

5066

## Bericht

des

Bundesrates an die Bundesversammlung über das Volksbegehren  
betreffend das „Recht auf Arbeit“.

(Vom 24. Juni 1946.)

Herr Präsident!

Hochgeehrte Herren!

Wir beehren uns, Ihnen unsern Bericht über das Volksbegehren betreffend das «Recht auf Arbeit» vorzulegen.

1. Der Landesring der Unabhängigen hat am 6. Mai 1943 der Bundeskanzlei ein Volksbegehren betreffend das «Recht auf Arbeit» mit 73 292 gültigen Unterschriften eingereicht, das folgenden Wortlaut hat:

«Die unterzeichneten stimmberechtigten Schweizerbürger verlangen auf dem Wege der Volksinitiative, dass Art. 32 der Bundesverfassung lauten soll wie folgt:

Art. 32: Das Recht auf Arbeit ist jedem arbeitsfähigen Schweizerbürger nach folgenden Grundsätzen gewährleistet:

1. Der Bund hat unter Heranziehung der Kantone, Gemeinden und Berufsorganisationen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer die dauernde Vollbeschäftigung der nationalen Arbeitskraft bei existenzsichernder Entlohnung mit allen Mitteln zu sichern.

Die Autonomie der Kantone bei der Verwirklichung des Rechts auf Arbeit ist weitgehend zu wahren.

2. Die private Initiative zur Bereitstellung und Durchführung ausreichender Arbeit ist zu fördern und durch eine planmässige Kredit- und Finanzpolitik zu unterstützen.

Soweit es die Erhaltung der Vollbeschäftigung erfordert, sind öffentliche Arbeiten und deren Finanzierung vorzubereiten.

3. Solange das Recht des Arbeitswilligen auf angemessene Arbeit nicht verwirklicht werden kann, hat er Anspruch auf ausreichenden Verdienstersatz. Damit kann die Verpflichtung zur Teilnahme an Fortbildungs- und Um-  
schulungskursen verbunden werden.

Dieser Verfassungsartikel tritt innerhalb zwei Jahren nach seiner Annahme in Kraft.

Der Bund trifft auf dem Wege der Gesetzgebung die nähern Bestimmungen.

Die Unterzeichner dieses Initiativbegehrens ermächtigen das Initiativkomitee:

- a. den vorgeschlagenen neuen Artikel 32 als Artikel 34<sup>quinquies</sup> der Bundesverfassung zu bezeichnen, falls die zuständigen Behörden die Bezeichnung des Artikels 32 als unzulässig erklären;
- b. das Initiativbegehren zugunsten eines allfälligen Gegenvorschlages der Bundesversammlung zurückzuziehen.»

Mit Bericht vom 27. Mai 1943<sup>1)</sup> brachten wir gemäss Art. 5 des Bundesgesetzes vom 27. Januar 1892 über das Verfahren bei Volksbegehren und Abstimmungen betreffend die Revision der Bundesverfassung<sup>2)</sup> den eidgenössischen Räten das Zustandekommen dieses Volksbegehrens zur Kenntnis. Der Nationalrat beschloss am 16. Juni und der Ständerat am 23. Juni 1943 den Bundesrat einzuladen, in der Sache selbst Bericht und Antrag einzureichen.

2. Wenige Monate später, am 10. September 1943, reichte die Sozialdemokratische Partei der Schweiz ein Volksbegehren betreffend «Wirtschaftsreform und Rechte der Arbeit» ein, das eine Revision der Bundesverfassung in bezug auf die gesamte Wirtschaftsordnung und u. a. auch die Gewährleistung eines Rechtes auf Arbeit bezweckt und folgenden Wortlaut hat:

«Art. 31, Abs. 1, der Bundesverfassung wird durch folgende Bestimmungen ersetzt:

1. Die Wirtschaft des Landes ist Sache des ganzen Volkes.
2. Das Kapital ist in den Dienst der Arbeit, des allgemeinen wirtschaftlichen Aufstieges und der Volkswohlfaht zu stellen.
3. Der Bund ist befugt, die zu diesem Zwecke erforderlichen Massnahmen in Aufbau und Organisation der nationalen Wirtschaft anzuordnen.
4. Die Existenz der Bürger und ihrer Familien ist zu sichern.
5. Das Recht auf Arbeit und deren gerechte Entlohnung sind zu gewährleisten.
6. Die Arbeit ist in allen Zweigen der Wirtschaft zu schützen.
7. Zur Durchführung dieser Grundsätze und zum Zwecke der Verhütung von Krisen und Arbeitslosigkeit erlässt der Bund die notwendigen Vorschriften, insbesondere über das Zusammenwirken von Staat und Wirtschaft.
8. Die Kantone und die Wirtschaftsorganisationen werden zur Mitwirkung herangezogen.»

Über dieses Volksbegehren, das 161 477 gültige Unterschriften trägt, haben wir den eidgenössischen Räten am 23. September 1943 berichtet<sup>3)</sup>.

Da beide Volksbegehren die Möglichkeit eines Rückzuges offen liessen, haben wir Ihnen vorerst mit der Ergänzungsbotschaft vom 3. August 1945

<sup>1)</sup> Bundesbl. 1943, S. 465.

<sup>2)</sup> A. S. 12, 885.

<sup>3)</sup> Bundesbl. 1943, S. 874.

den Entwurf zu einer Revision der Wirtschaftsartikel unterbreitet, in der Meinung, dass sich nach der endgültigen Bereinigung dieser Vorlage — die inzwischen am 4. April 1946 erfolgt ist — zeigen werde, ob die Initianten von der Rückzugmöglichkeit Gebrauch machen <sup>1)</sup> Nachdem dies nicht der Fall ist, müssen beide Volksbegehren zur Volksabstimmung gebracht werden.

3. Für den Fall, dass mehrere Initiativbegehren in bezug auf die nämliche Verfassungsmaterie eingereicht werden, bestimmt Art. 15 des Bundesgesetzes vom 27. Januar 1892, dass zunächst das erst eingereichte durch die Bundesversammlung zu behandeln und zur Volksabstimmung zu bringen ist, während die übrigen Begehren in der Reihenfolge ihres Einganges je nach Erledigung der früher eingereichten zu behandeln sind. Nach dieser Vorschrift dürfen somit nicht zwei oder mehrere Initiativen zusammen erledigt werden, selbst dann nicht, wenn sie ganz oder zum Teil dieselbe Verfassungsmaterie betreffen; vielmehr ist jede Initiative für sich zu behandeln und Volk und Ständen zur Abstimmung vorzulegen. Wir haben deshalb zu jeder Initiative einen besondern Bericht ausgearbeitet, was indessen nicht ausschliesst, dass der eine Bericht auf den andern Bezug nimmt.

### I. Formelle Erwägungen.

1. Art. 121, Abs. 3, der Bundesverfassung bestimmt, dass, wenn auf dem Wege der Volksanregung mehrere verschiedene Materien zur Revision oder zur Aufnahme in die Bundesverfassung vorgeschlagen werden, jede derselben den Gegenstand eines besondern Initiativbegehrens zu bilden habe. Es ist daher zu prüfen, ob die vorliegende Initiative dem Grundsatz der Einheit der Materie entspricht. Dabei kommt es nicht auf die äussere Form an — ob die Anregung in einem einzigen Artikel zusammengefasst ist oder unter einen einheitlichen Titel gebracht werden kann — sondern ob ein innerer, materieller Zusammenhang unter den verschiedenen Teilen besteht. Die Initiative enthält zwei Hauptpostulate: einerseits will sie jedem arbeitsfähigen Schweizerbürger das Recht auf Arbeit gewährleisten. Sie verlangt zu diesem Zwecke Sicherung der dauernden Vollbeschäftigung der nationalen Arbeitskraft durch den Bund, Förderung und Unterstützung der privaten Initiative zur Bereitstellung ausreichender Arbeit und nötigenfalls Vorbereitung öffentlicher Arbeiten. Andererseits soll der Arbeitswillige, solange das Recht auf Arbeit nicht verwirklicht werden kann, einen Anspruch auf ausreichenden Verdienstersatz erhalten. Es wäre durchaus denkbar, die Folge unverschuldeter Verdienstlosigkeit unabhängig vom Recht auf Arbeit zu regeln, da es rechtlich gleichgültig ist, aus welchen Motiven im Falle der Beschäftigungslosigkeit ein verfassungsrechtlicher Anspruch auf Verdienstersatz geschaffen werden soll. Wenn auch diese beiden Hauptpostulate Gegenstand besonderer Initiativen bilden könnten — das Recht auf Arbeit erscheint auch in der Initiative der Sozialdemokratischen

<sup>1)</sup> Vgl. Bundesbl. 1945, I, S. 913.

Partei — so kann demgegenüber doch gesagt werden, die Initiative bezwecke in ihrer Gesamtheit die Lösung des Problems der Massenarbeitslosigkeit, und die zu diesem Zwecke vorgeschlagenen Massnahmen bildeten deshalb eine Einheit. Unter diesem Gesichtspunkt kann der Inhalt des Volksbegehrens nicht nur von den Initianten, sondern auch vom Standpunkt der Allgemeinheit d. h. der stimmberechtigten Bürger aus, als ein einheitliches Gesetzgebungsproblem aufgefasst werden.

Eine Teilung der Initiative ist umso weniger am Platze, als die bisherige Praxis den Begriff der Einheit der Materie eher weit ausgelegt hat. So wurde das Initiativbegehren vom 6. Oktober 1893 betreffend die verfassungsmässige Garantie des Rechts auf Arbeit, das mit dem vorliegenden Volksbegehren eine gewisse Ähnlichkeit aufweist, dem Volke ungeteilt zur Abstimmung unterbreitet. Dasselbe gilt für das Volksbegehren vom 8. Januar 1935 zur Bekämpfung der wirtschaftlichen Krise und Not (sog. Kriseninitiative) und das Volksbegehren vom 29. Juni 1939 betreffend die Erhöhung der Mitgliederzahl des Bundesrates und seine Wahl durch das Volk. In beiden Fällen wurde die Einheit bejaht, trotzdem es sich bei dem zuletzt genannten Volksbegehren um zwei Anregungen handelte, die ohne Veränderung des vorgeschlagenen Verfassungstextes hätten getrennt werden können.

2. Die Initianten schlagen die Aufnahme eines neuen Art. 32 in die Bundesverfassung vor, wobei sie aber das Initiativkomitee ermächtigten, die neue Bestimmung als Art. 34 *quinquies* zu bezeichnen, falls die zuständigen Behörden die Bezeichnung als Art. 32 für unzulässig erklären sollten.

Der im Jahre 1874 in die Verfassung aufgenommene Art. 32 gab den Kantonen im Sinne einer Übergangsbestimmung die Befugnis, Eingangsgebühren auf Wein und andern geistigen Getränken zu erheben. Diese Befugnis ist im Jahre 1890 dahingefallen. Wiewohl der Art. 32 und der damit in Zusammenhang stehende Art. 6 der Übergangsbestimmungen zur Bundesverfassung lediglich historische Bedeutung besitzen und heute als gegenstandslos aufgehoben werden könnten, sind diese Bestimmungen bis heute nicht ausdrücklich aufgehoben worden. Es entspricht ohne Zweifel dem Willen der Initianten, dass die neue Bestimmung an die Stelle des bisherigen Art. 32 treten und diesen also aufheben soll. Dies kommt auch in der Präambel zur Initiative in den Worten «dass Art. 32 der Bundesverfassung lauten soll wie folgt» zum Ausdruck. Trotzdem erscheint es fraglich, ob durch die Annahme der Initiative der bisherige Art. 32 formell als aufgehoben gelten kann, weil nicht über die Präambel, sondern nur über den vorgeschlagenen Verfassungstext abgestimmt wird. Um jeden Zweifel auszuschliessen, hätte in den Text selbst eine Aufhebungsklausel aufgenommen werden müssen.

Die Initianten haben es überdies unterlassen, den Vorbehalt in Art. 31 Abs. 2, lit. a, der Bundesverfassung, der auf die Eingangsgebühren von Wein und andern geistigen Getränken nach Massgabe des Art. 32 hinweist, zu beseitigen. Wird Art. 32 der Bundesverfassung aufgehoben, so erscheint dieser

Vorbehalt in Art. 31 als sinnstörend. Da es uns nicht tunlich erscheint, dass die Bundesversammlung den Initiativtext in diesen beiden Punkten ergänze, obschon dies offenbar dem Willen der Initianten entspräche, müsste die neue Verfassungsbestimmung, falls sie von Volk und Ständen angenommen würde, als Art. 34<sup>quinquies</sup> bezeichnet werden.

3. Eine genaue Vergleichung der Texte der Initiative in den drei Amtssprachen ergibt, dass der Wortlaut in einzelnen Punkten voneinander abweicht.

In Ziffer 1 des deutschen Textes ist von der dauernden Vollbeschäftigung der nationalen Arbeitskraft die Rede, während der französische und italienische Text von einer vollständigen und dauernden Ingangsetzung (*mise en œuvre* bzw. *messa in efficienza*) der nationalen produktiven Kräfte (*des forces productives de la nation*, bzw. *delle forze produttive della nazione*) sprechen. Das sind ganz verschiedene Dinge. Unter «Arbeitskraft» können nur Menschen verstanden werden; zu den «produktiven Kräften» der Wirtschaft gehören neben der Arbeit auch das Kapital und der Boden. Nach dem deutschen Text soll dieses Ziel «mit allen Mitteln», nach dem italienischen Text mit «allen verfügbaren Mitteln» (*con tutti i mezzi disponibili*) angestrebt werden, wogegen der französische Text dies überhaupt nicht erwähnt.

Ausser diesen zwei materiell sehr bedeutsamen Abweichungen, die für die Auslegung und Anwendung der vorgeschlagenen Verfassungsbestimmung von grösster Tragweite sind, finden sich eine Reihe von weiteren Unterschieden, die auf eine ungenaue Übersetzung zurückgehen. So besteht nach dem deutschen Text der Ziffer 3 Anspruch auf ausreichenden Verdienstersatz, «solange das Recht des Arbeitswilligen auf angemessene Arbeit nicht verwirklicht werden kann». Daraus würde folgen, dass der Anspruch auf Verdienstersatz nur als Notbehelf gedacht ist, der mit der Verwirklichung der Initiative wieder dahinfallen würde. Nach dem französischen Text müsste dagegen angenommen werden, dass der Verdienstersatz als dauernde Einrichtung neben dem Recht auf Arbeit gedacht ist, da er ausgerichtet wird, «aussi longtemps qu'un Suisse est privé du travail approprié auquel il a droit». Schwerwiegender ist die Differenz im italienischen Text, der das Recht auf Arbeit in diesem Zusammenhang überhaupt nicht erwähnt. Ferner spricht der deutsche Text von einem «ausreichenden» Verdienstersatz, während im französischen und italienischen Text das Wort «ausreichend» fehlt. Ebenso stellen der französische und italienische Text lediglich fest, dass der Arbeitslose einen Verdienstersatz beziehe, ohne, wie der deutsche Text hervorhebt, dass es sich um einen «Anspruch» im Gegensatz zu blossen Fürsorgeleistungen handle.

Eine weitere Differenz im zweiten Absatz von Ziffer 1 besteht schliesslich darin, dass nach dem deutschen Text die Autonomie der Kantone «weitgehend» zu wahren ist, während der französische und italienische Text etwas weiter gehen und von einer Wahrung im weitestgehenden Masse (*dans la plus large mesure*, *nella più larga misura*) sprechen.

Es ergibt sich somit, dass der französische und der italienische Text in mehreren Punkten vom deutschen Text abweichen, wobei der französische und der italienische Text meist miteinander übereinstimmen. Auch wenn man über einige der genannten Differenzen noch hinwegsehen könnte, so handelt es sich immerhin bei den zwei zuerst genannten Fällen um Abweichungen von einiger Tragweite, die man wohl nicht auf sich beruhen lassen kann. Man darf es nicht darauf ankommen lassen, dass durch die Aufnahme von materiell auseinandergelassenen Bestimmungen in die verschiedenen Texte der Bundesverfassung Unklarheiten entstehen, die zu Auslegungsschwierigkeiten führen müssten. Die gleiche Frage hat sich bereits bei der Initiative «Für die Familie» gestellt. Wir haben in unserem Bericht vom 10. Oktober 1944 (Bundesbl. 1944, S. 865) dazu folgendes ausgeführt:

«Zur Frage, auf welche Weise die Behebung der Differenz zu erfolgen hat, ist folgendes zu überlegen: Die Initiative wäre nicht etwa ungültig gewesen, wenn sie nur in einer Sprache eingereicht worden wäre. Sache der beiden Räte wäre es dann gewesen, die durch die Bundesverwaltung besorgte Übersetzung in die beiden andern Sprachen auf ihre Übereinstimmung mit dem eingereichten Text zu überprüfen. Wenn die Initianten statt dessen die Eingabe in drei Sprachen machen, so ist es wiederum Aufgabe der beiden Räte, die Texte auf ihre Übereinstimmung zu prüfen, ebenso wie sie auch die Gültigkeit der Initiative zu prüfen haben. Zeigen sich Differenzen, die nicht zur Ungültigerklärung oder zur Aufteilung in zwei Initiativen führen, so sind die Texte in Einklang zu bringen. Die Bundesverwaltung wird die Texte entsprechend bereinigen müssen, und die beiden Räte werden wiederum prüfen müssen, ob die bereinigten Texte übereinstimmen.

So erhebt sich weiterhin die Frage, in welcher Weise diese Textbereinigung vorzunehmen sein wird. Bueckhardt schreibt in seinem Kommentar (3. Auflage, S. 816) dazu folgendes: «Es wird ja auch oft die Fassung des Initiativbegehrens in den drei Nationalsprachen nicht genau übereinstimmen. Dem Volke wird dann diejenige Fassung vorzulegen sein, die am meisten Unterschriften trägt.» Es wäre also mit andern Worten derjenige Text, der von der Mehrzahl der Unterschriften gedeckt ist, zur Grundlage zu nehmen, und es wären die beiden andern Texte diesem Text anzupassen.»

Demgemäss muss auch im vorliegenden Falle der deutsche Text als massgebend betrachtet werden, und es müssen die beiden andern Texte damit in Übereinstimmung gebracht werden. Aus der Zusammenstellung der Unterschriftenzahl (s. Bundesbl. 1943, S. 465) geht hervor, dass die überwiegende Zahl der Unterschriften aus deutschsprachigen Kantonen stammt. Der französische Text ist somit dem deutschen anzupassen. Dasselbe gilt für den italienischen Text, soweit er vom deutschen abweicht.

Wir haben dementsprechend im beiliegenden Beschlussesentwurf die Ziffern 1 und 3 der französischen und italienischen Fassung des Volksbegehrens, soweit es sich nicht nur um redaktionelle Abweichungen handelt, dem deutschen

Text angepasst. Auch der nachstehende Bericht geht vom deutschen Text aus, wobei wir darauf verzichten können, auf die wohl irrtümlichen Abweichungen der beiden andern Texte jeweils noch besonders Bezug zu nehmen.

## II. Der allgemeine Charakter der Initiative.

Das Wesentliche der Initiative scheint, nach dem Titel zu schliessen, das «Recht auf Arbeit» zu sein. Prüft man nun den Text der Initiative im einzelnen, so ergibt sich eine bedeutsame grundsätzliche Unklarheit darüber, in welchem Sinn die Initiative von einem «Recht auf Arbeit» sprechen möchte. Die zahlreichen Unklarheiten, auf die wir bei der kritischen Untersuchung des Wortlautes der Initiative stossen, sind letztlich auf jene Unklarheit im Begriff des Rechts auf Arbeit zurückzuführen.

Wenn von einem Recht auf Arbeit gesprochen und dieses überdies noch, wie im vorliegenden Fall, in die Verfassung aufgenommen werden soll, so wird man damit zunächst einen rechtlichen Anspruch jedes arbeitsfähigen und arbeitswilligen Bürgers meinen, der auf Zuweisung von Arbeit gerichtet ist und nötigenfalls dem Staat gegenüber in einem besondern Verfahren geltend gemacht werden könnte. In einem ungenauen und populären Sinn ist in der Tagespolitik aber auch dann von einem Recht auf Arbeit die Rede, wenn es lediglich darum geht, dass der Staat für ausreichende Arbeitsmöglichkeiten sorgt, damit dem Verlangen der Bürger nach Arbeit Genüge getan werden kann. Während das Recht auf Arbeit im ersten Sinn juristisch gemeint ist und als Recht auf Arbeit im strengen Sinn bezeichnet werden könnte, handelt es sich im zweiten Fall um die tatsächliche Arbeitsmöglichkeit, weshalb es hier auf die zweckdienlichen Massnahmen, insbesondere diejenigen des Staates, ankommt, die der Bereitstellung der Arbeitsmöglichkeiten dienen. In den Mittelpunkt des Interesses tritt dann an Stelle des «Rechts auf Arbeit» die «Vollbeschäftigungspolitik». Wie wir gleich sehen werden, ist dies auch bei der vorliegenden Initiative der Fall.

Da die Initiative das Recht auf Arbeit ausdrücklich in der Verfassung gewährleistet haben möchte, muss vorerst angenommen werden, dass es um die Verankerung eines neuen verfassungsmässigen Individualrechts geht. Man darf nämlich erwarten, dass in der Verfassung von einem «Recht» im eigentlichen und juristischen Sinn gesprochen wird, auch wenn man sonst den uneigentlichen und populären Sprachgebrauch von einem «Recht auf Arbeit» durchaus gelten lassen mag. Schon der einleitende Satz, der von einer verfassungsmässigen Gewährleistung des Rechts auf Arbeit spricht, enthält eine aufschlussreiche Einschränkung, die darauf hindeutet, dass die Initiative vielleicht nur die tatsächliche Arbeitsmöglichkeit im Auge hat. Denn das Recht auf Arbeit soll nicht absolut, sondern nur «nach folgenden Grundsätzen» gewährleistet sein. Die genauere Betrachtung dieser «Grundsätze» bestätigt die Vermutung, dass sich das verfassungsmässige Recht anscheinend nun

plötzlich in das populäre und uneigentliche Recht auf Arbeit verwandelt und deshalb an Stelle des Rechts auf Arbeit die staatliche Politik der Vollbeschäftigung in den Mittelpunkt des Interesses gerückt wird. Nur nebenbei wird das Recht auf Arbeit noch erwähnt, so in Ziff. 1, Abs. 2, wo gesagt wird, dass die Autonomie der Kantone bei der «Verwirklichung des Rechts auf Arbeit» weitgehend zu wahren sei, und in Ziff. 3, die einen Anspruch auf Verdienstersatz vorsieht, «solange das Recht des Arbeitswilligen auf angemessene Arbeit nicht verwirklicht werden kann». Die «Grundsätze», die offenbar ein uneigentliches Recht auf Arbeit bezwecken, sind, jedenfalls teilweise, mit einem verfassungsmässigen Recht auf Arbeit kaum vereinbar. Wie wir noch dartun werden, führt nämlich ein verfassungsmässiges Recht auf Arbeit, wenn es ernst genommen und demgemäss folgerichtig durchgeführt wird, unweigerlich zu grundsätzlich unbeschränkten staatlichen Eingriffen in die Wirtschaft und in die Freiheit des Bürgers, an deren Ende die totale Verstaatlichung steht. In Widerspruch dazu werden in Ziff. 2 die Förderung der privaten Initiative und in Ziff. 1, Abs. 2, die — wenngleich nur weitgehende — Wahrung der kantonalen Autonomie ausdrücklich verlangt. Die in Ziff. 3 für bestimmte Fälle vorgesehene Möglichkeit der «Verpflichtung zur Teilnahme an Fortbildungs- und Umschulungskursen» nimmt sich angesichts der radikalen Folgen eines verfassungsmässigen Rechts auf Arbeit ebenfalls etwas eigenartig aus und legt deshalb wiederum die Annahme eines uneigentlichen Rechts auf Arbeit nahe. Hebt man diesen Eingriff in die private Sphäre besonders hervor, so ist bei wohlbedachter Formulierung der Initiative anzunehmen, dass er als erhebliche Beeinträchtigung der privaten Freiheit betrachtet wird und eben deshalb nach der Meinung der Initianten ausdrücklich in der Verfassung erwähnt werden muss, und dass die Initianten demnach andere, weitergehende Freiheitsbeschränkungen im Gefolge des «Rechts auf Arbeit» wohl nicht in Betracht ziehen. Wenn dann in Ziff. 3 ein Anspruch auf Verdienstersatz statuiert wird, «solange das Recht des Arbeitswilligen auf angemessene Arbeit nicht verwirklicht werden kann», so spricht dies überraschenderweise wiederum für ein Recht auf Arbeit im Sinne eines Rechtsanspruches, der sich im Fall seiner Nichterfüllung aus einem Anspruch auf Zuweisung von Arbeit in einen solchen auf Ausrichtung eines «ausreichenden Verdienstersatzes» verwandelt.

Es soll zwar nicht der Vorwurf erhoben werden, dass die Initiative zu wenig in die Einzelheiten gehe und zu viel der Ausführung durch die Gesetzgebung überlasse. Wir möchten einer Überlastung von Verfassungsbestimmungen durchaus nicht das Wort reden. Doch sollte ein Verfassungsartikel einen solchen Grad von Klarheit besitzen, dass dem Gesetzgeber ein eindeutiger Weg vorgeschrieben wird. Der Wortlaut der Initiative genügt diesem Erfordernis nicht. Bei der Ausführung des vorgeschlagenen Verfassungsartikels wären die weitgehend gegensätzlichen Auffassungen von einem Recht auf Arbeit im juristischen Sinn und einem uneigentlichen Recht auf Arbeit (tatsächliche Arbeitsmöglichkeit), die beide im Wortlaut der Initiative ihre Stütze finden und die Verfassungsbestimmung in sich unklar und widerspruchsvoll machen,

erst noch zum Austrag zu bringen. Dabei lässt das Recht auf Arbeit im uneigentlichen Sinne seinerseits wiederum Spielraum für eine ganze Reihe von Auffassungen, angefangen bei der Verstaatlichung der Wirtschaft bis zur zurückhaltenden Politik behutsamer Eingriffe in die private Wirtschaft. Allerdings neigt die Initiative — wenn wir von Ziff. 2 absehen — zu einer radikalen Vollbeschäftigungspolitik, heisst es doch in Ziff. 1, der Bund habe «die dauernde Vollbeschäftigung der nationalen Arbeitskraft... mit allen Mitteln zu sichern».

Es ergibt sich somit, dass die Initiative schon deshalb abgelehnt werden muss, weil sie in sich unklar und widerspruchsvoll ist und deshalb Anhaltspunkte für ganz verschiedenartige Auslegungen bieten würde.

Im folgenden soll vorerst geprüft werden, ob und unter welchen Voraussetzungen ein verfassungsmässiges Individualrecht verwirklicht werden könnte (Ziff. III). Hierauf werden wir untersuchen, ob eine dauernde Vollbeschäftigung der nationalen Arbeitskraft möglich sei (Ziff. IV). Im Anschluss daran werden wir uns mit dem Anspruch auf Verdienstersatz auseinandersetzen (Ziff. V) und schliesslich die Möglichkeiten der Krisenverhütung und der Arbeitsbeschaffung auf Grund der neuen Wirtschaftsartikel der Bundesverfassung kurz darstellen (Ziff. VI), woraus sich ergeben wird, dass die Wirtschaftsartikel diejenigen Massnahmen ermöglichen werden, die unter sorgfältiger Abwägung aller Momente allein in Betracht fallen, und dass deshalb die Initiative, soweit ihr eine gewisse Berechtigung zuerkannt werden könnte, als überflüssig abzulehnen ist.

### III. Das Recht auf Arbeit als verfassungsmässiges Recht.

1. Die Forderung nach einem Recht auf Arbeit ist eine Begleiterscheinung der Industrialisierung der europäischen Kulturstaaten gegen Ende des 18. Jahrhunderts, als im Gefolge der industriellen Revolution eine breite Schicht von besitzlosen Lohnarbeitern entstand, die ausschliesslich auf die Arbeit ihrer Hände angewiesen waren. Die Vorstellung, dass der Staat verpflichtet sei, für die Existenz seiner Bürger, sei es durch Gewährung von Arbeit, sei es durch Ausrichtung von Unterstützungen, zu sorgen, tauchte erstmals in Frankreich im Zusammenhang mit der Idee der allgemeinen Menschenrechte auf.

Es ist hier nicht der Ort, näher auf die Wandlungen, welche die Vorstellung von einem Recht auf Arbeit in den letzten 150 Jahren erfahren hat, einzutreten. Es sei lediglich erwähnt, dass das Schlagwort vom Recht auf Arbeit (*droit au travail*) im Jahre 1808 von Fourier geprägt wurde, der den Versuch machte, es naturrechtlich zu begründen. Ein praktischer Versuch zur Verwirklichung dieses Rechts wurde in der Februarrevolution von 1848 in Frankreich gemacht. Unter dem Drucke der vor dem Pariser Stadthaus demonstrierenden Volksmassen erliess die provisorische Regierung am 26. Februar 1848 ein Dekret, durch welches sie sich verpflichtete, die Existenz des Arbeiters durch die Arbeit zu gewährleisten wie überhaupt allen Bürgern Arbeit zu garantieren. In Aus-

führung dieses Dekretes wurden die berühmten nationalen Werkstätten errichtet, die einen vollständigen Misserfolg erlitten und nach 120 Tagen wieder geschlossen werden mussten.

2. Ende der 80er Jahre wurde auch in der Schweiz von der Arbeiterschaft das Recht auf Arbeit postuliert. Der schweizerische Arbeitertag vom 21. Oktober 1888 erklärte: «Das allgemeine Recht auf Arbeit muss als Grundlage einer menschenwürdigen Existenz aller Bürger anerkannt werden, wenn eine richtige sozialistische Gesamtorganisation der nationalen Arbeit stattfinden soll, von der keiner ausgeschlossen werden kann». In der Arbeiterschaft selbst fand dieses Postulat keine ungeteilte Zustimmung. Massgebende Arbeiterführer lehnten das Recht auf Arbeit als unausführbares utopisches Ideal ab. Sie standen damit im Einklang mit der Auffassung der damaligen sozialistischen Theoretiker, die das Recht auf Arbeit ebenfalls ablehnten, weil seine Durchführung nur möglich sei, wenn das Lohnsystem beseitigt werde. In diesem Fall sei das Recht auf Arbeit jedoch eine Selbstverständlichkeit, weshalb der moderne Sozialismus dieses Postulat längst aufgegeben habe.

Am 29. August 1893 reichten die Sozialdemokratische Partei und der Schweizerische Grütliverein eine Verfassungsinitiative mit 52 387 Unterschriften ein <sup>1)</sup>, deren Hauptbestimmung folgenden Wortlaut hatte:

«Das Recht auf ausreichend lohnende Arbeit ist jedem Schweizerbürger gewährleistet. Die Gesetzgebung des Bundes hat diesem Grundsatz unter Mitwirkung der Kantone und Gemeinden in jeder möglichen Weise praktische Geltung zu verschaffen.»

Die Initiative forderte überdies den Ausbau der Sozialpolitik und des Arbeitsrechts. Zu diesem Zweck sollten insbesondere Bestimmungen getroffen werden zur Schaffung genügender Arbeitsgelegenheiten durch Verkürzung der Arbeitszeit, für den unentgeltlichen Arbeitsnachweis, zum Schutz vor ungerechtfertigter Entlassung, für die Einführung der Arbeitslosenversicherung, für die Wahrung der Koalitionsfreiheit und die Verbesserung der Rechtsstellung der Arbeitnehmer.

Das Schweizervolk verwarf die Initiative am 8. Juni 1894 mit 308 289 Nein gegen 75 880 Ja und mit allen Standesstimmen <sup>2)</sup>. Immerhin trug die Auseinandersetzung dazu bei, die Erkenntnisse zu fördern, dass sich die Allgemeinheit der Fürsorge für die Arbeitslosen nicht entschlagen könne. Nach der Verwerfung der Initiative nahmen der Ständerat am 12. Juni und der Nationalrat am 26. Juni 1894 ein Postulat <sup>3)</sup> an, durch das der Bundesrat eingeladen wurde zu prüfen, ob eine Mitwirkung des Bundes bei Institutionen des öffentlichen Arbeitsnachweises und für Schutz gegen die Folgen unverschuldeter Arbeitslosigkeit möglich und gerechtfertigt sei. In der Folge wurde der Bundesbeschluss vom 29. Oktober 1909 betreffend die Förderung des Arbeitsnachweises durch

<sup>1)</sup> Bundesbl. 1893, IV, S. 369.

<sup>2)</sup> Bundesbl. 1894, III, S. 89.

<sup>3)</sup> Stenographisches Bulletin 1894/95: Ständerat S. 8 ff., Nationalrat S. 125 ff.

den Bund erlassen, während auf die Förderung der Arbeitslosenversicherung durch den Bund, im Hinblick auf die damals im Wurf befindliche Gesetzgebung über die Kranken- und Unfallversicherung, vorläufig verzichtet wurde. Dieses Problem fand dann auf Grund der Erfahrungen in der ersten Nachkriegskrise im Bundesgesetz vom 17. Oktober 1924 über die Beitragsleistung an die Arbeitslosenversicherung seine gesetzgeberische Regelung.

Nachdem die Weltwirtschaftskrise Mitte der 30er Jahre das Problem der Arbeitslosigkeit und der Arbeitsbeschaffung erneut in den Vordergrund gerückt hatte, griff Nationalrat G. Duttweiler das Recht auf Arbeit wieder auf und reichte am 13. Dezember 1938 eine Motion folgenden Inhalts ein:

«Der Bundesrat wird eingeladen, die Vorbereitungsarbeiten für die Schaffung eines Verfassungsartikels aufzunehmen, der jedem Schweizerbürger das Recht auf Arbeit gewährleistet und andererseits jedem arbeitsfähigen Einwohner, der die Unterstützung aus öffentlichen Mitteln beansprucht, die Pflicht zur Arbeit auferlegt, unter Vorbehalt der Fürsorge für ältere Arbeitslose.»

Diese Motion wurde vom Vertreter des Bundesrates bekämpft und vom Nationalrat am 7. Juni 1939 mit 56 gegen 28 Stimmen abgelehnt.

3. Die Initiative des Landesringes der Unabhängigen vom 6. Mai 1943, die den Grundgedanken der Motion Duttweiler wieder aufnimmt, will jedem arbeitsfähigen Schweizerbürger ein verfassungsmässiges Recht auf Arbeit gewährleisten, wobei jedoch die Pflicht zur Arbeit nicht mehr erwähnt wird.

Während die übrigen verfassungsmässigen Rechte der Bürger, wie die Handels- und Gewerbefreiheit, die Pressefreiheit, die Glaubens- und Gewissensfreiheit, die Vereinsfreiheit, im allgemeinen dem Bürger eine staatsfreie Sphäre sichern und ihn vor Übergriffen der Staatsgewalt schützen wollen und eine blosser Unterlassungspflicht des Staates begründen, will das neue Individualrecht dem Bürger einen Rechtsanspruch auf eine positive Leistung des Staates verleihen. Wenn dieses verfassungsmässige Recht mehr als eine unverbindliche Proklamation sein und einen greifbaren Inhalt haben soll, so kann dieser nur darin bestehen, dass jedem Schweizerbürger das Recht auf Abschluss eines Dienstvertrages eingeräumt wird. Dem Berechtigten müsste notwendigerweise ein Verpflichteter gegenüberstehen. Der Bund müsste somit entweder selbst als Arbeitgeber auftreten oder einen Anstellungszwang statuieren und die übrigen Arbeitgeber, also die Kantone, Gemeinden und die Privaten verpflichten, Arbeitsverträge mit den Arbeitswilligen abzuschliessen.

Soll der Einzelne, der von diesem verfassungsmässigen Recht Gebrauch machen will, nur die Zuweisung von Arbeit schlechthin verlangen können, oder hat er Anspruch in seinem erlernten Berufe beschäftigt zu werden? Wenn sich der Bund darauf beschränken wollte, die Arbeitslosen ohne Rücksicht auf ihre beruflichen Fähigkeiten bei Strassenbauten und Erdarbeiten zu beschäftigen, so wäre es vielleicht möglich, ein Recht auf solche Arbeiten zu gewährleisten. Dies wäre jedoch ein trauriger Notbehelf, der die Geschicklich-

keit des Berufsarbeiters beeinträchtigen würde und ihn auch niemals zu befriedigen vermöchte. Die Initiative verlangt denn auch, wie indirekt aus Ziffer 3 hervorgeht, ein Recht auf «angemessene Arbeit», worunter offenbar Berufsarbeit verstanden werden muss. Wollte jedoch der Bund ein verfassungsmässiges Recht auf Berufsarbeit anerkennen, so sähe er sich vor unlösliche Aufgaben gestellt. Schon anlässlich der Beratung der Bundesversammlung über das Volksbegehren vom 29. August 1893 zur Einführung des Rechtes auf Arbeit <sup>1)</sup> wurde darauf hingewiesen, dass der Staat die Pflicht, dem einzelnen Bürger «ausreichend lohnende Arbeit» zu verschaffen, nicht übernehmen könne ohne eine staatliche Organisation des ganzen Wirtschaftslebens, und dass deshalb im Rahmen der gegenwärtigen Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung ein solches Recht nicht gewährleistet werden könne. Diese Überlegungen treffen heute noch zu. Der Staat müsste, um dieses Recht gewährleisten zu können, nicht nur über die Arbeitskräfte, sondern auch über die Produktionsmittel verfügen können, was notwendigerweise zu einer reinen Staatswirtschaft führen müsste, die weder mit den freiheitlichen Traditionen unseres Landes noch dem föderativen Aufbau unseres Staates in Einklang gebracht werden könnte.

Insbesondere müsste auch die Freiheit der Arbeit weitgehend eingeschränkt werden. Der Arbeitswillige, der vom Staate Arbeit beansprucht, könnte nicht verlangen, dass er Arbeit an seinem Wohnort erhält. Der Staat müsste sich vorbehalten, die Arbeitslosen dorthin zu kommandieren, wo er eine Arbeitsgelegenheit für sie bereithält. Umgekehrt müsste der Staat auch verhindern, dass durch den Wohnsitzwechsel von Arbeitnehmern die Arbeitslosigkeit an bestimmten Orten zunimmt. So könnte es sich als notwendig erweisen, die Zuwanderung in die Städte zu sperren oder den Arbeitnehmern das Verlassen ihres Arbeitsplatzes zu verbieten.

Auch die Berufswahl könnte nicht mehr der freien Entschliessung des Einzelnen überlassen bleiben. Der Staat müsste den Arbeitslosen unter Umständen zwingen können, von einem Überflussberuf in einen Mangelberuf überzutreten. Um ein künftiges Überangebot an Arbeitskräften in einem bestimmten Berufsweig, das zur Überfüllung und zur Arbeitslosigkeit führen könnte, zu verhindern, müsste der Staat auch auf die Berufswahl Einfluss nehmen können. Wie sehr die Freiheit der Arbeit aber auch von den Arbeitnehmern geschätzt wird, haben die Erfahrungen mit der Arbeitsdienstpflicht während der Kriegszeit zur Genüge gezeigt.

Die Gewährleistung eines Rechtes auf Arbeit im eigentlichen Sinne würde ausserdem die Initiative der Arbeitgeber lähmen und die Arbeitswilligkeit beeinträchtigen, wenn jedermann sich darauf verlassen könnte, entweder «angemessene Arbeit» oder «ausreichenden Verdienstersatz» vom Staate garantiert zu erhalten.

Die Initianten werden allerdings erklären, dass man ihre Absichten gröblich missverstehe, und dass sie nicht im entferntesten an eine solche Verstaatlichung

<sup>1)</sup> Stenographisches Bulletin 1893/94: Nationalrat S. 583 ff., Ständerat S. 665 ff.

der Wirtschaft und die Preisgabe von Freiheitsrechten dächten. Demgegenüber muss festgehalten werden, dass es nicht darauf ankommt, was sich die Initianten bei der Unterzeichnung der Initiative gedacht haben, sondern auf den objektiven Inhalt des vorgeschlagenen Verfassungstextes. Wer dem Volke ein verfassungsmässiges Recht auf Arbeit verspricht, muss es sich gefallen lassen, dass er beim Worte genommen wird, und dass die Konsequenzen, welche die Einlösung dieses Versprechens nach sich zieht, aufgezeigt werden.

Die Ablehnung des Rechts auf Arbeit in der Form eines Rechtsanspruches bedeutet nicht seine Ablehnung als soziales Postulat, d. h. als Pflicht des Staates, durch eine entsprechende Gestaltung seiner Wirtschafts- und Sozialpolitik dafür zu sorgen, dass jeder Arbeitsfähige und Arbeitswillige Arbeit finden kann, oder wenn dies vorübergehend nicht möglich ist, Anspruch auf Unterstützung erhält. Das Vorhandensein genügender Arbeitsmöglichkeiten ist geradezu eine Voraussetzung für das Funktionieren unserer Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung, die auf dem Grundsatz der individuellen Freiheit und Selbstverantwortung aufgebaut ist. Dieser Pflicht zur wirtschaftlichen Selbstfürsorge kann der Einzelne nur nachkommen, wenn er nicht nur die rechtliche Möglichkeit besitzt, einen Arbeitsvertrag abzuschliessen, sondern auch faktisch Arbeitsgelegenheit findet. Dieses Ziel kann jedoch nicht durch die Aufnahme eines Individualrechts auf Arbeit in die Verfassung erreicht werden. «Es ist ein Irrtum zu glauben, man könne jedem eine Münze mit der Aufschrift ‚Recht auf Arbeit‘ in die Hand drücken und ihm erlauben, sie zu beliebiger Zeit in den Automaten Staat zu werfen, damit dieser Arbeit produziere» (Schindler). Ein solches Recht des Bürgers auf Zuweisung von Arbeit lässt sich mit der freiheitlichen Staats- und Wirtschaftsauffassung der Schweiz nicht vereinbaren. Seine Verwirklichung hätte eine völlige Umgestaltung unserer Wirtschaftsordnung zur Voraussetzung und müsste um den Preis wichtiger Freiheitsrechte, wie der Freiheit der Berufswahl, der freien Wahl des Arbeitsplatzes, der Vertragsfreiheit und der Handels- und Gewerbefreiheit erkauft werden.

#### **IV. Sicherung der dauernden Vollbeschäftigung der nationalen Arbeitskraft.**

1. Die Initianten scheinen selbst das Bedürfnis empfunden zu haben, den fatalen Konsequenzen, welche die Verwirklichung eines verfassungsmässigen Individualrechtes auf Arbeit nach sich ziehen müsste, zu entgehen. Wie schon oben erwähnt wurde, soll nach dem Wortlaut der Initiative deshalb das Recht auf Arbeit nicht absolut, sondern nur nach bestimmten Grundsätzen gewährleistet sein, die in der Hauptsache auf «dauernde Vollbeschäftigung der nationalen Arbeitskraft bei existenzsichernder Entlohnung» abzielen. Dass dies der eigentliche Zweck der Initiative zu sein scheint, ist aus der von G. Duttweiler und Dr. H. Munz verfassten Denkschrift «Vollbeschäftigung und Recht auf Arbeit in der freien Wirtschaft», vom 30. August 1945, ersichtlich, die den Mitgliedern des Bundesrates und der eidgenössischen Räte überreicht wurde, und die wohl als eine Art Kommentar zur Initiative aufgefasst werden darf.

Diese Denkschrift, die das Recht auf Arbeit nur nebenbei erwähnt, will zeigen, dass eine staatliche Vollbeschäftigungspolitik in einer freien Wirtschaft möglich sei. Sie geht von einer bestimmten ökonomischen Theorie aus, wonach die Massenarbeitslosigkeit unmittelbar dadurch verursacht werde, dass zeitweise zu viel gespart bzw. zu wenig investiert werde. Eine aktive Konjunkturpolitik habe deshalb die Konsumausgaben, die Spartätigkeit und die Investitionen zu beeinflussen. Zur Beeinflussung der Investitionstätigkeit wird vorgeschlagen eine Politik des billigen Geldes, ergänzt durch eine liberale Praxis der Kreditgewährung und eine Überwachung und Lenkung des Kapitalexportes, um das inländische Kreditangebot aufrechtzuerhalten. Auch die Steuerpolitik könne diesem Ziel dienstbar gemacht werden, indem die Steuersätze in der Krise reduziert oder steuerfreie Abzüge eingeführt oder Steuerrückvergütungen gewährt werden mit der Bedingung, dass diese Gelder für zusätzliche Investitionen ausgegeben würden. Ein weiteres Mittel sei die Ausrichtung von Subventionen, durch die eine grosse Zahl von Investitionen, die zwar nicht privatwirtschaftlich rentabel, aber volkswirtschaftlich produktiv seien, angeregt werden können. Der planmässigen Beeinflussung des Verbrauches diene die laufende Anpassung der Sozialversicherungsbeiträge an den Beschäftigungsstand, die Verbilligungsaktionen und die Schaffung zusätzlicher Kaufkraft durch Geldzuweisungen an minderbemittelte oder an kinderreiche Familien nach dem Vorbild der Kriegsnothilfe.

Wenn alle diese Mittel versagen, könne der Staat durch Erhöhung der Staatsausgaben die Vollbeschäftigung sicherstellen, indem er die Staatsaufträge auf Krisenzeiten zusammendränge oder schliesslich zu Notstandsarbeiten greife. Diese seien indessen nur das letzte Auskunftsmitel; das Ziel einer aktiven Konjunkturpolitik müsse es sein, die privaten Ausgaben auf die nötige Höhe zu steigern.

Neben diesen direkten Mitteln zur Steuerung des Ausgabenvolumens hält die Denkschrift einige dauernde strukturelle Änderungen der Wirtschaftsordnung für notwendig. Um die Diskrepanz zwischen der Produktivkraft und dem Ausgabenvolumen zu beseitigen, sei eine dauernde Steigerung der Kaufkraft der breiten Massen unerlässlich. Als Mittel, um eine Veränderung der Einkommens- und Vermögensverteilung in diesem Sinne herbeizuführen, werden eine stärkere Progression bei den Einkommenssteuern, die Schaffung von Vermögenszuwachssteuern und hoher Erbschaftssteuern vorgeschlagen. Die Kaufkraft der Massen könne gehoben werden durch Ausbau der Sozialversicherung in allen ihren Zweigen, durch Verzicht des Staates auf die fiskalische Belastung des lebensnotwendigen Bedarfes und durch die Rationalisierung des Verteilungsapparates zur Senkung der Handelsmargen.

Eine weitere unumgängliche strukturelle Veränderung sei die Sicherung des freien Wettbewerbes, da die Unternehmerinitiative die beste Arbeitsbeschafferin sei. Zur Beseitigung monopolistischer Hemmungen, die zu Leistungsminderung und Arbeitslosigkeit führten, sei eine Gesetzgebung über die Beschränkung der Verbands-, Kartell- und Trustabreden und eine Revision

des Patentrechtes nötig. Aus dem gleichen Grunde müssten die staatlichen Beschränkungen des freien Wettbewerbs (Hotelbauverbot usw.) sobald als möglich abgebaut werden.

Wir haben diesen Katalog von Massnahmen nur deshalb aufgeführt, um uns nicht dem Vorwurf auszusetzen, wir hätten die eigentlichen Absichten der Initianten beiseite geschoben. Dem Volke zur Abstimmung vorgelegt werden jedoch nicht diese Programmpunkte, die zwei Unterzeichner der Initiative nachträglich zusammengestellt haben, sondern der Wortlaut der Initiative, der auf Gewährung eines Rechtes auf Arbeit durch Sicherung der dauernden Vollbeschäftigung abzielt. Wir wollen dahingestellt sein lassen, ob die aufgestellten Programmpunkte wirklich geeignet wären, das erstrebte Ziel einer krisenfreien Wirtschaft zu erreichen. Sicher ist jedenfalls, dass andere Volkskreise ebenfalls dieses Ideal anstreben, aber zu dessen Verwirklichung ganz andere Mittel in Aussicht nehmen. Wir verweisen auf die Initiative «Wirtschaftsreform und Rechte der Arbeit», auf die wir in einem besonders Bericht zurückkommen werden. Die Annahme des vom Landesring vorgeschlagenen Initiativtextes könnte deshalb keineswegs Gewähr dafür bieten, dass das in der Denkschrift vorgeschlagene Programm auch tatsächlich durchgeführt würde. Dem Schweizervolk wird nicht dieses Programm, sondern der Text der Initiative zur Abstimmung unterbreitet. Wir haben uns deshalb ausschliesslich mit dem Wortlaut der Initiative zu befassen. Soweit nach diesem Wortlaut dem Bürger ein Recht auf Arbeit gewährleistet werden soll, haben wir dessen Unvereinbarkeit mit der gegenwärtigen Staats- und Wirtschaftsverfassung bereits unter Ziffer II dargetan; es bleibt uns deshalb noch übrig, die Frage der Vollbeschäftigung zu prüfen.

2. Um das Recht auf Arbeit im Sinne der Schaffung von Arbeitsmöglichkeiten zu verwirklichen, will die Initiative dem Bund die Pflicht auferlegen, «unter Heranziehung der Kantone, Gemeinden und Berufsorganisationen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer die dauernde Vollbeschäftigung der nationalen Arbeitskraft bei existenzsichernden Löhnen mit allen Mitteln zu sichern».

Was ist unter «dauernder Vollbeschäftigung» zu verstehen? Nach dem Wortlaut müsste darunter das Verschwinden jeglicher Arbeitslosigkeit verstanden werden, so dass jeder Arbeitswillige jederzeit sofort Arbeit finden könnte. Dieses Ziel ist unerreichbar, da auch in einer gesunden Wirtschaft Schwankungen des Beschäftigungsgrades infolge von Nachfrageverschiebungen (Modewechsel, neue Erfindungen) oder infolge von Veränderungen der Produktivität (Rationalisierung usw.) nicht zu vermeiden sind. Ganz abgesehen von der ebenfalls unvermeidlichen Saisonarbeitslosigkeit, wie sie jeweils im Baugewerbe und in der Hotellerie eintritt, wird in jeder Wirtschaft auch in Zeiten der Hochkonjunktur immer ein gewisser Prozentsatz der Arbeitnehmer ohne Arbeit sein. Soll diese sogenannte «normale Mindestarbeitslosigkeit» in Kauf genommen werden? Dies scheint die Auffassung der Initianten zu sein. Wenigstens wird in der Denkschrift erklärt, das Ziel der Vollbeschäftigung sei praktisch erreicht, wenn die chronische Beschäftigungslosigkeit und die Massenarbeits-

losigkeit vermieden werde, indem jeder nach einigen Wochen oder höchstens Monaten wieder in Arbeit kommen könne, wenn er seine frühere Beschäftigung verloren habe.

Wenn man diese, offenbar auch nach der Meinung der Initianten unvermeidlichen Arbeitsunterbrechungen in Kauf nehmen muss, kann jedenfalls nicht mehr von «dauernder Vollbeschäftigung» gesprochen werden, es sei denn, man beziehe das Wort «dauernd» nicht auf die einzelne Arbeitskraft, sondern auf den Zustand der Wirtschaft im ganzen. Aber auch die ganze Volkswirtschaft lässt sich kaum dauernd auf dem Stande der Vollbeschäftigung halten, da die berufliche Struktur des Arbeitsangebotes nie vollständig mit derjenigen der Nachfrage übereinstimmen wird, und da es immer wieder Wirtschaftszweige geben wird, die voll- oder sogar überbeschäftigt sind, während andere an Unterbeschäftigung leiden. Wenn wir von dem deutschen Experiment in den Jahren 1933 bis 1939 und den besondern Verhältnissen während des Krieges absehen, ist es bis heute keinem Lande gelungen, Vollbeschäftigung in Friedenszeiten zu erreichen.

Von besonderem Interesse ist in diesem Zusammenhang, dass in Amerika ein Gesetzesentwurf über die Aufrechterhaltung der Vollbeschäftigung (Full employment Bill) vom Juni 1945 vom Kongress in der vorgeschlagenen Form nicht genehmigt wurde. Der Entwurf wollte die Verantwortung des Staates für die Aufrechterhaltung der Vollbeschäftigung festlegen und der Bundesregierung die Verpflichtung überbinden, jederzeit für ausreichende Arbeitsgelegenheiten zu sorgen, durch die allen arbeitsfähigen und arbeitswilligen Amerikanern das «Recht» auf dauernde Beschäftigung gesichert werden sollte. In dem vom Kongress im Februar 1946 angenommenen Gesetz (Employment Act 1946) fehlt jede Erwähnung einer «Garantie» oder eines «Rechtes» auf Vollbeschäftigung. Das Gesetz enthält lediglich die Formel, es sei die anhaltende Politik und Verantwortlichkeit der Regierung, alle praktischen Mittel anzuwenden, um mit Hilfe und in Zusammenarbeit von Industrie, Landwirtschaft und Arbeiterschaft und den staatlichen Verwaltungsstellen die Pläne und Hilfsmittel der Regierung zu koordinieren und einzusetzen, mit dem Ziel, Bedingungen zu schaffen, unter denen nützliche Arbeitsgelegenheiten bereitgestellt werden können. Die zu ergreifenden Massnahmen sollen ein Maximum an Beschäftigung, Produktion und Kaufkraft schaffen und dazu beitragen, die freie Unternehmertätigkeit und das allgemeine Wohl zu festigen und zu fördern.

Die Aufrechterhaltung eines möglichst hohen und stabilen Beschäftigungsgrades muss das Ziel jeder einsichtigen Wirtschaftspolitik sein. Eine Garantie dafür, dass dieser Zustand dauernd aufrechterhalten wird, kann jedoch keine Regierung übernehmen. Das gilt ganz besonders für unser Land, das in so hohem Masse mit der Weltwirtschaft verbunden ist. Beim heutigen Stande der internationalen Verflechtung ist, worauf wir bereits in unserem Zwischenbericht vom 20. Mai 1944 über die vorbereitenden Massnahmen zur Arbeitsbeschaffung hingewiesen haben, eine wirksame und erfolgreiche Bekämpfung der Arbeits-

losigkeit überhaupt nur auf internationalem Boden möglich, da sich Wohlstand und Krise in einer arbeitsteiligen Weltwirtschaft nicht mehr auf einzelne Länder beschränken lassen.

3. Der Initiativtext verlangt Vollbeschäftigung der «nationalen Arbeitskraft».

In erster Linie wird man darunter zu verstehen haben, dass allen Arbeitnehmern, die schon bisher in Arbeit standen, die Möglichkeit geboten werden soll, innert angemessener Frist wieder Arbeit zu finden, wenn sie beschäftigungslos werden. Oder soll dies auch für Personen gelten, die bisher noch gar nicht erwerbstätig waren, aber nun aus irgend einem Grunde eine Beschäftigung anzunehmen wünschen? Sie könnten dies nach dem Wortlaut erwarten, denn solange das Recht auf Arbeit nicht verwirklicht ist und ihnen eine «angemessene Arbeit» nicht zugewiesen werden kann, haben sie nach Ziffer 3 der Initiative Anspruch auf «ausreichenden Verdienstersatz». Dies würde auch für Personen gelten, die während einer Hochkonjunktur, wie wir sie beispielsweise gegenwärtig erleben, vorübergehend eine Beschäftigung angenommen haben, ohne die Absicht, dauernd im Erwerbsleben zu bleiben. So sind in den letzten Jahren zehntausende von Personen, die vor dem Kriege keinen Beruf ausübten, ins Erwerbsleben eingetreten. Infolge der Teuerung sahen sich zahlreiche Personen, insbesondere früher nicht erwerbstätige Familienangehörige, veranlasst einem Verdienst nachzugehen, um das Familieneinkommen zu erhöhen. Bei einer Verbesserung der Reallohnverhältnisse wird für viele dieser Personen die Notwendigkeit, eine Erwerbstätigkeit auszuüben, wieder dahinfallen. Die Zahl der Arbeitswilligen, die Arbeit oder Verdienstersatz beanspruchen könnten, ist deshalb eine unbestimmte Grösse, die von zahlreichen Momenten abhängt.

Zur «nationalen Arbeitskraft» gehören nun aber offenbar nicht nur die Arbeitnehmer, sondern überhaupt alle Berufstätigen, also auch die Selbständig-erwerbenden, die sich ebenfalls auf die neue Verfassungsbestimmung berufen könnten. Die mehrfach erwähnte Denkschrift bezieht diese Wirtschaftsgruppe ohne weiteres in den Kreis der Vollbeschäftigten ein, indem sie erklärt, dass noch keine Vollbeschäftigung erzielt sei, wenn nach der Statistik zwar keine Arbeitslosen mehr vorhanden seien, die nationale Produktivkraft aber in anderer Weise unterbeschäftigt sei, indem z. B. Kleinhändler, Handwerker oder Intellektuelle aus Mangel an Aufträgen teilarbeitslos seien. Vollbeschäftigung fehle des weitern, solange die technischen Produktionsmittel nicht voll ausgenützt seien, worunter nicht nur Fabrikationseinrichtungen, sondern auch Verkehrsanstalten, landwirtschaftliche Böden und überhaupt jede Form von brachliegendem Kapital zu verstehen sei. Die Vollbeschäftigung der «nationalen Arbeitskraft» wird somit zur Vollbeschäftigung der «nationalen Wirtschaft» erweitert, wofür übrigens der französische und italienische Text sprechen, die den Ausdruck „Arbeitskraft“ durch „forces productives“ bzw. „force produttive“ wiedergeben.

Die dem Bund auferlegte Pflicht geht jedoch nicht nur auf Sicherung der Vollbeschäftigung in diesem oder jenem Sinne, sondern auf Vollbeschäftigung

«bei existenzsichernder Entlöhnung». Wahrscheinlich denken die Initianten an Löhne, welche das sogenannte «Existenzminimum» decken, wobei offen bleibt, ob darunter das absolute, von physiologischen Gesetzen abhängige Existenzminimum oder ein relatives, auch soziale Momente berücksichtigendes Existenzminimum («kulturelles oder soziales Existenzminimum», «gewohnte Lebenshaltung» usw.) zu verstehen ist. Jedenfalls müsste dieser existenzsichernde Lohn höher sein als der Verdienstersatz, den der Arbeitslose beanspruchen kann und der seinerseits «ausreichend» zu bemessen ist, d. h. offenbar so, dass der Arbeitslose damit seine Existenz sichern kann.

Bisher wurde die Lohngestaltung der freien Vereinbarung zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern überlassen. Der Bund hat sich darauf beschränkt, Gesamtarbeitsverträge allgemeinverbindlich zu erklären oder in Ausnahmefällen, wie in der Heimarbeit, Mindestlöhne vorzuschreiben. Nach der Initiative hätte er die Pflicht, dauernd und in allen Wirtschaftszweigen für existenzsichernde bzw. ausreichende Löhne zu sorgen. Er müsste somit die Verantwortung für die Gestaltung des Arbeitseinkommens in der gesamten Wirtschaft übernehmen.

4. Die Initiative verlangt ferner, dass der Bund die Vollbeschäftigung «mit allen Mitteln» zu sichern habe.

Soll damit eine blosser Maxime der staatlichen Wirtschaftspolitik aufgestellt werden, wie sie beispielsweise Art. 29 der Bundesverfassung für die Erhebung der Zölle oder der neue Art. 31<sup>bis</sup>, Abs. 1, für die gesamte Wirtschaftspolitik aufstellt, oder ist darin eine Kompetenznorm zu erblicken, auf die sich der Bund beim Erlass der zur Erreichung dieses Zieles notwendigen Massnahmen stützen könnte? Hat der Bund die Vollbeschäftigung zu sichern mit allen Mitteln, die ihm heute schon durch die Bundesverfassung eingeräumt sind, oder mit den Mitteln, die er je nach den Umständen für notwendig und zweckmässig erachtet? Ist der Bund dabei an die Wahrung der Handels- und Gewerbefreiheit und der Freizügigkeit und an die Rechte der Kantone gebunden, oder kann er über die Schranken, die ihm die Verfassung in dieser Hinsicht auferlegt, souverän hinwegschreiten?

In dieser, der juristischen Klarheit entbehrenden Formulierung kommt der deklamatorische Charakter der Initiative deutlich zum Ausdruck. Würden solche Programm-Erklärungen in die Bundesverfassung aufgenommen, so müssten sich, worauf wir auch in unserm Bericht vom 10. August 1944 über das Volksbegehren «Für die Familie» hingewiesen haben, die grössten Schwierigkeiten bei ihrer praktischen Verwirklichung ergeben. Aus dem Initiativtext geht jedenfalls nicht mit Sicherheit hervor, ob es sich um einen blossen Grundsatz für die Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes im Rahmen der bereits bestehenden Bundeskompetenzen handeln, oder ob damit eine neue Kompetenz des Bundes begründet werden soll.

Auch die Initianten scheinen sich darüber nicht ganz im klaren zu sein. Nach den Erklärungen der Denkschrift besteht das Wesentliche der Initiative des Landesringes im Unterschied zu derjenigen der Sozialdemokratischen Partei

gerade darin, dass die Vollbeschäftigung im Rahmen einer freien Wirtschaft verwirklicht werden soll. Art. 31 der Bundesverfassung soll deshalb in der heutigen Form bestehen bleiben, so dass der Bund bei einer «Vollbeschäftigungspolitik mit allen Mitteln» an den Grundsatz der Gewerbefreiheit gebunden bleibt. Anders scheint es sich mit der Kompetenzabgrenzung zwischen Bund und Kantonen zu verhalten. Die Verfasser der Initiative hielten es nämlich für nötig, einen ausdrücklichen Vorbehalt zugunsten der Kantone anzubringen, deren Autonomie bei der Verwirklichung des Rechtes auf Arbeit «weitgehend» gewahrt werden soll. Während bisher die Kompetenzausscheidung zwischen Bund und Kantonen in der Bundesverfassung verankert war und der Bund nur diejenigen Kompetenzen besass, die ihm durch die Verfassung übertragen worden waren, würde nach dem Initiativtext der Entscheid darüber, wie weit die Rechte der Kantone gewahrt bleiben sollen, in Zukunft allein beim Bundesgesetzgeber stehen. Die Kantone könnten somit auf dem Wege der Bundesgesetzgebung verpflichtet werden, Arbeitsbeschaffungsmassnahmen durchzuführen und zu finanzieren, ihre Submissionspraxis nach den Weisungen des Bundes zu handhaben oder ihre Steuergesetzgebung der Konjunkturpolitik des Bundes entsprechend auszugestalten. Dadurch würde das Gleichgewicht zwischen Bund und Kantonen empfindlich gestört und der föderative Aufbau unseres Staatswesens, auf den die bisherigen Arbeitsbeschaffungsmassnahmen Rücksicht nahmen, in einem entscheidenden Punkte gefährdet.

Dazu kommt noch eine weitere Unklarheit, die nicht minder gefährlich ist als die eben genannte. Während Art. 32 der neuen Wirtschaftsartikel ausdrücklich vorschreibt, dass alle Massnahmen, auch diejenigen der Arbeitsbeschaffung und Krisenverhütung auf dem Wege der Gesetzgebung mit Referendumsvorbehalt zu erlassen sind, und dass dringliche Bundesbeschlüsse nur für Fälle dringlicher Art in Zeiten gestörter Wirtschaft vorbehalten bleiben, fehlt ein solcher Vorbehalt in der Initiative. Soll die Vollbeschäftigung «mit allen Mitteln» erreicht werden, so könnten die eidgenössischen Räte auch zum Mittel des dringlichen Bundesbeschlusses greifen oder dem Bundesrat die nötigen Vollmachten übertragen und damit die Volksrechte praktisch ausser Kraft setzen. Eine staatliche Vollbeschäftigungspolitik, die das Recht auf Arbeit ernst nimmt und es mit allen Mitteln zu verwirklichen trachtet, dürfte sich kaum der Gefahr aussetzen, dass ihre Lenkungsmassnahmen durch das Referendum durchkreuzt werden. Zwar werden die Initianten bestreiten, dass dies ihre Absicht sei, und wir wollen ihnen diese Absicht auch nicht unterschieben. Nach dem Wortlaut des Textes, auf den es allein ankommt, wäre dies ohne Zweifel möglich.

Schon diese wenigen Ausführungen zeigen, dass «Vollbeschäftigung» ein ausserordentlich unbestimmter Begriff ist, der eines rechtlich fassbaren Inhaltes entbehrt und sich deshalb nicht eignet, Gegenstand einer Verfassungsbestimmung zu werden. Die Sicherung «dauernder Vollbeschäftigung mit allen Mitteln» könnte zu unabsehbaren Konsequenzen führen und muss deshalb abgelehnt werden.

5. Die unter Ziffer 2 der Initiative entwickelten Grundsätze geben zu keinen Bemerkungen Anlass. Dass die private Initiative zur Bereitstellung und Durchführung ausreichender Arbeit zu fördern und durch eine planmässige Kredit- und Finanzpolitik zu unterstützen sei, entspricht den Grundsätzen, die wir im Zwischenbericht vom 20. Mai 1944 über die vorbereitenden Massnahmen zur Arbeitsbeschaffung niedergelegt haben; dasselbe gilt vom Grundsatz, dass öffentliche Arbeiten erst dann in die Lücke treten sollen, wenn es der privaten Wirtschaft nicht gelingt, die erforderlichen Arbeitsgelegenheiten zur Verfügung zu stellen. Dabei ist allerdings im Sinne der vorstehenden Ausführungen die Einschränkung zu machen, dass nicht die Rede sein kann, die Arbeitsbeschaffung durch die öffentliche Hand so weit zu treiben, dass damit dauernde Vollbeschäftigung gemäss dem Wortlaut der Initiative erreicht würde.

### V. Der Anspruch auf ausreichenden Verdienstersatz.

1. Solange das Recht des Arbeitswilligen auf angemessene Arbeit nicht verwirklicht werden kann, soll er nach Ziffer 3 der Initiative Anspruch auf «ausreichenden Verdienstersatz» haben, womit die Verpflichtung zur Teilnahme an Fortbildungs- oder Umschulungskursen verbunden werden kann. Bis der Bund in der Lage ist, den Arbeitslosen wieder Arbeit zu verschaffen, sollen sie als Äquivalent ihres Rechtes auf Arbeit Anspruch auf Verdienstersatz haben, der nach der Auffassung der Initianten keine blosser Unterstützung, sondern eine von der Gemeinschaft geschuldete Ersatzleistung darzustellen hat.

Dass die Allgemeinheit die Pflicht hat, für die Opfer der Arbeitslosigkeit zu sorgen, ist ein längst anerkanntes Postulat. Eine ausreichende Arbeitslosenfürsorge entspricht nicht nur einem Gebot der sozialen Gerechtigkeit, sondern trägt auch dazu bei, krisenmildernd zu wirken, da sie die Konsumkraft der Arbeitslosen wenigstens bis zu einem gewissen Grade aufrechterhält und dadurch den Ausfall an Kaufkraft, den die Wirtschaft durch die Arbeitslosigkeit erleidet, zum Teil wettmacht.

Bereits während des ersten Weltkrieges und der darauf folgenden Krise sah sich der Bund veranlasst, eine Reihe von Massnahmen zur Arbeitslosenfürsorge zu ergreifen. Diese Fürsorgemassnahmen wurden abgelöst durch das Bundesgesetz vom 17. Oktober 1924 über die Beitragsleistung an die Arbeitslosenversicherung<sup>1)</sup>, das den Bund ermächtigte, öffentlichen und privaten Kassen, sofern sie bestimmte Bedingungen hinsichtlich der Höhe und der Dauer der Versicherungsleistungen und in bezug auf die Organisation und Verwaltung erfüllten, Beiträge an die ausbezahlten Taggelder auszurichten. Die Arbeitslosenversicherung wurde seit 1932 durch die Krisenunterstützung ergänzt, die keinen Versicherungscharakter besitzt und nur an Arbeitslose in bestimmten Krisengegenden und -berufen ausgerichtet wurde. Gegenwärtig ist die Materie durch unsere Beschlüsse vom 14. Juli 1942 über die Regelung

<sup>1)</sup> A. S. 41, 235.

der Arbeitslosenfürsorge während der Kriegskrisenzeit<sup>1)</sup> und den Beschluss vom 23. Dezember 1942 über die Nothilfe für Arbeitslose<sup>2)</sup> geregelt.

Nach der geltenden Ordnung haben die Mitglieder der Arbeitslosenkassen — ihre Zahl betrug Ende 1945 593 000 — einen Rechtsanspruch auf Auszahlung der Versicherungsleistungen. Dagegen wird die Nothilfe, die an die Stelle der früheren Krisenunterstützung getreten ist und sowohl für versicherte Arbeitnehmer nach Erschöpfung ihrer Anspruchsberechtigung gegenüber der Kasse als auch für Nichtversicherte bestimmt ist, nur im Bedürfnisfalle ausgerichtet. Die Mehrzahl der Kantone (Zürich, Uri, Nidwalden, Glarus, Zug, Solothurn, Basel-Stadt, Basel-Land, Schaffhausen, Appenzell A.-Rh., St. Gallen, Thurgau, Tessin, Neuenburg und Genf) haben einen bestimmten Kreis der unselbständig-erwerbenden Kantonseinwohner verpflichtet, einer Arbeitslosenversicherungskasse beizutreten; 4 Kantone (Bern, Luzern, Freiburg und Waadt) haben die Gemeinden ermächtigt, die Versicherungspflicht einzuführen. In beiden Fällen haben die Versicherungspflichtigen die Möglichkeit, sich einer staatlichen oder kommunalen Kasse anzuschliessen, falls sie es nicht vorziehen, einer privaten Kasse beizutreten. In den übrigen Kantonen (Schwyz, Obwalden, Appenzell I.-Rh., Graubünden, Aargau und Wallis) beruht der Beitritt zu den Arbeitslosenkassen auf Freiwilligkeit.

Die Einführung der Nothilfe ist den Kantonen überlassen. Von dieser Möglichkeit haben bisher 17 Kantone Gebrauch gemacht. Abgesehen von den wenigen, vorwiegend landwirtschaftlichen Kantonen, welche bisher die Nothilfe noch nicht eingeführt haben, können somit sämtliche Arbeitslose, gleichgültig, ob sie vorher versichert waren oder nicht, in den Genuss von Unterstützungsleistungen gelangen.

2. Die Initiative geht über das bisherige System der Arbeitslosenversicherung und Arbeitslosenfürsorge weit hinaus. Sie will nicht nur dem arbeitslosen Arbeitnehmer, sondern jedem «arbeitswilligen Schweizerbürger» schlechthin, also auch Landwirten, Gewerbetreibenden und Angehörigen der liberalen Berufe, einen Anspruch auf Verdienstersatz zuerkennen, solange ihnen keine angemessene Arbeit zugewiesen werden kann. Auch Personen, die bisher noch gar nicht erwerbstätig waren, aber aus irgend einem Grunde eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen wünschen, könnten somit Verdienstersatz beanspruchen, wenn ihnen kein Arbeitsplatz vermittelt werden kann. Das Recht auf Verdienstersatz krankt somit, was den Kreis der Anspruchsberechtigten anbelangt, an den gleichen Unklarheiten wie das Recht auf Arbeit, auf die wir schon oben hingewiesen haben.

Auch das Verhältnis zwischen Recht auf Arbeit, Vollbeschäftigung und Anspruch auf Verdienstersatz bleibt unklar. Da das Recht des Arbeitswilligen auf Verdienstersatz nur besteht, «solange das Recht auf angemessene Arbeit nicht verwirklicht werden kann», könnte angenommen werden, dass es sich

<sup>1)</sup> A. S. 58, 648.

<sup>2)</sup> A. S. 58, 1216.

um eine Hilfsmassnahme handelt, die dahinfällt, wenn einmal das eigentliche Ziel der Initiative, die dauernde Vollbeschäftigung, erreicht ist. Andererseits rechnen die Initianten anscheinend selbst mit einer gewissen «normalen Mindestarbeitslosigkeit», so dass das Recht auf Verdienstersatz doch eine dauernde Institution bilden müsste.

Hinsichtlich der Ausgestaltung dieses Anspruches auf Verdienstersatz bestimmt die Initiative lediglich, dass es sich um einen Rechtsanspruch handle, dass der Verdienstersatz «ausreichend» zu bemessen sei, und dass damit die Verpflichtung des Arbeitswilligen zur Teilnahme an Fortbildungs- und Umschulungskursen verbunden werden könne. Solche Umschulungskurse werden auf Grund der Verordnung vom 28. Mai 1940<sup>1)</sup> über Massnahmen zur Regulierung des Arbeitsmarktes und zur beruflichen Förderung von Arbeitslosen von Kantonen, Gemeinden und Verbänden organisiert und vom Bund subventioniert. Der bereits erwähnte Bundesratsbeschluss vom 14. Juli 1942 ermächtigt überdies das eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement, Massnahmen zur Förderung der Aus- und Weiterbildung sowie der Umschulung von Arbeitslosen zu treffen. Diese Massnahmen können ausnahmsweise auch auf Personen ausgedehnt werden, die noch nicht arbeitslos sind, aber von Arbeitslosigkeit unmittelbar bedroht sind. Von dieser Ermächtigung wurde bisher kein Gebrauch gemacht. Ebenso sind wir bisher ohne einen Zwang zum Besuch solcher Kurse ausgekommen, während die Initiative einen solchen vorsieht, so dass unter Umständen auch Selbständigerwerbende, wenn sie Anspruch auf Verdienstersatz erheben wollen, sich die Umschulung auf eine unselbständige Tätigkeit gefallen lassen müssten.

3. Über die Organisation dieser «Verdienstersatzordnung für Arbeitslose» und über die Aufbringung der Mittel enthält die Initiative keine nähere Angaben. Der Bund könnte somit eine besondere Bundesanstalt nach dem Vorbild der Schweizerischen Unfallversicherungsanstalt errichten; er könnte auch die Auszahlung des Verdienstersatzes den Arbeitsämtern der Kantone und Gemeinden oder den Ausgleichskassen der Lohn- und Verdienstersatzordnung übertragen; er könnte sich aber auch darauf beschränken, ein allgemeines Obligatorium der Arbeitslosenversicherung einzuführen und es jedem einzelnen überlassen, welcher der bestehenden oder neu zu schaffenden Kassen er sich anschliessen will. Ebenso hätte der Bund in bezug auf die Finanzierung vollkommen freie Hand. Er könnte eine beitragsfreie Versicherung einführen, ähnlich wie die Militärversicherung, deren Leistungen ausschliesslich vom Bund getragen werden; er könnte aber auch Beiträge von allen erwerbsfähigen Schweizerbürgern erheben oder daneben die Kantone und die Arbeitgeber zu Beitragsleistungen heranziehen. Alle diese Möglichkeiten sind mit dem Wortlaut der Initiative vereinbar.

Unabhängig von der Organisation und der Art der Mittelbeschaffung, die schliesslich gewählt würden, müsste der Anspruch auf Verdienstersatz, auch

<sup>1)</sup> A. S. 56, 529.

wenn er niedriger bemessen wird als der bisherige Verdienst, zeitlich begrenzt werden, wenn er nicht einfach auf eine dauernde Versorgung durch den Staat hinauslaufen soll. Der Arbeitslose müsste deshalb dazu verhalten werden können, zumutbare Arbeit anzunehmen, wie dies heute schon bei der Arbeitslosenversicherung der Fall ist. Praktisch gesehen, würde somit dieses Recht auf Verdienstersatz nichts anderes als die Einführung des allgemeinen Obligatoriums der Arbeitslosenversicherung bedeuten, das im Unterschied zur gegenwärtigen Ordnung auch die Selbständigerwerbenden umfassen und vom Bund statt von den Kantonen statuiert würde. Auch darin würde wieder ein Eingriff in die Zuständigkeit der Kantone liegen, die bisher das Recht besaßen, öffentliche Arbeitslosenversicherungskassen zu errichten und das Obligatorium der Arbeitslosenversicherung für ihr Gebiet auszusprechen und dieses Recht nach Art. 34<sup>ter</sup>, Abs. 3, der neuen Wirtschaftsartikel auch behalten sollen.

## **VI. Krisenverhütung und Arbeitsbeschaffung auf Grund der neuen Wirtschaftsartikel.**

1. Bereits in unserem Zwischenbericht vom 20. Mai 1944 über die vorbereitenden Massnahmen der Arbeitsbeschaffung haben wir darauf hingewiesen, dass die Einstellung des Staates zum Problem der Massenarbeitslosigkeit in den letzten Jahren sich grundlegend gewandelt hat. Noch zu Beginn der Weltwirtschaftskrise glaubte die Allgemeinheit ihre Pflichten gegen die von der Arbeitslosigkeit Betroffenen erfüllt zu haben, wenn sie ihnen eine Unterstützung gewährte, die ihnen den allernotwendigsten Existenzbedarf sicherte. Obschon staatliche Arbeitsbeschaffungsmassnahmen in der Schweiz nicht erst in den letzten Jahren, sondern schon während und unmittelbar nach dem ersten Weltkrieg durchgeführt wurden, war man doch lange Zeit der Ansicht, dass die Arbeitslosenunterstützung die billigere und für den Staat auf die Dauer tragbarere Krisenfürsorge sei als die Arbeitsbeschaffung. Erst die Massenarbeitslosigkeit der Jahre 1935 und 1936 hat eine grundlegende Wandlung in der Einstellung zum Arbeitslosenproblem herbeigeführt. Schon vor Beginn des zweiten Weltkrieges hatte sich bei Behörden und Volk die Ansicht durchgerungen, dass der Arbeitsbeschaffung vor der blossen Arbeitslosenunterstützung entschieden der Vorrang gebühre. Wir erinnern an unsere Botschaft vom 7. Juni 1938 über den Ausbau der Landesverteidigung und zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, in der dieser Gesichtspunkt mit aller Deutlichkeit zum Ausdruck gebracht wurde.

2. Bei der Revision der Wirtschaftsartikel, die in jener Zeit in Angriff genommen wurde, machte sich deshalb das Bedürfnis geltend, die Arbeitsbeschaffungsmassnahmen des Bundes verfassungsmässig zu verankern. Bereits in der Botschaft vom 10. September 1937 wurde ausgesprochen, dass sich der Bund nicht darauf beschränken dürfe, eine schon vorhandene Arbeitslosigkeit zu bekämpfen, sondern Vorkehrungen treffen müsse, um dem Eintritt einer künftigen Arbeitslosigkeit nach Möglichkeit vorzubeugen. Damit war ausgesprochen,

dass der Staat eine gewisse Verantwortung für die Beeinflussung des Konjunkturverlaufes trage. Der Art. 34<sup>ter</sup> der neuen Wirtschaftsartikel in der Fassung vom 21. September 1939 übertrug daher dem Bund die Aufgabe, in Zeiten gestörter Wirtschaft die Arbeitslosigkeit zu bekämpfen und deren Folgen zu mildern und gab ihm die Befugnis, über die Arbeitsbeschaffung Vorschriften zu erlassen.

Inzwischen hatte sich unter dem Einfluss der Kriegsereignisse und der nach Kriegsende befürchteten Arbeitslosigkeit die Auffassung durchgesetzt, dass es nicht genüge, wenn der Staat erst in Zeiten gestörter Wirtschaft eine bereits eingetretene Arbeitslosigkeit bekämpfe; er müsse vielmehr durch geeignete Vorkehren den Ausbruch einer drohenden Krise und Beschäftigungslosigkeit nach Möglichkeit zu verhindern suchen. Zu diesem Zwecke haben wir bereits im Frühjahr 1941 einen Delegierten für Arbeitsbeschaffung eingesetzt und am 7. Oktober 1941, am 29. Juli 1942 und am 6. August 1943 grundlegende Beschlüsse über die Finanzierung und die Neuordnung der Arbeitsbeschaffung gefasst, durch die ein umfassendes Gesamtprogramm nicht nur für die eigentliche Arbeitsbeschaffung, sondern auch für die allgemeine Förderung der Wirtschaft aufgestellt wurde.

Die neue Vorlage über die Revision der Wirtschaftsartikel vom 3. August 1945 trug dieser weitergehenden Auffassung Rechnung. Sie nahm einen besondern Art. 31<sup>quinquies</sup> auf, der dem Bund die Pflicht auferlegt, in Verbindung mit den Kantonen und der privaten Wirtschaft «Massnahmen zur Verhinderung drohender und zur Bekämpfung eingetretener Arbeitslosigkeit» zu treffen und ihn ausserdem ermächtigt, Vorschriften über die Arbeitsbeschaffung zu erlassen. Im Bestreben, den Wünschen der Urheber beider Initiativen entgegenzukommen, gingen die eidgenössischen Räte noch einen Schritt weiter und verpflichteten den Bund, Massnahmen zur Verhütung von Wirtschaftskrisen zu treffen. In der endgültigen Formulierung lautet der Art. 31<sup>quinquies</sup> nun wie folgt:

«Der Bund trifft in Verbindung mit den Kantonen und der privaten Wirtschaft Massnahmen zur Verhütung von Wirtschaftskrisen und nötigenfalls zur Bekämpfung eingetretener Arbeitslosigkeit. Er erlässt Vorschriften über die Arbeitsbeschaffung.»

An Stelle einer blossen Ermächtigung, in Zeiten gestörter Wirtschaft die Arbeitslosigkeit zu bekämpfen, ist ein imperatives Mandat getreten, das dem Bund die Pflicht auferlegt, vorsorgliche Massnahmen zur Verhütung von Wirtschaftskrisen zu treffen. Der Bund geht damit an die Grenzen dessen, was vernünftigerweise von ihm erwartet werden darf. Welche Massnahmen jeweils zu ergreifen sind, kann im Verfassungsartikel nicht gesagt werden. Nach dem Wortlaut des Art. 31<sup>quinquies</sup> können darunter alle Massnahmen verstanden werden, die geeignet erscheinen, einer allfälligen Krise entgegenzuwirken, soweit sie nicht mit andern Verfassungsbestimmungen in Widerspruch stehen. Es gehören dazu nicht nur Massnahmen zum Zwecke der Arbeits-

beschaffung, sondern auch solche auf dem Gebiete der Finanz-, Steuer-, Handels- und Sozialpolitik, die geeignet sind, dem Ziel der Verhütung von Wirtschaftskrisen zu dienen.

3. Der neue Art. 31<sup>quinqutes</sup> schafft nicht nur die verfassungsmässige Grundlage für die bisher ergriffenen und allfällige spätere Arbeitsbeschaffungsmassnahmen, sondern gibt dem Bund auch die Möglichkeit, eine aktive Konjunkturpolitik zu betreiben. Da sich die Wirtschaftskrisen in erster Linie in Form von Massenarbeitslosigkeit äussern, wird mit der Verhütung von Wirtschaftskrisen gleichzeitig auch der Eintritt einer neuen Massenarbeitslosigkeit verhindert.

Die Arbeitslosen geben sich heute mit blossen Unterstützungen, sie mögen noch so ausreichend bemessen sein, nicht mehr zufrieden. Sie wollen unter allen Umständen den moralisch zermürbenden Wirkungen der Dauerarbeitslosigkeit entgehen und verlangen, dass ihnen die Möglichkeit geboten wird, durch positive Mitwirkung im Wirtschaftsprozess ihren Lebensunterhalt zu verdienen. Aus diesem elementaren Verlangen, seine Arbeitskraft betätigen zu können, ist der Ruf nach einem «Recht auf Arbeit» entsprungen. Dieses Ziel kann jedoch, wie wir bereits dargelegt haben, nicht durch Aufnahme einer Verfassungsbestimmung, die dem Einzelnen ein Recht auf Arbeit verspricht, erreicht werden. Ebensowenig kann der Bund die Pflicht übernehmen, die dauernde Vollbeschäftigung der Wirtschaft sicherzustellen. Ein Antrag, der den Bund verpflichten wollte, ausser zur Verhütung von Wirtschaftskrisen auch «Massnahmen zur Sicherung einer Vollbeschäftigung» zu treffen, wurde vom Nationalrat bei der Beratung der Wirtschaftsartikel mit Recht abgelehnt. Die einzig mögliche Aufgabe, die dem Bund überbunden werden kann, besteht in der Schaffung von Arbeitsmöglichkeiten, indem der Bund mit den Mitteln der allgemeinen Wirtschaftspolitik den Gang der Wirtschaft so zu beeinflussen versucht, dass die Privatwirtschaft in der Lage ist, genügend Arbeitsplätze zur Verfügung zu stellen und, soweit dies nicht der Fall ist, mit Arbeitsbeschaffungsmassnahmen einspringt.

Schon bisher hat der Bund zahlreiche Massnahmen in diesem Sinne ergriffen. Es ist durchaus möglich, sie in Zukunft noch weiter auszugestalten und die entsprechenden Vorkehren auf den Gebieten der Wirtschafts-, Sozial- und Finanzpolitik noch besser zu koordinieren. Infolge der Exportabhängigkeit unserer Wirtschaft wird jedoch unsere Binnenkonjunktur immer an den Weltmarkt gebunden bleiben. Gewisse Schwankungen des Beschäftigungsgrades werden deshalb in Kauf genommen werden müssen. Unser Bestreben muss, im Rahmen der bestehenden Möglichkeiten, dahin gehen, die unvermeidlichen Schwankungen auf ein erträgliches Mass herabzusetzen und die Entstehung einer Massenarbeitslosigkeit unter allen Umständen zu vermeiden. In diesem Sinne ist die Verhütung von Wirtschaftskrisen eine staatspolitische Notwendigkeit, da der Eintritt einer neuen Massenarbeitslosigkeit den Bestand der sozialen Ordnung in Frage stellen müsste.

Abgesehen von diesen staatspolitischen Überlegungen drängt sich die Verhütung der Arbeitslosigkeit auch aus rein wirtschaftlichen Erwägungen auf. Ein Maximum an Volkswohlstand lässt sich nur erreichen, wenn wir alle unsere Produktionsmöglichkeiten ausnutzen. Jede Beschäftigungslosigkeit muss deshalb den möglichen Volkswohlstand mindern. Die Verhütung von Wirtschaftskrisen dient deshalb auch dem in Art. 31<sup>bis</sup>, Abs. 1, aufgestellten Ziel der Wirtschaftspolitik des Bundes, der «Mehring der Wohlfahrt des Volkes und der wirtschaftlichen Sicherung der Bürger».

Abschliessend stellen wir fest, dass die neuen Wirtschaftsartikel dem Bund die notwendigen Kompetenzen geben, um im Rahmen der bestehenden Wirtschaftsverfassung die geeigneten Massnahmen zur Verhütung von Wirtschaftskrisen und zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit zu ergreifen. Dagegen können wir nicht Hand dazu bieten, Versprechungen in die Verfassung aufzunehmen, die in der vorgeschlagenen Form überhaupt nicht verwirklicht werden könnten oder deren Verwirklichung tiefgreifende Änderungen der Struktur von Staat und Wirtschaft zur Folge hätte, die mit dem Wesen unseres Staates nicht vereinbar wären. Wir empfehlen Ihnen deshalb, das Initiativbegehren Volk und Ständen mit dem Antrag auf Verwerfung zu unterbreiten und fügen diesem Bericht einen entsprechenden Beschlussesentwurf bei.

Genehmigen Sie, Herr Präsident, hochgeehrte Herren, die Versicherung unserer vollkommenen Hochachtung.

Bern, den 24. Juni 1946.

Im Namen des schweiz. Bundesrates,

Der Bundespräsident:

**Kobelt.**

Der Vizekanzler:

**Ch. Oser.**

---

(Entwurf.)

## Bundesbeschluss

über

### das Volksbegehren betreffend das „Recht auf Arbeit“.

Die Bundesversammlung  
der schweizerischen Eidgenossenschaft,

nach Einsicht des Volksbegehrens betreffend das «Recht auf Arbeit» und eines Berichtes des Bundesrates vom 24. Juni 1946,  
gestützt auf Art. 121 ff. der Bundesverfassung und Art. 8 ff. des Bundesgesetzes vom 27. Januar 1892 über das Verfahren bei Volksbegehren und Abstimmungen betreffend die Revision der Bundesverfassung,

beschliesst:

#### Art. 1.

Das Volksbegehren betreffend das «Recht auf Arbeit» wird der Abstimmung des Volkes und der Stände unterbreitet. Dieses Volksbegehren lautet wie folgt: «Die unterzeichneten stimmberechtigten Schweizerbürger verlangen auf dem Wege der Volksinitiative, dass Art. 32 der Bundesverfassung lauten soll wie folgt:

Art. 32: Das Recht auf Arbeit ist jedem arbeitsfähigen Schweizerbürger nach folgenden Grundsätzen gewährleistet:

1. Der Bund hat unter Heranziehung der Kantone, Gemeinden und Berufsorganisationen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer die dauernde Vollbeschäftigung der nationalen Arbeitskraft bei existenzsichernder Entlohnung mit allen Mitteln zu sichern.

Die Autonomie der Kantone bei der Verwirklichung des Rechts auf Arbeit ist weitgehend zu wahren.

2. Die private Initiative zur Bereitstellung und Durchführung ausreichender Arbeit ist zu fördern und durch eine planmässige Kredit- und Finanzpolitik zu unterstützen.

Soweit es die Erhaltung der Vollbeschäftigung erfordert, sind öffentliche Arbeiten und deren Finanzierung vorzubereiten.

3. Solange das Recht des Arbeitswilligen auf angemessene Arbeit nicht verwirklicht werden kann, hat er Anspruch auf ausreichenden Verdienst-

ersatz. Damit kann die Verpflichtung zur Teilnahme an Fortbildungs- und Umschulungskursen verbunden werden.

Dieser Verfassungsartikel tritt innerhalb zwei Jahren nach seiner Annahme in Kraft.

Der Bund trifft auf dem Wege der Gesetzgebung die nähern Bestimmungen.»

Art. 2.

Dem Volke und den Ständen wird die Verwerfung des Volksbegehrens beantragt.

Art. 3.

Der Bundesrat ist mit der Vollziehung dieses Bundesbeschlusses beauftragt. Er wird ermächtigt, im Fall der Annahme des Volksbegehrens die vorgeschlagene Verfassungsbestimmung als Art. 34<sup>quinquies</sup> zu bezeichnen.



## **Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Volksbegehren betreffend das „Recht auf Arbeit“. (Vom 24. Juni 1946.)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1946
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	14
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	5066
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	04.07.1946
Date	
Data	
Seite	773-800
Page	
Pagina	
Ref. No	10 035 580

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.