

Bundesblatt

Bern, den 20. Oktober 1975 127. Jahrgang Band II

Nr. 42

Erscheint wöchentlich. Preis: Inland Fr. 75.– im Jahr, Fr. 42.50 im Halbjahr, Ausland Fr. 91.– im Jahr, zuzüglich Nachnahme- und Postzustellungsgebühr. Inseratenverwaltung: Permedia, Publicitas-Zentraldienst für Periodika, Hirschmattstrasse 36, 6002 Luzern, Tel. 041/23 66 66

75.076

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend Änderung der Bundesverfassung für eine Neukonzeption der Arbeitslosenversicherung

(Vom 3. September 1975)

Sehr geehrter Herr Präsident,
sehr geehrte Damen und Herren,

Wir unterbreiten Ihnen hiermit die Botschaft zum Entwurf eines neuen Artikels der Bundesverfassung über die Arbeitslosenversicherung (bisher Art. 34^{ter} Abs. 1 Bst. f und Abs. 3: neu Art. 34^{novies}).

1 Übersicht

Das geltende System der Arbeitslosenversicherung ist historisch bedingt. Aus den Krisenzeiten der dreissiger Jahre hervorgegangen, stellt es das Ergebnis gruppenweiser Vorsorge gegen Einkommenseinbusse bei konjunktureller Arbeitslosigkeit dar. Die Wirtschaft steht jedoch heute, wie die Entwicklung in den letzten Jahren gezeigt hat, vor zusätzlichen Problemen, insbesondere der strukturellen Arbeitslosigkeit. Dementsprechend müssen auch an die Versicherung neue Anforderungen gestellt werden. Nach Abklärung der grundlegenden Bedürfnisse, denen ein modernes System der Arbeitslosenversicherung in unserem Lande entsprechen sollte, hat eine vom Bundesrat eingesetzte Expertenkommission ein Modell für eine Neukonzeption der Arbeitslosenversicherung entworfen. Zur Verwirklichung dieses Projektes bedarf es jedoch einer Verfassungsänderung. Der Entwurf für eine neue Verfassungsbestimmung wurde den Kantonsregierungen, den politischen Parteien und den Spitzenverbänden der Wirtschaft zur Vernehmlassung unterbreitet: er löste ein positives Echo aus und fand im allgemeinen Zustimmung.

Die vorliegende Botschaft wird durch einen kurzen Überblick über die Vorgeschichte des neuen Artikels 34^{novies} eingeleitet. Dann wird anhand der Erfahrun-

gen und unter Darlegung der arbeitsmarktlichen Entwicklung die Notwendigkeit einer Neuordnung der Arbeitslosenversicherung und eines Ausbaus der verfassungsmässigen Grundlage dargelegt und begründet. Im weitern wird umschrieben, auf welche Weise nach Auffassung der Expertenkommission die Mängel und Lücken des heutigen Systems behoben werden könnten und welches die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens waren. Schliesslich folgen die Erläuterungen über die Neufassung des Verfassungsartikels auf Grund der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens.

2 Allgemeiner Teil

21 Ausgangslage

211 Historische Entwicklung

Die Entwicklung der Arbeitslosenversicherung nahm ihren Anfang mit der Gründung einzelner Arbeitslosenkassen um die Jahrhundertwende. Den ersten von Arbeitnehmerverbänden in den achtziger Jahren gegründeten privaten Unterstützungskassen folgten kommunale Kassen in den Städten Bern (1893) und St. Gallen (1894), als erste öffentliche Arbeitslosenkassen in Europa, sowie paritätische Kassen. Diese Kassen beruhten fast durchwegs auf dem Prinzip der Freiwilligkeit und erfassten nur einen sehr geringen Teil der Unselbständigerwerbenden. Sie dienten der Abdeckung eines Teils des Einkommensverlustes infolge Arbeitslosigkeit. Schon früh begannen einzelne Kantone, Arbeitslosenkassen finanziell zu unterstützen. Demgegenüber verhielt sich der Bund auf diesem Gebiet bis zum Ersten Weltkrieg völlig abseits. Erstmals im Jahre 1915 leistete er den Kassen finanzielle Hilfe in Form von Beiträgen an die ausbezahlten Taggelder. Den Grundstein für den Ausbau der schweizerischen Arbeitslosenversicherung bildete das Bundesgesetz vom 17. Oktober 1924 über die Beitragsleistung an die Arbeitslosenversicherung, das ein reiner Subventionserlass war.

Nach dem Ausbruch des Zweiten Weltkrieges setzte sich die Auffassung durch, dass sich der Bund nicht länger auf die blosse Subventionierung der Arbeitslosenversicherung beschränken könne. Gestützt auf die ausserordentlichen Kriegsvollmachten wurde daher der Bundesratsbeschluss vom 14. Juni 1942 über die Regelung der Arbeitslosenfürsorge während der Kriegskrisenzeit erlassen, der zum ersten Mal eine Zusammenfassung der die Arbeitslosenversicherung regelnden Bestimmungen in der Hand des Bundes brachte und vor allem die finanzielle Ordnung dieses Sozialwerkes auf neue Grundlagen stellte.

Nach dem Ende des Krieges galt es, die auf Vollmachtenrecht beruhende Regelung in die ordentliche Gesetzgebung überzuführen. Dafür musste zuerst die Verfassungsgrundlage geschaffen werden. Dies geschah im Rahmen der von Volk und Ständen am 6. Juli 1947 angenommenen Wirtschaftsartikel in Artikel 34^{ter}. Dabei wurde auf die bis dahin gewachsenen Strukturen der Versicherung Rücksicht genommen. Das hierauf erlassene Bundesgesetz vom 22. Juni 1951 über die Arbeitslosenversicherung ist, mit einigen seither erfolgten Änderungen, heute noch in Kraft.

212 Die geltende Verfassungsbestimmung

Das geltende Arbeitslosenversicherungsgesetz stützt sich auf Artikel 34^{ter} Absatz 1 Buchstabe *f* der Bundesverfassung, der dem Bund die Befugnis gibt, Vorschriften aufzustellen über die Arbeitslosenversicherung und die Arbeitslosenfürsorge. Diese Befugnis wird jedoch in Absatz 3 desselben Artikels von drei Seiten her eingeschränkt. Erstens ist die Durchführung der Arbeitslosenversicherung Sache öffentlicher und privater, sowohl paritätischer als auch einseitiger Kassen; ferner ist die Befugnis zur Errichtung öffentlicher Kassen den Kantonen vorbehalten; schliesslich untersteht die Einführung eines allgemeinen Versicherungsobligatoriums der Kompetenz der Kantone.

Der Vollständigkeit halber sei auch noch Artikel 31^{quinquies} der Bundesverfassung erwähnt, wonach der Bund in Verbindung mit den Kantonen und der privaten Wirtschaft Massnahmen zur Verhütung von Wirtschaftskrisen und nötigenfalls zur Bekämpfung von eingetretener Arbeitslosigkeit trifft und Vorschriften über die Arbeitsbeschaffung erlässt. Diese Verfassungsbestimmung hat wirtschafts- und bis zu einem gewissen Grad konjunkturpolitischen Charakter und ist wegen ihrer Ausrichtung auf die Bekämpfung bereits eingetretener Arbeitslosigkeit als Grundlage für die Arbeitslosenversicherung nicht geeignet.

213 Die wichtigsten Begehren um eine Änderung des Systems

Bereits seit mehreren Jahren wird in der Öffentlichkeit wie im eidgenössischen und in kantonalen Parlamenten an der geltenden Ordnung der Arbeitslosenversicherung Kritik geübt. Nachstehend werden die wichtigsten Vorstösse in den eidgenössischen Räten dargelegt.

Eine *Kleine Anfrage Wannner aus dem Jahre 1966* wies auf die rückläufige Zahl der Versicherten sowie auf die Verwaltungskosten hin, die trotz der Abnahme der Auszahlungen sehr hoch seien. Es wurde deshalb angeregt, eine rationelle Organisation der Versicherung zu schaffen, allenfalls unter Einbau in die AHV/IV, die Auszahlungen indessen den für die Arbeitsvermittlung zuständigen Arbeitsämtern zu übertragen. Gleichzeitig wurde die Ausdehnung des Versicherungsschutzes auf sämtliche Arbeitnehmer gewünscht.

Ein *Postulat Ketterer aus dem Jahre 1966* kritisierte insbesondere das dezentralisierte Versicherungssystem, das unverhältnismässig hohe Kosten verursache. Es wurde deshalb eine Verfassungsänderung beantragt mit dem Ziel, die Grundlagen zu einer wesentlichen Vereinfachung und Vereinheitlichung der Arbeitslosenversicherung ähnlich der AHV oder der SUVA herbeizuführen. Dabei sollte insbesondere auch geprüft werden, in welcher Weise die bestehenden Kassen und ihre Vermögen sowie der Kassenausgleichsfonds sinngemäss in ein rationelleres Versicherungssystem einzubauen wären.

Ein *Postulat Heil aus dem Jahre 1966* warf unter Hinweis auf die Rationalisierungsmassnahmen in den Betrieben und auf das dadurch in den Vordergrund gerückte Problem der technologischen Arbeitslosigkeit die Frage auf, ob nicht in

vermehrtem Masse Möglichkeiten zur beruflichen Umschulung und Weiterbildung geboten werden sollten. Es wurde angeregt zu prüfen, wie die Arbeitslosenversicherung in den Dienst der aufgezeigten Aufgabe gestellt werden könnte.

Ein *Postulat Berger-Zürich aus dem Jahre 1970* (übernommen von Nationalrat Baumgartner) verlangte einen Bericht über alle auf dem Gebiete der Arbeitslosenversicherung getroffenen und in Prüfung befindlichen Massnahmen. Unter den ausdrücklich erwähnten Fragen befanden sich insbesondere auch jene nach einer grundlegenden Neukonzipierung der Arbeitslosenversicherung und nach einer Änderung von Artikel 34^{ter} Absatz 3 der Verfassung betreffend die Durchführung der Arbeitslosenversicherung.

Ein *Postulat Mugny aus dem Jahre 1971* lud den Bundesrat ein, zusätzlich zum Postulat Berger zu prüfen, in welchem Mass die Arbeitslosenversicherung ihre Leistungen auch zur Förderung der beruflichen Umschulung und der ständigen Weiterbildung der Versicherten erbringen könnte.

Alle vier Postulate wurden angenommen.

214 Die auf Grund dieser Begehren durchgeführten Arbeiten

214.1 Das Projekt von 1971/72

Auf Grund der parlamentarischen Vorstösse erarbeitete das Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit im Auftrag des Bundesrates im Jahre 1971 ein Projekt für eine Neuordnung der Arbeitslosenversicherung, das im Februar 1972 gemäss Beschluss des Bundesrates den Kantonsregierungen, den politischen Parteien und den Wirtschaftsverbänden zur Vernehmlassung unterbreitet wurde.

Das Projekt sah im Hinblick auf eine Rationalisierung insbesondere die Schaffung eines zentralen Versicherungsträgers vor. Die damals bestehenden 153 verschiedenen unabhängigen Kassen sollten aufgelöst werden.

Das Vernehmlassungsverfahren ergab ein ausserordentlich uneinheitliches Bild. Fast jeder Aspekt des Projektes war umstritten. Einigkeit bestand nur insofern, als die Arbeitslosenversicherung allgemein als verbesserungsbedürftig betrachtet wurde. Über die Art und Weise der Verbesserung gingen jedoch die Meinungen weit auseinander; vielfach beschränkten sich die Vorschläge allerdings auf eher nebensächliche Punkte. Besonders umstritten war die vorgeschlagene Zentralisierung. Die Hochkonjunktur wirkte sich damals spürbar dämpfend auf den Reformwillen aus.

214.2 Das Projekt von 1974

Am 5. Juni 1973, zu einem Zeitpunkt, an dem die Wirtschaft unseres Landes noch durch eine ausgeprägte Konjunkturüberhitzung gekennzeichnet war und die Arbeitslosenversicherung in weiten Kreisen eher als Anachronismus betrachtet wurde, stellte das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement dem Bundesrat Antrag, das Projekt einer Neukonzeption weiterzuverfolgen. Angesichts des un-

einheitlichen Vernehmlassungsergebnisses wurde die Einsetzung einer Expertenkommission vorgeschlagen. Der Bundesrat stimmte dem Vorschlag zu, ernannte mit Beschluss vom 28. Januar 1974 die Kommission und gab ihr den Auftrag zu prüfen, wie die Arbeitslosenversicherung umgestaltet werden könnte mit dem Ziel, dass sie in Zukunft auch für präventive Zwecke zur Verfügung stehe und ihre gesamten Aufgaben auf möglichst rationelle Weise erfüllen könne. Dabei sollten die Lösungsmöglichkeiten in engem Zusammenhang mit der wirtschaftlichen und strukturellen Entwicklung gesehen werden. In diesem Sinne sollten unter Berücksichtigung der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens politisch realisierbare Vorschläge ausgearbeitet werden.

Am 28. März 1974 nahm die Expertenkommission, in der die Sozialpartner, die Kantone, die Wissenschaft und weitere Kreise vertreten waren, ihre Arbeit unter dem Vorsitz des Direktors des Bundesamtes für Industrie, Gewerbe und Arbeit auf. Im Verlaufe von sechs Sitzungen erarbeitete sie auf Grund der ihr gestellten Anforderungen ein Projekt für eine Neuordnung. Die Arbeiten der Expertenkommission wurden Ende 1974 abgeschlossen und sind im Bericht des Bundesamtes für Industrie, Gewerbe und Arbeit vom 23. Dezember 1974 an den Bundesrat ausführlich erörtert. Mit Beschluss vom 27. Januar 1975 nahm der Bundesrat von diesem Bericht Kenntnis, schloss sich in den wenigen strittigen Punkten der Mehrheit der Expertenkommission an und beauftragte das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement, im Einvernehmen mit dem Eidgenössischen Finanz- und Zolldepartement Botschaft und Antrag an die eidgenössischen Räte auszuarbeiten mit dem Ziel, durch Änderung von Artikel 34^{ter} Absatz 3 der Bundesverfassung die Grundlage für eine Neukonzeption der Arbeitslosenversicherung zu schaffen.

22 Kritische Würdigung der Ausgangslage

221 Die Lage auf dem Arbeitsmarkt

221.1 Die bisherige Entwicklung

Nachdem unser Land über mehrere Jahrzehnte hinweg Vollbeschäftigung, ja Überbeschäftigung und konjunkturelle Überhitzung kannte, setzte im Herbst 1974 ein Konjunkturabschwung ein, der sich im Laufe der ersten Hälfte 1975 noch beschleunigt hat. Die Gesamtnachfrage nach schweizerischen Gütern und Dienstleistungen ging zurück, wobei auch die nicht primär betroffenen Zuliefer- und Abnehmerbranchen in Mitleidenschaft gezogen wurden. Gleichzeitig verschlechterte sich die Lage der Exportindustrie, vor allem infolge der weltweiten Rezession und des ausgeprägten Anstiegs des Frankenkurses. Die Entwicklung innerhalb und zwischen den einzelnen Branchen verlief anfänglich sehr unterschiedlich; später wurde auch in den zuerst nicht betroffenen Branchen eine Tendenz zur Nivellierung nach unten spürbar. Gleichzeitig verschärften sich deutlich die Schwierigkeiten im Zusammenhang mit den strukturellen Anpassungsprozessen, Ob gegen Ende 1975 ein Wiederaufschwung einsetzen wird, ist Mitte dieses Jahres nur schwer abzuschätzen.

Vorzeitiger Optimismus ist jedenfalls nicht angezeigt. Selbst wenn ein Anziehen der Wirtschaft stattfinden sollte, würde dieser Aufwärtstrend vom Arbeitsmarkt erst mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung nachvollzogen.

Die Entwicklung seit Herbst 1974 zeigt auf dem Arbeitsmarkt klare Auswirkungen. Die Statistik über die bei den Arbeitsämtern gemeldeten Ganzarbeitslosen und der offenen Stellen ergibt das nachfolgende Bild.

Ganzarbeitslose absolut und in Promillen der Unselbständigerwerbenden sowie offene Stellen

Jahr/Monat	Ganzarbeitslose		Offene Stellen
	absolut	in Promillen der Unselbständigerwerbenden	
<i>Jahresdurchschnitt:</i>			
1936	80 554	53,207	1 511
1940	14 784	9,765	3 673
1945	6 474	4,119	5 224
1950	9 599	5,495	3 392
1955	2 713	1,553	5 952
1960	1 227	0,572	6 393
1961	647	0,301	6 349
1965	299	0,139	5 250
1973	81	0,030	3 804
1974	221	0,082	2 774
<i>je Monatsende:</i>			
September 1974	92	0,034	2 396
Oktober 1974	249	0,093	2 186
November 1974	618	0,230	1 654
Dezember 1974	1 030	0,384	1 473
Januar 1975	2 129	0,793	2 081
Februar 1975	2 761	1,029	2 410
März 1975	4 008	1,494	2 602
April 1975	5 661	2,110	2 629
Mai 1975	6 527	2,433	2 805
Juni 1975	7 531	2,807	3 071

Zu diesen Ziffern sind vier Vorbehalte anzubringen. Erstens sind darin nur die bei den Arbeitsämtern angemeldeten Arbeitslosen enthalten; immerhin dürfte die Dunkelziffer infolge der Unsicherheit auf dem Arbeitsmarkt und der damit verbundenen Sensibilisierung der Werk tätigen heute eher kleiner sein als noch vor

wenigen Monaten. Zweitens ist in dieser Statistik die Teilarbeitslosigkeit, d. h. die Arbeitszeitverkürzung bei fortbestehendem Arbeitsverhältnis, nicht erfasst; Mitte des Jahres 1975 dürfte sich die Zahl der von Kurzarbeit Betroffenen zwischen 100 000 und 150 000 bewegen. Drittens sagt die Tabelle auch nichts aus über Beschäftigungsrückgänge, die in einer stillen Reduktion von Arbeitskraftreserven ausmünden; es handelt sich allgemein um die Nichtersetzung von Abgängen und insbesondere um die Entlassung von weiterbeschäftigten Pensionierten sowie in einem gewissen Rahmen von sogenannten Zweit- oder Drittverdienern. Schliesslich gelangt auch nicht zum Ausdruck, wie viele der bisherigen Arbeitsstunden für Arbeit auf Lager oder für Aushilfsarbeiten aufgewendet wurden und wie lange solche Arbeiten noch andauern können.

Trotz diesen Vorbehalten vermitteln die Statistiken einen klaren Eindruck von der Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt. Auch wenn die Zahl der Arbeitslosen, sowohl absolut als auch prozentual gesehen, im Vergleich zu andern europäischen Industriestaaten, die drei bis mehr als zwölf Prozent Arbeitslose aufweisen, im Moment gering erscheinen mag, so ist doch angesichts des immer deutlicher werdenden Trends eine angemessene Vorsorge unerlässlich.

221.2 *Ausblick*

Kurz- und mittelfristig muss mit der Möglichkeit gerechnet werden, dass in unserem Lande die Gesamtnachfrage vorderhand rückläufig bleiben und die Situation auf dem Arbeitsmarkt sich noch weiter verschlechtern wird. Aber auch auf lange Sicht ist die Möglichkeit erneuter Einbrüche nicht auszuschliessen. Die weltwirtschaftliche Lage ist labiler und störungsanfälliger geworden. Dies gilt sowohl für den Währungsbereich als auch für die Versorgung mit Rohstoffen und Energieträgern. Zudem sind gravierende und schwer überschaubare politische Imponderabilien in Rechnung zu stellen.

Neben dem Konjunkturrückgang wird es in unserer Wirtschaft unvermeidlicherweise zu weiteren strukturellen Umschichtungen kommen. In zahlreichen Betrieben werden Umstellungen unumgänglich sein; Produktionszweige werden eingeschränkt oder sogar aufgegeben werden müssen. Betriebsschliessungen sind in diesem Zusammenhang möglich, ja sogar wahrscheinlich. Es ist somit, unabhängig von der gegenwärtigen Konjunkturlage, auf längere Sicht mit einer gewissen mehr oder weniger stark ausgeprägten strukturellen oder technologischen Arbeitslosigkeit zu rechnen.

Zur Bewältigung dieser Situation bedarf es einerseits einer entsprechenden Konjunktur- und Wirtschaftspolitik und andererseits einer neu zu konzipierenden Arbeitslosenversicherung.

Durch die Konjunktur- und Wirtschaftspolitik werden Problembereiche wie Krisenbekämpfung und Arbeitsbeschaffung, Geld- und Kreditpolitik, Finanzpolitik und Aussenwirtschaft berührt. Ob und inwieweit die in der Verfassung verankerten konjunkturpolitischen Kompetenzen des Bundes dazu ausreichen, steht in diesem Zusammenhang nicht zur Diskussion. Zweifellos ist es jedoch nicht Auf-

gabe der Arbeitslosenversicherung, die Lücken im konjunkturpolitischen Dispositiv zu schliessen. Die Versicherung hat vielmehr dem einzelnen Arbeitnehmer im Falle von Arbeitslosigkeit den Verdienstausfall in angemessenem Grade zu decken und ihm zwecks Verhütung von Arbeitslosigkeit durch finanzielle Leistungen die Ausschöpfung vorhandener Arbeitsmöglichkeiten zu erleichtern.

Infolge der ungewissen Aussichten auf dem Arbeitsmarkt wird die Bereitstellung einer rationellen Arbeitslosenversicherung mit personell und materiell umfassendem Versicherungsschutz unerlässlich. Es kann ernsthaft nicht bezweifelt werden, dass das heutige System den Anforderungen, die an eine moderne Arbeitslosenversicherung gestellt werden müssen, nicht mehr genügt. Für die gegenwärtigen und kommenden Verhältnisse sind insbesondere der Versicherungsgrad und die Risikobasis ungenügend und der Versicherungszweck zu eng; zudem ist das heutige System eindeutig zu kompliziert und zuwenig rationell.

222 Mängel und Lücken des heutigen Systems

222.1 Ungenügender Versicherungsgrad

Im Dezember 1970 wurden in der Schweiz anlässlich der Volkszählung insgesamt 2,683 Millionen Arbeitnehmer gezählt; davon waren Ende Juni 1974 nur 19,8 Prozent gegen Arbeitslosigkeit versichert; Ende Dezember waren es 20,3 und Ende März 1975 22,1 Prozent. Der bescheidene Versicherungsgrad ist auf verschiedene Gründe zurückzuführen. Auf der einen Seite hatten die Kantone die ihnen von der Verfassung eingeräumte Kompetenz zur Einführung von Versicherungsobligatorien teilweise überhaupt nicht und teilweise nur in bescheidenem Umfang ausgeschöpft. Auf der andern Seite fehlte bei den Arbeitnehmern angesichts der lange dauernden sehr günstigen Beschäftigungslage weitgehend der Anreiz, von der bundesrechtlich vorgesehenen Möglichkeit zur freiwilligen Versicherung Gebrauch zu machen. Dazu kommt, dass in Kantonen ohne Versicherungsobligatorium und somit ohne öffentliche Kasse die Aufnahme in die Versicherung bis jetzt meistens nur möglich war bei gleichzeitigem Beitritt zu einer – über eine Kasse verfügenden – Gewerkschaft.

In letzter Zeit haben die Kantone, teils aus eigener Initiative, teils den Anforderungen des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements folgend, erfreulicherweise zahlreiche Bemühungen zur Verbesserung der Versicherungsobligatorien unternommen. Bei aller Anerkennung dieser Bestrebungen muss jedoch eindeutig festgestellt werden, dass dadurch zwar die momentane Lage etwas verbessert, das Problem jedoch nicht gelöst ist. Auch heute bestehen zwischen den verbesserten kantonalen Regelungen grosse Unterschiede. Diese Zersplitterung und der damit verbundene Mangel an Harmonisierung fällt um so schwerer ins Gewicht, als auch in kommenden Jahren mit stark zunehmender Mobilität der Arbeitskräfte gerechnet werden muss.

Der dringliche Bundesbeschluss vom 20. Juni 1975 über Massnahmen auf dem Gebiete der Arbeitslosenversicherung und des Arbeitsmarktes zur Bekämp-

fung von Beschäftigungs- und Einkommenseinbrüchen (AS 1975 1078) wird zwar mittelbar zur Verbesserung des Versicherungsgrades beitragen, und wegen der ungewissen Wirtschaftslage ist auch die Zahl der freiwilligen Beitritte angestiegen. Aber auch dies stellt keine langfristige Lösung des Problems dar. Wie die Erfahrungen zeigen, kann ohne eine bundesrechtlich festgelegte allgemeine Versicherungspflicht auf die Dauer kein ausreichender Versicherungsschutz erzielt werden.

222.2 *Zu enger Versicherungszweck*

Die heutige, historisch bedingte Arbeitslosenversicherung ist darauf ausgerichtet, für die Arbeitnehmer die wirtschaftlichen Folgen der Arbeitslosigkeit durch Gewährung von Taggeldern zu mildern. Dies entsprach den Bedürfnissen der Krisenzeit mit allgemeiner, weitverbreiteter Arbeitslosigkeit. Für die heutigen und insbesondere auch für die künftig zu erwartenden Verhältnisse, bei denen vermehrt mit struktureller und technologischer Arbeitslosigkeit zu rechnen ist, muss die Zielsetzung erweitert werden.

Sowohl von der Versicherung als auch von der Volkswirtschaft und vom Versicherten her gesehen ist es unerwünscht, dass Arbeitslosentaggelder ausbezahlt werden, solange noch Arbeitsmöglichkeiten vorhanden sind. Seit jeher stand deshalb die Arbeitsvermittlung im Vordergrund. Es kommt nun hinzu, dass infolge der beschleunigten strukturellen Änderungen in der Wirtschaft die blosser Vermittlung häufig nicht mehr ausreicht, weil die Weiterexistenz von gewissen Berufen und Branchen im bisherigen Umfang in Frage gestellt ist. Es wird deshalb in vielen Fällen unumgänglich sein, einem Arbeitsuchenden bei der Arbeitsaufnahme entweder in andern Gegenden oder in andern Berufen durch Gewährung finanzieller Leistungen für Displacementskosten, Anlehre, Umschulungen und ähnliches behilflich zu sein. Es gilt mit andern Worten, die Mobilität der Arbeitnehmer im Rahmen des wirtschaftlich und sozial Verantwortbaren zu fördern. Dabei muss immer unter sorgfältiger Berücksichtigung von arbeitsmarkt- und regionalpolitischen Überlegungen in jedem einzelnen Falle geklärt werden, ob die Voraussetzungen für die Gewährung von Förderungsmassnahmen in objektiver und in subjektiver Hinsicht vorliegen. In objektiver Beziehung ist die Situation des Arbeitsmarktes zu würdigen; es ist zu prüfen, ob und wieweit am bisherigen Ort beziehungsweise im bisherigen Beruf noch Beschäftigungsmöglichkeiten bestehen und ob an einem andern Ort beziehungsweise in einem andern Beruf noch gute Beschäftigungsaussichten vorhanden sind. In subjektiver Hinsicht muss eine Verbesserung der Vermittlungsfähigkeit des betreffenden Arbeitnehmers zu erwarten sein. Dabei versteht es sich von selbst, dass eine Umschulung gegen den Willen des betreffenden Arbeitnehmers nicht in Frage kommen kann.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass Umschulungen stets arbeitsmarktmässig gerechtfertigt sein müssen. Das bedeutet, dass die Frage der «éducation permanente», sofern man dieses System überhaupt einführen will, nicht im Rahmen der Arbeitslosenversicherung zu regeln ist.

So bedeutsam die Umschulung im Rahmen der Präventivmassnahmen sein kann, so wichtig ist auch die Erkenntnis, dass ihr, schon im Hinblick auf die zur Verfügung stehenden aufnahmefähigen Berufe und Branchen, natürliche Grenzen gesetzt sind. Zur Verwirklichung der umrissenen Zielsetzungen wird es aus allen diesen Gründen Aufgabe der Gesetzgebung sein, Umfang und Voraussetzungen für die Gewährung von Leistungen der Versicherung auf Grund der jeweiligen Anforderungen genau festzulegen.

In einem allerdings beschränkten Umfang sind übrigens Massnahmen zur Förderung der Mobilität der Arbeitskräfte bereits nach der heutigen Ordnung möglich. Um die erforderlichen Massnahmen gezielt und unter Berücksichtigung der Gesamtsituation durchführen zu können, bedarf es jedoch einer umfassenden organisatorischen und finanziellen Abstützung. Die Vielzahl der heutigen voneinander unabhängigen, meist entweder berufs-, beziehungsweise branchenorientierten oder aber regional oder gar betrieblich begrenzten Kassen bietet dazu eine absolut ungenügende Basis. Unerlässlich ist ferner eine durch Bundesrecht festgelegte allgemeine Versicherungspflicht, welche einen besseren regionalen und beruflichen Ausgleich des Risikos erlaubt.

Die Schaffung der notwendigen organisatorischen Basis bedeutet jedoch keineswegs, dass die Sozialpartner auf diesen Gebieten ausgeschaltet werden. Den Organisationen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer kommt bei der Lösung dieser Aufgabe sogar noch stärkeres Gewicht als bisher zu. Auf Grund ihrer Verbundenheit mit dem Wirtschaftsgeschehen auf der einen und mit den sozialen und beruflichen Verhältnissen auf der andern Seite sind sie am besten geeignet, die Bedürfnisse zu beurteilen und diese Massnahmen durchzuführen.

222.3 *Schmale Risikobasis der Kassen und unrationelles Verfahren*

Die einzelnen Kassen sind – abgesehen von einem gewissen beschränkten Finanzausgleich untereinander – finanziell unabhängig. Angesichts der meist einseitigen Zusammensetzung der Mitglieder dieser Kassen ist das Risiko bei branchenweisen Beschäftigungseinbrüchen sehr schlecht verteilt; das gilt insbesondere für Betriebskassen und für Kassen der Berufsverbände, oft aber auch für regionale Kassen. Schon zahlenmässig relativ bescheidene Arbeitsausfälle vermögen den Finanzhaushalt vieler Kassen aus dem Gleichgewicht zu bringen.

Als unrationell ist die geltende Arbeitslosenversicherung zweifellos schon deshalb zu bezeichnen, weil auch in Zeiten, in welchen kaum oder gar nicht Auszahlungen vorzunehmen sind, den Kassen im Zusammenhang mit der individuellen Mitgliedschaft der Versicherten umfangreiche administrative Aufgaben obliegen. Besonders zeitraubend wirkt sich dabei das – häufig mit Mahnungen und Nachforschungen verbundene – Beitragsinkasso aus. Als Beispiel mögen die Angaben aus dem Jahresbericht einer öffentlichen Kasse aus den sechziger Jahren dienen: Für die rund 40 000 Mitglieder mussten 31 000 Mahnungen und 4000 Zahlungsbefehle erlassen sowie 1700 Pfändungsbegehren, 600 Verwertungsbegeh-

ren und 2300 Lohnabzugsbegehren gestellt werden. Ebenso belastend wirkt das sogenannte Mutationswesen. Die individuelle Mitgliedschaft bei den einzelnen Kassen bewirkt, in Verbindung mit dem meist engen Tätigkeitsbereich der Kassen und der immer grösser werdenden Mobilität der Arbeitnehmer, dass laufend Ein- und Austritte registriert und bestätigt sowie Übertritte von einer Kasse zur andern gesichert werden müssen usw.

Hierauf ist es zurückzuführen, dass in den vergangenen Jahren trotz Überbeschäftigung und infolgedessen praktisch fehlender Auszahlungen die Arbeitslosenversicherungskassen unverhältnismässig hohe Verwaltungskosten auszuweisen hatten, was auf die Dauer nicht mehr zu verantworten ist.

222.4 Die Schwächen des Systems im Lichte der Erfahrungen der letzten Monate

Die Erfahrungen der letzten Monate und Wochen zeigen deutlich, dass sich im Rahmen des geltenden Systems wohl graduelle Verbesserungen vornehmen lassen, dass aber andererseits gewisse diesem immanente Schwächen nicht beseitigt werden können. Unter dem Druck der wirtschaftlichen Verhältnisse treten die nachfolgend umrissenen Schwächen nunmehr unerbittlich zutage.

Die Branchen werden durch die Rezession in sehr unterschiedlicher Weise betroffen. Während im sekundären Sektor Wirtschaftszweige wie z. B. Bauwirtschaft, Uhrenindustrie, Textilindustrie einen empfindlichen Rückschlag erlitten haben, ist der Dienstleistungssektor bis jetzt noch kaum betroffen worden. Diese differenzierte Entwicklung lässt im Rahmen des heutigen pluralistischen Kassensystems das Fehlen eines Risikoausgleichs deutlich in Erscheinung treten. Während eine ganze Reihe von Kassen finanziell noch keine Probleme haben, geraten andere zunehmend in Schwierigkeiten. Bei andauernder Rezession wird der Kassenausgleichsfonds des Bundes zur Erreichung des finanziellen Gleichgewichtes nicht genügen.

In engem materiellen Zusammenhang mit dem erforderlichen Risikoausgleich steht der Ruf nach vermehrter Solidarität unter den Versicherten. Unter dem Blickwinkel der sozialen Gerechtigkeit ist es unhaltbar, dass den Arbeitnehmern der von der Rezession betroffenen Branchen auf die Dauer eine sich vermindernde Abdeckung des Arbeitslosenversicherungsrisikos beziehungsweise eine Erhöhung der Beiträge zugemutet wird, während diese Garantie für die in den «guten» Wirtschaftszweigen und in öffentlichen Diensten Beschäftigten voll intakt bleibt.

Die schmale Basis und ungleiche Belastung bewirken ferner, dass einige Kassen mit Liquiditätsproblemen zu kämpfen haben. Es wurde eine seriöse Anlagepolitik befolgt: aber auch mündelsichere Wertpapiere lassen sich in einer Zeit der Inflation oft nur mit empfindlichen Verlusten versilbern. Die Bundesbehörden werden dieser Frage in den nächsten Wochen prioritäre Bedeutung beimessen.

Durch den dringlichen Bundesbeschluss wurden über eine Revision des Berufsbildungsgesetzes die bestehenden Möglichkeiten für die finanzielle Unterstüt-

zung von Umschulungen verbessert. Im Rahmen des heutigen Systems bleibt aber diese Verbesserung nur Stückwerk. Eine ausgewogene, auf die Erfordernisse des Arbeitsmarktes abgestimmte Lösung wird sich erst bei der Realisierung der Neukonzeption finden lassen. Die letzten Erfahrungen haben allerdings gezeigt, dass man sich bezüglich der praktischen Möglichkeiten der Umschulung bei einer konjunkturellen Krise keinen allzu grossen Illusionen hingeben darf.

Die Flut von Aufnahmen und Mutationen hat mit letzter Deutlichkeit aufgezeigt, dass das heutige System schon rein administrativ betrachtet einer längeren wirtschaftlichen Belastungsprobe nicht gewachsen ist. Gewisse Arbeitslosenkassen können die anfallende Arbeit schon jetzt beinahe nicht mehr bewältigen. Die Durchführung der Arbeitslosenversicherung muss deshalb unbedingt rationalisiert werden.

223 Behebung der Mängel und Lücken gemäss den Vorschlägen der Expertenkommission

Vorstehend sind die Mängel am heutigen System festgestellt und die an eine neuzeitliche Versicherung zu stellenden Anforderungen umrissen worden. Es stellt sich nun die Frage, wie diese Mängel behoben werden können. Die Expertenkommission war der Auffassung, dass es für die Meinungsbildung von Regierung, Parlament und Volk nicht ausreichend wäre, nur die allerwesentlichsten Grundzüge der neuen Versicherung und die daraus folgende notwendige Verfassungsänderung vorzuschlagen. Sie hat deshalb ein Modell ausgearbeitet, das konkrete Vorstellungen vermittelt über das System, wie es auf Grund der Verfassungsänderung geschaffen werden könnte. Selbstverständlich sind aber mit der Ausarbeitung dieses Projektes und mit der Verfassungsänderung die Würfel für die zukünftige Ausgestaltung der Versicherung noch nicht gefallen. Die Auseinandersetzungen werden vielmehr später auf Gesetzesebene erfolgen müssen.

Das Modell wurde von der Expertenkommission sehr weitgehend einstimmig oder stark mehrheitlich gutgeheissen. In einigen Punkten wurde dagegen an Minderheitsanträgen festgehalten. Einziger für das Konzept relevanter Streitpunkt blieb dabei die Organisationsfrage, indem sich 17 Stimmen für das zu beschreibende neue Konzept äusserten, während 7 Stimmen für die Beibehaltung des bisherigen Systems unter Anfügung einiger Verbesserungen abgegeben wurden. Weitere Minderheitspostulate wurden insbesondere im Zusammenhang mit den Leistungsvoraussetzungen für die Mobilitätsförderung sowie bezüglich der Plafohnierung der Beiträge eingebracht. Schliesslich standen sich noch in der Frage des Einbezugs der Ausländer drei Auffassungen gleichgewichtig gegenüber, nämlich erstens die Erfassung sämtlicher Ausländer inklusive Saisonniers und Grenzgänger, zweitens die heutige Regelung ohne Saisonniers und Grenzgänger und drittens die heutige Regelung mit zusätzlichem Einbezug der Grenzgänger.

Nachfolgend wird kurz umrissen, in welcher Weise nach Auffassung der Expertenkommission die festgestellten Mängel behoben werden könnten.

223.1 Erhöhung des Versicherungsgrades

Die Expertenkommission hielt es im Hinblick auf die Möglichkeit von konjunkturell und strukturell bedingter Arbeitslosigkeit für unerlässlich, dass sämtliche Arbeitnehmer, ohne Rücksicht auf die Höhe ihres Einkommens, gegen Arbeitslosigkeit versichert werden. Auch die öffentlichen Bediensteten sollen der Versicherungspflicht unterstehen und ihren Solidaritätsbeitrag leisten. Gewisse Ausnahmen (evtl. bestimmte Kategorien von Ausländern und Sonderfälle) sollen auf Gesetzesebene geregelt werden.

Für die Selbständigerwerbenden soll grundsätzlich die Möglichkeit einer freiwilligen Versicherung vorgesehen werden. Von der Expertenkommission wurde dabei mehrheitlich an die Versicherung ganzer Berufsgruppen gedacht. Nichterwerbstätige sollen dagegen von der Versicherung nach wie vor ausgeschlossen sein.

223.2 Ausweitung des Versicherungszweckes

Gemäss dem Konzept der Expertenkommission soll den vorbeugenden Massnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von Arbeitslosigkeit im Rahmen der Arbeitslosenversicherung grosse Bedeutung beigemessen werden. Die Kommission sah insbesondere folgende Massnahmen vor: Gewährung von Taggeldern und Kostenersatz an die Arbeitnehmer bei Umschulung und Weiterbildung, Gewährung von Einarbeitungszuschüssen und Kostenersatz bei auswärtiger Arbeitsaufnahme, Ausgleichsleistungen bei Annahme geringer entlohnter Ersatzarbeit sowie auch Leistungen in Form von Darlehen oder Beiträgen à fonds perdu an die Institutionen, welche die Umschulungen durchführen, für Betriebskosten sowie für Bau- und Einrichtungskosten.

Auf der andern Seite ist im Verlaufe der Arbeiten eindeutig der Wille der Kommissionsmehrheit zutage getreten, in drei wesentlichen Punkten Einschränkungen vorzusehen:

Erstens sollen, entsprechend der grundlegenden Aufgabe der Arbeitslosenversicherung, Präventivmassnahmen im Einzelfall immer nur dann zu Lasten der Versicherung getroffen werden, wenn sie, bei bereits eingetretener oder drohender Arbeitslosigkeit, geeignet erscheinen, die Vermittlungsfähigkeit der Arbeitnehmer zu fördern und damit Arbeitslosigkeit zu vermeiden oder abzukürzen. Die Massnahmen haben somit eindeutig im Zusammenhang mit den arbeitsmarktlichen Zielsetzungen zu erfolgen. Keinesfalls dürfen allgemeine Bildungs- oder Weiterbildungsbestrebungen oder gar die sogenannte «éducation permanente» aus der Versicherung finanziert werden. Eine Kommissionsminderheit beantragte allerdings weniger strenge Leistungsvoraussetzungen.

Zweitens darf nicht an eine bundesrechtlich betriebene Mobilitätsförderung in Form eines Bundesumschulungsamtes gedacht werden, sondern ausschliesslich an die Gewährung von finanziellen Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung für solche Zwecke. Die Durchführung soll den Sozialpartnern, Berufsverbänden und Kantonen vorbehalten bleiben.

Drittens darf der Staat nicht auf dem Umweg über die Arbeitslosenversicherung eine interventionistische Strukturpolitik betreiben.

223.3 *Verbesserung der Organisation und der Risikobasis*

Bezüglich der Organisationsfrage war sich die Expertenkommission bewusst, dass mit dem Entscheid für ein allgemeines bundesrechtliches Versicherungsobligatorium und für die Ausdehnung des Versicherungszweckes auf vorbeugende Massnahmen auch die Schaffung einer entsprechend aufnahme- und leistungsfähigen Organisation notwendig wurde. Auf der andern Seite war es angezeigt, dem Anliegen der Sozialpartner, die Versicherten weiterhin betreuen zu dürfen, Rechnung zu tragen; dieses Anliegen gewinnt noch an Bedeutung im Hinblick auf den geplanten präventiven Einsatz der Versicherung.

Die Kommission entschied sich mit deutlicher Mehrheit für eine Synthese von zentralisiertem und dezentralisiertem System. Danach sollen die mehr administrativ-technischen Belange automatisiert und zentralisiert werden, während die mit der Ausrichtung von Leistungen und der Betreuung zusammenhängenden Aufgaben dezentralisiert, insbesondere durch die bisherigen Träger, durchzuführen sind. Konkret heisst dies, dass die Prämien in Form von Lohnanteilen beim Arbeitgeber erhoben und an einen zentralen Ausgleichsfonds überwiesen werden; diesem Fonds kommt die Funktion eines reinen Auffang- oder Durchgangsbekens für die eingehenden Mittel zu. Die Auszahlung der Taggelder hingegen und die übrigen Leistungen an die Versicherten sollen nach wie vor von den einzelnen Kassen erbracht werden; diese verfügen über ein eigenes Betriebskapital, wobei jedoch über den erwähnten Ausgleichsfonds ein vollständiger Finanzausgleich zwischen den einzelnen Kassen sichergestellt wird. In Verbindung mit der allgemeinen landesweiten Versicherungspflicht der Arbeitnehmer wird durch diesen umfassenden Finanzausgleich eine sehr breite und tragfähige Risikobasis geschaffen.

Die Kommissionsmehrheit war der Auffassung, dass mit der vorgeschlagenen Organisation ein personell und materiell umfassender Versicherungsschutz auf sehr rationelle Weise durchgeführt werden könne. Insbesondere wird auch erreicht, dass in Zeiten mit günstiger Beschäftigungslage die Versicherung kaum Kosten verursacht, während im Bedarfsfall sofort eine leistungsfähige Organisation zur Verfügung steht. Das Hauptanliegen der Arbeitnehmerorganisationen, nämlich das Recht auf Betreuung ihrer Mitglieder auch im Bereiche der Arbeitslosenversicherung, wird im vorgeschlagenen System voll berücksichtigt. Es können weiterhin eine Vielzahl von Kassen bestehen, die den Leistungssektor der Versicherung durchführen. Im Gegensatz zum heutigen System bewirkt diese Vielzahl von Kassen jedoch keinen grossen Verwaltungsaufwand, weil die zeitraubenden Tätigkeiten wie Beitragseinzug, Mahnungen und Mutationen entfallen.

Eine Minderheit der Kommission vertrat dagegen die Auffassung, dass auch bei Beibehaltung der Organisationsstruktur und der Aufgaben des bisherigen Systems eine effiziente Lösung gefunden werden könnte. Dafür müsste insbeson-

dere das Verfahren vereinfacht und der Finanzausgleich unter den Kassen verstärkt werden. Auf diese Vorschläge wird unter Ziffer 316 noch näher eingegangen.

Bezüglich des Übergangs vom heutigen zum neuen System galt es, der Tatsache Rechnung zu tragen, dass die Kassenvermögen von einem relativ kleinen Versichertenkreis geüfnet worden sind. Es lag somit nahe, in ähnlicher Weise vorzugehen, wie dies heute bei Kassenaufösungen geschieht, und den bisherigen Kassenträgern einen Teil ihrer Vermögen – die Kommission entschied sich mit deutlicher Mehrheit für zwei Drittel – für ausschliesslich soziale Zwecke zu überlassen. Der verbleibende Drittel soll von den weitergeführten Kassen im Sinne eines Betriebskapitals für die Durchführung der Versicherung selbst verwaltet werden.

23 Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens

231 Vorbemerkung

Am 17. April 1975 liess das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement den Kantonen, den zuständigen Organisationen der Wirtschaft sowie den politischen Parteien mit Frist bis Ende Mai 1975 einen Entwurf zu einem neuen Artikel 34^{novies} der Bundesverfassung samt einem begleitenden Kurzexposé sowie den Bericht des Bundesamtes für Industrie, Gewerbe und Arbeit vom Dezember 1974 an den Bundesrat über die Arbeit der Expertenkommission zugehen. Der Entwurf stützte sich weitgehend auf die Vorschläge der Expertenkommission.

Im begleitenden Kurzexposé wurde das Modell der Expertenkommission kurz umrissen und begründet, weshalb es einer Verfassungsänderung bedarf. Gleichzeitig wurde jedoch darauf hingewiesen, dass der Wortlaut des vorgeschlagenen Verfassungsartikels Spielraum für andere den gegebenen Verhältnissen angepasste gesetzliche Lösungen bietet.

Im folgenden seien die wesentlichsten in den Vernehmlassungen vorgebrachten Einwände und Anregungen zu den verschiedenen Absätzen des unterbreiteten Entwurfs kurz wiedergegeben.

232 Grundsätzliche Einstellung zum Entwurf des Verfassungsartikels

Von den zur Vernehmlassung eingeladenen Stellen haben sich mit nur einer Ausnahme alle geäußert. Dies sowie die Vielzahl der Anregungen beweist, dass dem Ausbau der Arbeitslosenversicherung grosse Bedeutung beigemessen wird. In zahlreichen Vernehmlassungen wird darauf ausdrücklich hingewiesen und auch die Dringlichkeit der Vorlage betont.

Einer Änderung der Verfassung wird ausnahmslos zugestimmt. Einzig der Zentralverband schweizerischer Arbeitgeber-Organisationen bemerkt, dass die Zustimmung durch Mehrheitsbeschluss erfolgt sei, da sich die angestrebten Ziele nach Auffassung einer Minderheit auch ohne Verfassungsänderung fast integral erreichen liessen. Auch wurden seitens der Freisinnig-demokratischen Partei und

des Zentralverbandes Bedenken laut wegen Überschneidungen mit andern Sachgebieten wie Krisenbekämpfung, Arbeitsbeschaffung, Arbeitsvermittlung und Berufsbildung. Die Vereinigung Schweizerischer Angestelltenverbände schliesslich erklärte, dass sie im Hinblick auf die Organisationsfrage nur mit Bedenken und mit Mehrheitsbeschluss zugestimmt habe. Im übrigen wurden jedoch die vorgeschlagene Verfassungsänderung und das Modell der Expertenkommission allgemein als den modernen Anforderungen entsprechend, als angemessene Lösung für gute und schlechte Zeiten und als gesamthaft tragbarer Kompromiss bezeichnet. Verschiedentlich wurde auch bedauert, dass das Projekt von 1971/72 nicht weiterverfolgt worden sei. Schliesslich sind noch einige allgemeine Anregungen zu erwähnen. So wurden unter anderem die Umbenennung der Arbeitslosenversicherung in «Erwerbsausfallversicherung» vorgeschlagen und eine bessere Berücksichtigung der Fraueninteressen im Modell wie auch in den Vertretungen der Kommissionen gewünscht.

Auch der Entwurf zum Wortlaut des neuen Verfassungsartikels stiess im gesamten betrachtet allgemein auf Zustimmung, wobei ergänzend einige Anregungen und Anträge unterbreitet wurden. Die Vernehmlassungen zeigen zudem, dass bei aller positiven Grundhaltung sich in gewissen Punkten die Auseinandersetzung bei der Ausgestaltung der Versicherung auf Gesetzesebene abspielen wird.

233 Absatz 1

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

In einzelnen Vernehmlassungen, darunter derjenigen des Vororts, kam der Wunsch nach einer klaren Abgrenzung von Arbeitslosenversicherung und Arbeitslosenfürsorge zum Ausdruck. Vom Schweizerischen Gewerbeverband und von der Schweizerischen Volkspartei wurde geltend gemacht, die Fürsorge sei primär Sache der Kantone und der Gemeinden; in einem Fall wurde die Verankerung dieses Vorbehalts in der Verfassung vorgeschlagen. Der Christlichnationaler Gewerkschaftsbund und die Christlichdemokratische Volkspartei befürworteten im Hinblick auf den engen Konnex der Arbeitslosenfürsorge mit der Versicherung auch hier eine Muss-Vorschrift. Vom Schweizerischen Verband evangelischer Arbeitnehmer wurde schliesslich gänzliche Trennung der Fürsorge von der Versicherung und Belassung in Artikel 34^{ter} sowie, bezüglich der Vorschriften über die Versicherung, die Ergänzung «durch Gesetz» vorgeschlagen.

234 Absatz 2

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

234.1 Arbeitnehmer

Der Einführung des Versicherungsobligatoriums für die Arbeitnehmer durch Bundesrecht wurde ausnahmslos zugestimmt. In einer grossen Zahl von Vernehmlassungen aus allen Richtungen, darunter auch vom Zentralverband Schweizerischen Gewerbeverband, Schweizerischen Gewerkschaftsbund, Christlichnationalen Gewerkschaftsbund, ferner der Freisinnig-demokratischen und der Sozialdemokratischen Partei, kam die Auffassung zum Ausdruck, dass mit der Formulierung «oder Gruppen derselben» zuviele Ausnahmen von der Versicherungspflicht möglich seien. Die Versicherungspflicht sollte sich grundsätzlich auf sämtliche Arbeitnehmer erstrecken, wobei es Sache der Gesetzgebung sei, die wenigen Ausnahmen zu umschreiben. Von verschiedenen Seiten, unter anderem vom Föderativverband des Personals öffentlicher Dienste, wurde insbesondere der Einschluss der öffentlichen Bediensteten, der erwerbstätigen Ehefrauen, der Teilzeitarbeitenden und der Heimarbeiter als richtig erachtet. Als zulässige Ausnahmen vom Obligatorium wurden auf der andern Seite insbesondere vom Kanton Zug die Geistlichen und vom Bauernverband die landwirtschaftlichen Arbeitnehmer bezeichnet; ferner wurden die Teilzeitarbeitenden, die erwerbstätigen Rentner und die Gelegenheitsarbeiter erwähnt. Von einem Kanton wurde vorgeschlagen, als einzige Ausnahme die Arbeitnehmer mit erheblich eingeschränkter Vermittlungsfähigkeit vorzusehen. Bezüglich des Einbezuges der Ausländer waren die Meinungen geteilt. Einige Stimmen äusserten sich für den Einschluss aller Ausländer; andere wollten je nach Kategorie differenzieren. In Übereinstimmung mit dem Entwurf wurde auch die Auffassung vertreten, es sei eine Lösung zu wählen, die den endgültigen Entscheid der Gesetzgebung vorbehalten.

234.2 Selbständigerwerbende

Eine ganze Reihe von Vernehmlassungen, darunter diejenigen des Gewerbeverbandes, der Christlichdemokratischen Volkspartei und einiger Kantone, wandte sich gegen die Einschränkung, dass Selbständigerwerbende sich nur in Gruppen versichern können; nach Auffassung des Kantons Bern sollte diese Einschränkung zumindest nicht in die Verfassung aufgenommen werden. Es wurde insbesondere geltend gemacht, dass in vielen Fällen die Gruppenzugehörigkeit fraglich sei, die Nichtorganisierten den Organisierten gleichzustellen seien, den Anliegen des Kleingewerbes Rechnung getragen werden müsse und die einzelnen Selbständigerwerbenden nicht dem Rat oder Zwang ihrer Verbände ausgesetzt werden dürfen. Um allfällige Missbräuche auszuschliessen, wurden von einzelnen Vernehmlassern gesetzliche Vorbeugungsmassnahmen vorgeschlagen, unter anderem in Form einer Erschwerung des Austritts. Die Kantone Solothurn und St. Gallen erwogen analog der Regelung für die Arbeitnehmer ein striktes Obligatorium für alle Selbständigerwerbenden, während andere ein Obligatorium für Gruppen derselben vorschlugen. Der Schweizerische Verband evangelischer Arbeitnehmer war der Auffassung, dass Berufsgruppen von Selbständigerwerbenden mit geringem Einkommen die Möglichkeit geboten werden sollte, sich unter

Selbstfinanzierung freiwillig zu versichern. Von einer Seite wurde angeregt, dass die Selbständigerwerbenden den öffentlichen Kassen beizutreten und nicht eigene Kassen zu gründen hätten. – In redaktioneller Hinsicht wurde vorgeschlagen, das Wort «freiwillig» zu streichen. Schliesslich wurde vom Gewerbeverband noch eine Fassung angeregt, wonach den Selbständigerwerbenden die Möglichkeit geboten werden sollte, sich «unter bestimmten Voraussetzungen» zu versichern.

235 Absatz 3

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

235.1 Erwerbsersatz

Für den Verfassungstext wurden verschiedene Ergänzungsanträge eingebracht. So schlug die Sozialdemokratische Partei vor, den Erwerbsersatz nicht nur bei Arbeitslosigkeit, sondern auch während des Elternjahres zu gewähren und auch Leistungen zu erbringen zur Förderung der Arbeitsaufnahme nach familienbedingten Unterbrüchen. Unter Elternjahr wird verstanden, dass den Eltern, d. h. der Mutter oder dem Vater, die Möglichkeit geboten wird, nach der Geburt eines Kindes für mindestens ein Jahr zur Pflege und Auferziehung des Kleinkindes bezahlten Urlaub zu nehmen. Die Christlichdemokratische Volkspartei, der Christlichnationale Gewerkschaftsbund sowie ein Kanton wünschten, dass die Abstufung der Leistungen nach Familienlasten in der Verfassung verankert werde. Schliesslich wurde von der Freisinnig-demokratischen Partei noch ein Zusatz erwogen, wonach Bezüger von Leistungen der Arbeitslosenversicherung im Rahmen der gesetzlichen Regelung zur Annahme offenstehender Arbeitsmöglichkeiten verpflichtet seien.

Weitere Anregungen beziehen sich auf die Gesetzesebene. Von verschiedenen Stellen wurde betont, dass bei der Festsetzung der Leistungen noch ein Anreiz zur Arbeitsaufnahme verbleiben müsse. Von anderer Seite wurde die Abstufung der Leistungen je nach Bezugsdauer gewünscht. Einzelne Vernehmlasser erachteten für wichtig, dass der Begriff der Zumutbarkeit für die Aufnahme einer andern Arbeit weit gefasst werde. Schliesslich wurde noch darauf hingewiesen, dass die Anspruchsvoraussetzungen einfach gestaltet werden müssen.

235.2 Präventivmassnahmen

Im allgemeinen wurde die Ausdehnung des Versicherungszwecks auf Präventivmassnahmen sehr begrüsst; gegen ihre Verankerung in der Verfassung wurde keine Stimme laut. In redaktioneller Hinsicht wurden verschiedene Änderungsvorschläge unterbreitet. So wurde seitens des Schweizerischen Verbandes evangelischer Arbeitnehmer angeregt zu formulieren: «Die Arbeitslosenversicherung soll Massnahmen zur Verhinderung und Bekämpfung der Arbeitslosigkeit finanziell unterstützen.» Ferner wurde in einer Vernehmlassung der Ausdruck «Beiträge»

für besser erachtet als «finanzielle Leistungen». Vom Kanton Graubünden wurde ein Zusatz mit dem Wortlaut «in Ergänzung bestehender gesetzlicher Regelungen» gewünscht um zum Ausdruck zu bringen, dass die Arbeitslosenversicherung nur ergänzend zum Einsatz gelangen dürfe. Des weitern wurde vom Kanton Bern angeregt, die Präventivmassnahmen vor den Arbeitslosentaggeldern aufzuführen, da ihnen das Primat zukomme. Schliesslich wurde von einer Seite noch vorgeschlagen, als Präventivmassnahmen ausdrücklich die Umschulung, die Wiedereingliederung und die berufliche Weiterbildung zu nennen. In der Regel wurde jedoch dem Textentwurf zugestimmt.

Was den durch die Gesetzgebung vorzusehenden Umfang der Präventivmassnahmen und die Gestaltung der Anspruchsvoraussetzungen betrifft, so scheint in weiten Kreisen im wesentlichen Übereinstimmung mit der Kommissionmehrheit zu bestehen. Von verschiedenen Seiten, so insbesondere vom Zentralverband und vom Vorort vom Gewerbeverband und einer Reihe von Kantonen, wurde jedoch nachdrücklich verlangt, dass auch im Gesetz an den von der Expertenkommissionmehrheit vorgeschlagenen Einschränkungen festgehalten beziehungsweise diese noch verschärft werden, im Gegensatz dazu fanden einzelne Vernehmlasser darunter der Gewerkschaftsbund und der Föderativverband des Personals öffentlicher Dienste eine grosszügige gesetzliche Regelung der Präventivmassnahmen für notwendig beziehungsweise die vorgeschlagenen Leistungen eher als zu wenig weit gehend und die Anspruchsvoraussetzungen als zu streng. An Einschränkungen wurde von verschiedenen Stellen insbesondere verlangt, dass die Präventivmassnahmen nur bei konkreter und unmittelbar bevorstehender Arbeitslosigkeit zum Einsatz gelangen. Weitere Stimmen hielten für wichtig, dass die Massnahmen nur im Rahmen des Vernünftigen und Notigen gewahrt werden. Von einer Seite wurden die von der Expertenkommissionmehrheit vorgesehenen Einarbeitungs- und Ausgleichszuschüsse als bereits zu weit gehend bezeichnet, in Übereinstimmung mit der Mehrheit der Expertenkommission betonten der Bauernverband und der Zentralverband, dass die Arbeitslosenversicherung keinesfalls für die Forderung der sogenannten «education permanente» eingesetzt werden dürfe, da sonst die Mittel für den primären Zweck nicht mehr ausreichen. Der Gewerbeverband und der Kanton Schaffhausen betonten in Übereinstimmung mit der Expertenkommissionmehrheit, dass die Präventivmassnahmen unter keinen Umständen für Zwecke staatlicher Strukturpolitik oder Wirtschaftslenkung einzusetzen seien. Schliesslich wurde vom Vorort vom Zentralverband und einigen Kantonen auch noch darauf hingewiesen, dass es einer sehr sorgfältigen gesetzlichen Regelung der Anspruchsvoraussetzungen bedürfe um Missbräuche zu vermeiden. Auf der andern Seite wünschten dagegen vereinzelte Vernehmlasser, darunter insbesondere der Gewerkschaftsbund, dass die Arbeitslosenversicherung wirklich prospektiv eingesetzt werde in dem Sinne, dass sie Präventivmassnahmen mit dem Ziel der laufenden Verbesserung des beruflichen Bildungsniveaus bereits finanziere, wenn Beschäftigungslage und Berufsaussichten im bisherigen Bereich ungewiss seien. Von mehreren Seiten wurde schliesslich darauf hingewiesen, dass bei der Ausarbeitung des Gesetzes der ganze Problembereich noch grundlegender Diskussion bedürfe.

236 Absatz 4

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

236.1 *Hälftige Beitragsleistung durch Arbeitgeber und Arbeitnehmer*

Gegen das Prinzip der hälftigen Beitragstragung durch Arbeitgeber und Arbeitnehmer wurde nicht opponiert, obwohl vom Bauernverband wie vom Gewerbeverband darauf hingewiesen wurde, dass einzelne der von ihnen befragten Organisationen gegenüber weiteren Belastungen Bedenken gehegt hätten. Die Partei der Arbeit schlug dagegen vor, dass die Arbeitgeber zwei Drittel der Beiträge übernehmen sollen. Schliesslich wurde von verschiedenen Seiten noch eine klarere Redaktion des Prinzips der hälftigen Teilung vorgeschlagen.

236.2 *Plafonierung der Beitragsbasis*

Die Sozialdemokratische Partei, die Partei der Arbeit, der Gewerkschaftsbund, der Christlich-nationale Gewerkschaftsbund, der Föderativverband sowie einige Kantone wünschten, dass auf die Plafonierung der Beitragsbasis verzichtet oder dass diese zumindest nur auf Gesetzesstufe vorgesehen werde. Vom Vorort dagegen sowie von den Zentralverbänden der Arbeitgeberorganisationen und des Staats- und Gemeindepersonals wurde die Plafonierung ausdrücklich als erwünscht beziehungsweise als unerlässlich und als Bedingung für die Zustimmung zur hälftigen Beitragsteilung bezeichnet. Schliesslich wurde vom Verband paritätischer Arbeitslosenversicherungskassen noch vorgeschlagen, auch die Plafonierung der Leistungen in die Verfassung aufzunehmen.

236.3 *Beitragsatz*

Der Grundsatz der einkommensbezogenen Beiträge fand überwiegend Zustimmung, wobei verschiedentlich auf den direkten Zusammenhang der Versicherungsleistungen mit der Lohnsubstanz hingewiesen wurde wie auch auf die Tatsache, dass infolge der breiten Basis die Beiträge relativ niedrig sein dürften. Einige Vernehmlassungen, darunter diejenige der Schweizerischen Volkspartei, berichteten aber von Opposition gegen weitere lohnbezogene Beiträge und gaben der Hoffnung Ausdruck, dass in der Arbeitslosenversicherung und andern Sozialversicherungszweigen bezüglich Beitragsatz – und somit auch bezüglich der Leistungen – Zurückhaltung geübt werde. Vom Zentralverband wurden ausreichende Modellrechnungen vor Erlass des Gesetzes gewünscht, damit über den effektiven Bedarf an Mitteln Klarheit herrsche. Vereinzelt wurde vorgeschlagen, dass feste Beiträge nach Einkommenskategorien und nicht Lohnpromille erhoben werden. Für den Fall, dass auf Gesetzesebene im wesentlichen an der bisherigen Organisa-

tion mit einer Vielzahl von unabhängigen Kassen festgehalten würde, sollten die Beiträge nach der einen Auffassung je nach Belastung der Kassen abgestuft, nach anderer Auffassung jedoch für alle Kassen gleich sein; vom Vorort wurde unter der gleichen Voraussetzung vorgeschlagen, eine Art mittleren Beitrag seitens der Arbeitgeber zu errechnen und an die verschiedenen Kassen zu entrichten. – Vom Gewerbeverband und von der Freisinnig-demokratischen Partei wurde gewünscht, dass in der Verfassung die laufende Anpassung des Beitragssatzes an die Bedürfnisse, also das Bekenntnis zum Umlageverfahren, verankert werde. Auf der andern Seite wurden Bedenken laut gegen das reine Umlageverfahren, da mangels Äufnung von Reserven der antizyklische Effekt fehle. Die Plafonierung des Beitragssatzes wurde von verschiedenen Stellen mit der Begründung abgelehnt, sie widerspreche dem allgemeinen Solidaritätsprinzip und würde vermehrten administrativen Aufwand verursachen. Von anderer Seite dagegen wurde die Verankerung der Plafonierung in der Bundesverfassung als unerlässlich bezeichnet, wobei nach Auffassung der Liberal-demokratischen Union ein Prozent in keinem Falle überschritten werden sollte.

236.4 Leistungen der öffentlichen Hand

Dem Prinzip, wonach die öffentliche Hand nur bei ausserordentlichen Verhältnissen zu finanziellen Leistungen herangezogen werden soll, wurde mit zwei Ausnahmen zugestimmt. Vom Gewerbeverband wurde verlangt, dass die Versicherung absolut selbsttragend und jegliche Hilfe der öffentlichen Hand ausgeschlossen sein solle; der Christlich-nationale Gewerkschaftsbund dagegen schlug die Mitfinanzierung durch Bund und Kantone als Regel vor. In einigen Stellungnahmen wurde eine genaue Umschreibung des Begriffs der «ausserordentlichen Verhältnisse» gewünscht. Von der einen Seite wurde dabei eine enge und von der andern Seite eine weite Fassung gefordert. In einer Vernehmlassung wurde zur Präzisierung der Zusatz «bei ausserordentlichen wirtschaftlichen Verhältnissen» angeregt. Vereinzelt wurde auch Rücksichtnahme auf die Finanzkraft der Kantone gewünscht. Schliesslich wurde noch empfohlen, auch Zwischenlösungen, zum Beispiel in Form einer Art von «deficit spending», zu prüfen.

237 Absatz 5

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

Der vorgeschlagene Text von Absatz 5 fand im allgemeinen Zustimmung. Die Liberal-demokratische Union, die Fédération romande des syndicats patronaux, der Verband paritätischer Arbeitslosenversicherungskassen sowie der Vorort und der Zentralverband beantragten jedoch, dass in der Verfassung ausdrücklich die Durchführung durch die verschiedenen Kassen vorgesehen werde.

Die Frage der späteren Organisation ist in diesem Absatz indirekt enthalten, indem für den Vollzug der Versicherung die Mitwirkung der Kantone und der

Organisationen der Wirtschaft zugesichert wird. Für die Gesetzesebene wurden deshalb bereits eine Reihe von Vorbehalten zur Organisationsfrage angebracht.

Schon eine Minderheit der Expertenkommission hatte vorgeschlagen, im Rahmen der kommenden Arbeitslosenversicherung das bisherige System der finanziell voneinander unabhängigen Kassen unter Anbringung einiger Verbesserungen beizubehalten. Der gleiche Gedanke ist auch in einigen Vernehmlassungen übernommen worden. Unter den Kantonen äusserten sich 22 für das Mehrheitsmodell, wovon einer nur mit Bedenken und drei unter dem Hinweis, sie hätten dem wesentlich weitergehenden ursprünglichen BIGA-Projekt den Vorzug gegeben; auf der andern Seite setzten sich drei Kantone für das Minderheitsprojekt ein. Von den Arbeitnehmerorganisationen äusserten sich sechs Stellungnahmen für das Mehrheitsmodell und zwei für das Minderheitsprojekt. Unter den Arbeitgeberorganisationen traten zwei für das Mehrheitsmodell ein und eine für das Minderheitsprojekt, während die beiden grossen Dachverbände erklärten, sie seien von der Notwendigkeit und Zweckmässigkeit des Mehrheitsmodells nicht überzeugt. Von den politischen Parteien stimmten acht vorbehaltlos und eine nur mit grossem Bedenken dem Mehrheitsmodell zu. Auf die Begründungen der Minderheitsanträge wird unter Ziffer 316.3 noch eingetreten.

3 Die Neufassung des Verfassungsartikels gestützt auf die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

31 Zusammenfassung

Die gegenwärtige Wirtschaftslage und die zu erwartende Entwicklung lassen die Bereitstellung eines umfassenden Systems der Arbeitslosenversicherung als unerlässlich erscheinen. In dieser Auffassung werden wir insbesondere auch durch die Erfahrungen seit Beginn der wirtschaftlichen Rezession bestärkt. Aus dem Vernehmlassungen geht eindeutig hervor, dass die Zeichen der Zeit verstanden worden sind und seitens der wirtschaftlichen und politischen Organisationen dem Projekt einer Neukonzeption der Versicherung grösste Bedeutung beigemessen wird. Auf Gesetzesebene werden noch eine Reihe von Fragen geklärt werden müssen, besonders hinsichtlich Umfang und Voraussetzungen für den Einsatz von Präventivmassnahmen wie auch hinsichtlich der Organisation. Der Entwurf findet jedoch im allgemeinen eine deutliche Zustimmung. Die Verfassungsänderung ist deshalb einzuleiten.

Der vorgeschlagene Verfassungsartikel soll die Rechtsgrundlage für die Verwirklichung des von der Expertenkommission erarbeiteten Modells einer Neukonzeption der Arbeitslosenversicherung bilden. Er ist aber allgemein formuliert, so dass er auch für andere Lösungen Raum bietet und weiterhin Anpassungen an veränderte Verhältnisse erlaubt. Immerhin enthält er eine Reihe von Elementen, die auch für die Zukunft als grundlegend erachtet werden. Der neue Text ist

deshalb umfangreicher als der alte und passt dadurch gesetzestechnisch nicht mehr in Artikel 34^{ter}, der auch andere Materien regelt. Es erscheint somit notwendig, einen eigenen Verfassungsartikel zu schaffen.

32 Absatz 1

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

Die Notwendigkeit und Ausgestaltung der Arbeitslosenfürsorge hängen vom materiellen Gehalt der Arbeitslosenversicherung und deren laufenden Anpassung an die Verhältnisse ab. Primär soll die Deckung der Risiken auf dem Versicherungsweg erfolgen. Deshalb ist der Bund gehalten, Vorschriften über die Arbeitslosenversicherung zu erlassen. Nur soweit die Risiken über die Versicherung nicht gedeckt sind und allenfalls auf Grund besonderer Verhältnisse weitere bundesrechtliche Massnahmen unbedingt erforderlich sind, soll der Bund allfällig von seiner Kompetenz zur Legiferierung im Bereiche der Arbeitslosenfürsorge Gebrauch machen. Die Arbeitslosenfürsorge hat in erster Linie Sache von Kantonen und Gemeinden zu bleiben.

Es besteht somit ein eindeutiger Zusammenhang zwischen Versicherung und Fürsorge. Es ist daher angezeigt, die beiden Materien im gleichen Artikel und Absatz zu ordnen. Der Zusammenhang ist jedoch nicht derart eng, dass es sich rechtfertigen würde, den Bund, wie von einer Seite angeregt, auch zur Legiferierung über die Arbeitslosenfürsorge zu verpflichten. Die Abstufung zwischen Arbeitslosenversicherung und Arbeitslosenfürsorge hinsichtlich der Legiferierung bringt auch das Primat der Arbeitslosenversicherung zum Ausdruck.

Eine Umbenennung der Arbeitslosenversicherung in Erwerbsausfallversicherung, Strukturrisikoversicherung oder andere, wie vereinzelt vorgeschlagen, scheint uns nicht angezeigt. Jede vom traditionellen und allgemein gebräuchlichen Ausdruck Arbeitslosenversicherung abweichende Bezeichnung würde höchstens Anlass zu Missverständnissen geben.

33 Absatz 2

² Er erklärt die Arbeitslosenversicherung für die Arbeitnehmer obligatorisch. Ausnahmen regelt die Gesetzgebung. Der Bund sorgt dafür, dass Selbständigerwerbende sich unter bestimmten Voraussetzungen versichern können.

331 Vorbemerkungen

Sowohl die Expertenkommission als auch die Vernehmlasser äusserten sich klar für die Einführung eines allgemeinen Versicherungsobligatoriums für die Arbeitnehmer auf möglichst umfassender Basis. Gerade die Erfahrungen der letzten Monate haben gezeigt, dass die Arbeitslosenversicherung einer vermehrten Solidarität unter den Versicherten bedarf. In diesem Zusammenhang geht es in Ordnung, dass inskünftig auch die öffentlichen Bediensteten, deren Arbeitsplatz in

der Regel durch Rezessionen nicht gefährdet wird, ihren Solidaritätsbeitrag zu leisten haben. In einer Stellungnahme wurde die Auffassung vertreten, dass sich auch ohne Verfassungsänderung ein fast umfassender Versicherungsschutz erreichen liesse, da die geltende Verfassungsbestimmung so interpretiert werden könne, dass dem Bund nur die Einführung eines allgemeinen, nicht aber diejenige einer Vielzahl von Teilobligatorien untersagt werde. Abgesehen davon, dass diese Argumentation sehr diskutabel ist, würde eine solche Lösung wiederum nur Stückwerk bedeuten. Die Zielsetzung läuft heute auf einen möglichst umfassenden Versicherungsschutz hinaus. Hiefür ist auch eine klare und eindeutige Rechtsgrundlage zu schaffen.

332 Arbeitnehmer

Die für die Vernehmlassung vorgeschlagene Fassung folgte dem für verschiedene andere Institutionen der Sozialversicherung verwendeten Wortlaut in der Verfassung. Dem von weiten Kreisen zum Ausdruck gebrachten Willen, den Gedanken eines möglichst umfassenden Versicherungsobligatoriums noch deutlicher zum Ausdruck zu bringen, soll noch besser Rechnung getragen werden. Im ersten Satz wird daher die Einschränkung «oder Gruppen derselben» gestrichen und statt dessen für die Regelung der Ausnahmen auf die Gesetzgebung verwiesen. Damit können auch Missverständnisse hinsichtlich der Bezeichnung «Gruppen», die im Vernehmlassungsverfahren aufgetreten sind, vermieden werden. Auf Verfassungsstufe erübrigt es sich, auf die durch das Gesetz konkret vorzusehenden Ausnahmen bereits einzugehen. Auf Gesetzgebungsstufe dürfte eine Lösung anzustreben sein, die einerseits dem Bedürfnis nach einem möglichst umfassenden Versicherungsschutz gerecht zu werden vermag und andererseits allenfalls Kategorien von Arbeitnehmern ausschliesst, die wegen der Natur ihrer Beschäftigung für die Aufnahme in die Arbeitslosenversicherung nicht geeignet sind oder bei denen sich trotz aller Vorbeugungsmassnahmen Missbräuche praktisch nicht vermeiden lassen.

333 Selbständigerwerbende

Den zahlreich vorgebrachten Einwänden gegen eine bloss gruppenweise Versicherung der Selbständigerwerbenden kann eine gewisse Berechtigung nicht abgesprochen werden. Die Regelung dieses Punktes wird jedoch auf Gesetzesstufe sehr sorgfältig abgewogen werden müssen; in der Verfassung ist deshalb eine allerdings abgeschwächte Einschränkung am Platz. Es liegt somit nahe, auf Verfassungsebene auf das Erfordernis des gruppenweisen Beitritts zu verzichten und statt dessen den allgemeinen Vorbehalt «unter bestimmten Voraussetzungen» anzubringen. Auf Grund des neuen Verfassungstextes wird demnach nicht ausgeschlossen, dass auch einzelne Selbständigerwerbende sich der Arbeitslosenversicherung anschliessen können. Die Regelung der Einzelheiten bleibt der Gesetzgebung vorbehalten, was auch die erforderliche Anpassung an die jeweiligen Verhältnisse erleichtern wird. – Schliesslich wird auch dem Einwand Rechnung getragen, dass auf den Ausdruck «freiwillig» verzichtet werden kann, da das Element der Freiwilligkeit aus der übrigen Formulierung klar hervorgeht.

34 Absatz 3

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

341 Vorbemerkungen

Die Erweiterung des Versicherungszwecks bringt die Möglichkeit, die Folgen des Strukturwandels zu dämpfen oder aufzufangen. Die Strukturanpassung an veränderte Verhältnisse ist lebensnotwendig für die Wirtschaft, aber sie bringt unvermeidlicherweise Schwankungen und Einbrüche auf dem Gebiet der Beschäftigung. «Wie die Erfahrungen zeigen, kann kein Staat einen merklichen Rückgang der Beschäftigung tatenlos hinnehmen; staatliche Eingriffe in den Wirtschaftsablauf fallen dabei allgemein umso schwerer aus, je ernster die sozialen Folgen eines Beschäftigungsrückgangs für die Bevölkerung sind.» (Vgl. Kurt Sovilla, Schweiz. Zeitschrift für Sozialversicherung, Heft 2/1975.) Schon aus diesem Grund ist es wichtig, dass eine ausreichende soziale Sicherung geschaffen wird. Mit der vorgesehenen Möglichkeit der Finanzierung von Präventivmassnahmen durch die Arbeitslosenversicherung werden somit staatliche Eingriffe in die Wirtschaft nicht, wie befürchtet, gefördert, sondern im Gegenteil vermieden oder zumindest reduziert. Ein ausreichender Schutz durch die Arbeitslosenversicherung trägt wesentlich dazu bei, dass von Massnahmen in andern Bereichen abgesehen werden kann. Im übrigen erlaubt es der Ausbau der Arbeitslosenversicherung gleichzeitig, soziale Spannungen zu vermeiden und die notwendigen Umstrukturierungen unter möglichst günstigen Voraussetzungen durchzuführen.

Bei aller Rücksichtnahme auf die präventive Zielsetzung darf aber nicht übersehen werden, dass die Ausrichtung von Taggeldern, d. h. der Erwerbsersatz, nach wie vor das tragende Element im Leistungssektor der Arbeitslosenversicherung bleiben wird.

342 Erwerbsersatz

Mit dem Begehren, die Arbeitslosenversicherung habe den Erwerbsausfall nicht nur bei Arbeitslosigkeit, sondern auch während des Elternjahres zu decken, wird ein Element in die Diskussion gebracht, das einer eingehenden Überprüfung bedürfte. Sicher ist jedoch, dass dieses Begehren nicht nur den Zweckrahmen des bisherigen Systems, sondern auch des Modells der Expertenkommission für eine Neukonzeption sprengen würde. Man würde dabei eindeutig die Voraussetzung, dass die Arbeitslosenversicherung stets auf den Arbeitsmarkt bezogen sein muss, verlassen und allgemeine soziale und familienpolitische Überlegungen miteinbeziehen.

Dem zweiten Begehren, wonach auch Leistungen zur Förderung der Arbeitsaufnahme nach familienbedingten Unterbrüchen in der Verfassung vorzusehen seien, kann ebenfalls nicht entsprochen werden. Es wird Sache der Gesetzgebung sein, abzugrenzen, ob und gegebenenfalls unter welchen – genau zu umschreibenden – Voraussetzungen Leistungen zur Mobilitätsförderung auch bei Rückkehr in das Erwerbsleben gewährt werden sollen. Die Expertenkommission verzichtete

bewusst auf eine entsprechende Zielsetzung, da solche Leistungen eher in den Bereich der Berufsbildung und des Stipendienwesens gehören.

Die gewünschte Abstufung der Leistungen nach Familienlasten ist an sich ein durchaus vertretbares Begehren, und es wird auf Gesetzesebene darüber zu befinden sein. Der Verfassungsartikel muss sich jedoch darauf beschränken, die auf die Dauer absolut unerlässlichen Richtlinien festzulegen und für die Details die Möglichkeit der Entwicklung auf Grund späterer Verhältnisse offenzulassen. Das gilt auch für den Antrag, die Verfassung solle die Bezüger von Leistungen zur Annahme offenstehender Arbeitsmöglichkeiten verpflichten.

Was die Höhe der Leistungen betrifft, so wird auf Gesetzesebene eine den Verhältnissen angepasste Lösung zu suchen sein. Dabei wird einerseits dem sozialen Bedürfnis nach einem ausreichenden Einkommensersatz und andererseits dem volkswirtschaftlichen und gesellschaftlichen Aspekt Rechnung zu tragen sein, wonach noch ein gewisser finanzieller Anreiz zur Leistung von Arbeit bestehen bleiben muss. Diese Erwägungen werden bereits nach der heutigen gesetzlichen Regelung berücksichtigt. Die kommende gesetzliche Regelung dürfte sich in ähnlicher Grössenordnung bewegen, unabhängig davon, ob sich der Gesetzgeber der Expertenkommission anschliessen und die Arbeitslosentagelder der projektierten obligatorischen Unfallversicherung angleichen will oder nicht.

Mit den Begehren auf Abstufung der Leistungen nach der Bezugsdauer, auf mehr oder weniger strenge Fassung des Begriffs der zumutbaren Arbeit sowie auf einfache Ausgestaltung der Anspruchsvoraussetzungen wird sich ebenfalls der Gesetzgeber im einzelnen auseinanderzusetzen haben.

343 Präventivmassnahmen

Der Begriff «finanzielle Leistungen» wird beibehalten. Mit der Ersetzung durch die von einzelnen Vernehmlassern vorgeschlagenen Wendungen «finanziell unterstützen» oder «Beiträge» würde der Anwendungsbereich gegenüber dem vorgeschlagenen Text eingengt. «Beiträge» oder «Unterstützungen» würde bedeuten, dass in jedem Fall auch anderweitige Leistungen als nur diejenigen der Versicherung erbracht werden müssten, was wenigstens nach dem Expertenmodell nicht immer beabsichtigt ist. Der allgemeine Ausdruck «Leistungen» erlaubt die Dosierung je nach Bedarf, das heisst im einen Fall vollständige Deckung und im andern blosser Gewährung von Beiträgen.

Das in verschiedenen Vernehmlassungen aufgeworfene Problem der Abgrenzung der Leistungspflicht der Arbeitslosenversicherung gegenüber derjenigen nach andern Bundesgesetzen wie insbesondere Berufsbildungsgesetz und Arbeitsvermittlungsgesetz hat auch die Expertenkommission angeschnitten. Im Gegensatz zu einzelnen Vernehmlassern verzichtete sie jedoch darauf, Prioritäten zu setzen, sondern begnügte sich mit dem Hinweis, dass hier eine sorgfältige Koordination erforderlich sei. Es wäre verfrüht, entsprechende Akzente bereits in der Verfassung zu setzen, denn auch in dieser Frage wird entscheidend sein, wie die Versicherung im einzelnen künftig ausgestaltet wird.

Ähnliches gilt auch für den von einzelnen Vernehmlassern unterbreiteten Vorschlag, dass innerhalb der Arbeitslosenversicherung den Präventivmassnahmen vor dem Erwerbersatz das Primat zukomme. Es sei in diesem Zusammenhang auf die Ausführungen unter Ziffer 341 verwiesen. In Zeiten mit vorwiegend oder ausschliesslich struktureller Arbeitslosigkeit wird den Präventivmassnahmen prioritäre Bedeutung zukommen, während historisch und begrifflich wie auch in Zeiten mit allgemeiner, d. h. konjunkturell bedingter Arbeitslosigkeit der Erwerbersatz im Vordergrund steht. Es erübrigt sich, in der Verfassung Prioritäten zu verankern. Den Vorschlag, als Präventivmassnahmen ausdrücklich die Umschulung, die Wiedereingliederung und die berufliche Weiterbildung in der Verfassung aufzuführen, hat auch die Expertenkommission erwogen. Sie sah jedoch schliesslich davon ab, da sie nicht mit einer Aufzählung die Gesetzgebung präjudizieren, sondern den notwendigen Spielraum lassen wollte. Gerade das im Vernehmlassungsverfahren in Erscheinung getretene breite Spektrum der Auffassungen über das richtige Ausmass der Leistungen zur Mobilitätsförderung und über die Ausgestaltung der Anspruchsvoraussetzungen bestätigt die Notwendigkeit, dass in dieser Frage eine ausreichende Elastizität für die jeweils den Verhältnissen anzupassende gesetzliche Regelung gewahrt werden muss.

Wie in den Vernehmlassungen zeigten sich auch innerhalb der Expertenkommission gewisse Meinungsverschiedenheiten, die in Minderheitsanträgen festgehalten wurden. So wollte die Kommissionsmehrheit einen Anspruch auf Versicherungsleistungen nur dann entstehen lassen, wenn der Versicherte arbeitslos ist oder ihm ohne eigenes Verschulden die Entlassung droht und ihm im Rahmen seiner bisherigen Tätigkeit keine zumutbare Arbeit vermittelt werden kann. Die Minderheit dagegen wollte den Anspruch bereits dann anerkennen, wenn die Beschäftigungs- oder Verdienstaussichten im Rahmen der bisherigen Tätigkeit ungewiss erscheinen. In diesem Zusammenhang sei auf den Bericht über die Arbeit der Expertenkommission verwiesen, der bereits konkrete Vorstellungen über die Ausgestaltung der Mobilitätsförderungsmassnahmen im einzelnen sowie der Anspruchsvoraussetzungen umreisst. Insbesondere enthält er auch Vorschläge darüber, wie den ebenfalls im Vernehmlassungsverfahren geäusserten Befürchtungen gegenüber allzu unregelmässigen Präventivmassnahmen Rechnung getragen werden könnte. So wird zum Beispiel für die Gewährung von Leistungen für Umschulungen, für Einarbeitungszuschüsse, für Kostenersatz bei auswärtiger Arbeitsaufnahme und für Ausgleichsleistungen bei geringer entlohnter Ersatzarbeit die Zustimmung der zuständigen Arbeitsmarktbehörde vorgesehen. Für die meisten dieser Leistungen werden ferner die Anspruchsvoraussetzungen im einzelnen bereits umrissen und zum Teil auch zeitliche Beschränkungen vorgeschlagen. Die ebenfalls erwogenen Darlehen oder Beiträge à fonds perdu an Umschulungsinstitutionen für die Durchführung von Umschulungs- und Weiterbildungsmassnahmen schliesslich sollen nach Auffassung der Expertenkommission nur ausnahmsweise gewährt werden, wenn die Mittel nicht anderweitig aufgebracht werden können und die Finanzierung der übrigen Versicherungsleistungen dadurch nicht beeinträchtigt wird.

Die gesetzliche Regelung des Umfangs und der Voraussetzungen der Präventivmassnahmen wird noch sehr eingehend zu diskutieren sein. Dabei werden die unter Ziffer 222.2 angestellten Erwägungen wegleitend sein müssen, die im Einklang mit der überwiegenden Mehrheit der Vernehmlassungen stehen. Das heisst vor allem, dass Präventivmassnahmen nur strikte im Rahmen der arbeitsmarktlichen Indikationen getroffen werden dürfen. Das bedeutet auch – wie bereits erwähnt –, dass die Frage der «éducation permanente», sofern man dieses System überhaupt einführen will, nicht im Rahmen der Arbeitslosenversicherung zu regeln ist. Ferner sollen durch sorgfältige Regelung der Bezugsvoraussetzungen Missbräuche vermieden werden. Des weitern muss auf regionalpolitische Erwägungen Rücksicht genommen werden.

Dem wichtigen Erfordernis, dass die Präventivmassnahmen durch den Arbeitsmarkt bedingt sein müssen, wird in Verfassungstext mit der Formulierung «zur Verhütung und Bekämpfung von Arbeitslosigkeit» Rechnung getragen.

35 Absatz 4

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

351 Vorbemerkungen

Im Gegensatz zu andern Sozialversicherungen lassen sich über den Finanzbedarf der Arbeitslosenversicherung nur schwerlich Voraussagen anstellen. Dem Stimmbürger muss deshalb, wenn ihm schon weitere lohnbezogene Sozialversicherungsbeiträge zugemutet werden, wenigstens eine gewisse Garantie geboten sein, dass sich diese Beiträge in einem zumutbaren Rahmen halten. Mit dem Grundsatz der Plafonierung von Beitragssatz und Beitragsbasis werden bereits auf Verfassungsstufe gewisse Schranken gesetzt. Von Bedeutung sind ferner die vorgesehene hälftige Beitragstragung durch die Arbeitgeber und Arbeitnehmer sowie, im Falle ausserordentlicher Verhältnisse, die Mitfinanzierung durch die öffentliche Hand.

352 Hälftige Tragung der Beiträge durch Arbeitgeber und Arbeitnehmer

Die Verankerung dieses Grundsatzes erfolgte gestützt auf eine in der Expertenkommission erzielte einvernehmliche Lösung zwischen den Vertretern der Sozialpartner. Diese Lösung fand auch im Vernehmlassungsverfahren in aller Regel Zustimmung. Redaktionellen Verbesserungsvorschlägen einzelner Vernehmlasser ist in der Neufassung Rechnung getragen worden.

353 Beitragsbasis und Beitragssatz

Die Erfahrung zeigt, dass der Souverän gegenüber unbegrenzten Beitragsregelungen skeptisch ist. Dem ist Rechnung zu tragen, indem hinsichtlich der Beiträge gewisse Begrenzungen vorgenommen werden. Auf Verfassungsebene genügt es, dass das Prinzip einer Limite – sowohl für den Beitragssatz als auch für die Beitragsbasis – verankert ist. Es wird Sache der Gesetzgebung sein, diese Limite auf Grund der Verhältnisse näher zu bestimmen.

Nach Auffassung der Expertenkommission soll der Bedarf an Mitteln jeweils für einen bestimmten Zeitabschnitt abgeschätzt werden und als Basis für die Festsetzung des Beitragssatzes dienen; darüber hinaus soll jedoch eine bestimmte Vermögensreserve ständig erhalten bleiben.

Dieses Prinzip entspricht wohl am besten sowohl den Bedürfnissen nach einer ausreichenden Basis für die Versicherung wie auch dem Begehren, es seien unangemessene Vermögensreserven zu vermeiden. Weitere Einzelheiten der Finanzierung werden auf Gesetzesebene zu regeln sein.

354 Leistungen der öffentlichen Hand

Nach dem Konzept der Expertenkommission wird die Versicherung grundsätzlich selbsttragend sein. Das bedeutet, dass die Aufwendungen für den Erwerbersatz sowie die Mobilitätsförderung von den Versicherten und ihren Arbeitgebern zu finanzieren sind. Einem solchen System sind indessen Grenzen gesetzt, denn es hat den Nachteil, dass bei steigender Arbeitslosigkeit relativ weniger Aktive stets grössere finanzielle Leistungen zu erbringen haben. Es wirkt somit, wenn auch nicht unbedingt konjunkturwidrig, so doch insofern erschwerend, als es dem Wirtschaftsgeschehen wenig Rechnung trägt und bei grösserer Arbeitslosigkeit die soziale Solidarität strapazieren könnte. Es ist deshalb naheliegend, dass die öffentliche Hand bei ausserordentlichen Verhältnissen, d. h. bei grosser Arbeitslosigkeit, helfend eingreift. Die öffentliche Hilfe kann grundsätzlich in Form von à-fonds-perdu-Beiträgen oder in rückzahlbaren Vorschüssen bestehen.

Wo genau der Schwellenwert anzusetzen ist, von welchem an sukzessive öffentliche Mittel fliessen sollen, wird auf Gesetzesstufe zu bestimmen sein. Mit Rücksicht auf die finanziellen Schwierigkeiten der öffentlichen Hand und die bereits sehr grosse Belastung durch andere Sozialversicherungen (AHV, IV, Krankenversicherung) wird der Schwellenwert nicht zu tief angesetzt werden können. Die Finanzierungsfrage wird aber selbstverständlich nicht isoliert betrachtet werden können, sondern stets in Berücksichtigung des Ausbaugrades bei den Leistungen, d. h. des Mittelbedarfes, der gesamtwirtschaftlichen Einkommensentwicklung sowie der Finanzlage der öffentlichen Hand.

Auf der Verfassungsstufe muss nur das Prinzip der Mitfinanzierung durch die öffentliche Hand vorgesehen werden. Die Einzelfragen können der Gesetzgebung überlassen werden, welche unter anderem den Schwellenwert festzulegen hat sowie die Art und Weise der Mittelbereitstellung. Ein solches Vorgehen ist flexibel und gestattet eine gebührende Rücksichtnahme auf die jeweiligen Bedürfnisse.

Auf Gesetzesstufe werden auch die Grundsätze über den Kostenteiler zwischen Bund und Kantonen festzuhalten sein sowie – mit Bezug auf die individuellen Kantonsleistungen – allfällige Abstufungen nach der Finanzkraft.

36 Absatz 5

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

361 Vorbemerkungen

Mit diesem Absatz wird die Mitwirkung der Kantone und der Organisationen beim Erlass der Vorschriften sowie bei der Durchführung der Arbeitslosenversicherung im weitesten Sinne garantiert. Dies gilt unabhängig davon, ob der Gesetzgeber das Modell der Expertenkommissionsmehrheit oder die Beibehaltung der heutigen Organisation mit einer Vielzahl von finanziell selbständigen Kassen vorzieht. In beiden Fällen ist die Mitwirkung gewerkschaftlicher, paritätischer und öffentlicher Kassen erforderlich. Trotz dem mit dem zentralisierten Beitragsinkasso verbundenen Rationalisierungseffekt haben die bisherigen Trägerorganisationen auch gemäss Expertenmodell wichtige Funktionen zu erfüllen, ja sie werden diese im Leistungsbereich noch weiter als bisher entfalten können und müssen. Neben der Ausrichtung von Taggeldern steht dabei insbesondere die Durchführung von Präventivmassnahmen im Vordergrund. Unter der Wendung «Organisationen der Wirtschaft» sind im Sinne der Expertenkommission Organisationen der Arbeitgeber, der Arbeitnehmer, gemeinsame Einrichtungen der Sozialpartner, aber auch ad-hoc-Zusammenschlüsse auf überbetrieblicher Ebene zu verstehen.

362 Der Verfassungstext

Der Grundsatz einer möglichst weitgehenden Mitwirkung der Kantone und der Organisationen der Wirtschaft bei Erlass und Durchführung der mit der Arbeitslosenversicherung zusammenhängenden Vorschriften war sowohl in der Expertenkommission als auch im Rahmen der Vernehmlassungen unbestritten.

Weniger einheitlich waren die Stellungnahmen zur Frage der Organisation der Versicherung, die in Absatz 5 indirekt enthalten ist. Einzelne Vernehmlasser beantragen eine ausdrückliche Regelung derselben im Verfassungstext, wobei die einen die Verankerung des bisherigen Systems, die andern jedoch einen Text im Sinne des Modells der Expertenkommissionsmehrheit wünschten. Bei der Erstellung des Entwurfs für den Verfassungstext wurde die Organisationsfrage in Übereinstimmung mit der Expertenkommission bewusst offengelassen. Obschon wir mit der Mehrheit der Kommission der Auffassung sind, dass die bisherige Organisationsstruktur im Beitragssektor einer Neuorientierung bedarf, sind wir dennoch der Meinung, dass eine in die Details gehende Regelung der Organisationsfrage im Verfassungstext nicht angezeigt ist. In der Tat wird die nähere Ausgestaltung der

Organisation von den Detailregelungen abhängen, welche im Rahmen des Bundesgesetzes für die Neukonzeption der Arbeitslosenversicherung zu treffen sind.

Dem Vorschlag, dass Kantone und Organisationen der Wirtschaft beim Erlass nur «anzuhören» seien statt mitzuwirken haben, kann nicht gefolgt werden. Nach der in der Expertenkommission wie auch in den Vernehmlassungen allgemein zum Ausdruck kommenden Auffassung soll die Mitwirkung der Kantone und Organisationen nicht nur darin bestehen, dass sie bloss angehört werden. Mit der Formulierung kommt zum Ausdruck, dass den bisherigen Trägerorganisationen im Rahmen der Neukonzeption eine bedeutende Rolle zukommt.

In redaktioneller Hinsicht ist dem Vorschlag zuzustimmen, dass im französischen Text der Ausdruck «*élaboration*» anstelle von «*promulgation*» zu setzen ist. Ebenfalls korrekter ist die angeregte Wendung «*des dispositions légales*» statt «*de ces dispositions*».

363 Die Frage der Organisation der Versicherung

Obwohl diese Frage im Hinblick auf den Verfassungstext nicht entschieden werden muss, ist es doch angezeigt, sich mit ihr auseinanderzusetzen, da ihr verschiedene Organisationen grosse Bedeutung beimessen und vielerorts darüber noch Missverständnisse zu bestehen scheinen.

Zur Diskussion stehen das Modell der Expertenkommissionsmehrheit und der Vorschlag auf Beibehaltung des heutigen Systems mit einigen Verbesserungen. Auf das (zentralisierte) BIGA-Projekt von 1971/72 dagegen ist nicht mehr einzutreten, obwohl es auch in der neuen Vernehmlassung Befürworter fand. Immerhin ist festzuhalten, dass zwischen diesem Projekt und dem Modell der Expertenkommissionsmehrheit grundsätzliche Unterschiede bestehen.

Als Grund für das Festhalten am bisherigen System wird insbesondere angeführt, dass die einzelne Kasse nur dann eine «menschliche Dimension» in den Beziehungen zu den Versicherten aufrechterhalten könne, wenn sie bei ihnen die Beiträge erheben könne und wenn durch Individualmitgliedschaft die Kassenzugehörigkeit eindeutig feststehe; beim Modell der Expertenkommissionsmehrheit wäre es deshalb nicht möglich, die menschlichen Belange der Versicherten zu berücksichtigen. Von anderer Seite wurde vor allem Anstoss daran genommen, dass mit dem Mehrheitsmodell die Verantwortung der Kassen für ihr Finanzgebaren dahinfalle, nachdem sie zwar für die Ausrichtung von Leistungen, nicht aber für die Erhebung der Beiträge zuständig seien.

Der Unterschied zwischen den beiden Projekten liegt im wesentlichen in der finanziellen Selbständigkeit beziehungsweise Unselbständigkeit der Kassen. Das heutige System und somit auch das Minderheitsprojekt geht davon aus, dass die einzelnen Kassen ein eigenes Vermögen haben; sie erheben von den ihnen angeschlossenen Mitgliedern Beiträge je nach der Belastung der Kasse. Das bedeutet, dass Versicherte für gleiche Leistungen je nach Kassenzugehörigkeit sehr unterschiedliche Beiträge zu entrichten haben. Auch die Vertreter dieses Modells finden diese Folge stossend und nennen deshalb unter den wünschenswerten Verbesse-

rungen des Systems primär einen verstärkten Finanzausgleich unter den Kassen, sei es über den Kassenausgleichsfonds oder sei es durch Subventionen der öffentlichen Hand.

Das Modell der Expertenkommission dagegen will diesen Finanzausgleich, auch im Hinblick auf eine bessere Risikoverteilung, direkt und vollumfänglich herbeiführen. Die Beiträge werden für alle Versicherten zum gleichen Ansatz festgelegt und sollen direkt dem Ausgleichsfonds zufließen, während den Kassen die Mittel nach Bedarf zugewiesen werden. Die Kassen verfügen über ein eigenes Betriebskapital für die laufenden Zahlungen und rechnen mit dem Ausgleichsfonds regelmässig ab. Abgesehen von der Beitragserhebung bleiben jedoch alle übrigen Funktionen wie Beratung, Betreuung, Auszahlung der Leistungen usw. wie bisher bei den einzelnen Kassen. Zur Verhütung von Missbräuchen wurden seitens der Expertenkommission verschiedene Regelungen ins Auge gefasst. So sollen die meisten Leistungen für die Förderung der Mobilität nur mit Zustimmung der zuständigen Arbeitsmarktbehörde erbracht werden dürfen, und als Ersatz für die Individualmitgliedschaft sollen technische Massnahmen getroffen werden, zum Beispiel ein Stempel des Arbeitsamtes, das sich ohnehin um die Vermittlung des Versicherten zu kümmern hat. Die deutliche Mehrheit der Expertenkommission hatte sich für dieses System entschieden, weil es nicht nur die notwendige breite Risikobasis schafft, sondern auch die Durchführung der Versicherung auf rationelle Weise ermöglicht. Die unter Ziffer 222.4 umrissenen Erfahrungen der letzten Monate haben deutlich gezeigt, dass das bestehende System den Anforderungen nicht mehr gewachsen ist.

Diese Ausführungen sollen dazu dienen, die Hintergründe zu Absatz 5 etwas auszuleuchten. Die Organisation der neuen Arbeitslosenversicherung wird in der Gesetzgebung zu regeln sein. In jedem Falle muss dabei das Interesse der Versicherten im Vordergrund stehen. Aber auch unter diesen Voraussetzungen ist ohne weiteres eine organisatorische Lösung möglich, die zwar einerseits gewisse strukturelle Schwächen des heutigen Systems beseitigt, andererseits aber den Erfahrungsschatz der bisherigen Trägerorganisationen nutzt, ja diesen Organisationen sogar ein breiteres Tätigkeitsfeld im Leistungssektor einräumt.

4 Finanzielle und personelle Auswirkungen

41 Finanzielle Auswirkungen

Im Gegensatz zu andern Sozialversicherungen lässt sich bei der Arbeitslosenversicherung der künftige Aufwand nicht abschätzen, da er in erster Linie von der jeweiligen wirtschaftlichen Lage abhängt. In Zeiten des Wirtschaftswachstums wird er nur gering sein; in Rezessionszeiten kann er aber stark ansteigen. Im Vergleich zur geltenden Ordnung wird der Aufwand indessen bedeutend höher liegen: Einmal soll ja der Versichertenkreis viel weiter gezogen und der Erwerbssatz nach Vorschlag der Expertenkommission der Unfallversicherung angeglichen

werden; sodann ist die Einführung neuer Leistungen vorgesehen, insbesondere im Zusammenhang mit der Mobilitätsförderung.

Die nachfolgende Tabelle, die dem Bericht über die Arbeit der Expertenkommission entnommen ist, gibt Anhaltspunkte darüber, wieviele Taggelder jedem Bezüger ausgerichtet werden könnten, wenn Beiträge zwischen einem halben bis zu sechs Promillen erhoben würden und wenn zwischen ein bis acht Prozent aller Versicherten arbeitslos, also Bezüger wären. Die Zahlen wurden auf Grund der heutigen Verhältnisse berechnet, mit Ausnahme des durchschnittlichen Taggeldes, das mit 80 Prozent des Tagesverdienstes gemäss Vorschlag des Modells der Expertenkommission eingesetzt wurde.

Zur Finanzierung der Arbeitslosenentschädigungen durch lohnbezogene Beiträge

Annahmen:

Versicherte Arbeitnehmer	=	2 680 000
Versicherte Lohnsumme	=	79 Mia. Fr.
Jahreseinkommen je Versicherten	=	29 500 Fr.
Durchschn. Tagesverdienst (312 Tage)	=	95 Fr.
Durchschn. Taggeld (80% des Tagesverdienstes)	=	76 Fr.

Im Jahre 1936 (bisher stärkste Arbeitslosigkeit) bezog jeder Versicherte im Durchschnitt 24 Taggelder

Grad der Arbeitslosigkeit:

1% aller Versicherten = 26 800	5% aller Versicherten = 134 000
2% aller Versicherten = 53 600	6% aller Versicherten = 160 800
3% aller Versicherten = 80 400	7% aller Versicherten = 187 600
4% aller Versicherten = 107 200	8% aller Versicherten = 214 400

Prämien

Auf Grund der errechneten Prämienbeiträge könnten je Bezüger ... Bezugstage entschädigt werden, wenn

In Lohn-Promillen	In Beträgen bei einer Lohnsumme von 79 Mia. 1 Fr. Mio. Fr.	1% 2% 3% 4% 5% 6% 7% 8%							
		aller Versicherten Arbeitslosenentschädigungen beziehen würden							
0,5	39,5	19,5	9,5	6,5	5,0	4,0	3,2	2,8	2,5
1	79,0	39,0	19,5	13,0	9,5	8,0	6,5	5,5	5,0
2	158,0	77,5	39,0	26,0	19,5	15,5	13,0	11,0	9,5
3	237,0	116,5	58,0	39,0	29,0	23,5	19,5	16,5	14,5
4	316,0	155,0	77,5	51,5	39,0	31,0	26,0	22,0	19,5
5	395,0	194,0	97,0	64,5	48,5	39,0	32,5	27,5	24,0
6	474,0	232,5	116,5	77,5	58,0	46,5	39,0	33,0	29,0

42 Der Aufwand des Bundes

Nach dem geltenden System hat der Bund den Kassen von einer gewissen Belastung an Subventionen auszurichten, die in früheren Jahren recht stattliche Beträge ausmachten. Erst in den letzten Jahren gingen die Subventionsleistungen stark zurück, weil nach den Jahren der Hochkonjunktur die Stammvermögen vieler Kassen das Niveau erreichten, von welchem an keine Beiträge mehr entrichtet werden mussten. In Zahlen ergibt sich das folgende Bild.

	Fl		Fr
1925	878 000	1965	117 000
1930	6 415 000	1970	29 000
1935	21 800 000	1971	10 000
1940	5 040 000	1972	4 000
1945	5 120 000	1973	4 000
1950	7 238 000	1974	25 000
1955	2 389 000	1975	6 800 000
1960	1 362 000		(Schätzung)

Bei diesen Subventionen handelte es sich um Leistungen an eine mehr oder weniger grosse Zahl von einzelnen Kassen, die zufolge der Struktur ihres Mitgliederkreises und der wirtschaftlichen Lage eine relativ hohe Belastung aufwiesen, während andere Kassen über Jahre hinweg kaum oder gar keine Subventionen beziehen mussten, vielmehr oft sogar grössere Vermögen äufnen konnten.

Während die Neuordnung im Sinne der Expertenkommission für die Versicherung insgesamt ein grösseres Ausgabentotal bringen wird, darf für die öffentliche Hand eine Entlastung erwartet werden. Einmal soll die Arbeitslosenversicherung grundsätzlich selbsttragend sein, d. h. der Bund und die Kantone sollen nur bei ausserordentlichen Verhältnissen zur Finanzierung herangezogen werden. Sodann wird ein umfassender Risikoausgleich unter den Kassen Platz greifen, da Leistungen und Finanzierung landesweit vereinheitlicht würden. Eine gewisse Mehrbelastung würde dem Bund und den Kantonen für ihr Personal allerdings aus den Arbeitgeberbeiträgen erwachsen.

Die Höhe der Bundesaufwendungen wird übrigens massgeblich von der Definition des Begriffs «ausserordentliche Verhältnisse», d. h. des Schwellenwertes, bestimmt. Auch die Art und Weise des Mitteleinsatzes (linear oder progressiv ansteigend mit zunehmender Arbeitslosigkeit) ist von Bedeutung. Wie bereits erwähnt, sind diese Werte auf Gesetzesstufe festzulegen, wobei verschiedene Randbedingungen zu berücksichtigen sind, etwa der Leistungsstandard der Versicherung, die Wirtschafts- und Einkommenslage generell sowie die finanziellen Möglichkeiten der öffentlichen Hand.

Zur Finanzierung der Bundesaufwendungen stehen keine zweckgebundenen Einnahmen wie bei der AHV/IV (Tabak- und Alkoholsteuern) zur Verfügung. Sie werden deshalb aus allgemeinen Bundesmitteln bestritten werden müssen. Der Begriff «finanzielle Leistungen von Bund und Kantonen» lässt indessen eine gewisse

Variationsmöglichkeit zu: Die Gesetzgebung wird zu bestimmen haben, ob diese Leistungen à fonds perdu oder in der mildern Form von rückzahlbaren Vorschüssen erfolgen sollen.

43 Personelle Auswirkungen

Nach dem heutigen System übt der Bund die Aufsicht aus über die Durchführung des Gesetzes, und er hat für einheitliche Anwendung durch die Kantone und die anerkannten Kassen zu sorgen. Als Vollzugsorgan des Bundes erscheint in erster Linie das Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit. In dieser Eigenschaft hat es sich mit der Struktur der Kassen, mit der Festsetzung der Grundprämien der einzelnen Kassen und der Beiträge an den Kassenausgleichsfonds. mit der Festsetzung und Auszahlung der Bundesbeiträge samt zugehörigen Abklärungen, mit der Revision der Kassen und deren Geschäftsführungen sowie mit vielen weiteren Aufgaben zu befassen, ferner hat es die Geschäfte des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements beziehungsweise des Bundesrates betreffend Erlass von Vorschriften und Genehmigungen aller Art vorzubereiten.

Im Rahmen der Neuordnung im Sinne der Expertenkommission würde dem Bund wiederum die Aufsicht übertragen, wobei freilich der Aufgabenkreis im Hinblick auf die geänderte Organisation der Versicherung etwas anders gelagert wäre. Insbesondere dürfte die Revision der Kassenauszahlungen auf ihre Rechtmässigkeit noch an Bedeutung gewinnen. Dagegen würden andere Aufgaben wie Genehmigung der Kassenvorschriften und Festsetzung der Grundprämien wegfallen. Neue Stellen müssten beim Bund voraussichtlich entweder überhaupt nicht oder höchstens in geringem Umfang geschaffen werden.

Sollte das bisherige System der Versicherung beibehalten werden, so würde bei längerdauernden wirtschaftlichen Schwierigkeiten dagegen der derzeitige Bestand wesentlich erhöht werden müssen. Zurzeit weist die Sektion Arbeitslosenversicherung des Bundesamtes für Industrie, Gewerbe und Arbeit, nach einer sich über Jahrzehnte erstreckenden Hochkonjunktur, nur noch einen Bestand von 14½ Stellen auf; im Jahre 1950 waren es noch 35.

Insgesamt – d. h. für den Bund, die Kantone und Kassen – ist nach dem Modell der Expertenkommission, das wesentlich rationeller gestaltet ist als die geltende Ordnung, ein reduzierter Personalaufwand zu erwarten. Das ist ohne Zweifel beachtlich, wenn berücksichtigt wird, dass gegenüber heute eine fünffach grössere Zahl von Versicherten aufzunehmen und zu betreuen sein wird.

44 Finanzielle Auswirkungen auf den Vollzug durch die Kantone und Gemeinden

Bereits unter der geltenden Ordnung wirken die Kantone und Gemeinden beim Vollzug mit. Unter der Neuordnung im Sinne der Expertenkommission wird für die Vollzugsstellen auf der einen Seite zwar ein Vielfaches an Versicherten zu

betreuen sein; auf der andern Seite werden sie aber insofern wesentlich entlastet, als die Erfassung der Versicherten direkt am Arbeitsort durch den Arbeitgeber erfolgen soll. Auch wird im Zusammenhang mit der vorgeschlagenen Neuorganisation das gesamte Mutationswesen wegfallen. Für die Kantone und Gemeinden ist somit durch die Neuordnung insgesamt eine Entlastung zu erwarten.

5 Abschreibung von Postulaten

Wir beantragen Ihnen, die nachfolgend genannten Postulate abzuschreiben:

1967 P 9573 Struktur der Arbeitslosenversicherung (N 19. September 1967, Ketterer)

1972 P 11107 Arbeitslosenversicherung (N 8. Juni 1972, Mugny)

Die übrigen unter Ziffer 213 erwähnten Vorstösse wurden im Laufe der letzten Jahre im Hinblick auf die eingeleiteten Arbeiten für die Neukonzeption beschrieben.

6 Antrag

Auf Grund der vorstehenden Erwägungen beantragen wir Ihnen, beiliegenden Entwurf zu einem Bundesbeschluss über die Neukonzeption der Arbeitslosenversicherung Volk und Ständen mit dem Antrag auf Annahme zu unterbreiten.

Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

Bern, den 3 September 1975

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident:

Graber

Der Bundeskanzler:

Huber

(Entwurf)

Bundesbeschluss über eine Neukonzeption der Arbeitslosenversicherung

*Die Bundesversammlung
der Schweizerischen Eidgenossenschaft.*

nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 3. September 1975¹⁾,

beschliesst:

I

Die Bundesverfassung wird wie folgt geändert:

Art. 34^{novies}

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

² Er erklärt die Arbeitslosenversicherung für die Arbeitnehmer obligatorisch. Ausnahmen regelt die Gesetzgebung. Der Bund sorgt dafür, dass Selbständigerwerbende sich unter bestimmten Voraussetzungen versichern können.

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

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

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

¹⁾ BBl 1975 II 1557

Art. 34^{ter} Abs. 1 Bst. f und Abs. 3

Aufgehoben

II

Dieser Beschluss untersteht der Abstimmung des Volkes und der Stände.

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend Änderung der Bundesverfassung für eine Neukonzeption der Arbeitslosenversicherung (Vom 3. September 1975)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1975
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	42
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	75.076
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	20.10.1975
Date	
Data	
Seite	1557-1594
Page	
Pagina	
Ref. No	10 046 531

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.