getragen. Damit wird die Fluktuation nach freier Wahl des Auslandschweizers ausgeschlossen.

Ihre Kommission hat sich über diese Beschlüsse des Ständerates ausgesprochen. Sie hat gefunden, es sei eine Kompromisslösung, die akzeptabel sei, die eine Reihe von Vorteilen besitze, ohne allerdings alle Nachteile auszuschliessen. Aber es gibt keine Ideallösung, solange wir eben bei einem blossen Aufenthalterstimmrecht verharren müssen, und das glauben wir nach wie vor. Wenn Sie der Formel des Ständerates zustimmen, dann fällt Artikel 6 automatisch dahin, der sagt: «Der Auslandschweizer bezeichnet die schweizerische Gemeinde, in der er das Stimmrecht ausüben will.» Er ist dann nicht mehr frei, irgendeine Gemeinde zu bezeichnen, sondern er muss entweder einen seiner Heimatorte oder eine seiner früheren Wohnsitzgemeinden bezeichnen.

Die Kommission glaubt, Ihnen diese Aenderung empfehlen zu dürfen. Es kommt dazu, dass nach Artikel 10 die Möglichkeit besteht, bei den Ausführungsbestimmungen festzulegen, dass für den Auslandschweizer ein Korrespondenzstimmrecht ab einer schweizerischen Gemeinde, auch Grenzgemeinde, besteht. Herr Fontanet hat das Beispiel des Baslers genannt, der in Como lebt und dann nach Basel reisen müsste. Dem könnte man ermöglichen, in Chiasso die Stimme auf dem Korrespondenzweg nach Basel abzugeben. Diese Möglichkeiten bestehen also und können eingeführt werden.

Schliesslich möchte ich festhalten, dass sowohl der Ständerat wie auch wir – wenn wir heute so beschliessen – endgültig darauf verzichten, diese Sondervorlage für die Auslandschweizer mit der Revision des Bundesgesetzes über die politischen Rechte, die noch einige Zeit dauern wird, zu verbinden.

Die Kommission empfiehlt Zustimmung zum Ständerat.

Angenommen – Adopté

75.076

Bundesverfassung (Arbeitslosenversicherung) Constitution fédérale (assurance-chômage)

Botschaft und Beschlussentwurf vom 3. September 1975 (BBl II, 1557)

Message et projet d'arrêté du 3 septembre 1975 (FF II, 1573)

Antrag der Kommission

Eintreten

Proposition de la commission

Passer à la discussion des articles.

Canonica, Berichterstatter: Das Bedürfnis des Arbeitnehmers, sich gegen die wirtschaftlichen Folgen der Arbeitslosigkeit zu versichern, ist so alt wie die industrielle Wirtschaft. Viele Gewerkschaften entstanden ursprünglich in Form von Hilfs- und Unterstützungskassen. Die älteste eigentliche Arbeitslosenkasse der Schweiz ist jene des Schweizerischen Typographenbundes, die 1858 gleichzeitig mit dem ersten Berufsverband nationalen Charakters gegründet wurde. Zu den gewerkschaftlichen Kassen kamen später paritätische und öffentliche hinzu. Die Zunahme der Kassen dieser Art veranlasste den Bund, auf die Errichtung einer zentralen eidgenössischen Kasse zu verzichten, als 1924 das erste Bundesgesetz über die Arbeitslosenversicherung erlassen wurde.

Dieses Gesetz knüpfte indirekt an das 1893 von der Sozialdemokratischen Partei lancierte Volksbegehren an. Dieses postulierte ausser dem Recht auf Arbeit auch die Einführung einer öffentlichen kostenlosen Arbeitsvermittlung und die Hilfe für die Arbeitslosen. Im folgenden Jahr wurde die Initiative in einer Volksabstimmung verworfen, gab jedoch nichtsdestoweniger das Signal zur gesetzlichen Prüfung das Problems. Auch verschiedene Kantone und Städte arbeiteten zumeist dank gewerkschaftlichen Vorstössen Gesetzesentwürfe aus, die wie in St. Gallen im Jahre 1894 zu den ersten obligatorischen Arbeitslosenversicherungen führten. Auf Bundesebene wurde das Problem zugunsten des Bundesgesetzes über die Kranken- und Unfallversicherung von 1911 zurückgestellt. Eine gesetzliche Regelung schien jedoch je länger, je mehr unerlässlich und konkretisierte sich im Bundesgesetz von 1924 über die Beitragsleistung an die Arbeitslosenversicherung, das den Charakter eines Subventionserlasses aufwies.

Dieser geschichtliche Abriss ergänzt nicht nur das, was in der ebenfalls ausführlichen, uns heute beschäftigenden Botschaft des Bundesrates gesagt wird, sondern erhellt auch einige Aspekte der geltenden Ordnung und rechtfertigt eine wichtige Komponente betreffend die Organisation des neuen Verfassungsartikels über die künftige Arbeitslosenversicherung.

Das geltende, im Jahr 1951 erlassene und seither wiederholt verbesserte Arbeitslosenversicherungsgesetz basiert auf Artikel 34ter der Bundesverfassung, allgemein bekannt unter dem Namen Wirtschaftsartikel, der am 6. Juli 1947 von Volk und Ständen angenommen wurde.

Dieser Verfassungsartikel ermächtigt den Bund, über die Arbeitslosenversicherung und die Arbeitslosenfürsorge Vorschriften aufzustellen. Er verweist jedoch die Durchführung der Arbeitslosenversicherung an die öffentlichen und privaten paritätischen oder einseitigen Kassen. Die Befugnis zur Errichtung öffentlicher Kassen sowie die Einführung eines allgemeinen Obligatoriums der Arbeitslosenversicherung bleibt den Kantonen vorbehalten.

Die Auswirkung dieser Verfassungsbestimmungen waren von grosser Bedeutung. Vor allem haben sie die Verbreitung von Arbeitslosenkassen unterschiedlicher Grösse, differenzierender Statuten und auch von sehr unterschiedlichen Belastungen begünstigt. Letztere können teilweise durch den Prämienausgleichsfonds, den die Kassen selbst äufnen, korrigiert werden. Sie haben ferner dazu geführt, dass da und dort keine öffentlichen kantonalen Kassen bestehen oder die entsprechenden Befugnisse den Gemeinden überwiesen wurden. Schliesslich wurde das allgemeine Versicherungsobligatorium umgangen mit dem Ergebnis, dass der Kreis der Versicherten und damit der Beitragszahler in vielen Kantonen auf die wirtschaftlich schwächsten und am meisten der Arbeitslosigkeit ausgesetzten Schichten begrenzt bleibt. Heute noch ist nur etwa ein Drittel der Arbeitnehmer versichert.

Zu diesen von den verfassungsmässigen Einschränkungen abhängigen Mängeln gesellen sich die konzeptionellen, die mit einer Versicherung verbunden sind, die zwar die von der konjunkturellen Arbeitslosigkeit betroffenen Arbeitslosen berücksichtigt, aber der strukturellen oder technologischen Arbeitslosigkeit, wie sie für unsere Zeit typisch ist, nicht Rechnung trägt.

Diese Hauptgründe sowie weitere, über die sich die Botschaft des Bundesrates auslässt, führen dazu, dass die gegenwärtige Ordnung in der Arbeitslosenversicherung äusserst komplizert, sehr unvollständig und unsozial ist.

Die Notwendigkeit, die bisherige Regelung zu ersetzen, ergibt sich nicht nur aus diesen Mängeln, sondern auch wegen des Umfangs, welchen die Arbeitslosigkeit in unserem Land angenommen hat.

Nach den Schätzungen des BIGA sind in den letzten zwei Jahren 150 000 bis 200 000 Arbeitsplätze verloren gegangen, was einem effektiven Rückgang der Beschäftigung in der Grössenordnung von 5 bis 7 Prozent gleichkommt. Diese Rate entspricht der Arbeitslosigkeit, die gegenwärtig auch andere Industrieländer aufweisen. Die Schätzungen des BIGA werden weitgehend gestützt durch die verfügbaren statistischen Angaben. Ende Oktober belief sich die Zahl der bei den Arbeitsämtern gemeldeten Totalarbeitslo-

sen auf 15 700. Die versteckte Arbeitslosigkeit, welche vornehmlich ältere Arbeitnehmer, verheiratete Frauen, nicht voll Arbeitsfähige, Arbeitnehmer mit etwas Erspartem betrifft – vorwiegend Leute, die nicht versicherbar oder nicht gegen Arbeitslosigkeit versichert sind –, ist statistisch nicht erfasst, beläuft sich aber auf Tausende und Abertausende von Personen. Die sogenannte exportierte Arbeitslosigkeit, d. h. die ausländischen Arbeitskräfte, die wegen Arbeitsmangels in ihre Heimat zurückkehren mussten oder die von dort nicht mehr in unser Land zurückkehren konnten, überschreitet die Zahl von 100 000 bei weitem. Zu diesen Formen der Arbeitslosigkeit kommt die Teilarbeitslosigkeit, der Ende Oktober 113 000 Personen unterworfen waren, die zum grössten Teil mit stark reduzierten Arbeitszeiten ihrem Erwerb nachgehen müssen.

Ein Charakteristikum der gegenwärtigen Arbeitslosigkeit besteht darin, dass als Folge des Wandels, den vor allem die Rationalisierung in der Berufsstruktur hervorgerufen hat, das Heer der Arbeitslosen sich in einem erheblichen Umfang auch aus den technischen und administrativen Kadern rekrutiert. Es ist dies eine Erscheinung, die nicht unterschätzt werden darf, speziell hinsichtlich des Obligatoriums der Arbeitslosenversicherung.

Dieser unerwartete und massive Beschäftigungseinbruch, dessen Ende noch nicht abzusehen ist, zeigt die tiefen Wurzeln der gegenwärtigen Krise. Zu den «Grenzen des Wachstums», die sich aus ökologischen Gründen ergeben, gesellen sich auf weltweiter Ebene wirtschaftliche Umstrukturierungen, deren Folgen noch nicht vollständig abgesehen werden können. Sicher ist auf jeden Fall, dass die Periode des unbeschränkten wirtschaftlichen Wachstums und einseitiger Bereicherung zu Ende ist und dass auch in Zukunft mit internationalen Erschütterungen zu rechnen ist, die rezessive Rückwirkungen für unser Land haben können.

Der neue Verfassungsartikel über die Arbeitslosenversicherung ist nicht nur nach seinem sozialen Gehalt zu würdigen, sondern auch hinsichtlich dieser Lage und Aussichten unserer Wirtschaft.

Der Artikel ging aus zwei Vernehmlassungsverfahren hervor, die einerseits die Einführung einer Neukonzeption der Arbeitslosenversicherung verzögert haben, andererseits beitrugen, einen Konsens im Hinblick auf die parlamentarischen Beratungen und die Volksabstimmung herbeizuführen, und die wichtigen Abklärungen für die nachfolgende Gesetzgebung erbrachten.

Der neue Verfassungsartikel beseitigt die nachteiligen verfassungsmässigen Einschränkungen der geltenden Ordnung. Er legt die Basis für eine Arbeitslosenversicherung sozialen Charakters, die zugleich der gegenwärtigen Wirtschaftslage angepasst ist und mögliche künftige Formen des Beschäftigungsmangels berücksichtigen kann.

Auch dieser Verfassungsartikel lässt viele wichtige Probleme offen, insbesondere jene betreffend die Präventivmassnahmen und die künftige Organisation der Versicherung. Diese und andere weniger wichtige Fragen können und müssen beim Gesetzeserlass geregelt werden.

Das Modell der Neukonzeption der Arbeitslosenversicherung wurde von Herrn Bundesrat Brugger vor der Kommission des Nationalrates klar umrissen. Es geht vom bundesrechtlichen Obligatorium der Versicherung aus, die damit für die Arbeitnehmer beinahe einen umfassenden Versicherungsschutz garantiert. Die Deckung der Versicherung wird über das materielle Profil hinaus ausgedehnt und erfasst auch Präventivmassnahmen. Die Finanzierung soll primär durch je hälftige Beiträge der Arbeitgeber und Arbeitnehmer erfolgen. Die öffentliche Hand soll zu subsidiärer Hilfe herangezogen werden, sofern ausserordentliche Verhältnisse dies erfordern. Die Organisation ergibt sich aus einem Kompromiss, der den Arbeitgebern und dem Ausgleichsfonds die administrativen Arbeiten wie die Erfassung und den Prämieneinzug überlässt, während der Kontakt mit den Versicherten den Kassen überwiesen wird.

Bei den Kommissionsarbeiten ergaben sich keine grundsätzlichen Divergenzen, weder über die Notwendigkeit einer neuen Arbeitslosenversicherung noch über das Konzept, auf das sich der vom Bundesrat vorgelegte Verfassungsentwurf stützt. Im Gegenteil, allgemein wurde die Notwendigkeit anerkannt, die parlamentarischen Beratungen so zu fördern, dass die neue Versicherung rasch unter Dach kommt.

Schon beim Eintreten auf den Entwurf konnten die Beziehungen zwischen dem heutigen Artikel 31quinquies der Verfassung und dem neuen Artikel 34novies abgeklärt werden. Grosso modo lässt sich sagen, dass während Artikel 31quinquies, der heutige Wirtschaftsartikel, allgemein wirtschaftspolitische Massnahmen vorsieht, der Artikel 34novies die individuellen Leistungen bei Arbeitslosigkeit betrifft. In der Botschaft des Bundesrates werden die neuen Aufgaben, die sich aus der Ausweitung des Versicherungszweckes ergeben, aufgezählt, nämlich erstens die Förderung der Vermittlungsfähigkeit der Arbeitnehmer bei bereits eingetretener oder drohender Arbeitslosigkeit und zweitens die Gewährung finanzieller Leistungen an Institutionen, die der Mobilitätsförderung dienen. Daraus ergeben sich unmissverständliche Abgrenzungen in bezug auf grundlegende verfassungsmässige Kompetenzen.

Die Detailberatung ermöglichte nützliche Abklärungen und drehte sich praktisch um einige wenige Punkte, die zum Teil Gegenstand von Minderheitsanträgen waren, auf die noch zurückzukommen ist.

Was den Absatz 1 betrifft, wurde klar der subsidiäre Charakter der Arbeitslosenfürsorge bestätigt, wie dies übrigens aus dem Entwurf des Bundesrates ersichtlich ist.

Zum Absatz 2 wurden Besorgnisse betreffend die Versicherungsmöglichkeit der Selbständigerwerbenden geäussert. Man wird bei der Ausarbeitung des Gesetzes durch geeignete Massnahmen dafür sorgen müssen, dass die Versicherungsmöglichkeit nicht nur dann ergriffen wird, wenn ein unmittelbares Risiko von Arbeitslosigkeit besteht, während man sich seiner Solidaritätspflicht in besseren Zeiten entzieht. Für die Selbständigerwerbenden wird man eine besondere Versicherungsstruktur schaffen müssen.

Der Absatz 3 gab Anlass zu ersten grundsätzlichen Scharmützeln, die im Minderheitsantrag der Kollegin Nanchen Ausdruck fanden. Es handelt sich zusammenfassend darum, im Rahmen der Arbeitslosenversicherung eine Lösung für das sogenannte «Elternjahr» zu finden, d. h. für die Zeit, da die Erwerbstätigkeit unterbrochen wird, um das Neugeborene im ersten Lebensjahr zu betreuen. Der Bundesrat und die Mehrheit der Kommission sind der Auffassung, dass die Lösung dieses Problems in die Kompetenz anderer Versicherungen fällt. Die Minderheit, der auch der Sprechende angehört, besteht darauf, es im Rahmen der Arbeitslosenversicherung zu regeln, solange die Bereitschaft fehlt, eine andere Lösung zu finden. Objektiverweise muss man zugeben, dass das Elternjahr grundsätzlich nichts mit der Arbeitslosenversicherung zu tun hat und im Interesse der Einheit der Materie besser im Rahmen der Erwerbsersatzordnung gelöst würde. Ich überlasse es Herrn Bundesrat Brugger, diesbezüglich beruhigende Zusicherungen abzugeben und aufzuzeigen, wo und wie die Frage gelöst werden kann. In den Bereich der Arbeitslosenversicherung fällt hingegen der zweite Teil des Minderheitsantrages betreffend die Ergreifung von Massnahmen, welche die Eingliederung von Personen in den Wirtschaftsprozess begünstigen, die aus familiären Gründen diesen verlassen mussten.

Ein Antrag, der vorsah, den Erwerbsersatz unter ausdrücklicher Berücksichtigung der Familienlasten aufzunehmen, wurde zurückgezogen, nachdem festgestellt wurde, dass diese Frage ohnehin im Gesetz geregelt werden muss.

Beachtliche Differenzen ergaben sich bei Absatz 4. Es geht dabei um die Frage, ob die Höhe des beitragspflichtigen Erwerbseinkommens schon auf verfassungsmässiger Ebene zu begrenzen ist. Die Mehrheit der Kommission sprach sich zugunsten der Plafonierung, wie sie im Entwurf des Bundesrates enthalten ist, aus. Sie stützte sich

auf die Lösung, wie sie bei der SUVA und zum Teil auch im Ausland besteht. Sie war ferner der Meinung, die Begrenzung der Leistungen rechtfertige auch die Begrenzung der Prämien, und schliesslich liess sie sich von taktisch-politischen Erwägungen im Hinblick auf die Volksabstimmung leiten.
Die Minderheit ihrerseits, angeführt von Kollega Renschler, verwendete sich für eine modernere Ordnung, wie sie bei der AHV besteht, wonach die Prämien der wirtschaftlichen Möglichkeit des einzelnen anzupassen sind, während die Leistungen dem sozialen Bedürfnis zu entsprechen haben. Die Minderheit verwies auch auf die soziale Ungerechtigkeit der Beitragsplafonierung. Ein Kompromissvorschlag, nach welchem in der Verfassung festgehalten werden sollte, die Begrenzung des Beitragssatzes werde im Gesetz geregelt, fand keine Zustimmung. In der Schlussabstimmung wurde der in Absatz 4 redaktionell leicht geänderte Entwurf des Bundesrates von der Kommission einstimmig gutgeheissen. Sie empfiehlt ihn jetzt durch den Sprechenden auch zur Annahme seitens unseres Rates.
Ich ersuche Sie deshalb, nicht nur für Eintreten zu stimmen, sondern in den weiteren Beratungen so vorzugehen, dass der neue Verfassungsartikel über die Neukonzeption der Arbeitslosenversicherung die Zustimmung des Volkes und der Stände findet. Nicht nur das, ich bitte Bundesrat und Parlament ebenso dringend, Hand zu bieten für eine rasche Verabschiedung eines grosszügigen Gesetzes, dem die Arbeitnehmer voll Ungeduld und Hoffnung entgegensehen.

M. **Jelmini,** rapporteur: Le message qui accompagne le projet de réforme de la constitution en matière d'assurance-chômage nous fournit en quelques pages un aperçu synthétique mais assez complet du développement historique de l'assurance, des limites et des inconvénients du système actuel, des résultats des études et des consultations qui ont précédé l'élaboration du nouvel article et enfin des caractéristiques de celui-ci.

La Confédération a commencé à s'occuper de l'assurance-chômage au début de la première guerre mondiale en octroyant des subsides aux caisses privées, publiques et paritaires existantes. Ces caisses avaient été fondées surtout sur l'initiative de syndicats, depuis la deuxième moitié du siècle passé. Elles étaient généralement basées sur le principe de l'assurance volontaire. Entre-temps, quelques cantons leur avaient déjà accordé des aides financières. La loi fédérale de 1924 marqua le début de la réglementation de l'assurance-chômage, même si elle se limitait à prévoir l'allocation de subventions destinées à financer le versement d'indemnités journalières. Pendant la deuxième guerre mondiale, il devint manifeste que la Confédération ne pouvait pas se borner plus longtemps au simple subventionnement. C'est pourquoi le gouvernement, en vertu des pouvoirs extraordinaires qui lui avaient été conférés, édicta en 1942 un arrêté réglant l'aide aux chômeurs.

Après la fin du conflit, il parut souhaitable d'introduire la base constitutionnelle nécessaire afin de pouvoir incorporer la réglementation d'exception dans la législation ordinaire. La base constitutionnelle fut créée par l'adoption des articles économiques dont l'article 34*ter*, 1er alinéa, lettre *f*, et 3e alinéa, donne à la Confédération la compétence nécessaire pour légiférer dans ce domaine. Par la suite fut édictée la loi fédérale du 22 juin 1951 qui, légèrement modifiée, est actuellement en vigueur. L'existence d'un nombre considérable de caisses engagea la Confédération à renoncer à l'institution d'une caisse centralisée au niveau fédéral. Le maintien des structures existantes fut donc envisagé. La loi en vigueur se borne pratiquement à régler l'aptitude à s'assurer. Le droit d'instituer des caisses publiques et de déclarer l'assurance obligatoire est réservé aux cantons. Ceux-ci ont fait usage de manière fort différente de leur compétence. Actuellement, l'assurance-chômage incombe à 139 caisses. A la fin de l'année passée, les assurés étaient environ 544 000, soit un peu plus d'un cinquième de la population active. Entretemps, l'effectif s'est élevé à quasi un tiers.
En premier lieu, ce sont les assurés qui financent l'assurance par des cotisations généralement graduées suivant le montant du gain assuré. Ce n'est que dans les caisses paritaires que l'employeur participe au paiement des cotisations. Le montant de ces cotisations varie entre les caisses, suivant leurs charges et leurs frais; les différences sont assez remarquables. La réglementation actuelle a fait apparaître des inconvénients qui ont justement provoqué la revision qui nous occupe. En particulier, le but de l'assurance est trop étroit. Il ne consiste qu'en l'octroi d'indemnités aux chômeurs mais ne prévoit pas de mesures préventives pour éviter le chômage. Une obligation générale n'ayant pas été instituée par le droit fédéral, le taux d'affiliation est resté relativement modeste. Etant donné la composition le plus souvent uniforme du point de vue professionnel des effectifs des caisses, les risques sont très mal répartis. Enfin, le chômage d'ordre technologique ou structurel n'est pas envisagé.

La nécessité d'une nouvelle réglementation est motivée par ces carences, mais aussi par l'augmentation toujours plus préoccupante du chômage, ces derniers temps. D'après les évaluations de l'OFIAMT, de 150 000 à 200 000 places de travail ont été perdues en Suisse au courant des deux dernières années, ce qui correspond à une récession de 5 à 7 pour cent. A la fin du mois d'octobre, le nombre des chômeurs annoncés aux offices du travail était d'environ 15 700. De plus, le chômage occulte qui touche les catégories de personnes non assurables ou non assurées, ou qui quittent le travail pour des raisons d'âge ou de famille, n'est pas repris dans la statistique mais devrait comprendre quelques milliers de travailleurs. Il faut ajouter le chômage exporté, c'est-à-dire les travailleurs étrangers rapatriés ou non rappelés par manque de travail, dont l'effectif dépasse certainement une centaine de milliers. Enfin, il faut considérer le chômage à temps partiel qui, à la fin du mois d'octobre, touchait 113 000 personnes, contraintes de travailler selon des horaires parfois fortement réduits. Le chômage est actuellement aussi caractérisé par le fait que les cadres techniques et administratifs sont aussi touchés par des transformations consécutives à la rationalisation des structures professionnelles. Le fléchissement de l'activité économique continue à s'accentuer et l'on ne peut pas encore prévoir la fin de ce processus de détérioration. Les prévisions à court et à moyen terme ne sont pas rassurantes; il faut en outre s'attendre, à longue échéance, à un chômage structurel ou technologique plus ou moins prononcé.

La revision qui nous occupe doit donc être considérée dans son aspect social, mais aussi à la lumière des perspectives économiques. La double consultation qui a précédé cette réforme a d'une part exigé beaucoup de temps, mais a contribué aussi à obtenir le consentement nécessaire en vue de la discussion parlementaire et de la votation populaire qui suivra. Elle a apporté enfin bien des éclaircissements en vue de la législation d'application. Le nouvel article constitutionnel fournit une base solide à une nouvelle conception de l'assurance-chômage, en éliminant les restrictions actuelles et en lui donnant un certain caractère social. Ce n'est évidemment pas par une disposition de la constitution que l'on peut résoudre tous les problèmes, même s'il s'agit de questions d'une certaine importance, comme l'organisation de l'assurance et l'étendue des mesures visant à prévenir et à combattre le chômage. Cependant, les traits fondamentaux de la nouvelle conception on déjà été clairement fixés. Le régime obligatoire garantit sur le plan fédéral une protection presque totale. La portée de l'assurance est, elle, régie sur le plan matériel et comporte aussi des mesures préventives. Les employeurs sont appelés à assurer le financement pour la moitié. Les pouvoirs publics devront accorder une aide subsidiaire en cas de situations excep-

tionnelles. L'organisation envisagée prévoit que les employeurs et le fonds de compensation assument certaines tâches administratives, comme l'assujettissement et l'encaissement des contributions, tandis que les contacts avec les assurés demeurent réservés aux caisses. Les délibérations de la commission se sont déroulées rapidement, sans faire surgir de divergences de fond. La nécessité d'une nouvelle réglementation et la conception de base n'ont pas été contestées. Au contraire, on a exprimé le désir d'accélérer les travaux.

La discussion de détail, au sein de la commission, a permis d'éclaircir quelques aspects importants de la réforme et de présenter des propositions d'amendement dont certaines sont portées devant le Conseil par des minorités. Le rapport entre les articles 31*quinquies* en vigueur et le nouvel article 34*novies* a été défini en ce sens que le premier, qui relève de la politique économique, ne peut servir de base à l'assurance-chômage. Il prévoit, en effet, des mesures de caractère général et vise la lutte contre un chômage qui règne déjà, tandis que le deuxième, celui qui est en discussion, concerne les prestations individuelles en cas de chômage.

Quelques préoccupations se sont manifestées au sujet de l'assurance des personnes exerçant une activité indépendante. La législation devra en particulier empêcher qu'on ne recoure à l'assurance qu'au moment où le risque de chômage est imminent et uniquement pendant la durée de ce risque. L'alinéa 3 a provoqué différentes interventions. La proposition de prévoir des mesures destinées à résoudre le problème du chômage causé par la nécessité d'accorder des soins aux nouveau-nés n'a pas trouvé grâce au sein de la commission. Mme Nanchen qui en est l'auteur la motivera. Objectivement, on doit admettre que ce problème devrait trouver sa solution en dehors de l'assurance-chômage. Le Conseil fédéral pourra donner à ce propos des assurances suffisantes.

La deuxième partie de cette proposition de minorité, qui concerne les mesures nécessaires à favoriser la réinsertion dans le processus économique des personnes qui en ont été écartées pour des raisons familiales, est par contre du ressort de l'assurance-chômage et mérite d'y être incorporée. Le principe de l'échelonnement des prestations d'après les charges de la famille, qui correspond à un postulat du Parti démocrate-chrétien et de la Confédération des syndicats chrétiens, a été soulevé à l'occasion de la consultation et a été repris dans la discussion de la commission. Le Conseil fédéral a donné l'assurance que ce postulat sera pris en considération dans la législation. Il serait souhaitable qu'il l'affirme devant ce Conseil.

Une autre divergence fut soulevée à propos de l'alinéa 4. Il s'agissait d'établir si le maximum du revenu soumis à cotisation devait déjà être fixé au niveau constitutionnel. La majorité de la commission s'exprima en faveur du plafonnement selon le projet du gouvernement. Elle s'est appuyée sur l'analogie existant avec l'assurance contre les accidents ainsi que sur la limitation appliquée, en partie du moins, dans les législations étrangères. La majorité fut ensuite de l'avis que la limitation des prestations justifie celle des cotisations. Enfin, elle avança des considérations d'ordre politique et tactique en vue de la votation populaire. La minorité, conduite par M. Renschler, rappela de son côté la réglementation plus moderne en matière d'AVS où les cotisations sont établies d'après la capacité économique des assurés tandis que les prestations sont calculées d'après les besoins. Une proposition intermédiaire de M. Trottmann, selon laquelle la constitution devrait prévoir que le plafonnement serait fixé dans la loi, n'a pas eu de succès. En votation finale, la commission a adopté le projet du Conseil fédéral, avec une amélioration de la rédaction de l'article 4. Le projet avait déjà éveillé des échos favorables dans l'opinion publique et généralement suscité des réactions positives dans les milieux intéressés. Quant aux réserves elles sont connues. Le compromis fut nécessaire. Il constitue un bon point de départ vers une réglementation moderne et sociale. La législation devra correspondre aux intentions et permettra au plus tôt une réalisation appropriée. C'est un pas en avant vers l'amélioration de la sécurité sociale, condition essentielle du développement de la personnalité du travailleur et de sa famille et à la réalisation du vrai bien-être. Je vous engage à voter l'entrée en matière et l'article constitutionnel.

Auer: In der Kampagne zu den Nationalratswahlen von 1971 wurde ich von einer freisinnigen Mitkandidatin begleitet, die sich als Thema ihrer Wahlkampagne die Verbesserung der Arbeitslosenversicherung gewählt hatte. Sie sprach klug und weise und wurde – sie war auch jung und hübsch – wohl höflich angehört, aber die Zuschauer schüttelten den Kopf: «Ein solches Thema! Sorgen hat diese Frau!»

Diese Sorgen haben wir heute alle. Und doch sind nur wenige Jahre verstrichen, seit die Arbeitslosenversicherung in Frage gestellt und in den Parlamenten Anfragen gestellt wurden mit dem Hinweis, die Verwaltungskosten seien erheblich höher als die ausgerichteten Entschädigungen. Das Personal der Arbeitsämter sowie die Kassiere der Gewerkschaften können ein Liedlein darüber singen, wie mühsam sich der Beitragseinzug oft gestaltete. Es gab damals nur wenige Rufer in der Wüste. Auch das grosse Vernehmlassungsverfahren im Hochkonjunkturjahr 1972 zeichnete sich nicht gerade durch sonderliche Begeisterung für die Arbeitslosenversicherung aus.

Der seither eingetretene Stimmungsumschwung ist eklatant. Dass wir nicht früher reagierten, ja heute entschieden zu spät handeln, zeigt einmal mehr, wie wir uns allzu sehr jeweils der «allgemeinen Stimmung» anpassen, statt umgekehrt im Sinne einer Führungsrolle auch solche Aufgaben anzupacken, die nicht gerade populär erscheinen. Dies gilt nicht nur bei der Arbeitslosenversicherung, sondern z. B. auch in Fragen der Finanzpolitik oder der Landesverteidigung. Es handelt sich um Massnahmen, die vorgängig des Ereignisses ergriffen werden müssen. Allzu oft aber decken wir den Brunnen erst zu, wenn das Kind schon hinuntergefallen ist. Dass man es auch anders tun kann, haben immerhin einzelne Kantone in den letzten Jahren bewiesen.

Viererlei ist heute, trotz allem Ungefreuten, erfreulich: Erstens der offensichtliche Stimmungswandel, auch wenn er leider vor allem durch äussere Faktoren verursacht worden ist. Zweitens das rasche und zielstrebige Handeln von Bundesrat, Volkswirtschaftsdepartement und namentlich von BIGA und Expertenkommission. Das zeigt also, dass man mitunter auch in der Demokratie rasch etwas herbeiführen kann, wenn man will. Es sei an dieser Stelle für die grosse Vorarbeit herzlich gedankt. Das dritte ist der allgemeine Konsensus, der in den wichtigen Grundsatzfragen gefunden werden konnte. Das letzte schliesslich die keineswegs selbstverständliche Uebereinkunft, gemäss der ein allgemeines Versicherungsobligatorium eingeführt werden soll, unabhängig davon, ob ein Arbeitnehmer ein hohes oder ein niedriges Einkommen bezieht, unabhängig auch, ob er einen gefährdeten oder einen «sicheren» Arbeitsplatz hat, also auch für die öffentlichen Angestellten. Noch vor wenigen Jahren wäre so etwas politisch nicht durchzusetzen gewesen! Wir Freisinnigen erblicken darin ein gutes Beispiel gezielter Sozialpolitik, nicht nach dem Giesskannenprinzip, sondern im Sinne einer Solidarität der Beschäftigten gegenüber jenen, die von Arbeitslosigkeit betroffen werden.

Es ist in diesem Zusammenhang interessant, dass der vorgeschlagene Weg, das Sozialwerk durch Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge im Verhältnis von 1 : 1 zu finanzieren, just in der schweren Krise der dreissiger Jahre ihren Anfang genommen hat, nämlich im Jahre 1936, als der Kanton Basel-Stadt den «Arbeitsrappen» einführte. Das damalige Werk war zwar mehr als eine Arbeitslosenversicherung: Mit dem Rappen, den Arbeitgeber und Arbeitnehmer je pro 1 Franken Lohn ablieferten, wurde aktive Beschäftigungspolitik betrieben. Das damals meines Wissens

erstmals in der Schweiz beschlossene Finanzierungsprinzip fand später Nachahmung bei der Verdienst- und Erwerbsersatzordnung, nach dem Krieg bei der AHV und bei anderen Sozialwerken.
Man sollte aber dieses Prinzip nicht überstrapazieren: Wir lehnen daher den Vorschlag von Herrn Dafflon und andere Anträge ab, die eine Aenderung vorsehen, die scheinbar zulasten der Arbeitgeber geht. Der Sozialversicherungsbeitrag ist eine Fiskalabgabe, und es besteht daher manche Parallele zu den Steuern. Wenn nun Steuergerechtigkeit als vordringliches Kriterium der Fiskalabgaben bezeichnet wird, so handelt es sich bei der vorgeschlagenen Erhöhung um eine problematische Gerechtigkeit. Wenn Sie, Herr Dafflon, schon auf dem kapitalistischen Klavier spielen wollen, dann müssen Sie wenigstens auf die richtigen Tasten hauen: Gerechtigkeit heisst bei den Steuern Belastung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Dem aber wird mit der beantragten Prämienerhöhung nicht entsprochen. Sie trifft nämlich arbeitsintensive und kapitalintensive Unternehmen, unabhängig ihrer tatsächlichen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, also ihrer Gewinne, in höchst ungleicher Weise.
Bei der Chemie z. B. machen die Gehälter nur etwas über 30 Prozent der Produktionskosten aus, bei den Dienstleistungsbetrieben aber 90 und mehr Prozente. Einem Coiffeur z. B. bleibt nichts anderes übrig, als erhöhte Sozialversicherungsbeiträge auf die Preise zu überwälzen. Bei der Migros beträgt die Lohnsumme fast eine Milliarde Franken, bei 3 Promille Prämie macht das zusätzlich 3 Millionen Kosten aus; die Konsumenten werden also mit irgendeinem «Multipack» zur Kasse gebeten werden müssen; bei Coop wird es kaum anders möglich sein. Die von der öffentlichen Hand in der Schweiz ausgerichtete Lohnsumme dürfte heute schätzungsweise 13 Milliarden Franken betragen. Bei 3 Promille Arbeitgeberbeitrag – die Beamten sollen ja auch versichert werden – macht das rund 40 Millionen Franken aus, ein Betrag, der schlicht und einfach wieder durch Steuern aufgebracht werden muss. Herbeigeführt wird Steuergerechtigkeit allenfalls durch Besteuerung der Gewinne, nicht aber durch die staatliche Verteuerung eines einzelnen Kostenfaktors, eben in diesem Fall der Löhne.

Die freisinnige Fraktion spricht sich gegen den Minderheitsantrag betreffend «Elternjahr» aus. Wir sind nicht grundsätzlich gegen diesen Gedanken, aber gegen eine Koppelung mit der AHV. Lassen Sie mich in diesem Zusammenhang ein kleines Erlebnis berichten, das ich in der Tschechoslowakei hatte. Ich war dort an einem Kongress, an dem unter anderem ein russischer Soziologe teilnahm. Sie wissen ja, dass die Soziologen schon in unserer Gesellschaft einen ausserordentlich schweren Stand haben; in der sozialistischen haben sie noch einen viel schwereren, denn alle gesellschaftlichen Probleme – wenn ich Herrn Vincent richtig verstanden habe – kommen von den Klassengegensätzen: Ausbeutung, Krieg, Diebstahl, Alkoholismus usw. Nun haben wir in Russland bekanntlich keine Klassengegensätze mehr, also auch keine gesellschaftlichen Probleme mehr. Mithin ist es dort für einen Soziologen ausserordentlich schwierig, gesellschaftliche Probleme zu lösen, die es gar nicht mehr gibt, geben kann oder geben darf. Der erwähnte Soziologe hat uns über die Einführung des «Elternjahres» in Russland berichtet und dabei durchblicken lassen, dass dabei nicht primär eine soziale Ueberlegung im Vordergrund stand, sondern eine sehr materielle: Man habe nämlich ausgerechnet, dass die spätere Resozialisierung jener Kinder, die ohne Mutter aufwachsen, den Staat wesentlich mehr Geld kostet als die Entschädigungen, die berufstätigen Müttern während des Jahres nach der Geburt eines Kindes ausgerichtet werden. Wir können also mitunter auch aus dem Osten etwas in Sachen Sozialpolitik lernen ...

Wenn wir uns hier gegen die Einführung des «Elternjahres» aussprechen, so vor allem deshalb, weil die damit zusammenhängenden Fragen überhaupt noch nicht abgeklärt sind, weder bezüglich der Gestaltung des Elternjahres noch der Kosten, die es verursacht. Das Elternjahr gehört nun einmal nicht zum Komplex der Arbeitslosigkeit. Sonst müsste konsequenterweise auch der Einkommensausgleich bei Unfällen, Krankheit usw. an dieser Stelle geregelt werden. Wir beraten aber hier einen Artikel über Arbeitslosenversicherung und nicht über allgemeine Verdienst- und Ersatzordnung. Ein weiterer Grund: Mit dem Elternjahr würden wir den neuen Artikel überladen und seine Annahme in der Volksabstimmung in Frage stellen. Dies liegt aber kaum im Interesse der Arbeitslosenversicherung, die nun wirklich dringlich ist.

Schliesslich ist unsere Fraktion der Auffassung – in Uebereinstimmung mit dem Bundesrat –, dass die Arbeitslosenversicherung finanziell selbsttragend sein soll und nur unter ausserordentlichen Umständen öffentliche Mittel eingesetzt werden sollen. Aus zwei Gründen: Einmal handelt es sich bei der Arbeitslosenversicherung, wie erwähnt, um ein ausgesprochenes Sozialwerk zwischen Beschäftigten und Arbeitslosen, und deshalb soll auch der finanzielle Ausgleich zwischen diesen beiden bevorzugten, bzw. benachteiligten Bevölkerungsgruppen erfolgen. Zum zweiten, was schwerer wiegt: Mit der verfassungsmässigen Verankerung von öffentlichen Beiträgen würden wir wieder einmal mehr tun, womit wir uns in den letzten Jahren in diesem Hause besonders ausgezeichnet haben: nämlich Ausgaben beschliessen, ohne uns einen Deut um die Dekkung zu kümmern! Dieser Politik vor allem ist die Leere in der Bundeskasse zu verdanken. Da in den nächsten Jahren nicht einmal die beschlossenen Ausgaben finanziert werden können, selbst bei besserer Konjunkturlage, sollten wir uns hüten, der Bundeskasse und den nicht minder angeschlagenen Kassen der Kantone einmal mehr neue Aufgaben und Ausgaben zu überbürden. In diesem Sinne bittet Sie unsere Fraktion einstimmig um Eintreten.

Frau **Meier** Josi: Es geht der CVP um nicht weniger als um die Vermenschlichung der Marktwirtschaft, wenn sie seit Jahren für eine moderne Arbeitslosenversicherung einsteht. Aus ihren Reihen sind schon verschiedene Vorstösse gekommen, die den einzelnen Arbeitnehmer gegen technologische Arbeitslosigkeit abschirmen wollten. Sie hat sich schon in Zeiten der Hochkonjunktur zu den früheren Entwürfen des Bundesrates zustimmend geäussert. Ihr Reformwille wartete die Gunst der Stunde nicht ab, die man vielleicht zutreffender als «Not der Stunde» bezeichnen würde. Aber sie musste auf diese Not der Stunde warten, um dem Reformwillen zum Durchbruch zu verhelfen. Ich sage Not der Stunde, weil zu der seit Jahren teils voraussehbaren und teils erlebten strukturellen Arbeitslosigkeit inzwischen in schwerstem Ausmass ein allgemeiner Beschäftigungseinbruch kam, der von uns eine Neuregelung dringend verlangt. Trotzdem müssen wir es vermeiden, den neuen Verfassungsartikel nur auf die jetzige kritische Lage auszurichten. Es gilt vielmehr, über die Tagespolitik hinaus eine tragfähige neue Basis für das Sozialwerk zu schaffen.
Die CVP unterstützt im grossen ganzen die Modellvorstellungen der Expertenkommission von 1974; es geht also auch ihr darum, mittels Bundesobligatorium einen umfassenden Schutz der Arbeitnehmer zu erreichen und diesen Schutz den Selbständigerwerbenden zu öffnen. Auch sie will einen angemessenen, also auch mit Rücksicht auf Familienlasten bemessenen Erwerbsersatz erreichen und daneben die Vorbeugemassnahmen aus der Sicht des Arbeitnehmers fördern. Gerade das letztere ist nicht abgedeckt durch den heutigen Verfassungsartikel 31quinquies. Auch sie strebt die Selbstfinanzierung durch hälftige Promilleanteile von Arbeitgebern und Arbeitnehmern an und möchte das Kassenwesen sinnvoll straffen.
Um all dies zu tun, reicht die heutige Verfassungsgrundlage sicher nicht aus. Ganz eindeutig ermöglicht der heutige Artikel 34ter das Bundesobligatorium nicht. Gerade dieses Obligatorium erscheint aber unumgänglich. Wir haben gesehen, dass trotz aller Eintrittserleichterungen auch heute kaum mehr als ein Drittel der Arbeitnehmer versichert ist.

Dabei erwarten uns noch weitere Beschäftigungseinbrüche. Ich erinnere an die hier schon zitierten Rückgänge seit Juni 1974 im Index der Gesamtbeschäftigung. Ich erinnere an die rund 16 000 Ganzarbeitslosen und an die über 100 000 Kurzarbeiter. Ich erinnere aber vor allem daran, dass hinter all diesen Zahlen menschliche Einzelschicksale und menschliche Härten stehen. Diese Entwicklung hat uns schon vor einigen Monaten vom Wege der normalen Gesetzgebung abgedrängt. Wir sollten nun mindestens beförderlich dafür sorgen, dass ein zeitgemässes Versicherungswerk nicht nur auf Notrecht, sondern auf eine solide Verfassungsgrundlage abgestützt werden kann.

Die Zeit drängt! Sie wissen, dass schon einige Kassen wegen ihrer Liquiditätsklemmen Lombardkredite bei der Nationalbank aufnehmen mussten und dass weitere Gesuche hängig sind. Hinter der blossen Klemme droht da und dort schon die leere Kasse. In dieser Lage kann, ja muss eine ausschliesslich kantonale Befugnis mit dem Bund geteilt werden. In dieser Lage – nebenbei gesagt – ertrage ich auch das formal stossende Ueberbein eines Einschiebeartikels mit Nummer novies. In dieser Lage empfiehlt Ihnen die CVP, auf die Vorlage einzutreten. Sie hofft, dass im Interesse der Betroffenen jene Auseinandersetzungen, die auf Gesetzes- oder Verfassungsstufe gehören, dort ausgetragen werden.

Der neue Artikel sollte jedenfalls offen gestaltet werden, sicher dort, wo sich Vorentscheide noch nicht aufdrängen. Wir glauben allerdings, dass nicht nur aus politischen sondern auch aus rechtlichen Ueberlegungen auf der Verfassungsstufe entschieden werden muss, ob die beitragspflichtigen Erwerbseinkommen durch Gesetz begrenzt werden können oder nicht. Da der Bundesrat diese Begrenzung in Abweichung zu AHV und IV heute ausdrücklich vorschlägt, würde meines Erachtens eine heute vorgenommene Streichung die spätere Begrenzung auf der Gesetzesstufe verunmöglichen.

Nun noch eine Bemerkung zum Minderheitsantrag zu Absatz 3. Er strebt den Elternlohn und die Wiedereingliederung während bzw. nach familienbedingtem Aussetzen vom Arbeitsplatz an. Er verdient um seiner familienfreundlichen Tendenz willen Sympathien. Man kann jedoch in guten Treuen der Auffassung sein, jeder Sozialversicherungszweig solle sich auf die von ihm abgedeckten Risiken beschränken. Die Arbeitslosenversicherung hat dabei einzelne oder Elternteile gegen die Risiken des Arbeitsmarktes abzusichern, also dann Leistungen zu erbringen, wenn der Arbeitgeber dem Arbeitnehmer keine Stelle mehr anbieten kann, nicht aber bei der familiär oder anders begründeten Unmöglichkeit des Arbeitnehmers, den offerierten Arbeitsplatz auszufüllen. Das wäre vielmehr Sache eines weiteren Ausbaues des Arbeitsvertragsrechtes und einer sinnvollen Ausweitung von Mutterschaftsversicherungen auf Elternschaftsversicherungen. Diese Ausweitungen sollten mit beförderlicher Schnelligkeit erfolgen. In diesem Sinne darf ich Ihnen namens der CVP nicht nur Eintreten, sondern grundsätzlich auch Zustimmung zum vorliegenden Entwurf empfehlen.

Gestatten Sie mir noch eine Bemerkung und eine Frage. Zuerst eine Bemerkung zu den vielen, die befürchten, wir würden hier ein Werk schaffen, das den Arbeitsunwillen einiger Leute finanzieren wolle. Das ist unzutreffend. Es ist Sache der ausübenden Stellen, Missbräuchen entschieden den Riegel zu schieben und dort für den Entzug von Leistungen zu sorgen, wo jemand sich einer ohne weiteres zumutbaren Umschulung oder Arbeitsvermittlung entzieht. Die nötigen gesetzlichen Grundlagen im Gebiete der Arbeitsvermittlung bestehen heute schon. Es wird die Annahme des neuen Artikels fördern, wenn der Bürger spürt, dass diese Bestimmungen auch heute schon angewandt werden.

Nun abschliessend noch eine Frage: Wir sind uns einig darüber, dass jeder Arbeitsplatz besser ist als eine Versicherungsleistung. Die Vorbeugungsmassnahmen, die wir hier vorsehen, sind individueller Art. Wie aber steht es eigentlich mit der verfassungsrechtlichen Abstützung des Arbeitsbeschaffungsprogrammes? Artikel 31quinquies erlaubt uns aus dem Text zwar solche Programme zu regeln, aber nach dem Stand der Lehre nicht unbedingt, sie aus den ordentlichen Mitteln rechtzeitig zu finanzieren. Den Konjunkturartikel haben wir abgelehnt. Jetzt finanzieren wir die Programme unter dem Titel «Massnahmen». Es wäre sinnvoll, wenn der Bundesrat hier, angesichts des sachlichen Zusammenhanges, eine Aeusserung über seine Zukunftsabsichten machen würde. Will er allenfalls den Gedanken des Arbeitsrappens in irgendeiner Form wieder aufnehmen, oder plant er eine schnelle Neuausgabe der Konjunkturartikel, oder sieht er noch eine dritte Möglichkeit?

Sauser: Die liberale und evangelische Fraktion ist ebenfalls der Auffassung, dass eine Arbeitslosenversicherung, die den heutigen Anforderungen entspricht, einer neuen Verfassungsgrundlage bedürfe. Wir glauben, dass Volk und Stände heute bereit sein werden, aufgrund der sich abzeichnenden Wirtschaftslage der vom Bundesrat vorgeschlagenen Neukonzeption zuzustimmen.

Wir sind uns darüber im klaren, dass über die in der späteren Gesetzgebung zu regelnden Einzelheiten noch ein hartes Seilziehen stattfinden wird. Keinesfalls sollte aber der Verfassungsartikel jetzt schon mit Formulierungen oder mit zusätzlichen Forderungen belastet werden, die seine Annahme erschweren oder auch nur verzögern müssten. Beispielsweise halte ich persönlich dafür, dass die Mutterschaftsversicherung baldmöglichst eingeführt werden sollte. Ich glaube aber nicht, dass das im Rahmen dieses Gesetzes – auch nicht teilweise – geschehen könnte. Ich muss deshalb den Antrag von Frau Nanchen, so sympathisch er mir in der Tendenz wäre, im Rahmen dieser Vorlage ablehnen.

Es ist besonders zu begrüssen, dass der Bundesrat davon abgesehen hat, uns eine rein zentralistische Lösung vorzuschlagen. Es muss zwar für einen möglichst umfassenden Versicherungsschutz gesorgt werden. Es geht auch nicht ohne eine engere Solidarität zwischen den einzelnen Regionen und Wirtschaftszweigen. Es verdient ferner Anerkennung, dass bis jetzt keine Opposition von seiten der Beamtenverbände gegen die Unterstellung sämtlicher Arbeitnehmer unter das Obligatorium laut geworden ist.

Immerhin darf der Bogen der Solidarität wohl nicht in der Weise überspannt werden, dass die Höhe des beitragspflichtigen Einkommens unbegrenzt bliebe, während bei den Taggeldern sicher eine Begrenzung vorgesehen werden müsste. Die AHV, die von mittleren und höheren Einkommen eine erhebliche Solidaritätsleistung verlangt, muss in dieser Hinsicht eine Ausnahme bleiben. Als Modell könnte eher die obligatorische Unfallversicherung dienen.

Es scheint unserer Fraktion besonders wichtig, dass den bestehenden Klassen, die schliesslich bis jetzt in der Mehrzahl der Fälle ihre Aufgabe richtig erfüllt haben, auch bei der kommenden, neuen Gesetzgebung eine sinnvolle Funktion verbleibt. Ein dezentralisiertes Auszahlungssystem braucht keineswegs unrationeller zu sein als ein zentralisiertes. Es wird dabei immerhin viel ehren- und nebenamtliche Arbeit geleistet, ganz abgesehen von der grösseren Beweglichkeit und dem besseren menschlichen Kontakt. Die von der Kommissionsmehrheit vorgeschlagene Fassung scheint unserer Fraktion am besten geeignet, dem neuen Verfassungsartikel zu einer raschen Annahme durch Volk und Stände zu verhelfen und alle nötigen Türen für die spätere Gesetzgebung offenzulassen.

Wir beantragen Ihnen deshalb, auf die Vorlage einzutreten und in der Detailberatung der Kommissionsmehrheit zu folgen.

M. **Dafflon:** Habitué à une longue période d'expansion économique, chloroformé par de belles paroles affirmant que notre pays était à l'abri des crises, le peuple suisse s'éveille brusquement à une triste réalité. Le chômage est

là. Nous ne sommes pas épargnés. Pourtant on nous avait assuré de la pérennité du régime capitaliste, on certifiait qu'il était toujours jeune et bien vivant. On nous avait certifié que c'était la fin des crises. On nous avait déclaré que les théories marxistes étaient dépassées. On nous donnait en exemple le boom économique de la République fédérale allemande, qui compte aujourd'hui plus d'un million de chômeurs, et le dynamisme des Etats-Unis, qui actuellement a plus de huit millions de chômeurs. La Suisse servait aussi de modèle grâce à sa prospérité qui durait depuis vingt-cinq ans; la preuve était faite qu'on ne reverrait plus les cohortes de chômeurs à la recherche d'un emploi.

En 1971/1972, lors des discussions d'un premier projet de modification de la constitution, les avis étaient très partagés et beaucoup déclaraient, pour le refuser, que la situation économique ne laissait pas prévoir de chômage. C'était d'autant plus facile que notre pays bénéficiait d'un volant de sécurité constitué par des centaines de milliers de travailleurs étrangers que l'on pourrait renvoyer chez eux, ce qu'on n'a d'ailleurs pas manqué de faire. A la suite d'une conférence du professeur Kneschaurek, l'Agence télégraphique suisse communique que dans notre pays, en un an, plus de 200 000 emplois ont été supprimés. Les deux rapporteurs de la commission relevaient tout à l'heure qu'effectivement on avait exporté le chômage en renvoyant chez eux 100 000 travailleurs étrangers.

Aujourd'hui, il faut déchanter. Le capitalisme connaît une crise grave. On enregistre dans le pays de l'OCDE 15 millions de chômeurs. Selon une récente enquête du Bureau international du Travail, il y en aurait même 17 millions. La situation est donc grave et les travailleurs qui en font les frais tout inquiets.

Il est à regretter que nous devions prendre des mesures permettant seulement de modifier la loi sur l'assurance-chômage et non pas de lutter efficacement contre le chômage. Je sais que la situation n'est pas à comparer à celle des pays qui nous entourent, cependant elle devient inquiétante. Il y a quelque temps, le Conseil fédéral, répondant à M. Grolimund qui s'inquiétait de la situation des chômeurs qui avaient épuisé leurs droits aux indemnités journalières, déclarait qu'effectivement nous allions au-devant d'une situation où le nombre de chômeurs allait augmenter et où le nombre de travailleurs qui auraient épuisé leur droit au chômage allait également s'accroître. Le nombre des chômeurs dans notre pays a augmenté de 26 pour cent en un mois. Les chiffres ont été donnés mais il n'est pas inutile de les rappeler: 15 756 chômeurs complets. Ces chômeurs recensés sont des chômeurs qui sont assurés mais ils ne représentent que les 20 pour cent des travailleurs, ce qui indique que la situation est plus grave que ne le montrent les statistiques. Le chômage partiel frappe plus de 113 000 travailleurs et il a été reconnu que 3 570 000 heures avaient été chômées. Ce sont les jeunes qui sont frappés tout particulièrement. Selon une enquête de l'OFIAMT, effectuée dans 49 écoles de recrues, on s'est aperçu que 2208 jeunes recrues, à la fin de leur école, n'avaient pas d'emploi, c'est-à-dire 18 pour cent. Mais on nous indiquait également que 30 pour cent des apprentis n'avaient pas encore trouvé d'emploi à la fin de leur apprentissage.

Tout nous démontre que nous allons vers une aggravation de la situation, la diminution des constructions dans le secteur du bâtiment, comme la fermeture de nombreuses entreprises et d'industries dans le secteur de la métallurgie. Il est d'ailleurs intéressant de noter que d'après les statistiques, les travailleurs qui sont le plus frappés se recrutent dans l'industrie de la métallurgie. L'augmentation sensible du nombre des faillites nous le démontre également.

Nous nous trouvons donc devant une situation nouvelle qui, à notre avis, nécessitera des mesures rapides, voire extraordinaires, afin de remédier à nos difficultés. Le Conseil fédéral devrait, comme on l'a fait pour les mesures conjoncturelles, prendre des mesures d'urgence en faveur des chômeurs. Les mesures que nous allons prendre actuellement, selon l'avis de M. Bonny, directeur de l'Office fédéral de l'industrie des arts et métiers et du travail, n'entreront en vigueur qu'en 1978 – dans le meilleur des cas, à la fin de 1977. Nous déclarons qu'il est absolument nécessaire de prendre immédiatement des mesures d'urgence.

D'ailleurs, le projet de modification de la constitution qui nous est soumis reste assez vague sous certains aspects. On nous déclare que la législation prévoira différents points qui ne figureront pas évidemment dans ce projet. Nous préférerions que le cadre constitutionnel que nous allons fixer soit plus net et donne des garanties aux assurés. C'est dans ce sens que le groupe du Parti du travail et du PSA intervient et interviendra lors de la discussion de la loi l'application, qui sera très vive selon les dires de M. Sauser. A ce moment-là, nous ferons des propositions afin d'améliorer les conditions prévues. Nous pensons que le nombre d'indemnités journalières par année civile pourrait être porté sà 240.

Nou proposerons que le versement de l'indemnité journalière corresponde à celle versée par la Caisse nationale d'assurance-accidents et qu'elle soit indexée à la hausse du coût de la vie. Nous pensons également que les caisses de chômage devront prendre en charge la part patronale des cotisations d'assurances sociales telles que: l'assurance-vieillesse, l'assurance-invalidité, l'assurance-accidents, l'assurance-maladie ainsi que les cotisations patronales des allocations familiales.

Tout à l'heure, à cette tribune, M. Auer nous apostrophait en ces termes: «En fait, vos propositions vont mettre en danger la situation des employeurs, dont il faut également tenir compte des conditions fiscales.» Que M. Auer me permette de lui répondre que notre préoccupation est d'obtenir des conditions vivables pour les travailleurs victimes du chômage et qu'on lui laisse le souci de s'occuper – et il le fait d'ailleurs très bien – des conditions fiscales des employeurs.

D'ores et déjà, nous vous invitons à voter nos propositions qui toutes tendent à donner plus de garanties aux assurés et par là davantage de moyens à des dizaines de milliers de travailleurs qui doivent faire vivre leur famille. Mais nous attirons votre attention sur le point suivant: nous vous demandons de ne pas vous laisser prendre au jeu auquel on nous a trop souvent soumis, qui conciste à renvoyer à plus tard, une proposition d'amélioration, sous le prétexte qu'elle concerne une autre loi. M. Sauser vient d'évoquer ici le fait qu'il était difficile, au travers de cette loi, d'améliorer certains articles relevant, disait-il, de la loi sur la maternité, c'est-à-dire, l'amélioration des conditions des travailleuses qui ont dû quitter leur emploi et tomber en chômage pour des raisons familiales.

On nous a déjà «fait le coup» lors de discussions relatives à l'amélioration de la loi sur le travail, alors que nous proposions la modification des conditions de travail de la femme enceinte. Il nous a été rétorqué que ce n'était ni le lieu, ni le moment de se pencher sur ce sujet qui devra être abordé lors de l'examen du code des obligations. Lorsque nous avons proposé ces améliorations au moment de la discussion relative au code des obligations, il nous a été répondu que ce n'était pas le moment de faire cette proposition: il fallait le faire lorsque l'on a discuté de la loi sur le travail.

On répète aujourd'hui cette opération: on nous dit que l'on ne peut pas améliorer la loi sur le chômage et qu'il faut mettre sur pied la loi sur la maternité – que «j'aimerais bien voir appliquée ou entrée en vigueur», disait M. Sauser.

Comme il n'existe pas de loi d'assurance sur la maternité, comme il est fort probable que nous attendrons encore trop longtemps une telle loi, nous pensons que le moment est venu de modifier la proposition qui nous est soumise ainsi que la loi future afin d'améliorer les conditions des

femmes qui ont perdu leur emploi pour des raisons familiales.
Tel est notre propos. J'ai été encore – permettez-moi cette observation – frappé par une question posée ou plutôt par un avertissement donné tout à l'heure par Mme Josi Meyer, probablement à la suite de discussions devant la commission ou aprés lecture de la presse. Mme Josi Meyer a relevé, au nom de son groupe, que cette loi ne pouvait pas être interprétée comme un encouragement à la paresse. Je vous avoue que je reste pantois devant quelqu'un qui ose penser qu'en légiférant sur la loi sur le chômage, qu'en apportant des secours aux travailleurs victimes de la crise, qu'en essayant de réparer ce que la société avait fait à ceux-ci, l'on favorise la paresse. Il faut n'avoir jamais été victime du chômage pour penser qu'un travailleur est au chômage par plaisir. Ce n'est pas lui qui choisit le moment où il doit arrêter de travailler, c'est son employeur et c'est ce dernier qui le met à la rue, parfois sans bien tenir compte de sa situation familiale et financière. C'est pourquoi je suis d'avis qu'une telle façon de raisonner est un scandale et je tiens à m'élever ici contre de tels sentiments.
En conclusion, notre groupe tient à souligner que le chômage est une tare du régime capitaliste et que c'est aux travailleurs que l'on veut faire payer la facture. Nous demandons, quant à nous, que les gouvernants et le patronat paient les pots cassés et nous veillerons à ce qu'il en soit ainsi dans la mesure de nos possibilités.

Mme **Nanchen:** Le groupe socialiste porte, vous le savez, un grand intérêt au développement des assurances sociales. C'est la raison pour laquelle il accueille très favorablement le projet de nouvel article constitutionnel sur l'assurance-chômage qui est discuté aujourd'hui. Ce projet correspond d'ailleurs au plan de relance urgent que nous avons proposé à la session de septembre. Vous vous rappelez que l'un de nos objectifs était d'améliorer l'assurance-chômage afin de permettre de maintenir la demande de biens de consommation.
Nous nous réjouissons donc de ce qu'un de nos objectifs soit en voie de réalisation. Nous nous réjouissons de constater que tous les milieux de notre pays sont acquis aujourd'hui à l'idée qu'il est indispensable de mettre sur pied une assurance-chômage digne de ce nom. Ce point de vue n'était pas partagé par tout le monde, loin de là, il y a quelques années. Un exemple: dans son numéro du 13 avril 1972, le journal des Associations patronales écrit ceci: «Il est d'ailleurs curieux que ce soit justement en période de plein emploi absolu – pour ne pas parler de suremploi et de pénurie de personnel, laquelle durera certainement jusqu'en l'an 2000 – que ce problème de la réforme de l'assurance-chômage soit soulevé.» Nous nous passons de commentaires.
Il a fallu malheureusement que le chômage prenne dans notre pays l'extension que les deux rapporteurs ont décrite tout à l'heure pour que tout le monde en Suisse se rende compte que la situation actuelle ne peut plus durer.
Je rappelle quelques chiffres: fin septembre, il y avait 12 449 chômeurs complets dans notre pays, selon la statistique officielle; fin octobre, il y en a 3200 de plus. Le chômage dans notre pays atteint le taux de 0,6 pour cent de la population active, sans compter évidemment les 107 000 chômeurs exportés dont on a parlé tout à l'heure, sans compter les 100 000 chômeurs à temps partiel, sans compter aussi les retraités qui sont retournés à leur jardinage et à leur jeu de quilles, sans compter les femmes qu'on a renvoyées à leurs casseroles et qui ne figurent pas dans les statistiques du chômage.

Face à cette situation, l'assurance-chômage est sous-développée. Cette assurance est facultative, ce qui fait qu'au milieu de 1975 il n'y avait que 26 pour cent des travailleurs assurés. Seuls trois cantons, au milieu de l'année 1975, avaient introduit l'assurance-chômage obligatoire sur le plan cantonal: Zoug, Genève et Soleure. Certes, au début de l'année prochaine, à partir du 1er janvier, la moitié des cantons de notre pays auront rendu l'assurance-chômage obligatoire. Il n'en restera pas moins qu'une bonne douzaine de cantons et demi-cantons n'auront aucune obligation d'assurance. Cette situation démontre la nécessité d'introduire une obligation sur le plan fédéral. Le groupe socialiste ne peut qu'approuver cette obligation d'assurance qui va être introduite par le nouvel article constitutionnel. Tout d'abord parce que l'obligation d'assurance permet à tous les travailleurs d'être couverts contre les risques du chômage, mais aussi parce que cette obligation permet un développement de la solidarité entre les branches professionnelles très touchées par la récession – le bâtiment par exemple – et celles qui le sont moins – l'administration; solidarité également entre les hauts revenus et les bas revenus. Mais nous devrons être vigilants au moment de l'élaboration de la loi en ce qui concerne tout d'abord le cercle des assurés. Pour les socialistes, il est indispensable que tous les travailleurs soient couverts contre le chômage, c'est-à-dire que les travailleurs étrangers le soient également, quel que soit leur statut (établis, annuels, frontaliers ou saisonniers), ainsi que les personnes travaillant à temps partiel –, qui jusqu'ici ne pouvaient pas s'assurer contre le chômage puisqu'elles ne totalisaient pas dans une année les 150 jours de travail nécessaires – ces personnes travaillant à temps partiel sont surtout des femmes – et enfin les personnes travaillant à domicile.

Il y a encore le problème de l'assurance des indépendants. Le groupe socialiste est absolument favorable à ce que les travailleurs indépendants puissent s'assurer contre le chômage. Mais nous voulons éviter que ces personnes indépendantes ne s'assurent qu'au dernier moment, que lorsque tout va bien dans leur branche elles ne versent aucune cotisation mais qu'au moment où la situation se dégrade pour elles, elles se dépêchent d'adhérer à l'assurance et profitent ainsi des cotisations amassées pendant des années par les salariés. Il faudra faire en sorte que l'assurance des indépendants soit une assurances permanente pour les groupes professionnels qui en feront la demande.

Quant aux prestations, le groupe socialiste est d'accord avec les mesures proposées par le projet d'article constitutionnel. Tout d'abord la compensation du revenu est pour nous une chose indispensable, en ce sens qu'elle permet tout simplement aux personnes qui sont tombées au chômage de continuer à vivre, en ce sens aussi qu'elle permet de maintenir la demande des biens de consommation.

A propos de cette compensation du revenu, un problème se pose qui a d'ailleurs été soulevé par la Fédération des caisses-maladie. C'est celui du paiement des cotisations aux autres assurances sociales, à l'AVS, à la Caisse nationale, à l'assurance-maladie, pendant le chômage. Comment les personnes tombées au chômage pourront-elles payer la part patronale de ces assurances? Il faudra prévoir dans la loi d'application que l'assurance-chômage prenne en charge cette part patronale des cotisations aux assurances sociales.

La deuxième série de prestations prévues par l'assurance-chômage, ce sont les mesures préventives: reclassement, recyclage, perfectionnement professionnel, couverture des frais de déplacement et de déménagement lors d'un nouvel emploi. Le groupe socialiste est absolument d'accord avec cette extension des prestations de l'assurance-chômage, mais il estime que ces mesures préventives doivent être interprétées de façon très large. Il ne faut pas attendre le chômage ou la menace de chômage pour permettre à un travailleur de se recycler. Les prestations préventives doivent être accordées au travailleur dès le moment où les perspectives de gain ou d'emploi, dans une branche professionnelle donnée, ne sont plus assurées, dès le moment aussi où un travailleur exprime le désir de se recycler. L'assurance-chômage, selon notre conception, doit contribuer à améliorer de façon continue la formation

professionnelle et contribuer à l'équilibre du marché du travail.
A notre sens, le projet d'article constitutionnel dont nous discutons maintenant ne va pas assez loin. Nous estimons en effet qu'il faut étendre les mesures de recyclage de même que les indemnités journalières aux travailleurs, notamment aux travailleuses, qui interrompent leur activité professionnelle pour des raisons familiales. Les orateurs qui m'ont précédée m'ont fait l'honneur et le plaisir de répondre déjà à cette idée qui fait d'ailleurs l'objet d'une proposition de minorité. Aussi me permettrai-je, avec l'accord du président, de développer tout de suite la proposition de minorité concernant l'article 3 du projet d'arrêté.
Le groupe socialiste demande que l'assurance-chômage assure le versement d'une compensation de revenu pendant une année au moins aux femmes, ou éventuellement aux hommes, qui abandonnent leur profession pour s'occuper de leur enfant nouveau-né. Voilà le premier volet de la proposition. Le deuxième volet, c'est le financement du recyclage des femmes ou des hommes désirant reprendre une activité professionnelle après l'avoir interrompue pour des raisons familiales. Donc, d'une part, indemnité journalière durant ce que l'on a appelé tout à l'heure l'«Elternjahr», d'autre part, financement des mesures de recyclage pour les femmes mariées qui veulent reprendre un emploi.
Cette idée vous paraît sans doute très farfelue, mais dans le fonds je crois qu'elle ne l'est pas tellement; tout dépend de la définition que l'on donne au mot «chômage». Généralement, et c'est le point de vue du Conseil fédéral, on entend par chômage la cessation d'activité à la suite d'un licenciement ou d'une fermeture d'entreprise. Mais si l'on prend le dictionnaire – que ce soit le *Petit Larousse* ou le *Petit Robert* – le mot chômage a une acception beaucoup plus large: le chômage, c'est une période d'inactivité, la cessation du travail, sans que l'on en précise la raison. Une femme qui abandonne son emploi pour se consacrer à son enfant peut être considérée comme étant au chômage, c'est une question de définition.
L'idé de verser aux mères d'enfants en bas âge ce que les Français appellent une allocation maternelle et ce que nous désignons chez nous de noms divers: salaire social, salaire éducatif, salaire aux mères, a fait l'objet d'une proposition très sérieuse de Mme Françoise Giroud, secrétaire d'Etat à la condition féminine en France. Elle est réalisée depuis de longues années en Hongrie où les femmes qui désirent se consacrer à leur enfant reçoivent pendant trois ans un salaire équivalent à la moitié du salaire d'un ouvrier qualifié.
Pourquoi ce salaire? Tout d'abord, cette rémunération de la mère pendant une année au moins correspond à un besoin de l'enfant. Je crois qu'il est inutile de démontrer le besoin qu'a tout enfant nouveau-né d'avoir auprès de lui une présence constante, qui n'est pas nécessairement celle de la mère mais celle-ci est la personne la mieux placée pour assurer cette permanence. Ce salaire correspond aussi à un besoin de la mère. Combien de femmes désirent pouvoir s'adonner au plaisir de s'occuper de leur enfant nouveau-né mais ne le peuvent pas parce que la situation financière de la famille les obligent à avoir un emploi salarié. Il s'agit donc de répondre à ce double besoin de la mère et de l'enfant. Vous me direz: «D'accord!» – et vous l'avez dit tout à l'heure – «D'accord avec le principe, mais un tel salaire maternel n'est pas à sa place dans l'assurance-chômage.» Peut-être. Je pense aussi que ce salaire aux mères pourrait être financé par l'assurance-maternité. Mais enfin: nous n'avons pas d'assurance-maternité digne de ce nom. Depuis 1945, année où a été introduit l'article 34*quinquies* qui prévoit la création d'une telle assurance, il n'existe toujours pas de loi d'application. Et puis souvenez-vous: lors de la discussion sur l'assurance-maladie, en hiver 1973, j'avais proposé d'introduire une indemnité journalière pour tout le monde et non seulement pour les travailleurs. Cette indemnité journalière aurait été en quelque sorte une allocation versée à toutes les femmes au moment de la naissance de leur enfant. Vous avez repoussé cette idée massivement par 73 voix contre 39 – les 39 voix de la gauche. Souvenez-vous également d'une motion de Mme Nelly Wicky qui demandait, d'une part, qu'on institue un congé de maternité suffisamment long et que, d'autre part, on accorde des prestations aux mères sans activité lucrative. Cette motion a été classée au fond d'un tiroir sous la forme d'un postulat, elle n'intéressait manifestement pas beaucoup le Conseil fédéral.

N'ayant pas pu faire passer cette idée d'un salaire aux mères dans l'assurance-maternité, je me rabats sur l'assurance-chômage. Le président de notre commission a parlé tout à l'heure du régime des allocations pour perte de gain. C'est une idée à creuser; on pourrait essayer d'intégrer la rémunération maternelle dans cette assurance sociale. Je doute personnellement que vous y donniez votre accord. On pourrait aussi, comme l'a proposé un de nos collègues facétieux, introduire un salaire aux mères dans l'assurance-accident! Ce ne serait somme toute pas si déplacé malheureusement.

Le deuxième volet de la proposition de minorité, c'est la réinsertion des femmes mariées dans le circuit économique. Cette revendication a été formulée par l'Union syndicale en 1972 déjà dans un mémoire adressé au Conseil fédéral. De quoi s'agit-il? Je vous donne un exemple: prenez une dessinatrice en bâtiments qui a achevé sa formation professionnelle en 1960. Elle s'est mariée, elle a eu deux enfants, elle a abandonné son travail. Maintenant ses enfants ont grandi, ils vont à l'école secondaire et elle désire reprendre son métier. La situation dans cette branche-là est très défavorable et cette femme ne trouve pas d'emploi dans son métier. Elle a besoin de travailler, son mari est peut-être au chômage partiel et elle se trouve elle-même dans l'incapacité de trouver un poste parce qu'il n'y a rien qui corresponde à sa formation professionnelle. Elle doit donc se recycler. On pourrait multiplier cet exemple par 1000, par 10 000 peut-être.

Vous connaissez les difficultés que rencontrent actuellement les femmes de 40 ans qui veulent retravailler. Il y a la difficulté de l'âge, du sexe, il y a la difficulté due au fait que, pendant plusieurs années, ces femmes ont coupé tout contact avec la vie économique. Si les femmes ont un métier qui se porte bien, elles se trouvent de toute façon déphasées sur le plan du savoir-faire et des connaissances professionelles. Mais bien souvent, le métier qu'elles ont appris, notamment dans la couture, dans l'horlogerie, dans le commerce et le travail de bureau, ne leur offre aujourd'hui plus de débouché. Il faut absolument que ces femmes puissent se recycler, et l'aide particulière dont elles ont besoin, c'est l'assurance-chômage qui peut la leur fournir.

Cette proposition de minorité est en fait une proposition très féministe mais c'est bien l'Année de la femme et je pense que ce serait terminer en beauté cette année que de l'accepter.

J'en reviens au projet d'assurance-chômage en tant que tel. J'en étais à la critique des divers aspects de ce projet. Nous en arrivons maintenant au financement. Le groupe socialiste se réjouit particulièrement du fait que l'assurance soit financée à part égale par les employeurs et par les salariés. Elle regrette toutefois que le projet prévoie un plafonnement des cotisations. Cela veut dire qu'un salarié qui gagne 100 000 francs ne sera taxé que sur la moitié de son salaire si le plafond est fixé à 50 000 francs, comme le prévoit M. Brugger, conseiller fédéral. En revanche, le salarié qui gagne 25 000 francs – voire celui qui gagne 50 000 francs – sera taxé sur la totalité de son salaire. Il y a là une situation inéquitable qui fait reposer le poids des cotisations sur les petits et moyens revenus. Cette façon de faire est reprise du mode de financement de la Caisse nationale en cas d'accident, c'est vrai. En revanche, l'AVS ne connaît pas de plafonnement des cotisations – cette AVS qui est la meilleure de nos assurances sociales et

dont nous ferions bien de nous inspirer de ce domaine – là plutôt que de celui de la Caisse nationale.
Un autre point qui a suscité la critique des socialistes, c'est celui de la participation des pouvoir publics. Le projet prévoit que les pouvoirs publics ne pourront participer aux frais que dans des cas exceptionnels. C'est une idée chère au Conseil fédéral, comme aux radicaux – M. Auer nous l'a redit tout à l'heure – idée selon laquelle les assurances sociales doivent être autonomes financièrement. Nous estimons que la participation des pouvoirs publics est indispensable pour éviter que les cotisations soient trop élevées; cela au moment où le 2e pilier va être mis sur pied et où certains milieux redoutent que la charge des cotisations sociales ne devienne trop lourde. M. Weber-Arbon a fait une proposition pour que le financement des pouvoirs publics soit assuré de façon générale et non pas de façon occasionnelle. Nous appuyons cette proposition.
En conclusion, malgré les nombreuses critiques que je viens de faire, le groupe socialiste accueille très positivement ce projet d'article constitutionnel sur l'assurance-chômage. En effet, en attendant d'avoir pu améliorer notre système économique de telle façon qu'il assure à tous un droit au travail, nous estimons qu'il est indispensable de garantir au moins la sécurité du revenu, quels que soient les soubresauts de la conjoncture, quelles que soient également les restructurations de notre appareil de production.

Freiburghaus: Namens der SVP-Fraktion möchte ich Ihnen Eintreten auf diese Vorlage beantragen. Die Notwendigkeit, eine tragende Verfassungsgrundlage für diese Versicherung zu schaffen, ist in unseren Reihen unbestritten. Die wirtschaftliche Situation ist zu ernst, als dass wir weiterhin allein mit überstürzten Feuerwehrübungen durchkommen könnten. Alle bisherigen Massnahmen, wie Dringende Bundesbeschlüsse, Verordungen und Weisungen hinkten der verhängnisvollen Entwicklung nach und hinterliessen oft den Eindruck des Ueberranntseins. Wir sind daher dem Bundesrat dankbar und sind froh, dass er vom Vorschlag einer zentralistischen Lösung Abstand genommen hat und damit diese Aufgabe, wie viele andere auch, dezentralisiert durchführt. Die wirtschaftlichen und politischen Verhältnisse unseres Landes sind zu verschieden. Ausserdem wäre es meines Erachtens ein grosser Fehler gewesen, alle die willigen Helfer, die trotz zahlreichen Anfeindungen durch all die Jahre hindurch den Gedanken und einen gewissen administrativen Apparat aufrechterhalten haben, heute vor den Kopf zu stossen. Es ist in unserem Lande immer richtig, wenn Neuerungen auf das Gewachsene und Gewordene aufgebaut werden. Der Weg von unten nach oben ist der schweizerische Weg und entspricht unserem politischen Aufbau. Freilich hätte man schon in der guten Zeit ein mehreres tun können; aber wir haben alle volles Verständnis dafür, dass Kantone und Gemeinden ihre bereits bestehenden Kompetenzen nicht ausgenützt haben. Niemand dachte noch vor kurzer Zeit an Arbeitslosigkeit. Leider verfügen wir nun über zu wenig Reserven. Wenn ältere, erfahrene Menschen etwa mit dem alten Sprichwort kamen: «Spare in der Zeit, so hast Du in der Not», wurde dieser richtige und gutgemeinte Rat mit einem mitleidigen Lächeln quittiert und der Ewiggestrige allzu oft mit Spott überschüttet.
Mit dem vorliegenden Verfassungstext sind die Zielvorstellungen klar formuliert; die Ausarbeitung des Gesetzes aber wird noch manchen Schweisstropfen kosten; denn je weiter wir uns an die Front begeben, desto mehr werden wir mit allem Menschlichen, allzu Menschlichen konfrontiert. Man kann wohl sagen, dass auch hier der Teufel im Detail liegen wird.
Was den Mitgliedern unserer Fraktion besonders wichtig scheint, sind die Aufgaben und Massnahmen zur Verhütung von Arbeitslosigkeit, die Präventivmassnahmen, wie Umschulung, Umstrukturierung, Kurzarbeit usw. Ein echtes wirtschaftliches und auch menschliches Problem ist die Frage, wie die Versicherung für die Selbständigerwerbenden zu lösen sein wird. Auf einem Bauernhof beispielsweise wird es praktisch nie an Arbeit fehlen, also keine Arbeitslosen geben. Trotzdem können hier Situationen eintreten, die die Betroffenen in grössere Schwierigkeiten bringen können als manche Ganzarbeitslose. Und noch etwas: Wir sind der Meinung, dass das vorliegende Fuder nicht überladen werden sollte, der Artikel wird von Volk und Ständen angenommen werden müssen. Also halten wir Mass und sorgen wir dafür, dass allfällige und bereits diskutierte Missbräuche sich gar nicht erst breitmachen können.
Die Mitglieder der SVP-Fraktion werden bei der Detailberatung den Anträgen der Kommissionsmehrheit zustimmen und die Anträge, die ihrer Meinung nach zu weit gehen, ablehnen. In diesem Sinne wird die SVP-Fraktion für Eintreten stimmen.

Albrecht: Bis zum Jahre 1974 betrachteten weite Kreise unserer Bevölkerung die Arbeitslosenversicherung als einen Anachronismus. Zwei Jahrzehnte eines ungebrochenen Wirtschaftswachstums haben dazu geführt, dass man die Notwendigkeit einer derartigen Versicherung nicht einsehen wollte. Der ausgetrocknete Arbeitsmarkt führte zwangsläufig zu einer gewissen Sorglosigkeit, vor allem bei der jüngeren Generation, welche die Krise der dreissiger Jahre nicht mehr erlebt hat. Mit dem unerwarteten, plötzlichen Einbrechen einer weltweiten wirtschaftlichen Rezession hat sich die Lage schlagartig geändert. Die Arbeitslosenversicherung steht heute im Brennpunkt des politischen Interesses.
Wie in der Botschaft dargelegt, nahm die Entwicklung der Arbeitslosenversicherung um die Jahrhundertwende ihren Anfang. Diese Kassen beruhten fast durchweg auf dem Prinzip der Freiwilligkeit und erfassten nur einen geringen Teil der Unselbständigerwerbenden. Gemäss den geltenden rechtlichen Unterlagen (BV Art. 34ter und Bundesgesetz vom 22. Juni 1951) über die Arbeitslosenversicherung ist die Befugnis zur Errichtung öffentlicher Kassen den Kantonen vorbehalten, in deren Kompetenz auch die Einführung eines allgemeinen Versicherungsobligatoriums fällt.
Aufgrund verschiedener parlamentarischer Vorstösse arbeitete das BIGA im Auftrag des Bundesrates ein Projekt für eine Neuordnung der Arbeitslosenversicherung aus. In der Folge hat eine Expertenkommission die Grundlage für eine Neukonzeption überarbeitet. Gegenwärtig existieren in der Schweiz rund 130 Arbeitslosenkassen, mit einem Gesamtvermögen in der Grössenordnung von 500 bis 600 Millionen Franken. Bis zum Frühjahr 1975 war lediglich ein Fünftel der Arbeitnehmer gegen den Verlust des Arbeitsplatzes versichert. Im Hinblick auf die veränderte Arbeitsmarktlage ist bekanntlich inzwischen eine vom Parlament gutgeheissene Uebergangsregelung am 1. Juli 1975 in Kraft getreten. Sie soll bis zur Annahme des neuen Verfassungsartikels 34novies und der Ausarbeitung des entsprechenden Bundesgesetzes Geltung haben. Im Verlaufe der letzten Monate hat sich nun die Situation auf dem Arbeitsmarkt deutlich verschärft, so dass die Schaffung neuer rechtlicher Grundlagen über die Arbeitslosenversicherung äusserst dringend geworden ist.
Ich benütze den Anlass, um dem Herrn Departementschef, dem BIGA und der Expertenkommission für die wirklich prompten Vorarbeiten zur heutigen Vorlage bestens zu danken. Im Rahmen unserer Kommission haben wir uns sehr eingehend mit dem vorliegenden Verfassungstext auseinandergesetzt, wobei das Resultat auf der Fahne festgehalten ist. Die Zielsetzung läuft auf einen möglichst umfassenden Versicherungsschutz hinaus, wobei Detailfragen später auf Gesetzesebene geklärt werden müssen. Angesichts der Dringlichkeit muss alles daran gesetzt werden, dass die Volksabstimmung über den neuen Verfassungsartikel im Juni 1976 stattfinden kann. Anschliessend wird, je nach den Umständen, zu prüfen sein, ob allenfalls

einzelne Massnahmen mittels Dringlicher Bundesbeschlüsse vorgezogen werden sollten.

Abschliessend beantrage ich Ihnen, auf die Vorlage einzutreten und der Kommissionsmehrheit zuzustimmen.

Ueltschi: Ueber das Eintreten auf diese Vorlage brauche ich nicht viele Worte zu verlieren. Eine gut ausgebaute Arbeitslosenversicherung gehört ohne Zweifel gerade in den Zeiten wirtschaftlicher Schwierigkeiten zu den vordringlichsten Massnahmen. Wenn darüber hinaus die Arbeitslosigkeit auch präventiv bekämpft werden kann, ist dies nur zu begrüssen. In diesem Sinne bin ich für Eintreten.

Um diese Erklärung abzugeben, hätte ich allerdings Ihre kostbare Zeit nicht beanspruchen müssen. Ich habe aber bezüglich der künftigen Ausgestaltung und Organisation der Arbeitslosenversicherung gegenüber der in der Botschaft geäusserten Auffassung einen wesentlichen Vorbehalt anzubringen.

Der von der Expertenkommission mehrheitlich gutgeheissene und vom Bundesrat übernommene Vorschlag geht dahin, einen zentralistischen und technokratischen Organismus zu schaffen, der die bestehenden Kassen, die heute pro forma bestehen bleiben, zu reinen Schalterstellen und untergeordneten Verteilungsorganismen degradieren will. Mit der Zustimmung zum vorgeschlagenen Verfassungsartikel ist keine Zustimmung zu einer solchen Konzeption verbunden. Zur Begründung ihres Vorschlages gibt die Expertenkommission im wesentlichen an, es müsste die Risikobasis verbreitert werden, und das bisherige System habe sich im Lichte der Erfahrung in den vergangenen Monaten als ungenügend erwiesen. Dieser Aussage ist entgegenzuhalten, dass dort, wo vereinzelt im heutigen System Mängel aufgetreten sind, diesen durch einen Ausgleichsmechanismus, der der Selbständigkeit der Kassen absolut Rechnung trägt, ebenfalls begegnet werden kann.

Grundsätzlich ist festzuhalten, dass Sozialwerke, wie die Arbeitslosenversicherung, wenn immer möglich der Regelung durch die Sozialpartner vorbehalten werden müssen. Einzig eine solche Regelung, die den Bedürfnissen und Anliegen in den einzelnen Branchen Rechnung tragen kann, enthält die nötige Flexibilität. Gemeinsam von den Sozialpartnern errichtete und verwaltete Institutionen erhöhen auch das Verantwortungsbewusstsein der Beteiligten und dienen in vorzüglicher Weise der Erhaltung des Arbeitsfriedens. Energisch muss der Behauptung entgegengetreten werden, die Erfahrungen der letzten Monate hätten gezeigt, dass das heutige System den Anforderungen nicht mehr gewachsen sei. Es ist bestimmt verfehlt, für die grundsätzliche Beurteilung der Arbeitslosenversicherung, die während Jahrzehnten stetig an Bedeutung verloren hatte, lediglich auf die Erfahrungen der letzten paar Monate abzustellen. Wollte man diese Behauptung aufrechterhalten, könnte mit gleichem Recht ausgeführt werden, die Erfahrungen der letzten Monate auf dem Gebiete der Rezessionsbekämpfung hätten deutlich gezeigt, dass die Verwaltung den Anforderungen nicht mehr gewachsen wäre. Es muss indessen mit Nachdruck festgestellt werden, dass im Verlaufe der letzten Monate sowohl Kantone wie berufliche Organisationen unverzüglich die sich aufdrängenden Schritte eingeleitet haben. Die Kantone, indem sie verschiedentlich gesetzliche Obligatorien verankert haben, die Berufsgruppen, die Berufsorganisationen und die Spitzenverbände der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen, indem sie in den Gesamtarbeitsverträgen eine Regelung getroffen haben, liefern ein klassisches Beispiel, wie man vorgehen kann. Diese Vereinbarung, deren Abschluss speziell im sozialen Bereich Schwierigkeiten geboten hat, ist von den Partnern als zufriedenstellend bezeichnet worden. Der Staat muss nicht jedesmal um Hilfe angegangen werden. In diesem Sinne werden wir der sozialpartnerschaftlichen Lösung auch inskünftig den Vorrang geben müssen und diesen Grundsatz bei der Neukonzeption der Arbeitslosenversicherung auf Gesetzesstufe unbedingt anzuwenden haben.

M. **Carobbio:** Le chômage que les travailleurs sont contraints de subir et qui va bien au-delà des chiffres officiels confirme que le système économique dans lequel nous vivons n'est pas à la mesure de l'homme. Ses lois de développement exigent qu'il y ait toujours quelqu'un – la majorité travailleuse – qui doive subir et payer, aussi bien en période de haute conjoncture qu'en temps de crise, et quelqu'un – une minorité – qui en profite. Hier, c'étaient les heures supplémentaires, l'accélération des cadences de travail, l'utilisation massive de main-d'œuvre à bon marché des travailleurs immigrés et les gros profits. Aujourd'hui, ce sont les réductions d'heures de travail et des salaires, les licenciements, mais toujours les profits pour les mêmes ou presque. De son côté, l'Etat, avec sa politique financière et économique, a soutenu et soutient encore ce type de développement, et cela en donnant dans ses choix économiques la priorité aux intérêts du grand capital au détriment de ceux des travailleurs surtout. Le retard avec lequel il s'occupe du problème de la protection des travailleurs contre les conséquences du chômage et la façon même selon laquelle il propose de le résoudre le confirment une fois encore. En réalité, le Conseil fédéral nous propose, dans son projet de conception globale sur le chômage, la création d'une assurance-chômage générale sur le plan national financée par les cotisations des assurés. C'est une solution qui fait payer aux salariés la perte de salaire des chômeurs et qui vise à financer des mesures pour lutter contre le chômage par les contributions des mêmes salariés. Mais on peut tout de même se demander si, dans un Etat industriel moderne tel que la Suisse, la solution proposée est la meilleure et la seule possible; s'il est justifié et logique d'assurer un risque comme le chômage de la même façon que le risque d'accident et de maladie, ou si l'on ne devrait pas plutôt choisir la solution de la création d'une caisse de prévoyance en faveur des chômeurs financée directement par la collectivité. En d'autres termes, le problème de fond et en même temps politique qui se pose est celui de savoir si la perte de salaire que subit le travailleur en chômage doit être compensée par des contributions des autres travailleurs par un acte de solidarité ou plutôt financée directement par l'Etat avec l'argent de tous, travailleurs, mais aussi et surtout employeurs et personnes physiques, sociétés anonymes, etc., cela grâce à des impôts proportionnels qui toucheraient davantage les gros revenus et le capital en général, c'est-à-dire ceux qui, dans le passé, ont largement profité de la haute conjoncture et qui aujourd'hui cherchent à résoudre leurs problèmes en créant le chômage. Mais le message du Conseil fédéral n'a pas même examiné cette deuxième possibilité.

Il ne s'agit pas seulement d'un problème théorique, mais d'une question de principe, celle visant à savoir à qui revient la responsabilité du chômage et qui devrait payer la note. Le chômage n'est pas dû au hasard et c'est justement cela que l'on ne veut pas définir. Or je crois que personne ne contestera le fait que les travailleurs ne portent pas cette responsabilité, surtout lorsqu'il s'agit de chômage conjoncturel ou structurel; il faut la chercher ailleurs, chez les employeurs et dans la politique économique et financière de l'Etat. Du reste, implicitement, le Conseil fédéral reconnaît ce fait lorsqu'il dit dans son message que l'Etat ne doit pas profiter de l'assurance-chômage pour mener une politique d'intervention sur la structure tout en proposant d'attribuer à la future assurance des tâches relevant de la politique économique, comme l'attribution de crédits, de subsides, etc., à des institutions de requalification professionnelle. Mais la solution de l'assurance, justement, ne consiste qu'à faire payer aux victimes les frais dont la responsabilité incombe à autrui, tout en cherchant à cacher ces responsabilités. En d'autres termes, les travailleurs qui ne sont nullement responsables du chômage sont appelés, selon la solution

du Conseil fédéral, à financer les mesures visant à lutter contre le chômage et à en atténuer les conséquences. C'est une logique pour le moins discutable.
A ces arguments, on pourrait encore ajouter que, dans la pratique, la solution prévue pour l'assurance ne fonctionne plus dès que le nombre des chômeurs croît sensiblement. A ce moment, les réserves financières et les cotisations ne suffisent plus et l'Etat doit intervenir massivement, de sorte que l'assurance se transforme en réalité en caisse de prévoyance, du moins partiellement. Voici quelques chiffres à l'appui, relatifs aux subsides versés par la Confédération à l'assurance-chômage: 1960, 1 400 000 francs environ; 1970, 29 000 francs; 1975, 6 800 000 francs; 1935, 22 millions à peu près, ce qui revient à dire que la solution que propose le Conseil fédéral conduit au résultat suivant: faire payer au salarié le plus longtemps possible le coût du chômage conjoncturel et structurel engendré par la logique du développement anarchique du système capitaliste.
Tous ces arguments parlent en faveur de la deuxième solution, celle de la caisse de prévoyance pour les chômeurs, financée directement par l'Etat avec le produit des impôts. Il ne s'agit pas du reste d'une conclusion extraordinaire et particulièrement révolutionnaire. Je voudrais simplement rappeler ici que feu le professeur Max Holzer, déjà directeur de l'OFIAMT, s'exprimait dans ce sens dans son *Kommentar zum Bundesgesetz über die Arbeitslosenversicherung*. Le fait extraordinaire, mais politiquement clair, c'est que cette solution n'a pas été retenue ou envisagée par quiconque dans la phase de préparation et de discussion du projet du Conseil fédéral, et même pas par les syndicalistes.

Je connais les objections: la situation financière actuelle de la Confédération ne permet pas cette solution. Mais ce ne sont pas là des raisons suffisantes pour faire payer les frais de la lutte contre le chômage seulement aux travailleurs à travers leurs contributions (et j'assimile aux contributions des travailleurs la part à la charge des employeurs). C'est la critique que je formule à l'égard du projet du Conseil fédéral. Je ne refuserai pas malgré tout la proposition du Conseil fédéral et cela pour les raisons suivantes: dans la situation actuelle de crise, il est urgent d'adopter une modification de la constitution qui puisse permettre le plus tôt possible d'élaborer une nouvelle législation plus simple et équitable; or le projet du Conseil fédéral va dans ce sens. Il est pratiquement impossible d'élaborer l'alternative de la caisse de prévoyance sans retarder ultérieurement l'adoption de mesures que les travailleurs attendent au plus tôt. Du reste, vu les prises de position enregistrées jusqu'ici, elle n'aurait aucune chance d'aboutir.

Pour cette raison, je voterai l'entrée en matière, tout en me réservant de soutenir des modifications aux dispositions de l'article constitutionnel qui tendent à rapprocher le plus possible la nouvelle conception de l'assurance-chômage du modèle de la caisse de prévoyance, de soutenir en particulier les propositions qui étendent l'obligation de l'assurance à tous les travailleurs, y compris les immigrés, qui visent à abolir les limites d'imposition sur le revenu, tout en maintenant la limite supérieure des prestations, qui proposent la modification de la part des contributions à la charge des employeurs dans le sens de l'augmentation de celle-ci. C'est dans ce sens que j'ai fait une proposition subsidiaire à celle de M. Dafflon. Je la motiverai au cours de la discussion qui suivra. Je me réserverai aussi la possibilité de soutenir les propositions demandant qu'on rende obligatoires les contributions de la Confédération à l'assurance et visant à prolonger la durée des prestations à une année entière au moins et à étendre l'assurance aux cas où l'interruption de l'activité lucrative est due au fait que des soins sont donnés à l'enfant durant sa première année.

Leutenegger: Wir stellen zu Artikel 34novies eine Frage, nachdem über die mögliche Unterstellung der Selbständigerwerbenden unter die Versicherungspflicht in der Vorberatenden Kommission offenbar wenig gesprochen worden ist. Vorgesehen ist, dass sich Selbständigerwerbende unter bestimmten Voraussetzungen gegen Arbeitslosigkeit ebenfalls versichern können. Wenn dieser Grundsatz im Verfassungsartikel verankert ist, dann hat der Bundesrat sicher ganz bestimmte Vorstellungen über die Bedingungen und Voraussetzungen der Versicherungsunterstellung von Selbständigerwerbenden. Wir wären deshalb Herrn Bundesrat Brugger dankbar, wenn er schon heute über den blossen Verfassungshinweis hinaus kurz einiges über die Bedingungen, über die Finanzierung und die Voraussetzungen zur Unterstellung von Selbständigerwerbenden sagen könnte. Wird eventuell ein Selbständigerwerbender bezugsberechtigt, wenn er die Selbständigkeit aufgegeben hat, oder wenn er keine Arbeit mehr hat, oder wenn er nicht mehr voll ausgelastet ist usw.? Der Kommissionspräsident erklärte, dass für die Selbständigerwerbenden eine besondere Versicherungsstruktur zu schaffen sei. Welche Vorstellungen hat man darüber?
Die zweite Frage: Kürzlich hat der Zürcher Kantonsrat die sofortige Einführung des totalen Obligatoriums abgelehnt, weil eben eine gesamtschweizerische Regelung bevorsteht. Die Inkraftsetzung des eidgenössischen Obligatoriums auf Ende 1977 wurde, im Gegensatz zur Auffassung des Sprechenden, stark angezweifelt. Wir wären dankbar, wenn man über den möglichen eidgenössischen Zeitplan bis zur Inkraftsetzung des eidgenössischen Obligatoriums hier etwas vernehmen könnte.

Oehen: Für viele recht unerwartet ist das Problem der Arbeitslosenversicherung als Folge der Rezession zu einem Brennpunkt der politischen Tätigkeit geworden. Wer jedoch die grossen Probleme unserer Zeit verfolgte, den überraschte die Aktualisierung des Problems keineswegs.

In der Botschaft des Bundesrates sind an verschiedenen Stellen Hinweise dafür zu finden, dass das Problem der Arbeitslosigkeit nicht nur in den unterentwickelten Ländern, sondern gerade und vor allem in den Industriestaaten in früherer oder späterer Zukunft von Dauer werden wird. Zur konjunkturell bedingten Arbeitslosigkeit gesellt sich mit grösserem Gewicht die strukturell und technologisch bedingte Arbeitslosigkeit. Es wird anerkannt, dass ein zeitgemässer Bundesverfassungsartikel die Möglichkeit vorsehen müsse, dass die Arbeitslosenversicherung im Sinne der Arbeitsbeschaffung wirken könne. Man hat sogar den Mut zur Aussage gefunden, dass für die heutigen und insbesondere auch für die künftig zu erwartenden Verhältnisse vermehrt mit struktureller Arbeitslosigkeit zu rechnen sei. Offenbar ist man also nicht dem Fehler verfallen, das Problem der Arbeitslosigkeit nur unter dem verengenden Blickwinkel momentaner Schwierigkeiten zu werten. Bundesrat und Kommission anerkannten, dass die Beschaffung von Arbeit ein Problem von Dauer werden wird, im Gegensatz zu der häufig noch vorhandenen Auffassung.

Gestatten sie mir einen kurzen Gedanken zu diesem Problemkomplex. Es ist unübersehbar, dass unsere Weltanschauung und unser Gesellschaftssystem schwere Fehler aufweisen. Der Grund dieser Fehler liegt letztlich in der Annahme, die Welt sei unendlich. Daraus haben sich eine Menge Fehlentwicklungen ergeben, die uns heute die Grenzen und die Endlichkeit wieder bewusst werden lassen. Wir müssen feststellen – das ist eine sehr harte Aussage –, dass das 19. Jahrhundert zur Verelendung bestimmter Bevölkerungsgruppen führte, unser Jahrhundert aber zur Verelendung des gesamten Erdkreises im kommenden Jahrhundert beitragen wird. Wir haben die totale Mobilisierung der unbelebten Natur durchexerziert. Noch heute wird übrigens jede neue Methode, die zur Ausbeutung der Erde erfunden wird, von den Kapitalisten belohnt, von den Kommunisten dekoriert und von beiden als grosse Tat gefeiert. Spätestens seit dem Oktober 1973 ist jedoch ein Bruch in der absoluten Fortschrittsgläubigkeit festzustellen. Die Möglichkeit schwindet, wegen des Erkennens

oder bereits Anstossens an den naturgegebenen Grenzen, das industrielle und wirtschaftliche Dauerwachstum als Motor der Vollbeschäftigung, ja Ueberbeschäftigung der industrialisierten Länder einzusetzen. In dieser bewussten oder erzwungenen Akzeptierung der Endlichkeit liegt die tiefere Ursache dafür, dass im Zeichen der Produktivitätssteigerung, der Automatisierung, des «industrial handling» in Zukunft zwangsläufig Arbeitslosigkeit auch in unseren Regionen entstehen wird. Dabei ist an sich ein Zuviel an Produktion für den Menschen als Konsument, von der Natur des Menschen her gesehen, kaum möglich. Wir haben übrigens erlebt, dass das Bedürfnis nach neuen Gütern mit Leichtigkeit immer wieder geweckt werden kann, so dass die Menschen zu wahrhaft konsumwütigen Wesen degradiert wurden. Ich betrachte es als ein Zeichen der Hoffnung und keinesfalls als Grund zur Verzweiflung, wenn heute in der ganzen industrialisierten Welt das Problem der Arbeitslosigkeit Sorgen bereitet. Es geht allerdings darum, diese Arbeitslosigkeit mit ihren Folgen zu bewältigen. Die Arbeitslosenversicherung, für die wir heute eine verbesserte Grundlage schaffen wollen, darf dabei nur als ein Hilfsmittel verstanden werden, ein Hilfsmittel, das uns den Uebergang zu anderen Arbeitsmethoden, zu einer diversifizierten Wirtschaft mit absoluter Schonung der Lebensgrundlagen erleichtern kann.

Gleichzeitig gestatte ich mir, darauf hinzuweisen, dass eine wirkliche Lösung der Probleme nur erreicht werden kann, wenn wir uns mit den Grundlagen befassen und den Mut aufbringen, auch ungewohnte Wege zu beschreiten. Gestatten Sie mir einmal mehr den Hinweis, dass wir versuchen sollten, die im Baugewerbe frei gewordenen Arbeitskräfte wenigstens teilweise wieder der Landwirtschaft zuzuführen. Wenn uns der Zwang zur Schaffung dieser verbesserten Arbeitslosenversicherung zugleich Ansporn bedeutet, über die grundsätzlichen Fragen der Beschäftigung der Menschen in menschenwürdiger Form nachzudenken, dürfen wir ruhig von einem erfreulichen Geschäft, das wir heute zu behandeln haben, sprechen.

Ich empfehle Ihnen also, auf die Vorlage einzutreten, und begründe nun gleichzeitig noch meinen Antrag zu Absatz 2 unserer Vorlage.

Sie werden bemerkt haben, dass mein Antrag sich vom offiziellen Text nur durch ein einziges Wort unterscheidet. Mir scheint, dass heute um die Arbeitslosenversicherung eine ähnliche Hektik aufgebaut wird wie seinerzeit um die Befriedigung des Wohnbedarfs. Dabei kann leicht über das Ziel hinausgeschossen werden, wie übrigens der Zwang zur Redimensionierung des Baugewerbes in aller Deutlichkeit heute aufzeigt. Die Formulierung in Absatz 2 ist absolut umfassend. Es haben darin sämtliche Kategorien von Arbeitnehmern Platz, die es überhaupt gibt: Beamte, Angestellte in praktisch ungefährdeten Positionen, Saisonniers, kurzfristig engagierte Künstler, Grenzgänger, Jahresaufenthalter müssen ebenso wie Teilzeitbeschäftigte, zweitverdienende Frauen und sozial Tätige, die vielleicht für eine bessere Spesenentschädigung, vor allem aber zur persönlichen seelischen Bereicherung arbeiten, grundsätzlich erfasst werden. Die Ausnahmen sollen laut anschliessendem Satz im Gesetz geregelt werden. Es wäre übrigens wertvoll gewesen, in der Botschaft einen Hinweis auf die vorgesehenen Ausnahmen zu finden. Dieser Absatz wird meines Erachtens zu einer absoluten Erfassung grundsätzlich aller Berufstätigkeit, zumindest jener, die im Arbeitnehmerverhältnis ausgeführt wird, führen. Wenn nun auch Beamte und alle, die an sich keine Ursache zur Versicherung haben, in vielen Fällen sicher gegen ihren Willen zum Solidaritätsbeitrag verpflichtet werden, handelt es sich streng genommen nicht mehr um eine Versicherung, sondern um eine neue Steuer, was ehrlicherweise zugegeben werden sollte. Obwohl ich meine, dass damit der Versicherungsgedanke denaturiert wird, hätte ich mich deshalb noch nicht zum Wort gemeldet, da es ja offensichtlich gelungen ist, einmal mehr um ein sozialpolitisches Problem eine Psychose aufzubauen. Kritische Bemerkungen könnten leicht dazu führen, dass man ans Andreas-Kreuz geschlagen wird. Die Höhe der Lohnprozente – ich glaube nicht an Lohnpromille – wird eines Tages aufzeigen, ob eine kritische Haltung nicht gerechtfertigt gewesen wäre. Es scheint mir nun aber eindeutig das Mass des Tragbaren zu überschreiten, sollten auch ausländische Arbeitskräfte, die nur kurze Zeit in unserem Lande tätig sind, bzw. deren dauernde Anwesenheit rechtlich nicht gesichert ist, diesem Obligatorium unterstellt werden. Dasselbe gilt für Arbeitnehmer, die hier tätig, aber im Ausland wohnhaft sind, ganz gleich welcher Nationalität sie auch angehören mögen. Zwangsmitgliedschaft in diesem Pseudo-Versicherungswerk würde logischerweise auch Rechtsansprüche entstehen lassen, die wohl im Laufe der Entwicklung zu allerhand Problemen führen könnten. Die AHV/IV mit dem Teilrentenproblem mag dafür als Beispiel genommen werden. Mit dem vorgeschlagenen Einschub «einheimisch» würden nach gegenwärtiger Praxis alle Schweizer, Ausländer mit Niederlassungsbewilligung und von der eidgenössischen Polizeiabteilung anerkannte Flüchtlinge und Staatenlose sowie Ausländer, die mit einer Schweizerin verheiratet sind, dem Obligatorium unterstellt. Für alle übrigen Kategorien würden fakultative Möglichkeiten, die z. B. zwischen den Sozialpartnern in Zusammenarbeit mit der öffentlichen Hand geschaffen werden könnten, immer noch offenstehen. Die heute vorgeschlagene Regelung steht übrigens auch im inneren Widerspruch zu Artikel 21 der Verordnung über die Begrenzung der Zahl der erwerbstätigen Ausländer vom 9. Juli 1975, der richtigerweise die Heimreise von arbeitslos gewordenen Ausländern vorsieht. In diesem Zusammenhang verweise ich auf die Aussagen von Herrn Bundesrat Chevallaz vom vergangenen Dienstag, wonach wir schliesslich keine Verpflichtung haben, für Arbeitslose anderer Nationen auf die Dauer aufzukommen, bzw. für sie zu sorgen.

Ich bitte Sie aufgrund dieser Ueberlegungen, meinen Antrag im Absatz 2 zuzustimmen.

Rüegg: Der Bundesrat hat aufgrund des Expertenberichtes die Schwäche der heutigen Arbeitslosenversicherung, die es auszumerzen gilt, sehr klar dargelegt. Es sind dies: der ungenügende Versicherungsgrad, die im Gesetz sehr eng umschriebenen Möglichkeiten der Verwendung der Mittel und die zu schmale Risikobasis der Kassen und Kässeli mit dem sehr aufwendigen Inkasso. Es ist erfreulich, dass die Sozialpartner sowohl im Vernehmlassungsverfahren wie in der Expertenkommission in bezug auf den Verfassungsartikel rasch zu einer grundsätzlichen Einigung gelangt sind. Der Verfassungstext lässt aber verschiedene gesetzliche Lösungen zu, und ich zweifle nicht daran, dass es auf der Stufe der Gesetzgebung noch verschiedene Nüsse zu knacken gibt. Ich darf bei dieser Gelegenheit auch feststellen, dass die Sozialpartner in der Zwischenzeit nicht untätig geblieben sind. So haben wir in der Maschinenindustrie mit den Angestelltenverbänden und mit den Gewerkschaften eine Vereinbarung getroffen, die für alle unterstellten Arbeitnehmer das Obligatorium der Arbeitslosenversicherung vorsieht, wobei Arbeitgeber und Arbeitnehmer sich je zur Hälfte an den Prämien beteiligen. In der Maschinenindustrie wird somit ab 1. Januar des kommenden Jahres die Regelung, wie sie gesetzlich getroffen werden soll, bereits bestehen. Daraus können Sie ersehen, dass auch die Vertragsparteien auf diesem Gebiet aktiv sind.

Ich möchte Sie bitten, die Minderheitsanträge im Interesse einer raschen gesetzlichen Lösung abzulehnen. Es ist offensichtlich, dass das Postulat von Frau Nanchen nicht in ein Arbeitslosen-Versicherungsgesetz gehört, und die Anträge der Herren Trottmann und Renschler gehen zu weit. Die Arbeitslosenversicherung soll nach unserer Auffassung finanziell selbsttragend sein, und der Bund soll nur bei ausserordentlichen Verhältnissen zur Beitragsleistung herangezogen werden. Hier haben wir zu entscheiden, ob es uns wirklich ernst ist mit dem Vorsatz, den Bund nicht mehr zu belasten als unbedingt nötig. Auch ein Verzicht auf die Begrenzung des Beitragssatzes ist in einer Zeit, in

der man glaubt, alles durch Lohnabzüge regeln zu können, nicht angebracht. Das Solidaritätsprinzip darf auch nicht so strapaziert werden, dass wir bei der Arbeitslosenversicherung auf eine Plafonierung der beitragspflichtigen Erwerbseinkommen verzichten würden. Es besteht kein sachlicher Grund, die Einkommensgrenze bei den Prämien anders zu ziehen als bei den Leistungen. Die Finanzierung könnte sich an die bewährte SUVA-Lösung anlehnen, dies um so mehr als sich die Arbeitslosenversicherung viel eher mit der SUVA als mit der AHV vergleichen lässt.

Ich bitte Sie, dem Antrag der Mehrheit zuzustimmen und alle Minderheitsanträge abzulehnen.

Weber-Arbon: Ich entbiete bei diesem Traktandum einen besonderen Gruss an unsere 50 neuen Ratsmitglieder zur Arbeit in einem besonders vornehmen Bereich unserer parlamentarischen Tätigkeit, nämlich der Verfassungsgesetzgebung, also zur Mitwirkung an der Gestaltung unseres Staatsgrundgesetzes. Ich bitte Sie, bei dieser Art Gesetzgebung stets die Devise zu respektieren, dass unsere Bundesverfassung wirklich nur Staatsgrundsätze enthalten soll. Hier teile ich die Auffassung, wie sie vorhin von Frau Kollegin Meier vertreten worden ist.

Zum neuen Verfassungsartikel möchte ich mich in drei Punkten äussern: Zunächst eine Bemerkung zu einem verfassungs- und versicherungsrechtlichen Novum, das wir in Absatz 2 zu registrieren haben; eine zweite Bemerkung zur Abgrenzung der neuen Bundeskompetenzen gegenüber Artikel 31quinquies unserer Verfassung; drittens zu einer nach meinem Empfinden etwas merkwürdigen Finanzierungsvorschrift.

1. Die Absätze 1 und 2 enthalten echtes Verfassungsrecht: einmal die gegenüber dem alten Artikel 34ter neu umschriebene Kompetenz des Bundes zur Regelung der Arbeitslosenversicherung, zweitens das Prinzip des Obligatoriums. Auf Absatz 3 könnte vielleicht *prima vista* sogar verzichtet werden. So aber, wie er uns präsentiert worden ist, enthält er eigentlich ein ganz neues Element in unserem Versicherungssystem. Nach Absatz 3 soll die Arbeitslosenversicherung nämlich nicht bloss Erwerbsersatzleistungen gewähren, sondern durch finanzielle Leistungen auch Massnahmen fördern – wie es heisst – «zur Verhütung und Bekämpfung von Arbeitslosigkeit».

Der Ausdruck «fördern» in dieser Landschaft der Sozialversicherung ist doch eher neuartig. Wir lösen uns dabei vom reinen Risikogedanken, der jeder Versicherung zugrunde liegt. Ich sage ja zu dieser Ausweitung, nicht zuletzt auch mit einem Seitenblick auf unsere bereits bekannte Invalidenversicherung, die ebenfalls zahlreiche Aufwendungen erbringt, die nicht rein versicherungstechnischen Charakter haben. Denken wir etwa an Investitionsbeiträge für Gebrechlichenheime usw. Ich halte auch mit Genugtuung fest, dass diese Ausweitung des Versicherungsgedankens – das geht aus den heutigen Voten eindeutig hervor – unbestritten ist.

2. Wir müssen aber so gut als möglich abgrenzen zwischen Massnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von Arbeitslosigkeit, wie sie hier umschrieben werden und wie sie sich in einer ähnlichen Umschreibung im heute gültigen Artikel 31quinquies finden. Ich zitiere: «Der Bund trifft ... Massnahmen ... nötigenfalls zur Bekämpfung eingetretener Arbeitslosigkeit.» In der bundesrätlichen Botschaft scheint mir diese Abgrenzung etwas zu kurz gekommen zu sein; sie ist eigentlich gar nicht weiter untersucht worden. Das ist schade, und ich wäre dem bundesrätlichen Sprecher dankbar, wenn er hier noch etwas weiter ausholen und ergänzen würde.

Man kann sich also immer wieder die Frage stellen: Wann soll der Bund als solcher einschreiten nach Artikel 31quinquies zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit, und wann andererseits die Versicherung nach dem neuen Artikel 34novies? Deshalb meine Frage: Sehe ich die Dinge richtig, wenn die Beispiele in der Botschaft auf den Seiten 13, 19, 26 und 27 als Abgrenzungskriterien gelten sollen? Dies in dem Sinne, dass Artikel 31quinquies die globalen Massnahmen in diesem Bereich anvisiert und unser neuer Verfassungsartikel 34novies mehr die individuellen Vorkehren ins Auge fasst, vielleicht zusätzlich auch solche, welche von den Sozialpartnern getragen werden sollen? Diese Abgrenzung hat nicht nur eine formale, sondern auch eine sehr politische Seite.

Damit komme ich zum dritten Punkt meiner Ueberlegungen. Sie müssen sich klar sein darüber, dass Massnahmen nach Artikel 31quinquies vom Bund direkt zu treffen sind, solche aber nach dem neuen Artikel 34novies von der Versicherung, welche ihrerseits gemäss Absatz 4 von den Sozialpartnern zu tragen ist.

Absatz 4 enthält nun eine merkwürdige, neuartige Bestimmung; neuartig im unguten Sinne, nämlich dahingehend, dass die öffentliche Hand sich bei der Finanzierung der Arbeitslosenversicherung nur bei ausserordentlichen Verhältnissen engagieren solle. So etwas gehört nach meiner Auffassung nicht in die Verfassung. Ich werde in der Detailberatung auf diesen Punkt zurückkommen und Ihnen beantragen, diesen Passus zu streichen.

Sie sehen, die neue Verfassungsbestimmung bringt einige neuartige Elemente in unser Staatsgrundgesetz. Wir aber wollen nur die guten zum Tragen bringen.

Müller-Bern: Leider sehen wir nur sehr wenige Silberstreifen am Horizont in bezug auf die Beschäftigungslage. Heute ist die Meldung erschienen, dass allein in der Stadt Bern die Zahl der Gesamtarbeitslosen innerhalb eines Monates um rund 30 Prozent gestiegen sei. Der wirtschaftliche Sturzflug hält also anscheinend immer noch an. Im Zeitalter der Hochkonjunktur war das Problem der Arbeitslosenversicherung wenig aktuell; ich muss gestehen, dass auch die Gewerkschaften hier *mea culpa* erklären müssen.

Heute sollte man nun nicht nur bereits einen Verfassungsartikel haben, sondern auch schon die entsprechende Ausführungsgesetzgebung. Ich möchte Herrn Bundesrat Brugger bitten, in seinem Votum zur Eintretensdebatte zu erklären, wie es mit dieser Ausführungsgesetzgebung steht. Wenn wir einen Verfassungsartikel haben und diesen – was, wie ich annehme, die grosse Mehrheit unter uns hofft – im Juni nächsten Jahres bei Volk und Ständen durchbringen, ist noch nicht viel geschehen. Es kommt auf die Ausführungsgesetzgebung an. Ob es richtig und zweckmässig ist, in der heutigen Situation einfach zuzuwarten, bis – nach Programm: 1978 – diese Ausführungsgesetzgebung in Kraft gesetzt werden kann, ist eine Frage, die heute einfach im Raum steht. In der Kommission wurde sogar davon gesprochen, es sei vielleicht nicht einmal möglich, diese Inkraftsetzung auf 1978 vorzunehmen.

Ich bin mir dabei durchaus bewusst, dass die Ausführung des neuen Verfassungsartikels in der Gesetzgebung noch einige Knacknüsse bieten wird. Ich frage mich deshalb, ob es nicht notwendig sei, sofort nach Annahme des Verfassungsartikels einen Dringlichen Bundesbeschluss vorzulegen, der mindestens die weitgehend unbestrittenen Gebiete umfassen würde, nämlich das Obligatorium der Arbeitnehmer und die hälftige Teilung der Beiträge zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer im Sinne einer Notmassnahme. Wir haben ja auch Dringliche Bundesbeschlüsse für andere Angelegenheiten gefasst. Dieser Dringliche Bundesbeschluss würde dann solange in Kraft bleiben, bis die Ausführungsgesetzgebung mit allen Details über alle mehr oder weniger umstrittenen Fragen bereinigt wäre. Ich wäre sehr froh und dankbar, wenn Herr Bundesrat Brugger sagen könnte, wo die Dinge heute stehen, ob man damit rechnen kann, dass eben für die wichtigsten Probleme sofort nach Annahme des Verfassungsartikels vorwärtsgemacht werden kann, wobei man in Anbetracht der Wirtschaftslage sicher auch verlangen könnte, dass eine Vorlage für einen solchen Dringlichen Bundesbeschluss in beiden Räten in der gleichen Session behandelt wird. Denn wir müssen wirklich rasch handeln.

Im übrigen stimme ich selbstverständlich für Eintreten auf die Vorlage, bin aber nicht der Meinung, dass die Minder-

heitsanträge, wie das vorher Herr Kollega Rüegg gesagt hat, so einfach unter den Tisch gewischt werden können, auch nicht der Antrag betreffend das Elternjahr. Man kann nicht bei der Krankenversicherung erklären: Diese Frage gehört nicht in die Krankenversicherung, weil die Mutterschaft keine eigentliche Krankheit ist. Es geht also nicht an zu erklären, das gehöre nicht hierher. Irgendwann müssen wir einmal über dieses Problem entscheiden. Nachdem Herr Felix Auer erklärt hat, das Elternjahr käme billiger, als nachher die vernachlässigten Kinder zu resozialisieren, glaube ich, sollte man sich auch hier ernsthaft über dieses Problem Gedanken machen.

M. **Chavanne:** Je voudrais tout d'abord m'associer à la demande qui vient d'être faite pour un arrêté urgent permettant de prendre des décisions avant l'acceptation éventuelle de l'article constitutionnel et avant l'élaboration difficile de la loi d'application. Il est inutile d'insister sur l'évolution probable de la situation du marché du travail. Tout semble prouver que nous allons vers des conditions qui se détérioreront très rapidement. Le prix du franc suisse et les difficultés de certaines industries qui n'ont pas fait à temps l'effort pour se renouveler et se mettre au courant des techniques nouvelles, font qu'il n'est pas excessif de dire que le problème du chômage va évoluer avec une rapidité fantastique ces prochains mois et on ne voit pas comment on stoppera le mouvement. Il faudrait donc intervenir rapidement et ne pas attendre deux ou trois ans en espérant que la situation sera meilleure.

Je voudrais revenir sur un point qui a été abordé plusieurs fois ici, à savoir des gens qui seraient chômeurs «par paresse». L'autre jour, dans une manifestation pseudo-patriotique que nous avions à Genève, quelqu'un a osé dire que les jeunes choisissaient une solution de facilité: le chômage. Je pense qu'effectivement il y a certains jeunes, ceux par exemple qui en ont «ras le bol» de l'école – et je suis justement responsable d'un Département de l'instruction publique – qui ne sont pas très portés sur le travail. Mais dire et en faire une généralité, dire qu'il y a des gens qui recherchent le chômage pour ne pas travailler, je pense que c'est véritablement se moquer des travailleurs. Et si vous me le permettez, je vous demande combien sommes-nous ici des 200 qui avons vraiment peur du chômage, dans notre situation personnelle? Je ne demande pas que vous leviez la main comme à l'école, mais je pense qu'il n'y en a certainement pas beaucoup, ce qui fait que lorsque l'on parle de chômage ici, il faut en parler avec une certaine dignité parce que c'est un accident grave dans la vie d'un homme ou d'une femme.

On parle, excellemment, d'ailleurs, de «la mobilité». Le message soulève ce problème. Mais croyez-vous qu'il est facile de changer de métier et de lieu de travail? Pensez-vous que lorsque l'on est ouvrier horloger dans le Jura, il est facile de s'en aller brusquement et devenir plongeur dans les restaurants des Alpes suisses! Qui osera dire que c'est une décision facile à prendre? Qui osera se moquer de ce chômeur qui est dans l'obligation de le faire et avec lui toute sa famille? La mobilité dont on parle beaucoup et sur laquelle encore une fois le message prend une position extrêmement nuancée, il faut y réfléchir.

L'autre jour, dans un certain milieu, on disait qu'il y avait trente places dans des travaux de restauration à Genève. Pourquoi les chômeurs ne les occupaient-ils pas? Eh bien! tout simplement parce que ce n'est pas facile à prendre une telle décision, quitter un métier que l'on aime, un métier dans lequel on a une grande expérience professionnelle, un métier qui rapporte. Avant de dire qu'une partie importante de l'assurance sera d'empêcher les paresseux de s'adonner au chômage – car cela s'est dit et cela se dit – je pense qu'il faut y regarder à deux fois.

Deuxièmement, le recyclage. J'ai été longtemps professeur dans des cours industriels du soir. C'est bien de recyclage lorsqu'on est électricien et qu'on veut faire une maîtrise fédérale, quand on est un petit employé et qu'on veut améliorer ses connaissances et son salaire. Mais quand il consiste à apprendre des métiers qui paient moins, qui sont désagréables, il prend une allure tout à fait différente. Pensons-y, ce n'est pas facile de devoir apprendre un métier dont on sait qu'il sera moins favorable qu'un autre.

D'autre part, combien je regrette que les thèses nouvelles qui ont servi et servent aujourd'hui à attaquer l'AVS soient reprises dans cet article constitutionnel; j'entends par là le plafond des revenus pour lesquels on cotise et, secondement, la limitation très forte de l'intervention des pouvoirs publics. Je pense que si l'AVS, 1er pilier, a rendu des services éminents, c'est parce que les riches payaient leurs cotisations intégralement sur leurs salaires – dont le mien – et je pense qu'il est grave d'abandonner cette méthode. Pourquoi? Parce que ce sont les cadres qui protestent sur la fixation du plafond lorsqu'on veut améliorer la loi – il n'y a qu'à voir en France – c'est le premier problème, les cadres refusent de modifier ces plafonds. On a eu cette baisse soudaine de la participation de la Confédération à l'AVS et l'on voudrait que tout revienne comme auparavant. Je pense que c'est une erreur – nous aurons l'occasion d'en parler – que de repartir sans plafonds, après les excellentes expériences faites avec l'AVS.

On vient de dire à deux ou trois reprises: pourquoi ne pas utiliser ce problème du chômage pour essayer de commencer à résoudre celui toujours lancinant du travail féminin? Je me permettrai, à ce propos, de me tourner vers le bataillon démocrate-chrétien et de lui demander si ce n'est pas le moment de rentrer dans le jeu, après tout ce qu'il a dit dans le fameux débat sur l'avortement, en essayant vraiment, et même si cela coûte quelque argent, d'aider les femmes dans leur travail, dans leur vie professionnelle et dans la nécessité fondamentale de leur vie qui est d'accoucher d'enfants qui seront les Suisses de demain.

Voyez-vous, je me demande, si en définitive cela n'est plus chrétien que de se porter, toutes voiles dehors, à la défense de la propriété privée!

Bundesrat **Brugger:** Wenn der letzte Diskussionsredner vorhin von der Würde gesprochen hat, mit welcher man dieses Problem der Arbeitslosigkeit behandeln solle, möchte ich ihm antworten, dass gerade wir diese Haltung einnehmen. Das ist auch der Grund, weshalb wir mit der Vorbereitung dieses Verfassungswerkes und der dazu gehörigen Gesetzgebung in einer Art und Weise pressiert und uns engagiert haben, die doch wohl fast beispielhaft ist. Ich möchte ferner Herrn Chavanne sagen, dass mich dieses Problem der Arbeitslosigkiet und alles, was damit zusammenhängt, auch persönlich belastet, ja ich möchte sagen: bedrückt. Ich glaube, es ist unsere Aufgabe, hier Lösungen zu suchen, die grosszügig sind, die der Situation gerecht werden. Ich bedaure allerdings eines: Jetzt wird laut gerufen, sogar gebrüllt, im Zusammenhang mit dieser Arbeitslosenversicherung. Ich frage einfach: Wo waren sie, die lauten Rufer von heute, vor zwei, drei, vier und fünf Jahren, als wir versuchten, rechtzeitig dieses Problem zu lösen und sich eigentlich fast alle relevanten politischen Kräfte gegen den Ausbau dieser Arbeitslosenversicherung vereinigten, so dass wir auf Granit bissen und unsere Vorarbeiten einstellen mussten? Es nützt jetzt nichts, von uns zu verlangen, noch mehr zu pressieren. Sie können lange das Obligatorium in Kraft setzen auf Mitte des Jahres. Das heisst ja noch überhaupt nichts. Das muss doch alles auch administrativ, strukturmässig verarbeitet werden können. Sie brauchen z. B. für den Bezug von Prämien von voraussichtlich über 2 Millionen Arbeitnehmern die entsprechende Infrastruktur – nicht nur beim Bund, das ist noch das Wenigste, sondern bei den Kantonen und wohl bis in die Arbeitsämter der 3000 Gemeinden unseres Landes. Das kann man doch nicht von einem Tag auf den anderen auf den Schlitten bringen. Es ist eine grundsätzliche Aenderung, dieses Obligatorium; und auch dieser Bezug der Prämien ist eine Aenderung des heutigen Systems, das nun – auch wenn die Rechtsgrundlage einmal da ist –

nicht einfach «pfuschermässig» verwirklicht werden könnte. Damit beantworte ich eine Frage von Herrn Nationalrat Müller. Ich möchte ihm sagen, dass wir pressieren. Aber es wird auch bei Annahme dieses Verfassungsartikels im Juni des nächsten Jahres nicht möglich sein, seine wichtigsten Ziele und Grundsätze z. B. auf den 1. Juli 1976 in Kraft zu setzen. Das wäre Zauberei. Es ist aber denkbar – und wir bemühen uns darum –, dass wir vielleicht auf den 1. Januar 1977 davon wenigstens etwas realisieren können. Das braucht aber sehr viel guten Willen und sehr viel Willen zur Mitarbeit bei den Kantonen und bei den 131 bestehenden Kassen, die sich nicht alle durch besondere Flexibilität und Dynamik auszeichnen.

Damit beantworte ich auch die Frage von Herrn Nationalrat Leutenegger, ob das Inkrafttreten auf den 1. Januar 1978 wirklich gewährleistet sei. Diese Frage möchte ich mit einem klaren Ja beantworten. Ich hoffe, dass wir einiges davon früher in Kraft setzen können. Eine kleine Einschränkung muss ich vielleicht noch machen: wenn uns von der Politik her bei der Ausarbeitung dieses Gesetzes nicht unüberwindbare Hindernisse in den Weg gelegt werden, was ich nicht hoffe.

Ich freue mich übrigens, dass Sie den Grundsätzen, die wir Ihnen da vorschlagen, zustimmen. Es geht um ein Obligatorium, das eigentlich zwei Seiten hat: Zunächst dient das Obligatorium als Schutz auch gegenüber denjenigen, die die Möglichkeit der freiwilligen Versicherung nicht in Anspruch nehmen. Es kann sich nämlich heute schon jeder in diesem Lande freiwillig gegen Arbeitslosigkeit versichern! Aber der Mensch ist ein merkwürdiges Wesen. Offenbar macht er, wenn es um den wichtigsten Körperteil, nämlich um das Portemonnaie geht, meistens erst dann etwas, wenn ihm das Wasser am Hals steht und wenn es meistens schon zu spät ist.

Das Obligatorium ist aber auch notwendig, damit wir für dieses umfassende, neue, nationale Sozialwerk die genügende Finanzierungsbasis haben. Herrn Carobbio passt offenbar diese Versicherungslösung nicht; er hätte lieber einen staatlichen Fonds, also Bezahlung dieser Arbeitslosenversicherung durch Steuergelder. Man merkt, dass er im Rat noch neu ist, aber er wird es schon noch lernen. Er wird sehr bald lernen, warum ich ihm jetzt die Frage stelle: Woher die Kraft? Wo nähmen wir eigentlich diese Hunderte von zusätzlichen Millionen her? Solange man mir diese Frage nicht gültig beantworten kann, werden wir wohl besser tun und sicherer fahren, wenn wir beim Versicherungsprinzip bleiben. Sie werden sagen: Mehr Steuern einziehen! Sind Sie so sicher, dass Sie diese Steuern, die auf dem Weg über eine Volksabstimmung geholt werden müssten, erhalten? Eine weitere Frage, Herr Carobbio, die sich hier stellt: Es ist nicht einmal so sicher, ob die angepeilten Arbeitgeber auf dem Weg über Steuern an dieses Werk mehr bezahlen müssten als über die hälftigen Prämien; sodann muss man bedenken, dass auch in diesem Versicherungswerk – ich möchte sagen: – der «Solidaranteil» desjenigen, der viel verdient, ausserordentlich gross sein wird; man käme also selbst mit klassenkämpferischen Argumenten vermutlich hier nicht durch. Und das heisst doch etwas!

Ein dritter Grundsatz, den wir verwirklichen möchten, ist der, dass wir die Arbeitslosenversicherung tatsächlich auch materiell ausweiten möchten. Nicht beliebig! Sie können diese Arbeitslosenversicherung nicht auf einmal in eine Mutterschaftsversicherung umstrukturieren, wie das Frau Nanchen will. Wir möchten aber eine materielle Ausweitung in dem Sinne, dass wenigstens ein Teil dieser Mittel auch eingesetzt werden kann für Präventivmassnahmen, zur Verhinderung von Arbeitslosigkeit, und bei eingetretener Arbeitslosigkeit für Massnahmen, die dazu beitragen, dass einer so rasch als möglich umgeschult oder weitergebildet werden kann, damit seine Chancen im Arbeitsprozess entsprechend besser und grösser werden.

Das vierte, was wir da möchten, steht im Gegensatz zur Meinung von Herrn Ueltschi: Wir möchten das ganze nationale Solidaritätswerk auch in einen Organisationsrahmen hineinstellen, der wenigstens teilweise das Prädikat «modern» verdient. Man hat Sie falsch unterrichtet, wenn Sie jetzt sagen, man degradiere die bestehenden Arbeitslosenkassen gewissermassen zu Büros, die einfach Geld weitergeben würden. Ich weiss schon, dass nicht alle Kassen Freude haben an den Veränderungen, die ihnen zugemutet werden. Ich habe Ihnen vorhin gesagt: Die Flexibilität ist nicht gerade die höchste Qualität auf diesem Gebiet. Was wir aber verhindern wollen, ist eine unrationelle, nicht vertretbare Art der Organisation, die heute z. B. darin besteht, dass 90 Prozent der Arbeit dieser Kassen im Verschicken von Mahnungen besteht, um diese Prämien einzuholen. Unsere Arbeitslosenkassenbüros sind eigentlich Mahnbüros geworden. Das Einziehen der Prämien kann bei einem Vollobligatorium nach dem Muster der AHV und dem Muster der Unfallversicherung wohl nur zentral geschehen. Alles andere ist nicht mehr vertretbar, sondern trägt archaische Züge. Was aber die bestehenden Kassen tun können, ist, nachher die Betreuung ihrer Mitglieder und die Behandlung der einzelnen Fälle (also die Abklärung, ob der Versicherungsfall eingetreten ist) zu übernehmen. Ich habe auch nichts dagegen, wenn die Kassen ihre Tätigkeit im Sinne der Fürsorge und der pfleglichen Betreuung ihrer Arbeitslosen sogar noch ausdehnen. Es ist mir gänzlich unerklärlich, wieso man jetzt wieder die Behauptung in die Welt setzen kann, man würde diese Kassen entmachten. Ich möchte sagen: Der sinnvolle, materiell wichtige, gute Teil – nämlich der Kontakt mit den Versicherten und den Arbeitslosen – bleibt ihnen in vollem Umfange erhalten. Das ist auch vernünftig. Dort wollen wir keine Zentralisation. Das Geldeinziehen, der Prämienbezug, ist aber eine rein administrative Massnahme, wo die menschliche Beziehung wirklich keine Rolle spielt. Das sollten wir mit Computermethoden tun und nicht mit Mitteln des 18. Jahrhunderts!

Das sind die Ziele, die wir mit diesem Verfassungsartikel erreichen wollen. Sie haben in der Botschaft die Vorstellung, wie *in concreto* das Modell dieser Arbeitslosenversicherung aufgrund des neuen Gesetzes aussehen wird, aufgeführt. Ich möchte das nicht wiederholen; ich nehme an, dass Sie das studiert haben. Wenn nicht, empfehle ich Ihnen, es nachträglich noch zu tun; es ist nämlich interessant. Diese Arbeit wird uns im September 1976 ausserordentlich stark beschäftigen, denn die Ausarbeitung der Details umfasst mindestens 20 oder 30 kontroverse Fragen. Wir können und wollen das nicht im luftleeren Raum tun, sondern im Gespräch mit den Sozialpartnern. Wir sind ihnen das wohl schuldig, weil zuzugeben ist, dass auf dem Gebiet der Arbeitslosenversicherung von Gewerkschaften und von Arbeitgeberverbänden – eben von den Sozialpartnern – ausserordentlich wertvolle und gute Arbeit geleistet worden ist. Ich möchte für diese Arbeit, die zum Teil bis auf 100 Jahre zurückgeht – dort finden wir die ersten Anfänge –, eigentlich danken. Das verpflichtet uns aber auch, Rücksicht zu nehmen – es hat dies jemand in der Diskussion gesagt – auf das, was gewachsen ist im Laufe der Jahrzehnte. Ich hoffe so durchzukommen, dass wir mit der Annahme dieses Verfassungsartikels zum mindesten auch die Grundsätze des neuen Gesetzes unterbreiten können und dass sie nachher sehr rasch zu dieser Gesetzberatung schreiten können.

Ich habe noch ein paar konkrete Fragen zu beantworten. vies: Es ist keine Neuigkeit, dass wir einen neuen Artikel 31quinquies (Wirtschaftsartikel) zum neuen Artikel 34novies: Es ist keine Neuigkeit, dass wir einen neuen Artikel machen, auch wenn er «novies» heisst. Wir hatten ja schon jetzt im Artikel 34ter Alinea 1, Buchstabe f eine Sonderbestimmung über die Arbeitslosenversicherung und die Arbeitslosenfürsorge. Diese Bestimmung wurde im Jahre 1947 eingeführt, und die Frage des Verhältnisses dieser beiden Verfassungsartikel, die ein ähnliches Thema beschlagen, hätte schon damals gestellt werden müssen. Da die Menschen aber immer gescheiter werden, halte ich die Frage für berechtigt und möchte dazu sagen: In Artikel 31quinquies – Sie haben das selber angetönt – sind die

allgemeinen Grundsätze unserer Wirtschaftspolitik dargestellt. Es sind rudimentäre Anfänge unserer Konjunkturpolitik. Im Rahmen eines Konjunkturartikels, auch wenn er rudimentär ist, spielen selbstverständlich Wirtschaftskrisen, Arbeitslosigkeit und deren Bekämpfung eine Rolle, ohne dass man wohl damals an die Arbeitslosenversicherung gedacht hätte. Dafür wurde dann dieser Artikel 34ter geschaffen. Der Unterschied zwischen Artikel 34novies und Artikel 31quinquies ist auch materieller Natur. In Artikel 31quinquies heisst es nämlich: «Zur Bekämpfung eingetretener Arbeitslosigkeit.» Es handelt sich also um einen eigentlichen Krisenartikel, während unsere Fassung nur von Bekämpfung von Arbeitslosigkeit spricht, also auch die Rechtsgrundlage für prophylaktische Massnahmen gegen die Arbeitslosigkeit darstellt. Das ist der Unterschied. Ich fasse zusammen. Artikel 31quinquies: allgemeine wirtschaftspolitische Zielsetzung. Artikel 34ter nach heutigem Recht oder neu Artikel 34novies: Massnahmen, die auf das Individuum zugeschnitten sind, spezielle Massnahmen bei Arbeitslosigkeit. Ich glaube, das ist kein Widerspruch und auch keine Wiederholung.

Herrn Kommissionsreferent Jelmini möchte ich auf seinen Wunsch hin und zuhanden des Protokolls bestätigen, dass wir im Gesetz selbstverständlich auch die Frage der Familienzulagen und der Sonderzulagen für Leute, die für Mitmenschen verantwortlich sind, regeln müssen. Diese Frage ist schon im bestehenden Gesetz geregelt, und ich sehe überhaupt keine Veranlassung, weshalb man das nicht auch im neuen Gesetz tun soll. Die sachliche Notwendigkeit zur Regelung der Unterstützungspflichten ist gegeben.

Herr Dafflon hat, wie üblich, das kapitalistische System angegriffen. Das hat mich weiter nicht erstaunt, daran sind wir gewöhnt. Hingegen hat mich seine Argumentation etwas aus dem Busch gelockt. Sie sagen: hier das kapitalistische System mit Arbeitslosigkeit – dort das andere System, wo alle genügend Arbeit haben, keiner feiern muss, und wo man die Einrichtung der Arbeitslosenversicherungskasse nicht kennt und nicht braucht. Diese Aeusserung sollte nicht so im Raume stehen bleiben. Sehen Sie, wenn wir bei uns die Möglichkeit hätten, jedem Arbeit zuzuweisen, also Zwangszuweisungsmöglichkeiten, und vielleicht sogar die Zwangsarbeit kennen würden, dann wäre unsere Situation auch anders. Das haben wir im Rahmen unseres immerhin freiheitlichen kapitalistischen System nicht. Hätten wir zudem noch die zweite Möglichkeit, die Zuweisung von Arbeit mit Lohnfestsetzung (mit staatlichen Zwangslöhnen) auf tiefem Niveau zu verbinden, und wären wir bereit, den entsprechenden Lebensstandard zu akzeptieren, hätten wir auch bei uns keine Arbeitslosigkeit. Das muss einmal gesagt werden. Ich weiss zwar, dass die Dinge in Wirklichkeit etwas differenzierter sind, aber ich habe mich ebenso grobschlächtig ausgedrückt, wie Sie eben gesprochen haben. Wir sind also quitt! (Heiterkeit)

Ich habe noch eine Frage von Herrn Leutenegger zu beantworten: Wie gedenkt man, die Arbeitslosenversicherung für Selbständigerwerbende zu regeln? Ich muss Ihnen gestehen, dass das ein schwieriges Problem ist. Das Ziel besteht einmal darin, dass sich ein Selbständigerwerbender, der vorübergehend keine oder zu wenig Arbeit hat, versichern und Arbeitslosenentschädigung beziehen kann wie ein anderer Werktätiger auch. Er soll sie auch beziehen können, wenn er seine selbständige Arbeit vorübergehend aufgibt, und er soll vor allem auch gegen Arbeitslosigkeit versichert sein im Moment, wo er seine selbständige Berufstätigkeit endgültig aufgibt. Das ist die Zielsetzung. Es kann hier nicht nach dem normalen System gehen, weil ja ein Beitragsträger fehlt: die Prämien sollten vom Arbeitnehmer und vom Arbeitgeber getragen werden, aber der Arbeitgeber ist sein eigener Arbeitnehmer. Aus diesem Grunde braucht es im Gesetz Sondervorschriften für die Lösung dieses Problems. Ich weiss nicht, zu welcher Lösung die eingesetzte Arbeitsgruppe kommen wird; das Problem scheint mir nicht so gewaltig schwierig zu sein, das es gar nicht lösbar wäre.
Damit glaube ich die mir gestellten Fragen beantwortet zu haben. Ich möchte abschliessend für das Verständnis danken, das Sie für unseren Wunsch haben, rasch vorwärts zu machen, so dass wir die Volksabstimmung wirklich im Juni durchführen können. Ich möchte Sie bitten, wenn auf der Ebene der Gesetzgebung Schwierigkeiten auftreten – der Teufel liegt im Detail –, immer wieder auf die grösseren Zusammenhänge hinzuweisen und auf die Notwendigkeit, dass wir hier vielleicht auf den letzten Perfektionismus sogar verzichten könnten, um so rasch wie möglich zu einer tragfähigen, guten Lösung im Interesse der von Arbeitslosigkeit Bedrohten oder der Arbeitslosen zu kommen.

Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen
Le Conseil passe sans opposition à la discussion

Titel und Ingress
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Titre et préambule
Proposition de la commission
Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

I, Ingress
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

I, préambule
Proposition de la commission
Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 34novies Abs. 1
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 34novies al. 1
Proposition de la commission
Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 34novies Abs. 2
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag Dafflon
Er erklärt die Arbeitslosenversicherung für alle Arbeitnehmer obligatorisch. Ausnahmen . . .

Antrag Oehen
Er erklärt die Arbeitslosenversicherung für einheimische Arbeitnehmer obligatorisch. Ausnahmen regelt . . .

Art. 34novies al. 2
Proposition de la commission
Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition Dafflon
... obligatoire pour tous les travailleurs. Les exceptions sont...

Proposition Oehen
Elle rend l'assurance-chômage obligatoire pour les travailleurs indigènes. Les exceptions...

Präsident: Beim Absatz 2 haben wir einen Antrag Dafflon und einen Antrag Oehen. Herr Oehen hat seinen Antrag schon begründet.

M. **Dafflon:** J'aimerais répondre en deux mots à M. le conseiller fédéral Brugger: vous avez, en répondant à mon intervention, donné dans la facilité en utilisant des arguments grossiers. Je me demande, Monsieur le conseiller fédéral, si vous tenez les mêmes propos lorsque vous allez négocier des accords commerciaux avec l'Union soviétique ou les autres pays socialistes. Je ne le crois pas.

Concernant le 2e alinéa, dans la proposition faite pour ce projet, j'ai demandé qu'on précise bien qu'elle rend l'assurance-chômage obligatoire «pour tous les travailleurs» et pas seulement «pour les travailleurs». Il est vrai qu'en français, l'expression «les travailleurs» veut bien dire «tous les travailleurs» mais je tenais à le préciser. Nous entendons par là englober les travailleurs saisonniers et les travailleurs frontaliers qui sont, pour la plupart, au service de l'économie de notre pays depuis de très nombreuses années et il est anormal qu'ils puissent être victimes du chômage sans être indemnisés.

Canonica, Berichterstatter: Der Antrag Dafflon zu Absatz 2 unterscheidet sich vom bundesrätlichen Text, indem die Versicherung «für alle Arbeitnehmer» obligatorisch erklärt werden soll statt nur «für die Arbeitnehmer». Nachdem Kollege Dafflon selbst die Ausnahmemöglichkeit im folgenden Satz anerkannt, scheint mir, dass in seiner Formulierung ein Widerspruch enthalten ist, denn entweder sind alle Arbeitnehmer ausnahmslos der Versicherung unterstellt oder es werden Ausnahmen angenommen, die den Begriff «alle», der immerhin eine absolute Bedeutung hat, relativieren. Die Formulierung des Bundesrates ist nach meiner Auffassung logischer.

Zum Antrag von Kollege Oehen vielleicht folgende Ueberlegung: Der Antrag will das Versicherungsobligatorium verengen, indem wichtige Kategorien von Arbeitnehmern schon auf Verfassungsebene ausgeschlossen werden sollen. Es handelt sich um die Jahresaufenthalter, die schon jetzt die Möglichkeit haben, sich gegen Arbeitslosigkeit zu versichern; es handelt weiter sich um die Saisonniers und die Grenzgänger, für die künftig wahrscheinlich ausserhalb der ordentlichen Gesetzgebung besondere Regelungen gefunden werden müssen. Gegen den Antrag Oehen sprechen folgende Momente: Die ausdrückliche Begrenzung des Versicherungsobligatoriums auf Verfassungsebene bedeutet eine grundsätzliche Diskriminierung. Die vorgeschlagene Limitierung kann uns nur Schwierigkeiten bereiten, im Hinblick auf mögliche internationale Entwicklungen in der Sozialversicherung. Schliesslich sind die Begrenzungen immer möglich aufgrund des zweiten Satzes des Absatzes 1. Zudem muss berücksichtigt werden, dass aus praktischen Ueberlegungen (die Kontrollmöglichkeiten, die Vermittlungsfähigkeit usw.) die Ausrichtung der Leistungen auch in der künftigen Versicherung mit aller Wahrscheinlichkeit – diesbezüglich kann sich eventuell noch Bundesrat Brugger aussprechen – an den Territorialitätsbegriff gebunden sein wird.

Ich beantrage daher, die beiden Anträge Dafflon und Oehen abzulehnen.

M. **Jelmini,** rapporteur: M. Dafflon propose une modification rédactionnelle – qui n'est pas seulement rédactionnelle – par laquelle il tend à rendre l'assurance obligatoire pour «tous» les travailleurs au lieu de dire «les travailleurs» comme dans le projet. Lors de la procédure de consultation, de nombreux avis se sont déjà prononcés en faveur de l'assurance obligatoire pour tous les travailleurs. La commission d'experts a été unanime à ce sujet. A la page 25, le message précise: «C'est pourquoi on a décidé de supprimer la restriction 'ou pour certains groupes de travailleurs' et de se référer à la législation pour le réglement des exceptions... Au niveau de la loi, il faudra rechercher un compromis tenant compte d'une part de la nécessité de procurer une couverture des risques aussi étendue que possible et permettant, d'autre part, d'exclure les catégories de travailleurs dont l'affiliation ne conviendrait pas en raison de la nature de leur emploi ou des abus qu'il ne serait pratiquement pas possible d'empêcher.»

La deuxième phrase de l'alinéa 2 admet la possibilité de prévoir des exceptions dans la législation. M. Dafflon ne critique pas cette faculté qui est donnée au législateur, M. Dafflon vise surtout par son propos la protection qui devrait être garantie aux ouvriers étrangers, saisonniers, frontaliers. En acceptant cette proposition mais en maintenant la deuxième phrase, nous ne donnons pas de solution au niveau constitutionnel. C'est la législation qui devra en tout cas régler la question en prévoyant éventuellement des dispositions spéciales. J'estime que la proposition de M. Dafflon n'apporte aucun complément utile à l'article constitutionnel et ne résout aucun problème même dans le sens désiré par son auteur.

La proposition de M. Oehen va à l'encontre de celle qu'envisage M. Dafflon. La commission d'experts s'est bien rendue compte que l'assujettissement des étrangers constitue, à l'heure actuelle, une question délicate; elle a cependant admis que, pour des raisons de politique sociale, l'affiliation de tous les étrangers, y compris les frontaliers et les saisonniers, serait indiquée étant donné qu'ils seraient mis sur un pied d'égalité avec les travailleurs nationaux. On ne peut pas sous-évaluer quelques difficultés de caractère technique. Il faudrait en particulier mettre en discussion le principe selon lequel l'indemnité de chômage ne pourrait être perçue que si la personne se tenait à la disposition du marché local du travail.

Je conclus en citant l'avis de la commission d'experts qui sera repris lors de l'élaboration de la législation: «Compte tenu de l'évolution future incertaine du marché du travail, qui se manifeste actuellement, il paraît indiqué de laisser la question de l'assujettissement des travailleurs étrangers ouverte pour l'instant. Il va de soi qu'au moins les catégories de travailleurs qui sont en droit de s'assurer conformément au règlement en vigueur, seront affiliés sous le nouveau régime.» Pour ces raisons, je vous prie de rejeter les propositions de M. Dafflon et de M. Oehen.

M. **Dafflon:** La proposition que je fais a simplement pour but de renforcer la proposition du Conseil fédéral. Lorsque je dis «tous les travailleurs», j'entends n'exclure *a priori* personne, ni les saisonniers, ni les frontaliers. Mais si je laisse subsister dans le 4e alinéa les exceptions, c'est parce que nous convenons bien qu'il devra y avoir des exceptions. Il est évident que les fonctionnaires internationaux ou les employés d'organisations internationales qui ne sont que de passage doivent être exclus. Mais ceux qui travaillent en permanence, frontaliers ou saisonniers, doivent être inclus. C'est en quoi cette proposition renforce la proposition du Conseil fédéral.

Bundesrat **Brugger:** Es ist wirklich verlorene Zeit, wenn wir über diesen Antrag Dafflon noch lange diskutieren. Der Verfassungstext ist absolut klar: Die Arbeitslosenversicherung für die Arbeitnehmer ist obligatorisch. Obligatorisch heisst obligatorisch! Das ist deutsch und deutlich. Weil wir Ausnahmen machen müssen, müssen wir – da «obligatorisch» alles umfasst – eben die Türe öffnen zu diesen Ausnahmen; denn Ausnahmen werden nicht zu umgehen sein, und darum dieser zweite Satz: «Ausnahmen regelt die Gesetzgebung.» Ich glaube, auch das ist deutsch und deutlich und ein absolut guter Verfassungstext.

Wichtiger ist der Antrag von Herrn Nationalrat Oehen. Die Frage, wie weit ausländische Arbeitskräfte obligatorisch in die Arbeitslosenversicherung einbezogen werden sollen, ist eben eines dieser kruzialen Probleme, die wir noch auszumarchen haben – auszumarchen, weil hier natürlich die Auffassungen – ich möchte sagen – frontal aufeinanderprallen. Ich hoffe, wir kommen auch hier zu Lö-

sungen. Soll man die heutige Regelung einfach weiterführen, wonach der Jahresaufenthalter nach zweijährigem Aufenthalt in der Schweiz sich versichern kann, soll man die Versicherung – wie es natürlich auch verlangt wird – ausdehnen auf die Grenzgänger und die Saisonniers, sollen wir staatsvertragliche Verhandlungen führen, Verträge abschliessen mit Frankreich, Italien und der Bundesrepublik Deutschland, um das Problem gegenseitig zu regeln? Es gibt nämlich auch schweizerische Grenzgänger, die jenseits der Grenzen arbeiten. Das sind Fragen, die sich da stellen. Aber auch wenn dies noch nicht definitiv gelöst ist – hier wird ein politischer Entscheid gefällt werden müssen –, bitte ich Sie, auf jeden Fall in der Verfassung nicht einfach alle Türen zuzuschlagen und zu verschliessen. Wir kämen in eine ganz unmögliche Situation. Wollen Sie beispielsweise ausländische Arbeitnehmer, die mit einer Schweizerin verheiratet sind, die ein absolut schweizerisches Familienleben führen usw., wollen Sie solche Arbeitnehmer von der Versicherung ausschliessen? Oder wie steht es mit den Flüchtlingen, mit Leuten, die das Flüchtlingsstatut haben, die bei uns bleiben – vielleicht immer bleiben –, die bei uns arbeiten? Soll man sie auch nicht versichern können? Ich glaube, die bundesrätliche Formulierung lässt alle Möglichkeiten offen, und es ist grundsätzlich falsch, wenn wir in einer Verfassungsbestimmung, die nicht nur heute und morgen Gültigkeit haben, sondern für eine Generation dauern soll, restriktiv legiferieren. Wir müssen auch Formulierungen wählen, die für Lösungen offen sind, die vielleicht erst in der nächsten Generation einmal realisiert werden.

Präsident: Das Wort zu einer kurzen persönlichen Erklärung hat Herr Oehen.

Oehen: Der Herr Kommissionspräsident sagte mir soeben, er hätte die Präzisierung gemacht, wenn ich es nicht tun würde. Ich muss Ihnen nun mitteilen, dass hier ein Irrtum vorliegt. Ich habe ausdrücklich darauf hingewiesen, dass der Begriff «einheimisch» nach seiner üblichen Verwendung durch das Justiz- und Polizeidepartement umfasst: alle Schweizer, Ausländer mit Niederlassungsbewilligung, von der eidgenössischen Polizeiabteilung anerkannte Flüchtlinge und Staatenlose sowie Ausländer, die mit einer Schweizerin verheiratet sind. Ich bitte Sie, zur Kenntnis zu nehmen, dass ich mich an Artikel 21 der bundesrätlichen Verordnung vom 9. Juli dieses Jahres gehalten habe.

Abstimmung – Vote

Eventuell – Eventuellement:

Für den Antrag der Kommission	142 Stimmen
Für den Antrag Dafflon	8 Stimmen

Definitiv – Définitivement:

Für den Antrag der Kommission	154 Stimmen
Für den Antrag Oehen	3 Stimmen

Art. 34novies Abs. 3

Antrag der Kommission

Mehrheit

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Minderheit

(Nanchen, Canonica, Jelmini, Müller-Bern, Renschler, Spreng, Wagner, Wyler)

Die Arbeitslosenversicherung sichert einen angemessenen Einkommensersatz im Falle einer Unterbrechung der Erwerbstätigkeit infolge von Arbeitslosigkeit oder zum Zwecke der Pflege eines Kindes während seines ersten Lebensjahres. Sie fördert durch die Ausrichtung finanzieller Leistungen Massnahmen zur Vorbeugung und Bekämpfung von Arbeitslosigkeit sowie zur Erleichterung der Wiedereingliederung von Personen in den Wirtschaftsprozess, die durch familiäre Gründe an der Ausübung einer Erwerbstätigkeit gehindert wurden.

Antrag Lang

... von Arbeitslosigkeit, sowie zur Erleichterung der Wiedereingliederung von Personen in den Wirtschaftsprozess, die durch zwingende persönliche oder familiäre Gründe an der Ausübung einer Erwerbstätigkeit gehindert wurden.

Art. 34novies al. 3

Proposition de la commission

Majorité

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Minorité

(Nanchen, Canonica, Jelmini, Müller-Berne, Renschler, Spreng, Wagner, Wyler)

L'assurance-chômage garantit une compensation de revenu convenable en cas d'interruption de l'activité lucrative due au chômage ou aux soins nécessités par un enfant durant sa première année. Elle encourage par le versement de prestations financières des mesures destinées à prévenir et à combattre le chômage ainsi qu'à favoriser la réinsertion dans le processus économique des personnes qui en ont été écartées pour des raisons familiales.

Proposition Lang

... le chômage ainsi qu'à favoriser la réinsertion dans le processus économique des personnes qui en ont été écartées pour des raisons personnelles ou familiales impérieuses.

Frau **Lang:** Mit dem Obligatorium wird wohl allen Arbeitnehmern eine Sicherung ihres Einkommens bei Arbeitslosigkeit geboten; dagegen werden jene Personen, die ohne eigenes Verschulden nicht mehr im Arbeitsprozess waren und eine Arbeitsstelle suchen, nichts vom Obligatorium profitieren können. Dabei sind es gerade diese Stellensuchenden, die bei einer Rezession, wie wir sie heute haben, auf der Strecke bleiben. Ich stelle Ihnen deshalb den Antrag, bei den Präventivmassnahmen auch den Personen die Wiedereingliederung zu erleichtern, die durch zwingende persönliche oder familiäre Gründe an der Ausübung einer Erwerbstätigkeit gehindert wurden. Ein zwingender persönlicher Grund ist z. B. eine länger dauernde Krankheit, die eine Person vorübergehend für längere Zeit vom Erwerbsleben ausschliessen kann. Wenn auch Krankheit kein eigentlicher arbeitsrechtlicher Kündigungsgrund ist, gibt es doch Fälle, wo dennoch Entlassungen vorkommen, besonders dann, wenn die Krankheit zum Beispiel mehr als ein Jahr dauert.

Ein weiterer Personenkreis, der nicht zum Kreis der obligatorisch Versicherten gehört, sind die für längere Zeit Internierten. Es ist unbestritten, dass eine der Voraussetzungen für die Resozialisierung von Strafentlassenen und administrativ Internierten die Ausübung einer regelmässigen Tätigkeit ist. Dass es für diesen Personenkreis heute schwierig ist, eine Stelle zu bekommen, ist eine bittere Erfahrung.

Wenn ich zweitens von familiären Gründen spreche, denke ich an jene Frauen, die sich für die Erziehung der Kinder aus dem Erwerbsleben zurückgezogen haben und entweder den Anschluss durch die in der Zwischenzeit stattgefundene Weiterentwicklung im ehemals ausgeübten Beruf nur schwer finden oder überhaupt gezwungen sind, eine Tätigkeit in einem anderen Wirtschaftsbereich aufzunehmen und sich zu diesem Zwecke umschulen und vorbereiten müssen. Nicht nur aus Freude an eigener Selbständigkeit oder gar bewusstem Konsumstreben wollen sie in der Regel ins Erwerbsleben zurückkehren, wobei diese Motive an und für sich nicht zum vorneherein rein als Wunsch oder Wahlbedarf abgestempelt werden dürfen, sondern oft auch, weil das Einkommen des Mannes nicht mehr ausreicht, um die Bedürfnisse der Familie zu decken oder den Kindern eine rechte Ausbildungsmöglichkeit zu bieten.

Vielfach werden auch jene Frauen vergessen, die sich jahrzehntelang der Pflege ihrer Eltern oder eines Elternteils widmen und plötzlich allein im Leben stehen. Ich bin der festen Ueberzeugung, dass sie nicht einfach als bisher Nichterwerbstätige weiterhin von einer einkommenssichernden Tätigkeit ausgeschlossen werden dürfen und dadurch bestraft werden, dass sie ihre Aufgabe in der Fürsorge und Pflege eines Familienangehörigen sahen und auch bei dieser Tätigkeit eine wirtschaftliche Aufgabe erfüllten. Die gleichen Leistungen erbringen oft auch Ehemänner für ihre schwerkranke oder gelähmte Gattin. Es sind demnach nicht nur Frauen, die die Pflege des Nächsten vor die Ausübung einer einkommenssichernden Tätigkeit oder die zielstrebige Verfolgung einer Berufskarriere stellen.

Auch die Expertenkommission zur Prüfung der Neukonzeption der Arbeitslosenversicherung vertrat die Auffassung, dass hier ein echtes Problem vorliege und eine Lösung gesucht werden müsse, die nach ihrer Ansicht nur zu einem Teil im Rahmen der Arbeitslosenversicherung gelöst werden kann. Ich glaube, dass der Vorbehalt im Einbezug des vorgeschlagenen Elternjahres in die Arbeitslosenversicherung gemacht werden muss. Ich möchte jedoch betonen, dass ich mich voll und ganz hinter die Forderung eines Mutterschaftsurlaubes oder Elternjahres für die Pflege des Kleinkindes stelle. Meiner Meinung nach gibt aber der Familienschutzartikel 34quinquies der Bundesverfassung genügend verfassungsrechtliche Grundlage, um einen entsprechenden Versicherungszweig einzurichten, der z. B. bei der Erwerbsersatzordnung angeschlossen werden könnte, weil zuzugeben ist, dass die Aufgabe der Erwerbstätigkeit für die Pflege des Kleinkindes während des ersten Lebensjahres eben keine echte Arbeitslosigkeit ist. Dagegen wird die vom Bundesrat in der Botschaft verlangte Voraussetzung für die Arbeitslosenversicherung, dass sie immer auf den Arbeitsmarkt bezogen sein muss, für die Wiedereingliederung nicht verletzt, auch nicht in der Erleichterung einer gewissen Mobilität der in meinem Vorschlag einbezogenen Männer und Frauen. Ich ersuche Sie deshalb, meinem Antrag zuzustimmen.

Schär: In Absatz 4 des Artikels 34quinquies der Bundesverfassung wird der Bund verpflichtet, die Mutterschaftsversicherung einzurichten. Er kann den Beitritt obligatorisch erklären, und es dürfen auch Personen, die nicht in den Genuss der Versicherungsleistung kommen können, zu Beiträgen verpflichtet werden.

Der Verpflichtung zur Einführung der Mutterschaftsversicherung ist der Bund seit 30 Jahren nicht nachgekommen. Diese Lücke soll und kann nun durch die Arbeitslosenversicherung zumindest teilweise geschlossen werden, wenn Sie dem Minderheitsantrag der Kommission zustimmen. Der Einkommensersatz im Falle einer Unterbrechung der Erwerbstätigkeit zum Zwecke der Pflege eines Kindes während seines ersten Lebensjahres entspricht den Intentionen des Absatzes 4 des Familienschutzartikels der Bundesverfassung.

Ich möchte als Sozialmediziner auf die pychohygienische Bedeutung der mütterlichen Betreuung des Säuglings hinweisen und den Akzent besonders auf die diesbezügliche Benachteiligung der alleinstehenden Mütter setzen, die aus wirtschaftlichen Gründen gezwungen sind, erwerbstätig zu sein und deshalb ihrem Kind nicht die wünschbare Betreuung angedeihen lassen können. Ich bin mir der finanziellen Konsequenzen voll bewusst. Wer aber kann mir sagen, wie gross die psychosozialen Folgen eines gestörten Mutter-Kind-Verhältnisses sind?

Aus diesen Gründen plädiere ich für die Zustimmung zum Antrag der Kommissionsminderheit. Herr Bundesrat Brugger, ich bin neu, ich habe sehr viel zu lernen, und ich hoffe, dass ich Gutes lernen werde.

M. **Grobet:** J'aimerais apporter mon appui à la proposition de Mme Nanchen.

Cette proposition, si elle est acceptée, apporterait une contribution importante à l'amélioration de la situation de la femme et une véritable nouveauté. En effet, si l'approbation du projet constitutionnel qui nous est soumis actuellement constitue un progrès indéniable par rapport à la situation actuelle, ce projet, il faut bien le dire, n'apporte rien de révolutionnaire. On ne fera que combler une lacune invraisemblable de notre législation, une particularité qui constitue une tare pour un pays développé comme le nôtre. La Suisse, après avoir été le dernier pays en Europe, avec l'Espagne, à ne pas connaître le suffrage féminin, est probablement le dernier pays à ne pas connaître une assurance-chômage digne de ce nom. Par conséquent, en acceptant le principe de l'assurance-chômage obligatoire, on ne fait que se mettre au diapason de ce qui existe depuis des décennies dans d'autres pays qui ont une situation économique semblable à la nôtre. Par contre, la proposition de Mme Nanchen apporte, comme je l'ai dit, une contribution importante en faveur d'une meilleure égalité des sexes dans notre pays. Il faut bien reconnaître qu'il y a énormément à faire dans ce domaine. La Suisse n'est-elle pas un des pays qui connaissent le plus de discriminations à l'égard de la femme, un des pays où la part de la femme est si restreinte dans les responsabilités de l'économie, où le salaire de la femme est d'environ 30 pour cent inférieur à celui de l'homme pour un travail égal? Il est certain que la femme est par ailleurs la première victime de la conjoncture économique. C'est la première personne qui se trouve licenciée, car on pense encore que l'homme est le support principal économique de la famille, alors que pour de nombreuses familles, le travail de la femme est un apport indispensable, sans compter que nombre de femmes sont célibataires, ont même des charges de famille, et pour lequelles, comme on vient de le rappeler, le travail est le gagne-pain, une subsistance essentielle.

Ensuite, on admet traditionnellement que la charge des enfants est le fait de l'épouse, quoique parmi les jeunes couples une heureuse modification apparaît, avec un meilleur partage des responsabilités. Il n'en demeure pas moins que, dans l'économie et l'administration, la femme mariée subit un handicap très important.

Un grand hebdomadaire français vient de procéder à une enquête sur la situation d'emploi de la femme en France. La situation est certainement très similaire en Suisse, elle est probablement même pire. Il ressort de cette enquête, que les femmes font l'objet de très graves discriminations à l'emploi et que nombre de femmes mariées ne sont pas engagées, à qualification égale, par le simple fait qu'elles sont femmes mariées avec le risque d'avoir des enfants et celui qu'en cas de maladie des enfants, ce soit elles, qui soient retenues à la maison.

Il est certain que nombre d'employeurs pensent que la femme est moins disponible et c'est la raison précisément pour laquelle il y a tant de discrimination à l'emploi en Suisse, à l'égard des femmes. Certains pays ont pris le problème en main. Gabrielle Nanchen a rappelé, tout à l'heure, ce qui est en train de se faire en France. On pourrait citer l'exemple de la Suède qui, non seulement connaît le congé-maternité d'une année, que ce soit aussi bien pour la mère que pour le père, au libre choix des parents, mais qui connaît également l'assurance-perte de gain d'une année pour celui des deux parents qui restera à la maison afin de s'occuper de l'enfant en bas âge.

La proposition Nanchen constituerait donc un premier pas important. Le travail de la femme est non seulement, comme je l'ai dit, une nécessité pour de nombreuses femmes, mais encore il faut que l'on arrive à admettre que le travail de la femme doit être considéré comme un droit. Au moment où, grâce à une égalité de chances meilleure dans l'éducation, de nombreuses femmes acquièrent une formation qu'elles désirent légitimement mettre en pratique, il s'agit concrètement de leur laisser la possibilité de tirer parti de cette formation. Je ne parlerai même pas de l'aspect absurde, sur le plan économique, de l'in-

vestissement énorme effectué dans notre pays pour donner aux jeunes filles une formation égale à celle des garçons, formation qui, après, n'est pas utilisée; mais j'invoquerai ce simple droit légitime pour la femme de vouloir exercer sa profession, cela, nous devons le reconnaître, et faire preuve de solidarité à l'égard de la femme puisque ce mot a été tant utilisé dans le débat de ce jour.
On oppose à la proposition Nanchen le fait que ce problème devrait être réglé par une assurance-maternité, ce dont je ne suis nullement certain car, comme Gabrielle Nanchen l'a fort bien dit, le chômage n'est pas seulement dû à une entreprise qui licencie du personnel, mais à la possibilité de ne pas trouver du travail pour une raison ou une autre; c'est également le fait notamment pour les jeunes qui sortent de l'école et qui ne trouvent pas de travail. Par conséquent, la définition qui a été donnée par Gabrielle Nanchen est parfaitement correcte et justifie, à mon sens, que son postulat soit inscrit dans l'article constitutionnel qui nous est proposé ce jour. Ceux qui, aujourd'hui, nous disent que ce principe devrait être inscrit dans une autre loi pourraient fort bien déposer un projet le demandant. Or on constate que ce n'est pas le cas; nous ne pouvons nous empêcher de penser que ceux qui invoquent le fait que ce postulat ne trouve pas sa place dans le projet constitutionnel qui nous est actuellement soumis sont, en fait, opposés à son principe.
Je voudrais ajouter que sur le plan économique, dans quelques années, je pense qu'on devra admettre le postulat défendu par Mme Nanchen comme une nécessité par le simple fait qu'en raison de l'inquiétante diminution démographique, il deviendra tout naturellement nécessaire de prendre des mesures qui puissent précisément encourager et permettre la natalité.
J'en arrive maintenant rapidement au second volet de cette proposition, à savoir l'encouragement de mesures qui permettraient à des femmes qui ont été écartées du circuit économique de se recycler. Il s'agit là également d'un volet particulièrement important dans un pays où trop de femmes, il faut le dire, sont reléguées dans des professions non qualifiées, sort qui guette l'épouse qui reprend du travail pour une raison ou une autre, ne serait-ce qu'à la suite d'un divorce ou d'un deuil et qui se trouve souvent dans une situation très difficile. C'est la profession non qualifiée qui est mal payée, mal rémunérée, ce qui fait évidemment l'affaire du patronat mais constitue une injustice criante à l'égard des femmes.
On a assez dit aujourd'hui que la loi ne doit pas prévoir simplement des paiements de prestations mais aussi des mesures de prévention; M. le conseiller fédéral Brugger l'a dit tout à l'heure. Cette seconde proposition Nanchen, appuyée par Hedi Lang, va tout à fait dans le sens de cette prévention et j'aimerais conclure en disant qu'à mon sens, le vote qui aura lieu sur ces deux propositions sera significatif sur un point: savoir si ce Parlement veut prendre des mesures concrètes pour tâcher, dans une mesure notable, le réduire les discriminations à l'égard de la femme dans notre pays.

Frau **Meier** Josi: Ich habe beim Eintreten dargestellt, dass nach dem Grundsatz der spezialisierten Risikoabdeckung die Frage des Elternjahres an sich den Rahmen der Arbeitslosenversicherung sprengt. Ich lege Wert darauf, hier aber nochmals zu betonen, dass sich die CVP wohl bewusst ist, dass vor allem für viele Mütter das echte Problem besteht, sich wirtschaftlich über Wasser zu halten, währenddem sie Kleinkinder daheim betreuen müssen und auch betreuen wollen. Dieses Problem, das wie gesagt, der Lösung bedarf, kann natürlich nicht dauernd mit blossen Vertröstungen aus der Welt geschafft werden; das Anliegen steht auch schon lange auf der Liste von uns nahestehenden Frauenorganisationen. Deshalb werden zum Zeichen der grundsätzlichen Anerkennung des Anliegens auch etliche von uns dem Minderheitsantrag zustimmen. Wer davon absieht, tut es in der Ueberzeugung, dass das Anliegen selbst nicht verraten wird, weil die verfassungsrechtliche Grundlage für seine Regelung an sich schon vorhanden ist und hier nicht noch ein zweites Mal geschaffen werden muss, und weil in der Tat auch schon eine Reihe von Vorstössen auf der Gesetzesstufe auf dem Tisch des Hauses liegen, nicht zuletzt auch im Zusammenhang mit dem Strafgesetz über den Abbruch der Schwangerschaft.

Canonica, Berichterstatter: Der Minderheitsantrag der Kollegin Nanchen enthält im ersten Teil die Frage des Elternjahres, welche in sozialer Hinsicht noch offen ist und nach einer geeigneten Lösung drängt. Trotz den lobenswerten Bemühungen der Kollegin Nanchen und den Sympathien, die dieses Postulat wecken kann, scheint seine Lösung im Rahmen der Arbeitslosenversicherung nicht ganz logisch zu sein. Der Erwerbsausfall während des ersten Jahres hat keine Analogie mit dem Erwerbsausfall bei Arbeitslosigkeit, wobei ich hier die Polyglotten auffordern möchte, festzustellen, ob die Worte «Arbeitslosigkeit» und «chômage», durch welche wir das gleiche sagen sollen, wirklich identisch sind. Soviel ich beurteilen kann, sollte eine Lösung des Problems des Elternjahres eher im Rahmen der Erwerbsersatzordung als Zivildienst gesucht werden als im Rahmen der Arbeitslosenversicherung. Anders ist es mit dem zweiten Teil des Antrages Nanchen, der weitgehend mit dem Antrag der Kollegin Lang identisch ist. Beide Anträge verlangen die Ausrichtung von finanziellen Leistungen zur Förderung von Massnahmen, die geeignet sind, Personen, die vom Wirtschaftsprozess aus familiären Gründen ausgeschaltet wurden, wieder in den Wirtschaftsprozess einzugliedern. Kollegin Lang geht noch weiter und verlangt, dass auch persönliche Gründe geltend gemacht werden sollen.

Die Annahme des Antrages Lang wäre meines Erachtens insofern sinnvoll, als der Bundesrat keine Möglichkeit sieht, Wiedereingliederungsleistungen dieser Art nach Absatz 3 zu berücksichtigen, was nach meiner Auffassung möglich sein sollte.

Ich beantrage also Ablehnung des Antrages Nanchen, dagegen Annahme des Antrages Lang, insofern eine gleichwertige Lösung im Rahmen des heutigen Textes nicht möglich ist.

M. **Jelmini,** rapporteur: Nous avons déjà eu l'occasion de nous exprimer dans notre rapport d'entrée en matière sur la proposition de Mme Nanchen. Deux problèmes sont soulevés par notre collègue: le premier concerne la compensation du revenu en cas d'interruption de l'activité lucrative due au chômage ou aux soins nécessités par un enfant durant la première année. Ce premier problème ne peut pas facilement être placé dans l'assurance-chômage. La solution devrait plutôt appartenir à la réglementation sur la perte de gain.

M. Grobet, qui a examiné tous les arguments pour et contre, affirme que ceux qui soutiennent cette alternative, c'est-à-dire de ne pas résoudre ici mais ailleurs ce problème, sont opposés au principe. Ce n'est pas exact, car il existe déjà une base constitutionnelle pour résoudre ce problème. Ce n'est pas en créant plusieurs articles constitutionnels sur un même problème que l'on peut trouver la solution.

Le deuxième problème que pose cette proposition de minorité correspond à celui qui a été soulevé par Mme Lang. La constitution devrait-elle prévoir le financement de mesures nécessaires à favoriser la réinsertion dans le processus économique de personnes qui ont été écartées pour des raisons familiales? La proposition de Mme Lang va plus loin en proposant l'intervention aussi pour des raisons de caractère personnel. La commission pense que ce problème devra être considéré dans la législation. Je suis aussi d'avis qu'une déclaration du Conseil fédéral à ce propos pourra suffire, afin d'éviter que l'on ne surcharge la constitution de dispositions particulières.

Bundesrat **Brugger:** Zunächst zum Antrag von Frau Nationalrat Nanchen: An sich ist es schon sonderbar, dass man einen Gegenstand, der bereits seit längerer Zeit in einem Verfassungsartikel in zwingender Form vorgeschrieben ist, nämlich in Artikel 34 Absatz 4, nun auch noch hier regeln soll. Dort ist bereits vorgeschrieben, wie die Mutterschaftsversicherung durchgeführt werden solle. Sie finden dort einen ganzen Abschnitt darüber. Die Struktur einer solchen Versicherung ist dort bereits verfassungsmässig festgelegt; eine Struktur, die übrigens nicht übereinstimmt mit jener der Arbeitslosenversicherung. Wenn man sauber legiferieren wollte, dann hätte man hier eben mindestens beantragen müssen, Artikel 34 Absatz 4 aufzuheben. Diese beiden Dinge sind nicht kongruent. Das sind mehr formelle Argumente. Ich frage Sie ganz einfach, wie Sie sich das vorstellen, hier auch noch die Mutterschaftsversicherung zu integrieren, und zwar auf Ihren Wunsch hin, wenn ich die Diskussion von heute morgen richtig verstanden habe.

Ein Ziel also, das man während 20 Jahren nicht erreicht hat – und zwar nicht aus Faulheit, oder weil die Wünschbarkeit einer solchen Einrichtung bestritten worden wäre, sondern eben weil man sich auf der politischen Ebene nicht einigen konnte –, soll nun ausgerechnet auf dem Weg über eine Vorlage erreicht werden, bei der es pressiert, die wir lieber heute als morgen in Kraft setzen möchten. Das würde eine unerhörte Belastung des ganzen Gesetzeswerkes über die Arbeitslosenversicherung bringen. Für mich ist das politisch nicht akzeptabel, politisch auch nicht weise. Ich verweise hier auf den volkstümlichen Ausspruch, dass man nicht auf zwei Hochzeiten zugleich tanzen könne. Das können auch Sie nicht. Wenn Sie dieses wichtige Gesetzeswerk, das wir nun realisieren möchten, gefährden wollen, dann müssen Sie hier nur die Mutterschaftsversicherung auch gleich noch aufnehmen.

Es geht hier aber auch um etwas Artfremdes. Arbeitslosigkeit bedeutet nicht einfach Einkommenslosigkeit, sondern die Arbeitslosenversicherung möchte einen Einkommensverlust, der aus wirtschaftlichen Gründen entsteht, kompensieren. Mit der Mutterschaftsversicherung aber bringen Sie ein völlig neues Element in diese Vorlage hinein. Das zeigt sich übrigens auch sehr klar in der Verwaltungsstruktur: Wollen Sie das BIGA, die kantonalen Arbeitsämter, aber auch die Gemeindearbeitsämter damit beauftragen, in der Praxis die Mutterschaftsversicherung zu betreuen? Also Leute, die mit diesen Dingen sonst überhaupt nichts zu tun haben? Es ist rein optisch ebenfalls etwas Artfremdes.

Auch finanziell würde das Elternjahr eine Belastung bringen. Dabei wäre es dann gar nicht mehr so absolut sicher, dass wir den Verfassungsartikel mit den neuen Lohnpromillen auch wirklich durchbringen. In unseren Gesprächen mit den Sozialpartnern war davon die Rede, dass es sich da um 6 bis 7 Lohnpromille, vielleicht auch um 8 Promille handeln werde, aufgeteilt auf die beiden Sozialpartner. Wenn Sie nun dieses Elternjahr auch noch auf diesem Weg finanzieren wollen, dann wird das auf jeden Fall ganz wesentlich mehr kosten. Die Bereitschaft zur Uebernahme weiterer Lohnabzüge für Sozialwerke scheint so langsam die Reizschwelle des Möglichen zu erreichen. Auch aus diesem Grunde bitte ich Sie, da nicht zu übertreiben und den Karren nicht zu überladen. Ich bitte Sie deshalb, den Antrag Nanchen abzulehnen.

Zum Antrag der Frau Lang: Wir sehen auch dieses Problem. Es ist aber nicht das einzige. Es geht um die Wiederaufnahme einer Erwerbstätigkeit, nachdem man sie – aus den verschiedensten Gründen – unterbrochen hatte. Man kann seine Tätigkeit aber nicht nur aus familiären oder persönlichen Gründen unterbrechen; es gibt da eine ganze Reihe anderer Motive. Daneben haben wir vor allem das Problem derjenigen, die neu in den Arbeitsprozess eintreten, der Schul- und Lehrentlassenen. Hier sind es Probleme genau gleicher Art; Probleme der erstmals oder der wiederum in den Arbeitsprozess Eintretenden. Diese Probleme müssen wir aber auf der Gesetzesstufe lösen. Die Verfassungsgrundlage in Absatz 3 unseres Vorschlages bietet die Möglichkeit dazu.

Ich bitte Frau Lang, hier Verständnis zu haben, wenn wir die Frage auf die Gesetzesebene verschieben. Dies auch noch aus einem anderen Grund: Ist das wirklich ein Text, der in die Verfassung gehört? Bei Ihrer Formulierung erhebt sich auch die Frage, wer denn eigentlich nachher die Hunderte oder Tausende von Fällen in dem Sinn überprüfe, ob die angegebenen persönlichen oder familiären Gründe, die für den Unterbruch der aktiven Erwerbstätigkeit massgeblich sind, auch zwingend seien, wie Sie das schreiben? Ich glaube, diese Dinge müssen wir uns einfach noch etwas überlegen. Ich bezweifle nämlich, ob unsere Arbeitslosenkassen mit ihren Verwaltungen in der Lage wären, diesen – wohlverstanden: verfassungsmässigen – Auftrag überhaupt zu erfüllen. Auch aus diesen Erwägungen betrachte ich es als vorteilhafter, diese Frage auf der Gesetzesstufe, zusammen mit ähnlichen Problemen anderer Art, zu lösen. Darum bitte ich Sie, auch den Antrag Lang abzulehnen.

Präsident: Ich schlage Ihnen vor, folgendermassen vorzugehen: Der Antrag der Minderheit wird in einer eventuellen Abstimmung dem Antrag von Frau Lang gegenübergestellt. Das Ergebnis dieser eventuellen Abstimmung wird in einer definitiven Abstimmung dem Antrag der Mehrheit gegenübergestellt.

Mme **Nanchen:** Je m'oppose à la procédure de vote proposée par notre président, qui vise à opposer la proposition Lang à la proposition de minorité. Car la proposition Lang est en fait fait une proposition subsidiaire à la proposition de minorité et ne devrait être soumise au vote qu'en cas de rejet de cette dernière.

Notre président s'appuie sur la disposition de l'article 78 du règlement de notre Conseil, qui prévoit que les sous-amendements sont mis au vote avant les amendements et les amendements avant la proposition principale.

Etant donné que la proposition Lang n'est pas un sous-amendement mais une proposition subsidiaire à celle de la minorité de la commission, je demande qu'il soit procédé de la manière suivante.

La proposition de la minorité est d'abord opposée à la proposition principale. Ensuite, en cas de rejet de la proposition de minorité, c'est celle de Mme Lang qui sera opposée à la proposition de la majorité. Je vous prie d'accepter cette procédure de vote.

Abstimmung – Vote

Für den Ordnungsantrag von Frau Nanchen	44 Stimmen
Für den Ordnungsantrag des Präsidenten	78 Stimmen

Abstimmung – Vote
Eventuell – Eventuellement:

Für den Antrag der Minderheit	38 Stimmen
Für den Antrag Frau Lang	72 Stimmen

Definitiv – Définitivement:

Für den Antrag der Mehrheit	89 Stimmen
Für den Antrag Frau Lang	61 Stimmen

Art. 34novies Abs. 4

Antrag der Kommission
Mehrheit

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

Minderheit

(Renschler, Canonica, Müller-Bern, Nanchen, Wagner, Wyler)

Die Arbeitslosenversicherung wird durch Beiträge der Versicherten finanziert, wobei die Arbeitgeber die Hälfte der Beiträge tragen. Bei ausserordentlichen Verhältnissen erbringen Bund und Kantone finanzielle Leistungen nach Massgabe der Gesetzgebung.

Antrag Trottmann

..., so tragen ihre Arbeitgeber die Hälfte der Beiträge. Die Gesetzgebung begrenzt die Höhe des Beitragssatzes. Bei ausserordentlichen Verhältnissen ...

Antrag Weber-Arbon

Letzter Satz

Bund und Kantone können finanzielle Leistungen nach Massgabe der Gesetzgebung erbringen.

Antrag Dafflon

Die Arbeitslosenversicherung wird durch Beiträge der Versicherten finanziert, wobei die Arbeitgeber zwei Drittel der Beiträge tragen. Bund und Kantone leisten Beiträge nach Anordnung des Gesetzes.

Subsidiärantrag Carobbio

(für den Fall, dass der Antrag Dafflon abgelehnt wird)

... wobei die Arbeitgeber wenigstens die Hälfte der Beiträge tragen. Bund und Kantone ...

Art. 34novies al. 4

Proposition de la commission

Majorité

L'assurance-chômage est financée par les cotisations des assurés; si ceux-ci sont salariés, leurs employeurs prennent à leur charge la moitié du montant de la cotisation. La législation fixe le montant maximum du revenu soumis à cotisation, ainsi que le taux de cotisation maximum. Dans des circonstances exceptionnelles, la Confédération et les cantons allouent des prestations financières conformément à la législation.

Minorité

(Renschler, Canonica, Müller-Berne, Nanchen, Wagner, Wyler)

L'assurance-chômage est financée par les cotisations des assurés, les employeurs prenant à leur charge la moitié du montant de la cotisation. Dans des circonstances exceptionnelles, la Confédération et les cantons allouent des prestations financières conformément à la législation.

Proposition Trottmann

..., leurs employeurs prennent à leur charge la moitié du montant de la cotisation. La législation fixe le taux de cotisation maximum. Dans des circonstances...

Proposition Weber-Arbon

Dernière phrase

La Confédération et les cantons peuvent allouer des prestations financières conformément à la législation.

Proposition Dafflon

L'assurance-chômage est financée par les cotisations des assurés, les employeurs prenant à leur charge les deux tiers du montant de la cotisation. La Confédération et les cantons allouent des prestations financières conformément à la législation.

Proposition subsidiaire Carobbio

(pour le cas où la proposition Dafflon serait rejetée)

..., les employeurs prenant à leur charge la moitié au moins du montant de la cotisation.

Zur Verteilung gelangt die folgende Tabelle:

Uebersicht über die Anträge:

I

Arbeitgeberbeiträge:

Kommission: Hälfte der Beiträge; für Arbeitnehmer
Carobbio: Mindestens die Hälfte
Dafflon: Zwei Drittel

II

Begrenzung der Beiträge:

Kommission: Einkommensgrenze und Beitragssatz
Trottmann: Nur Beitragssatz
Minderheit (u. Dafflon): Keine Erwähnung in der Verfassung

III

Beiträge der öffentlichen Hand:

Kommission: Nur bei ausserordentlichen Verhältnissen
Dafflon: Auch bei normalen Verhältnissen; «Muss»-Vorschrift
Weber-Arbon: Auch bei normalen Verhältnissen; «Kann»-Vorschrift

Vorschlag für die Abstimmungsordnung:

I

Arbeitgeberbeiträge:

1. Abstimmung: Dafflon – Carobbio
2. Abstimmung: Ergebnis – Kommission

II

Begrenzung der Beiträge:

3. Abstimmung: Kommission – Trottmann
4. Abstimmung: Ergebnis – Minderheit (Dafflon)

III

Beiträge der öffentlichen Hand:

5. Abstimmung: Dafflon – Weber-Arbon
6. Abstimmung: Ergebnis – Kommission

Le tableau suivant est distribué:

Classification des propositions:

I

Prise en charge par l'employeur de la cotisation;

Commission: la moitié du montant, s'il s'agit de salariés
Carobbio: au moins la moitié
Dafflon: les deux tiers

II

Plafonnement de la cotisation:

Commission: plafonnement du revenu soumis à cotisation et du taux de cotisation
Trottmann: plafonnement du taux de cotisation
Minorité (et Dafflon): pas de plafonnement dans la constitution

III

Contributions des pouvoirs publics;

Commission: uniquement dans des circonstances exceptionnelles
Dafflon: en toutes circonstances (prescription impérative)
Weber-Arbon: en toutes circonstances (prescription potestative)

Propositions pour l'ordre des votes:

I

Prise en charge de la cotisation:

1re votation: Dafflon – Carobbio
2e votation: Résultat – Commission

II

Plafonnement de la cotisation:

3e votation: Commission – Trottmann
4e votation: Résultat – Minorité (Dafflon)

III

Contributions des pouvoirs publics:

5e votation: Dafflon – Weber-Arbon
6e votation: Résultat – Commission

M. **Dafflon:** Au 4e alinéa, 1re phrase, nous proposons de fixer aux deux tiers la part des employeurs à la cotisation d'assurance-chômage.
Jusqu'à présent, les travailleurs ont assumé la totalité de la charge et il est parfaitement normal que, dès à présent, en temps de crise, les employeurs en prennent les deux tiers à leur charge.
Pour éviter des interventions subséquentes et me conformer au conseil du président, je motiverai rapidement nos deux autres amendements.
Nous proposons en outre qu'il ne soit pas fixé de plafond au revenu soumis à cotisation. Comme l'assurance-vieillesse et survivants, l'assurance-chômage doit être fondée sur le principe de la solidarité. Il est anormal que les revenus très élevés ne soient pas soumis dans leur totalité à cotisation quand, pour les petits et moyens salariés, la totalité du salaire est prise en considération.
Nous demandons également que le taux de la cotisation ne soit pas fixé dans la constitution.
Notre troisième amendement a trait à la participation de la Confédération et des cantons au financement de l'assurance-chômage. Il vise à la suppression du membre de phrase qui dit que c'est seulement en cas de circonstances exceptionnelles que les pouvoirs publics, c'est-à-dire la Confédération et les cantons, interviendront en fonction des besoins. S'il y a peu de chômage, les pouvoirs publics interviendront dans une faible mesure. Par contre, si les caisses de chômage sont en difficulté, ils interviendront dans une plus large mesure. Si tous les salariés sont assurés, la participation des pouvoirs publics sera bien moins forte que ce ne serait le cas si le système actuel était maintenu. Ce n'est donc pas une dépense considérable.

Generali: Die Diskussion über diesen Absatz 4 wird sicher sehr viel Zeit in Anspruch nehmen. Das Problem an sich ist sicher bedeutsam. Ich stelle fest, dass sich unsere Reihen immer mehr lichten, so dass ich den Antrag stelle, die Diskussion hier abzubrechen und auf Montag zu verschieben.

Präsident: Ich persönlich glaube, dass wir doch fertig würden, wenn sich alle Redner der Kürze befleissigen würden. Im übrigen sieht unser Reglement ganz einfach vor, dass wir am Donnerstag bis 13 Uhr tagen. Wenn wir jetzt abbrechen, muss ich Ihnen wohl oder übel für Montag eine Nachtsitzung in Aussicht stellen; das möchte ich doch, wenn immer möglich, vermeiden.

Abstimmung – Vote

Für den Ordnungsantrag Generali	47 Stimmen
Dagegen	58 Stimmen

Trottmann: Bei der Behandlung von Absatz 3 haben wir festgelegt, dass die Arbeitslosenversicherung neben einer angemessenen Erwerbsersatzordnung bei Arbeitslosigkeit auch finanzielle Leistungen zur Verhütung und Bekämpfung von Arbeitslosigkeit beinhalten soll. Das neue Bundesgesetz über die Arbeitslosenversicherung hat dieser Zielsetzung zu entsprechen. In seinem Vorschlag zum Verfassungstext begrenzt der Bundesrat in Absatz 4 sowohl die Höhe des beitragspflichtigen Erwerbseinkommens wie auch die für die Finanzierung der Versicherung notwendigen Beiträge. Die Beschränkung des beitragspflichtigen Erwerbseinkommens widerspricht dem sozialen Gedanken der Versicherung. Bei Höchstsätzen des versicherten Einkommens sind laufend Revisionen nötig, wenn durch eine Veränderung der wirtschaftlichen Verhältnisse der einmal festgelegte Ansatz überholt ist und die Taggelder im Verhältnis zum Lohn des Arbeitnehmers festgesetzt werden. Eine derartige Beschränkung der versicherten Einkommen widerspricht nämlich auch dem reinen Versicherungsprinzip. Weiter wird aber auch eine einseitige Lastenverschiebung vorgenommen, da die finanziellen Leistungen zur Verhütung und Bekämpfung der Arbeitslosigkeit durch die dem Obligatorium unterstellten Lohnempfänger finanziert werden müssen. Jene Mitbürger, die aufgrund ihrer wirtschaftlichen Stellung am stärksten an den finanziellen Leistungen dieser Art interessiert sind, werden jedoch von der Beitragspflicht teilweise entlastet. Daher ist wegen dieser dreifachen Zielsetzung der Arbeitslosenversicherung eine teilweise Befreiung der hohen Einkommen von der Beitragspflicht nicht gerechtfertigt.
Mit meinem Antrag habe ich dieser Tatsache Rechnung getragen, weshalb ich hier mit der Minderheit der Kommission einiggehe. Eine Höchstgrenze für das beitragspflichtige Erwerbseinkommen ist daher abzulehnen.
Die Unterscheidung zum Antrag der Minderheit besteht jedoch bei der Begrenzung des Beitragssatzes; hier bin ich mit dem Vorschlag des Bundesrates einverstanden. Die Gesetzgebung hat die Höhe des Beitrages zu begrenzen, damit nicht in ungebührlichem Masse Staatsaufgaben, die Massnahmen zur Verhütung und Bekämpfung der Arbeitslosigkeit bezwecken, einseitig der Arbeitslosenversicherung angelastet werden können. Das Fehlen einer derartigen Bremse im Verfassungstext oder dem Gesetz könnte nämlich bewirken, dass die Arbeitslosenversicherung missbräuchlich für Massnahmen wirtschaftlicher Art zur Verhütung von Arbeitslosigkeit dienen müsste. Hier gilt es nach meiner Auffassung, eine deutliche Grenzlinie zu ziehen, die nur erreicht werden kann, wenn die Höhe des Beitragssatzes begrenzt wird. Da jedoch verfassungsmässig eine zahlenmässige Limitierung des Beitragssatzes vermieden wird, kann den unterschiedlichen Verhältnissen zwischen Vollbeschäftigung und Rezession im Gesetz Rechnung getragen werden.
Ich bitte Sie daher, den Unterschied zwischen dem Antrag der Minderheit, der keine Begrenzung der Beitragshöhe vorsieht, und meinem Antrag, der in Uebereinstimmung mit dem Bundesrat die Begrenzung des Beitragssatzes ermöglicht, richtig zu werten. Es geht um eine klare verfassungsmässige Grundlage für das neue Arbeitslosenversicherungsgesetz. Für die Zustimmung zu meinem Antrag danke ich Ihnen bestens.

Weber-Arbon: Ich werde mich kurz fassen. Sie wissen: Absatz 4 enthält drei wichtige Elemente. Erstens den allgemeinen Finanzgrundsatz, zweitens Vorschriften betreffend obere Grenzen der Beitragspflicht, und drittens den Grundsatz über das Engagement der öffentlichen Hand in dieser Versicherung. Dieser letzten Frage gilt mein Antrag.
Ich habe bereits beim Eintreten auf die unschöne Neuerung hingewiesen, die hier offenbar im Zeitalter der leeren Bundeskassen in die Bundesverfassung eingeschleust werden soll, dass nur bei ausserordentlichen Verhältnissen Bund und Kanton finanziell engagiert werden sollen. Was heisst das? In der Botschaft können Sie an zwei Stellen (S. 29 und 34) nachlesen, dass die Bereitschaft der öffentlichen Hand zu Direktleistungen von der Finanzlage von Bund und Kanton abhängt. Frage: Dürfen wir das? Unter Umständen zieht sich die öffentliche Hand ausgerechnet in dem Zeitpunkt zurück, da sie selber schlecht dran ist, aber die Versicherungskasse dringend Mittel von ihr haben sollte.
Ich bitte und warne Sie, nicht bereits auf der Verfassungsstufe Finanzpolitik ausgerechnet in diesem Verfassungsartikel zu betreiben. Ich schlage Ihnen daher einen anderen Text vor, welcher den ominösen Ausdruck «ausserordentliche Verhältnisse» in der Verfassung vermeidet, andererseits aber nicht so weit geht wie der Antrag Dafflon, welcher

die öffentliche Hand imperativ zu Beiträgen verpflichten möchte. Ich beantrage Ihnen, eine «Kann»-Vorschrift bezüglich der Leistungen von Bund und Kantonen vorzusehen. Es wird dann Sache der Gesetzgebung sein, von dieser Möglichkeit nach Gutfinden Gebrauch zu machen. Diese Lösung hat den Vorteil, dass die öffentliche Hand nicht gleich verpflichtet wird, diese Leistungen zu erbringen, dass sie aber in der Umschreibung der Voraussetzungen frei ist, wann und wo dies geschehen soll.
Der Antrag des Bundesrates ist ein Kurzschuss, derjenige von Herrn Dafflon ein Weitschuss; keiner dürfte im Zielgebiet liegen. Ich würde mich freuen, wenn Sie hier Schiesskommandant spielen und von Ihrem KP aus zu meinem Antrag feststellen würden: «Schuss im Ziel»!

M. **Carobbio:** Je voudrais motiver très brièvement ma proposition qui, je le précise avant tout, ne va pas à l'encontre de celle de M. Dafflon que j'approuve du reste. Ma proposition pourrait être prise en cosidération au cas où celle de M. Dafflon serait rejetée, même si le président vous propose maintenant d'opposer les deux.
Le projet du Conseil fédéral, approuvé par la commission, prévoit une répartition fixe des contributions entre les travailleurs et les employeurs. Je crois que cette proposition, qui fixe dans la constitution le principe moitié, est trop limitative et ne permettra pas, dans le cadre de la loi, d'adopter d'autres solutions.
Par contre, ma proposition laisse la faculté d'adopter d'autres possibilités plus avantageuses pour les travailleurs, étant donné que je suis convaincu qu'il y aura sûrement une évolution en la matière. On pourra ainsi à l'avenir adopter des solutions diverses sans devoir passer par une modification de l'article constitutionnel, avec tout ce que cela signifie.
C'est la raison pour laquelle je vous invite à voter l'amendement proposé au cas où la proposition Dafflon serait repoussée.

Renschler, Berichterstatter der Minderheit: Wie Herr Weber-Arbon schon sagte, besteht dieser Absatz 4 aus drei Sätzen.
Ich schliesse mich im ersten Satz dem Kollegen Carobbio an. Beim letzten Satz schliesse ich mich dem Kollegen Weber an. Den mittleren Satz beantrage ich Ihnen im Namen der Minderheit zu streichen.
Es gibt dafür sowohl gesetzgeberische wie politische Argumente.

Aus der Sicht der Gesetzgebung sollten wir den Verfassungstext auf das Wesentliche und Notwendige beschränken. Es ist an und für sich selbstverständlich, dass das Gesetz die Höhe des beitragspflichtigen Einkommens sowie des Beitragssatzes regelt. Dies braucht nicht in der Verfassung noch ausdrücklich erwähnt zu werden. Weder im Artikel 34quater der Verfassung, der die AHV/IV betrifft, noch im Verfassungsartikel 34bis, auf den sich die SUVA abstützt, ist von den beitragspflichtigen Einkommen und dem Beitragssatz die Rede. In beiden Fällen erfolgt die entsprechende Regelung direkt auf Gesetzes- bzw. Verordnungsebene. Dass der Beitragssatz begrenzt werden muss, wie das auch Kollege Trottmann ausgeführt hat, ist zweifellos unbestritten. Bei den beitragspflichtigen Einkommen gehen hingegen die Meinungen über die Limitierung auseinander. Die Streichung des zweiten Satzes, wie ihn die Minderheit vorschlägt, hat deshalb noch den Vorteil, dass auf Verfassungsstufe nichts präjudiziert wird. Diese kontroverse Frage lässt sich dann in der Gesetzgebungsberatung entscheiden. Damit sind wir bereits bei den politischen Argumenten.

Immer mehr setzt sich bei den Sozialversicherungen der Gedanke durch, dass die Prämien der wirtschaftlichen Möglichkeit des einzelnen anzupassen sind, während die Leistungen der Versicherung dem sozialen Bedürfnis zu entsprechen haben. Genau diesem Grundsatz sozialer Gerechtigkeit wird nicht Rechnung getragen, wenn die Begrenzung des beitragspflichtigen Einkommens in der Verfassung verankert wird. Genau so wie bei der AHV/IV muss auch die obligatorische Arbeitslosenversicherung auf der umfassenden Solidarität der Versicherten basieren. Deshalb ist es durchaus gerechtfertigt, dass inskünftig die Bundesbeamten ebenfalls der Versicherungspflicht unterstellt sind, obwohl sie, dank ihrer weitgehend gesicherten Anstellungsverhältnisse, den Versicherungsschutz in wesentlich geringerem Masse benötigen als die Arbeitnehmer in der Privatwirtschaft. Verlangt man aber von den Bundesbeamten solidarisches Verhalten, so darf es ebenso von Arbeitnehmern mit grossen Einkommen uneingeschränkt gefordert werden.
Die volle Beitragspflicht der hohen Einkommen wird unter anderem mit dem Hinweis auf die ebenfalls begrenzt versicherbaren Löhne abgelehnt. Man könne nicht – so heisst es – Einkommensteile der Prämienpflicht unterwerfen, die nicht versichert werden. Diesen Vergleich kann ich nicht gelten lassen; denn unter dem Gesichtspunkt – wie schon erwähnt – echter Solidarität müssen die Opfer des einzelnen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit angepasst werden. Diese Auffassung hat übrigens der Bundesrat geteilt, als es darum ging, dem Bundespersonal nicht mehr den vollen Teuerungsausgleich zu geben. In jenen Auseinandersetzungen mit den Personalverbänden vertrat er die Meinung, dem Personal der mittleren und hohen Besoldungsklassen könne aus Gründen der Solidarität eine Einbusse beim Teuerungsausgleich zugemutet werden, da der Verlust an Kaufkraft nicht ins Gewicht falle. Die gleiche Ueberlegung lässt sich auf die Prämienzahlung für die Arbeitslosenversicherung übertragen. Auch wenn die hohen Einkommen uneingeschränkt beitragspflichtig werden, so ist die Belastung für die betreffenden Arbeitnehmer mit den hohen Einkommen leichter zu ertragen als für Lohnempfänger mit niedrigen Löhnen, deren Verdienst lediglich zur Deckung des Zwangsbedarfs ausreicht.

Bei der AHV/IV kennen wir übrigens die Begrenzung der beitragspflichtigen Einkommen auch nicht. Hingegen finden wir sie – das sei zugegeben – bei der SUVA. Für die Anpassung der Arbeitslosenversicherung an die AHV/IV-Regelung spricht, dass die Konzeption dieser beiden Versicherungen aus neuerer Zeit datiert, während diejenige der Unfallversicherung auf das Jahr 1911 zurückgeht. Für die Begrenzung des beitragspflichtigen Einkommens wird häufig auf ausländische Beispiele verwiesen, wo ebenfalls Einschränkungen vorhanden sind. In diesem Fall sind nun Regelungen im Ausland offenbar nachahmenswert. Bei der Diskussion über die Mitbestimmung waren die fortschrittlichen Beispiele jenseits der Landesgrenze nicht beachtenswert. Damals galt es, eine dem Sonderfall Schweiz angepasste Lösung zu finden. Wenn man jetzt ausländische Arbeitslosenversicherungen als Argumentationshilfe heranzieht, dann müsste man allerdings konsequenterweise auch berücksichtigen, dass in verschiedenen Ländern – im Gegensatz zur Schweiz – die Arbeitgeber mehr als 50 Prozent der Prämien zahlen, und der Staat teilweise ganz erhebliche Beiträge an die Versicherung leistet.
Ich bitte Sie, dem Antrag der Minderheit auf Streichung des zweiten Satzes von Absatz 4 zuzustimmen.

Canonica, Berichterstatter der Mehrheit: Die Frage der Prämienaufteilung war in der Kommission unbestritten. Dagegen wurde sie im Schosse der Expertenkommission zum Gegenstand heftiger Auseinandersetzungen. Anfänglich waren die Arbeitgeber der Auffassung, die Prämien sollten voll zulasten der Arbeitnehmer gehen und umgekehrt. Erst nach langen Diskussionen konnte man sich schrittweise für eine paritätische Lösung verständigen. Der Vorschlag des Bundesrates kann also nicht mehr als Ausgangslage für einen neuen Disput betrachtet werden, er trägt schon die Merkmale eines Kompromisses.

In Anbetracht der relativen Bescheidenheit der Prämien kann die Belastung der Arbeitnehmer sicher nicht als unerträglich beurteilt werden. Die materiellen Nachteile der Parität bei den Prämien werden meines Erachtens mehr als ausgeglichen; man denke nur an die paritätischen Rechte,

die in der Folge im Rahmen der Verwaltung der Arbeitslosenversicherungsgelder für die Arbeitnehmer entstehen sollen. Ich beantrage daher Ablehnung des Antrages Dafflon.
Der Subsidiärantrag des Kollegen Carobbio ist nicht neu, er hat sicher den Vorteil, die Kompromisslösung evolutiv zu gestalten, und er verdient eventuell, beachtet zu werden.
Zu den Anträgen der Minderheit, Dafflon und Trottmann zu Absatz 4, zweiter Satz, möchte ich noch folgendes sagen: Zum Absatz 4 (zweiter Satz) liegen wie gesagt drei Anträge vor, die Anträge der Minderheit und von Herrn Dafflon sind identisch und verlangen, dass die Plafonierung des beitragspflichtigen Einkommens, sowie die Begrenzung der Höhe des Beitragssatzes aus dem Verfassungstext gestrichen werden. Beide Antragsteller haben mehr oder weniger zu verstehen gegeben, dass Aehnliches auch in der Gesetzgebung geschehen soll. In meinen Ausführungen in dieser Debatte habe ich schon Gelegenheit gehabt, mich darüber auszusprechen. Ich vermeide aus Zeitökonomie eine Wiederholung und stelle noch einmal fest, dass die Mehrheit der Kommission die Fassung des Bundesrates unterstützt und die Ablehnung des Antrages Renschler, und infolgedessen auch des Antrages Dafflon, empfiehlt.
Der Antrag Trottmann kann als lobenswerter Versuch, die Geister zu versöhnen, betrachtet werden. Er verlangt die Streichung der Plafonierung des beitragspflichtigen Einkommens und überlässt es ausdrücklich dem Gesetz, die Höhe des Beitragssatzes festzulegen. Da die Hauptdifferenz nicht bei der Begrenzung des Beitragssatzes sondern bei der Plafonierung des beitragspflichtigen Einkommens liegt, scheint mir die Möglichkeit einer Verständigung auf der Basis des Antrages Trottmann eher problematisch. Ich empfehle, den Antrag der Kommissionsmehrheit zu unterstützen.
Zum Schluss möchte ich mich noch kurz aussprechen zu den Anträgen Weber und Dafflon zum Absatz 4, letzter Satz. Ich bin der Auffassung, dass der Antrag Weber-Arbon eine vernünftige Lösung bedeutet zwischen der restriktiven Auffassung des Bundesrates und der extensiven Formulierung des Kollegen Dafflon. Persönlich möchte ich empfehlen, die Formulierung von Weber-Arbon zu unterstützen. Ich danke Ihnen.

M. **Jelmini,** rapporteur de la majorité: En ce qui concerne la proposition de M. Dafflon, il faut rappeler que le principe de la participation des employeurs au financement de l'assurance-chômage n'a pas été introduit sans difficulté. Au début, la part à la charge des employeurs était nulle, sauf pour les caisses paritaires. Les différentes consulations qui ont eu lieu ont représenté autant de marches d'un escalier qui a abouti à la formule qui vous est présentée et qui doit être considérée comme le résultat d'un compromis. Les cotisations sont d'ailleurs très modestes et ne constituent pas, de l'avis de la commission, un poids insupportable. La proposition de M. Dafflon représente donc une grave hypothèque grevant la votation populaire.
La proposition éventuelle de M. Carobbio correspond à une formule évolutive qui remet en cause le problème de la répartition des contributions tout en fixant le minimum de la participation des employeurs. Elle a son charme. La commission ne l'a pas prise en considération. A mon avis elle pourrait être acceptée.
Les propositions de minorité et de M. Dafflon au sujet du plafonnement des contributions et du revenu sont identiques. Elles visent à éviter le plafonnement soit du montant du revenu soumis à la cotisation soit du taux des cotisations au niveau de la constitution. J'ai déjà eu l'occasion de m'exprimer sur ces deux propositions dans le débat d'entrée en matière et je ne voudrais pas me répéter.
La proposition Trottmann se limite à prévoir le plafonnement des cotisations. Il faut rappeler que le point de divergence le plus important ce n'est pas le plafonnement du taux des cotisations mais le plafonnement du montant du revenu. Cette proposition n'a pas eu de succès dans la commission; elle peut être considérée comme une solution intermédiaire entre celle qui est présentée dans le message et celle qui est proposée par la minorité et par M. Dafflon. La majorité de la commission vous propose d'adhérer au projet du gouvernement.
M. Weber propose que le versement des prestations financières des pouvoirs publics ne soit pas limité aux circonstances exceptionnelles ainsi que le projet le prévoit. M. Dafflon va plus loin dans le sens que la participation financière de la Confédération et des cantons devrait être obligatoire. La proposition Weber constitue un compromis entre la proposition du gouvernement et celle de M. Dafflon.
M. Dafflon me communique qu'il retire sa proposition en faveur de celle de M. Weber. Celle-ci n'a pas été portée devant la commission. Personnellement, je trouve cette proposition raisonnable, parce qu'elle tient compte de la nécessité d'adapter les interventions des pouvoirs publics à l'évolution de la sécurité sociale et de l'économie sans avoir recours à des modifications constitutionnelles.

Präsident: Damit ist die Rednerliste erschöpft. Ich beantrage Ihnen, die Abstimmung am Montag zu Beginn unserer Sitzung vorzunehmen, nachdem Herr Bundesrat Brugger zu allen Anträgen noch Stellung genommen haben wird. Sie sind damit einverstanden.

M. **Muret:** Je dirai deux mots très rapidement. Nous ne pouvons pas nous rallier à la procédure de vote en ce qui concerne le premier vote sur le montant de la cotisation et la répartition entre employeurs et salariés.
M. Carobbio a déposé une proposition subsidiaire en notant expressément quil ne la présentait que si la proposition Dafflon était rejetée. On ne peut donc pas opposer cette proposition subsidiaire à la proposition principale Dafflon, ce serait un non-sens. (Es wäre ein Unsinn). Je voudrais insister sur le fait que le règlement n'interdit en rien le dépôt d'une proposition subsidiaire mais alors il faut donner à celle-ci tout son sens. Tout à l'heure, la question s'est posée à propos des propositions Lang et Nanchen, mais la proposition Lang n'était pas désignée expressément comme proposition subsidiaire. Il faut être logique, il ne faut pas se laisser enfermer dans une exégèse bureaucratique du règlement et aller contre le bon sens le plus évident.
De sorte que nous proposons qu'on oppose d'abord la proposition Dafflon – deux tiers pour les employeurs, un tiers pour les salariés – à la proposition du Conseil fédéral et de la commission – moitié moitié. Ensuite, le résultat devrait être opposé à la proposition subsidiaire au cas où la proposition Dafflon serait rejetée. Voilà le système, je crois qu'il est élémentaire de bon sens. On vote entre les deux propositions principales et on oppose le résultat, si besoin, c'est-à-dire s'il y a rejet de la proposition principale Dafflon, à la proposition subsidiaire.
C'est la proposition que je voudrais faire, elle me paraît poser une question de principe quant à l'interprétation même du règlement.

Präsident: Wir nehmen von den Erklärungen des Herrn Muret Kenntnis und werden den Abstimmungsmodus noch überprüfen.

Hier wird die Beratung abgebrochen
Ici, le débat est interrompu

Schluss der Sitzung um 13 Uhr
La séance est levée à 13 heures

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdruckschriften
Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées
Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali

Bundesverfassung (Arbeitslosenversicherung)

Constitution fédérale (assurance-chômage)

In Dans In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr Année Anno	1975
Band Volume Volume	V
Session Session Sessione	Wintersession Session d'hiver Sessione invernale
Rat Conseil Consiglio	Nationalrat Conseil national Consiglio nazionale
Sitzung Séance Seduta	08
Geschäftsnummer Numéro d'objet Numero dell'oggetto	75.076
Datum Date Data	11.12.1975 - 08:00
Seite Page Pagina	1698-1723
Ref. No	20 004 409

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.
Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.
Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.

Neunte Sitzung – Neuvième séance

Montag, 15. Dezember 1975, Nachmittag
Lundi 15 décembre 1975, après-midi
15.30 h

Vorsitz – Présidence: Herr Etter

75.076

Bundesverfassung (Arbeitslosenversicherung)
Constitution fédérale (assurance-chômage)

Fortsetzung – Suite

Siehe Seite 1698 hiervor — Voir page 1698 ci-devant

Bundesrat **Brugger:** Gestatten Sie mir, Ihnen vorgängig die neuesten Zahlen über die Arbeitslosenversicherung bekanntzugeben. Es sind dies die Zahlen vom Oktober 1975, die Ihnen beweisen sollen, welchen Umfang dieses neue Sozialversicherungswerk schon bei relativ geringer Arbeitslosigkeit annehmen kann; die Zahlen sollen Ihnen aber auch vor Augen führen, wie dringend notwendig die Reorganisation, die wir Ihnen vorschlagen, und die Schaffung einer breiteren Solidaritätsbasis zur Aufbringung der Mittel sind. Im Oktober dieses Jahres sind bereits 27,4 Millionen Franken an Arbeitslosengeldern ausbezahlt worden, und zwar 10,8 Millionen Franken für Ganzarbeitslose und 16,6 Millionen Franken für Teilarbeitslose. Vom Januar bis zum Oktober dieses Jahres betrugen die Auszahlungen der Arbeitslosenversicherungskassen rund 92,4 Millionen Franken gegenüber etwas mehr als eine Million Franken in den zehn entsprechenden Monaten des Jahres 1974. Sie sehen daraus, wie rasch die Leistungen der Arbeitslosenversicherungskassen angestiegen sind, und wie notwendig es ist, dass wir möglichst bald zu definitiven Lösungen kommen.

Zum Absatz 4 von Artikel 34novies sind vier Fragen zu entscheiden, vorerst die Frage in bezug auf die Arbeitgeberbeiträge. Die Fragestellung lautet: Wie sollen die Prämien aufgeteilt werden? Herr Nationalrat Carobbio möchte «mindestens die Hälfte» der Beiträge den Arbeitgebern überbinden, Herr Nationalrat Dafflon sprach in seinem Antrag von zwei Dritteln, und der Bundesrat und Ihre Kommission sehen eine hälftige Teilung der Prämien zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern vor. Sie erinnern sich, dass nach geltendem Recht die Arbeitgeber nicht gesetzlich verpflichtet sind, sich an der Prämienzahlung zu beteiligen. Da und dort erfolgt eine Beteiligung zwar heute schon aufgrund privatrechtlicher vertraglicher Abmachungen im Rahmen einzelner Unternehmungen oder ganzer Branchen, aber auch im Rahmen gesamtarbeitsvertraglicher Regelungen. Die grosse Zahl der Versicherten bezahlt indessen heute die vollen Prämien selber, vor allem die Versicherten, die Mitglieder öffentlicher Kassen sind. Der Vorschlag der hälftigen Teilung ist die Frucht langer Verhandlungen unter den Sozialpartnern. Es ist nicht eine Lösung, die einem ohne weiteres in den Schoss gefallen ist. Uns scheint sie ein faires Verhandlungsresultat zu sein, und ich glaube, man sollte dieses Uebereinkommen zwischen den Sozialpartnern nun nicht stören und nicht ohne Not überbieten. Auch im Vernehmlassungsverfahren hat es sich gezeigt, dass diese Vereinbarung von keiner Seite bestritten worden ist. Die Regelung im Sinne der hälftigen Teilung entspricht auch dem Gedanken solidarischen Verhaltens und der gegenseitigen Verantwortung. Die Formulierung des Bundesrates und Ihrer Kommission schafft überdies aber auch klare Verhältnisse in der Verfassung. Ich bitte Sie deshalb, die Anträge der Herren Carobbio und Dafflon abzulehnen und dem Antrag Ihrer Kommission zuzustimmen.

Das zweite Problem im Rahmen von Absatz 4 ist die Frage der Beitragsbasis und des Beitragssatzes. Herr Nationalrat Trottmann möchte nur den Beitragssatz begrenzen, nicht aber die Beitragsbasis. Die Kommissionsminderheit, deren Sprecher Herr Renschler ist, möchte überhaupt keine Begrenzung in der Verfassung, weder der Basis noch des Beitragssatzes. Es wird so nebenbei gesagt, das könne man dann auf der Gesetzesstufe regeln. Dazu vorerst eine politische Erwägung: Die beiden Fragen der Begrenzung (Einkommensplafonierung und Beitragsmaximum) gaben schon in der Expertenkommission zu langen Diskussionen Anlass und waren selbstverständlich umstritten. Sie waren es auch in Ihrer Kommission und sind es jetzt ebenfalls im Rate. Wenn über eine Sache so viel diskutiert wird, ist anzunehmen, dass es sich materiell um einen bedeutsamen Entscheid handelt, der sehr wohl seinen Platz in der Verfassung haben kann. Wenn wir jetzt einfach Streichung der entsprechenden Bestimmung in der Verfassung beschliessen und erklären, die Fragen der Begrenzung würden auf der Gesetzesstufe geregelt, so könnte das zu recht schwierigen Interpretationen führen, auch zur Interpretation «par analogie». Man könnte unter Umständen ableiten, wegen der Streichung wolle man überhaupt keine Begrenzung. Meiner Meinung nach sollten wir jetzt nicht alle Schwierigkeiten und Grundsatzentscheide auf die Gesetzesstufe verweisen, vor allem auch deshalb nicht, weil wir sehr rasch ein Gesetz ausarbeiten sollten, wobei es von Vorteil sein wird, wenn wir dabei auf eine solide Grundlage, auf klare politische Willensentscheide abstellen können.

Wie steht es materiell? Vorerst geht es um die Beitragsfrage, d. h. um die Frage, bis zu welcher Einkommenshöhe Beiträge erhoben werden sollen. Mit anderen Worten: Soll hier die AHV-Solidarität oder die SUVA-Solidarität, wie sie bei der Neuordnung der obligatorischen Unfallversicherung vorgesehen ist, gelten?

Bei der obligatorischen Unfallversicherung ist vorgesehen, Beiträge bis zu einem Einkommen von 46 800, bzw. 150 Franken pro Tag, zu erheben. Die Analogie zur obligatorischen Unfallversicherung scheint mir offensichtlich zu sein: In beiden Fällen tritt nur eine Bezugsberechtigung ein, wenn der Versicherungsfall sich ergibt, sei das nun ein Unfall oder eben Arbeitslosigkeit. Bei der AHV dagegen wird jeder bezugsberechtigt, vorausgesetzt, dass er 62 bzw. 65 Jahre alt wird; das einzige Kriterium sind also nicht aussergewöhnliche Umstände, Unglück, Unfall, Arbeitslosigkeit usw.; das einzige Kriterium besteht dort darin, dass man eben 62 oder 65 Jahre alt wird.

Das Solidaritätsprinzip wird bei der Arbeitslosenversicherung viel stärker strapaziert als bei der AHV, denn ein grosser Teil der obligatorisch Versicherten – die also Prämien bezahlen müssen – wird wohl überhaupt nie arbeitslos sein; denken Sie nur an die ganze Kategorie der Beamten aller drei Stufen unseres Staates. Hier kommt nach meiner Meinung der Solidaritätsgedanke sehr stark zur Anwendung; wir glauben, er sollte nicht überstrapaziert werden.

Ein administrativer Grund spricht für diese Lösung: Nach dem Modell der Expertenkommission sollen die Arbeitgeber die Beiträge bei ihren Arbeitnehmern durch einen einfachen Zusatz zu den für die obligatorische Unfallversicherung errechneten Beiträgen erheben. Man möchte also die Infrastruktur der SUVA hier benützen und das zusammenlegen. Das ist ein ausserordentlich einfaches und rationelles Verfahren. Das ist aber nur möglich, wenn wir das Modell der SUVA auch hinsichtlich Plafonierung übernehmen.

Darf ich Sie noch auf einen anderen Umstand aufmerksam machen? Ich habe ein gewisses Verständnis dafür, dass gesagt wird: Warum sollen nicht alle an diese Versicherung beitragen, bis hinauf zu den sehr hohen Einkommen? Hier handelt es sich aber um eine Versicherung der Ar-

beitnehmer; die wirklich grossen Einkommen sind in der Regel weniger bei den Arbeitnehmern vorhanden, als bei Selbständigerwerbenden, und diese Einkommen werden durch unsere Versicherung – auch wenn wir nicht plafonieren – ohnehin nicht erfasst. Diese Gründe – es gäbe noch eine Reihe anderer – haben wohl dazu geführt, dass auch im Ausland überall diese Plafonierung festzustellen ist. Nach den uns bekanntgewordenen Unterlagen liegt die Grenze in unseren Nachbarländern zum Teil sehr tief, sogar viel tiefer, als wir es hier vorgesehen haben. In der Bundesrepublik Deutschland beispielsweise liegt diese Grenze bei einem Monatsgehalt von 1800 Mark, in Frankreich bei einem Monatsgehalt von 5800 französischen Francs, in Oesterreich bei 135 Schilling Einkommen pro Tag, bei uns – wie gesagt – bei 150 Franken pro Tag. Das ist nun einmal das Modell, das natürlich noch nicht genau feststeht; es wird Ihre Sache sein, hier zu entscheiden. Bei 150 Franken im Tag oder 46 800 Franken pro Jahr scheint uns dem Gedanken der Solidarität Rechnung getragen zu sein.

Diese Begrenzung ermöglicht noch etwas anderes, nämlich die Plafonierung der Leistungen. Das Beispiel des Kantons Neuenburg hat Ihnen gezeigt, welche Aufregung entstehen kann, wenn Fabrikdirektoren trotz sehr hohem Einkommen, Arbeitslosengeld beziehen. Es wird also notwendig sein, diese Leistungen zu plafonieren, weil wir glauben, die Arbeitslosenversicherung sei nicht dazu da, auch sehr hohe Einkommen zu erfassen und zu versichern. Deshalb beantragen wir mit der Mehrheit Ihrer Kommission, diese Begrenzung nicht nur hinsichtlich der Höhe des erfassten Einkommens einzuführen, sondern auch in bezug auf den Beitragssatz.

Man könnte von der Annahme ausgehen: Wir wissen nicht, wie sich die Situation entwickeln wird und wieviel Geld wir bei Massenarbeitslosigkeit brauchen – also sollte man nach oben frei sein. Wir reden jetzt von Beitragspromillen. Wir sind aber der Auffassung, dass die Vorlage gefährdet werden könnte, wenn wir nicht hier in der Verfassung den politischen Willen bekundeten, diese Lohnabzüge nicht in schwindelnde Höhen steigen zu lassen. Bei der Abstimmung über die Krankenversicherung konnten wir feststellen, dass bei diesen Lohnabzügen, die in verschiedenen Sparten notwendig geworden sind, so etwas wie eine Reizschwelle erreicht worden ist. Aus politischen und psychologischen Gründen scheint es deshalb notwendig zu sein, hier Mass zu halten.

Wie hoch die Ansätze sein sollen, ist Sache der Gesetzgebung. Dazu werden Sie sich dann zu äussern haben. Da stellt sich natürlich die Frage: Was werden wir tun, wenn die Prämien im Falle von Massenarbeitslosigkeit nicht mehr ausreichen werden? In dieser Situation, wo die Beiträge eine unzumutbare Höhe erreichen würden, wären dann eben die besonderen Verhältnisse eingetreten, wie wir es in Absatz 4 formuliert haben, wobei dann Bund und Kantone durch öffentliche Beiträge zu Hilfe kommen müssten. Dabei ist allerdings zu bemerken, dass wir mit diesem neuen Vorschlag eine derart breite Risikobasis einführen, dass normalerweise auch bei stärkerer Arbeitslosigkeit die Mittel zur Finanzierung der Taggeldausschüttungen und der Präventivmassnahmen ausreichen sollten. Falls sich aber ausserordentliche Verhältnisse einstellen sollten, würde der Beizug von Bund und Kantonen naheliegen; dies schon deshalb, weil in einer solchen Lage – die dann eine wirkliche Krisenlage darstellen würde – Bund und Kantone ohnehin durch Fürsorge- und andere Massnahmen einspringen müssten.

Wir beantragen Ihnen deshalb, auch den Grundsatz, dass der Beitrag plafoniert, begrenzt werde, in der Verfassung niederzulegen zur Sicherung all der Betroffenen, und um die Gewähr zu bieten, dass hier nicht übermarcht werden soll. Das war der dritte Fall.

Nun noch der vierte Punkt. Das sind die Anträge von Nationalrat Dafflon und von Nationalrat Weber-Arbon. Es geht um die Bestimmung, dass bei ausserordentlichen Verhältnissen Kantone und Bund finanzielle Leistungen nach Massgabe der Gesetzgebung erbringen sollen. Herr Nationalrat Weber hat sich vor allem an der Formulierung gestossen. Ihm gefallen diese ausserordentlichen Verhältnisse nicht. Ich habe auch lieber ordentliche Verhältnisse! Er glaubt, das sei keine Formulierung, die verfassungswürdig sei. Ich habe nun nachträglich, weil mich, wie immer, Ihr Votum beeindruckt hat, nachgeschaut, wer alles an dieser Formulierung gearbeitet hat und habe festgestellt, dass es auch zwei eidgenössische Versicherungsrichter, ein Oberrichter und noch etwa vier weitere Juristen waren, die dieser Formulierung zu Gevatter stehen. So schlecht kann sie also auch wieder nicht sein. Aber mit dem Ausdruck der ausserordentlichen Verhältnisse wollen wir natürlich das Subsidiaritätsprinzip festhalten. Wir wollen damit sagen: In normalen Verhältnissen soll diese Versicherung selbsttragend sein. Ich glaube, Sie haben Verständnis dafür, dass wir bei der heutigen Situation und aus der zukünftigen Situation der Bundesfinanzen eine Finanzierung wollen, bei der wir wissen, woher das Geld kommt. Man kann noch so schöne Dinge auf die Beine stellen; wenn die Finanzierung nicht sichergestellt ist, nützt alles nichts. Ich möchte Sie aus diesem Grund, weil wir auf diese Subsidiarität Wert legen, bitten, den Antrag von Nationalrat Dafflon abzulehnen. Sonst geht diese Subsidiarität verloren.

Der Antrag Weber, der am letzten Donnerstag recht viel Zustimmung, auch von seiten der Kommissionsreferenten, erfahren hat, lässt diese Subsidiarität bestehen. Er sagt: «Bund und Kantone können finanzielle Leistungen nach Massgabe der Gesetzgebung erbringen.» Das heisst mit anderen Worten, dass wir dann auf der Gesetzgebungsstufe die Voraussetzungen festlegen können, unter denen Bund und Kantone eben bei der Finanzierung mithelfen sollen. Das ist ohne weiteres zuzugeben. Wir haben in der Zwischenzeit aber festgestellt, dass auch Ihr Vorschlag wohl nicht realisierbar ist. In Ihrer Formulierung würde es heissen, dass der Bund Beiträge leisten kann. Es heisst aber auch, dass die Kantone Beiträge leisten können. Ich glaube, diese Freiwilligkeit gegenüber den Kantonen ist nicht annehmbar. Schon jetzt handelt es sich um eine gemeinsame Aufgabe von Bund und Kantonen. In der heutigen Gesetzgebung wird gesagt: «Wenn der Bund bezahlt, bezahlen auch die Kantone.» Das ist an sich ein gesunder Grundsatz, der wohl auch für die Zukunft gelten muss. Auf jeden Fall ist es sicher nicht annehmbar, dass die Kantone Beiträge leisten können oder nicht leisten können, je nachdem, wie sie sich entscheiden. Es handelt sich um ein eidgenössisches Gesamtwerk, wo keiner der Partner ausscheren kann. Mit anderen Worten: Wenn der Bund bezahlt, dann werden wohl auch die Kantone gezwungen werden müssen, hier mitzuwirken. Eine andere Lösung ist einfach nicht denkbar. Ich muss Sie leider bitten, diesen Antrag abzulehnen. Das ist an sich kein grosser Schaden, auch aus Ihrer Sicht nicht, Herr Nationalrat Weber. Ich würde Ihnen vorschlagen, dass wir bei der Behandlung in der ständerätlichen Kommission noch einmal einen Formulierungsversuch machen, der Ihren Intentionen entspricht, der uns aber nicht diese Schwierigkeiten bringt, wie ich sie nun vorhin dargelegt habe. Was man sagen will, ist das: Wenn die plafonierten Beiträge, die plafonierten Prämien und die Kapitalreserven der Arbeitslosenversicherung nicht mehr ausreichen, weil die Auszahlungen so gross geworden sind, dann müssen Bund und Kantone mit zusätzlichen Mitteln zu Hilfe kommen. Das ist die Meinung. Ich glaube, man kann da einen neuen Formulierungsversuch wagen. Aber für den Moment möchte ich Sie bitten, dem Antrag Ihrer Kommission und des Bundesrates zuzustimmen.

Ich fasse zusammen: Die Anträge der Mehrheit Ihrer Kommission, die sich decken mit denjenigen des Bundesrates, entsprechen unseren realen Bedürfnissen. Wir möchten dieses Werk, ohne es politisch zu gefährden, rasch und auf rationelle Art in Kraft setzen.

Präsident: Wir kommen damit zu den Abstimmungen. Es wurde Ihnen ein Abstimmungsschema ausgeteilt. Wir haben drei Sachgebiete zu regeln. Die erste Gruppe beschlägt die Arbeitgeberbeiträge. Die zweite Gruppe betrifft die Begrenzung der Beiträge. Die dritte Gruppe legt die Beiträge der öffentlichen Hand fest.
Wir schlagen Ihnen folgenden Abstimmungsmodus vor:
In bezug auf das Vorgehen für die erste Abstimmung wurde am letzten Donnerstag von den Herren Muret und Dafflon Einspruch erhoben. Wir haben uns die Dinge nun überlegt und schlagen Ihnen hier vor, dass wir den Antrag Dafflon dem der Kommission gegenüberstellen. Das Ergebnis würde dem Antrag Carobbio gegenübergestellt. In der zweiten Gruppe (das wäre die dritte Abstimmung) schlagen wir Ihnen die Gegenüberstellung Kommissionsmehrheit gegen Trottmann vor. Das Ergebnis wird der Minderheit gegenübergestellt. Bei der dritten Gruppe entfällt der Antrag Dafflon – er hat ihn zurückgezogen –, so dass wir also direkt den Antrag Weber-Arbon dem Antrag der Kommission gegenüberstellen können.

Zustimmung – Adhésion

Abstimmung – Vote

Arbeitgeberbeiträge
Prise en charge par l'employeur de la cotisation

Eventuell – Eventuellement:

Für den Antrag der Kommission	137 Stimmen
Für den Antrag Dafflon	18 Stimmen

Definitiv – Définitivement:

Für den Antrag der Kommission	125 Stimmen
Für den Antrag Carobbio	30 Stimmen

Begrenzung der Beiträge – Plafonnement de la cotisation

Eventuell – Eventuellement:

Für den Antrag der Mehrheit	100 Stimmen
Für den Antrag Trottmann	66 Stimmen

Definitiv – Définitivement:

Für den Antrag der Mehrheit	108 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit (und Dafflon)	54 Stimmen

Beiträge der öffentlichen Hand
Contributions des pouvoirs publics

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission	104 Stimmen
Für den Antrag Weber-Arbon	62 Stimmen

Art. 34ter Abs. 1 Buchst. f und Abs. 3

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 34ter al. 1 let. f et al. 3

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Präsident: Diese Bestimmungen sollen entfallen.

Angenommen – Adopté

Ziff. II

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Ch. II

Proposition de la commission

Adérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Beschlussentwurfes	167 Stimmen (Einstimmigkeit)

Abschreibung von Postulaten – Classement de postulats

Präsident: In diesem Zusammenhang wird beantragt, zwei Postulate abzuschreiben: Das Postulat Ketterer (Nr. 9573 vom 19. September 1967) und das Postulat Mugny (Nr. 11 107 vom 8. Juni 1972).

Zustimmung – Adhésion

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

75.045

Obligationenrecht (Geschäftsbücher). Aenderung
Code des obligations (livres). Revision

Botschaft und Gesetzentwurf vom 7. Mai 1975 (BBl I, 1777)
Message et projet de loi du 7 mai 1975 (FF I, 1809)

Beschluss des Ständerates vom 1. Oktober 1975
Décision du Conseil des Etats du 1er octobre 1975

Antrag der Kommission

Eintreten

Proposition de la commission

Passer à la discussion des articles

Widmer, Berichterstatter: Das Geschäft, über das ich Ihnen zu referieren habe, stellt keine weltbewegende Angelegenheit dar. Die Kommission ist einstimmig. Wenn wir auf das schriftliche Verfahren verzichtet haben, dann deshalb, weil diese Gesetzesänderung im Ständerat relativ viel zu reden gegeben hat, und wir vermeiden wollten, dass Fragen, die existieren, unbeantwortet bleiben würden.

Um was handelt es sich materiell? Der bestehende Artikel 962 des Obligationenrechtes schreibt vor, dass Betriebsrechnung und Bilanz eines Geschäftsunternehmens im Original aufbewahrt werden müssen. Daran soll auch in Zukunft festgehalten werden. Neu soll nun ins Obligationenrecht die Möglichkeit aufgenommen werden, alle übrigen Geschäftsbücher in Form von Mikrofilmen aufzubewahren. Dieses auf Mikrofilm festgehaltene Dokument soll vom Gericht als mit dem ursprünglichen Original gleichwertig betrachtet werden.

Warum wird diese Aenderung vorgeschlagen? Es ist dies nichts anderes als eine Anpassung an den technischen Fortschritt. Die Vertreter der Wirtschaft, die sich mit diesen Problemen beschäftigen müssen, machen geltend, dass die Aufbewahrungspflicht nach der heutigen Rechtsform im Original ein unerhört grosses Volumen beanspruchte und dass es auch im Ausland üblich geworden sei, dieses verkleinerte Volumen mit Hilfe des Mikrofilms als rechtlich zulässig zu bewerten.

Im Verlauf der Behandlung des Geschäftes ist eine einzige ernsthafte Differenz zu dem ursprünglichen Antrag des Bundesrates entstanden. Sie bezieht sich auf Artikel 962 Absatz 2, wo es nach bundesrätlichem Antrag heisst: «Der Bundesrat regelt die näheren Voraussetzungen», also ein ultimativer Auftrag an den Bundesrat, eine entsprechende Verordnung zu erlassen. Demgegenüber hat der Ständerat eingesetzt: «Der Bundesrat kann die näheren Voraussetzungen regeln.» Es ist also fakultativ, ob eine solche Verordnung entstehen soll oder nicht. Wir sind der Meinung, dass sich der Nationalrat dem Ständerat hier anschliessen sollte. Man soll also die weniger verpflichtende Form wählen. Die Kommission hatte Gelegenheit, in den Entwurf zu dieser Verordnung Einblick zu nehmen. Wir haben den

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdruckschriften
Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées
Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali

Bundesverfassung (Arbeitslosenversicherung)

Constitution fédérale (assurance-chômage)

In Dans In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr Année Anno	1975
Band Volume Volume	V
Session Session Sessione	Wintersession Session d'hiver Sessione invernale
Rat Conseil Consiglio	Nationalrat Conseil national Consiglio nazionale
Sitzung Séance Seduta	09
Geschäftsnummer Numéro d'objet Numero dell'oggetto	75.076
Datum Date Data	15.12.1975 - 15:30
Seite Page Pagina	1724-1726
Ref. No	20 004 410

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.
Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.
Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.

gie adresse au gouvernement suisse, parce qu'il n'a pas encore mis sur pied, plus de deux ans après la crise du pétrole, un programme cohérent d'économie énergétique.
L'Accord relatif à un programme international de l'énergie du 18 novembre 1974, que l'Assemblée fédérale a approuvé et le Conseil fédéral ratifié, prévoit, dans le cadre du groupe permanent sur la coopération à long terme, toute une série de mesures d'économie. Il serait grand temps de les introduire dans notre pays. Si aucune base constitutionnelle ne permet en effet de les imposer actuellement, nous attendons avec impatience l'arrêté fédéral urgent que mentionne la réponse du Conseil fédéral. Pour l'heure, il faut déplorer l'absence d'une campagne générale d'information, l'absence de prescriptions fédérales aux cantons, l'absence d'encouragements, sous quelque forme que ce soit, à l'économie d'énergie dont le Conseil fédéral reconnaît pourtant, en page 5 de sa réponse, qu'elle revêt une importance prépondérante. L'argument, invoqué par le Conseil fédéral, selon lequel l'Office fédéral de l'économie énergétique ne dispose d'aucun fonctionnaire, je dis bien aucun, pouvant se consacrer entièrement à cette tâche, alors qu'il en faudrait entre cinq et dix selon l'Agence internationale de l'énergie, prouve une fois encore, si besoin en était, le peu de cas qu'on fait de cette affaire.
Pour conclure, il faut déplorer que le Conseil fédéral ait donné à mon interpellation une réponse aussi insatisfaisante, qui justifie les critiques de l'Agence internationale de l'énergie, et qui prouve, qu'en matière d'économie énergétique, la Suisse n'en est encore qu'au stade des intentions et des projets.

Präsident: Die Interpellantin hat in einer etwas längeren Erklärung als üblich sich als nicht befriedigt erklärt.
Herr Alder beantragt Diskussion. Wir werden über diesen Antrag abstimmen; die allfällige Diskussion aber nicht jetzt durchführen, weil wir auch in unserem Rat den Arbeitsbeschaffungsmassnahmen Priorität einräumen müssen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Alder	38 Stimmen
Dagegen	20 Stimmen

Präsident: Die Diskussion wird auf einen späteren Zeitpunkt zurückgestellt.

75.071

Getreidegesetz. Aenderung
Loi sur le blé. Modification

Siehe Jahrgang 1975, Seite 1806 — Voir année 1975, page 1806

Beschluss des Ständerates vom 4. März 1976
Décision du Conseil des Etats du 4 mars 1976

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Gesetzentwurfes	125 Stimmen
Dagegen	1 Stimme

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

75.080

Nationalbank. Devisentermingeschäfte
Banque nationale. Opération à terme sur devises

Siehe Seite 101 hiervor — Voir page 101 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 1. März 1976
Décision du Conseil des Etats du 1er mars 1976

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Gesetzentwurfes	123 Stimmen (Einstimmigkeit)

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

75.076

Bundesverfassung (Arbeitslosenversicherung)
Constitution fédérale (assurance-chômage)

Siehe Jahrgang 1975, Seite 1698 — Voir année 1975, page 1698

Beschluss des Ständerates vom 2. März 1976
Décision du Conseil des Etats du 2 mars 1976

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Beschlussentwurfes	127 Stimmen (Einstimmigkeit)

An den Ständerat – Au Conseil de Etats

76.009

Arbeitsbeschaffungsmassnahmen
Nouvelles mesures visant à procurer du travail

Fortsetzung von Seite 150 hiervor
Suite de la page 150 ci-devant

B

Bundesbeschluss über Beiträge zur Förderung der öffentlichen Investitionstätigkeit

Arrêté fédéral allouant des subventions destinées à promouvoir les investissements publics

Art. 1

Fortsetzung – Suite

M. **Butty:** Je serai très prudent dans mon intervention pour des raisons que certains d'entre vous connaissent. Je tiens cependant, à la suite de la proposition de M. Rothen, à intervenir tout de suite au sujet de l'article 1er de l'arrêté dénommé «lettre B».
En effet, la proposition de M. Rothen préfigure d'autres qui seront déposées par la suite et je ne voudrais pas intervenir à nouveau. Je tenais cependant à attirer votre attention sur certains aspects des problèmes de fond sou-

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdruckschriften
Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées
Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali

Bundesverfassung (Arbeitslosenversicherung)

Constitution fédérale (assurance-chômage)

In Dans In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr Année Anno	1976
Band Volume Volume	I
Session Session Sessione	Frühjahrssession Session de printemps Sessione primaverile
Rat Conseil Consiglio	Nationalrat Conseil national Consiglio nazionale
Sitzung Séance Seduta	10
Geschäftsnummer Numéro d'objet Numero dell'oggetto	75.076
Datum Date Data	11.03.1976 - 08:00
Seite Page Pagina	234-234
Ref. No	20 004 633

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.
Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.
Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.

75.076

Bundesverfassung (Arbeitslosenversicherung)
Constitution fédérale (assurance-chômage)

Botschaft und Beschlussentwurf vom 3. September 1975 (BBl II, 1557)
Message et projet d'arrêté du 3 septembre 1975 (FF II, 1573)
Beschluss des Nationalrates vom 15. Dezember 1975
Décision du Conseil national du 15 décembre 1975

Antrag der Kommission
Eintreten

Proposition de la commission
Passer à la discussion des articles

Stucki, Berichterstatter: Das heute zur Diskussion stehende Geschäft, Aenderung der Bundesverfassung für eine Neukonzeption der Arbeitslosenversicherung, ist infolge der Rezession sehr aktuell geworden. Nach den Erhebungen des BIGA zählt man gegenwärtig in der Schweiz rund 35 000 Ganz- und 120 000 Teilarbeitslose. Während unser Land bei den Ganzarbeitslosen mit 1,2 Prozent an der untersten Grenze der Industrieländer steht, sind wir bei den Teilarbeitslosen trotz einem kleinen Rückgang unter den OECD-Ländern Spitzenreiter. Die verfassungsmässigen Grundlagen zum Schutze dieser Männer und Frauen sind heute ungenügend und deshalb verlangt dieses Problem eine dringende Lösung.

Meine Ausführungen über das vorliegende Geschäft habe ich in vier Abschnitte gegliedert, erstens die Vorgeschichte, zweitens die heutige Vorlage, drittens die Verhandlungen der Kommission und viertens einige allgemeine Bemerkungen.

1. Vorgeschichte: Das Bedürfnis der Arbeitnehmer, sich gegen die wirtschaftlichen Folgen der Arbeitslosigkeit zu schützen, war eine Folge der immer stärker werdenden Industrialisierung. Eigentliche Kassen wurden aber erst in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts gegründet, wobei es sich zuerst um gewerkschaftliche Organisationen handelte, zu denen dann gegen die Jahrhundertwende auch einzelne kommunale Kassen kamen. Diese Kassen beruhten fast durchweg auf dem Prinzip der Freiwilligkeit und erfassen nur einen sehr geringen Teil der Unselbständigerwerbenden. Einzelne Kantone leisteten an solche Kassen schon seit der Jahrhundertwende Beiträge, während der Bund erstmals 1915 den Kassen finanzielle Hilfe in Form von Beiträgen an die ausbezahlten Taggelder bezahlte. 1924 wurde dann eine Beitragsleistung des Bundes an die Kassen gesetzlich geregelt.

Dieses Gesetz von 1924 regte dann auch einzelne Kantone zu einer Neuregelung des Problems an, wobei der Kanton Glarus meines Wissens voranging. Die Landsgemeinde vom Jahre 1925 erliess aufgrund eines Antrages der demokratischen Partei ein für damalige Begriffe sehr fortschrittliches Gesetz. Darin war nicht nur die Unterstützung der vom Bund anerkannten Arbeitslosenkassen vorgesehen, sondern es wurde eine eigene kantonale öffentliche Arbeitslosenkasse errichtet. Ferner wurde das Obligatorium für alle Arbeiter stipuliert, die im Kanton Glarus in einem dem Bundesgesetz betreffend die Arbeit in den Fabriken unterstellten Betriebe arbeiteten. Im Kanton Glarus bestand also seit 1925 ein Obligatorium. Dagegen waren die Taggelder, wenigstens nach unseren heutigen Vorstellungen, relativ bescheiden. Das Taggeld betrug für Versicherte, die keine gesetzliche Unterstützungspflicht erfüllten, 50 Prozent des normalen Tagesverdienstes, jedoch höchstens Fr. 3.50, und für Versicherte, die eine gesetzliche Unterstützungspflicht zu erfüllen hatten, 60 Prozent, jedoch höchstens 5 Franken. Die Berechtigung zum Bezuge von Taggeldern begann frühestens 180 Tage nach Aufnahme in die Kasse, und pro Jahr wurden nur 90 Tage vergütet. Arbeitgeber und Arbeitnehmer hatten als Beitrag je 2 Promille der Lohnsumme zu bezahlen. Der Kanton stellte der Kasse den damals bereits bestehenden Fonds für Arbeitslosenfürsorge, der 700 000 Franken betrug, zur Verfügung und zahlte privaten Arbeitslosenkassen einen Beitrag von 30 Prozent der ausgerichteten Taggelder. Diese kurz skizzierte Glarner Regelung vom Jahre 1925 galt damals als beispielhaft. Meines Wissens war Glarus der erste Kanton, der eine staatliche Arbeitslosenversicherung mit einem Obligatorium schuf.

Auf Bundesebene brachte erst der Zweite Weltkrieg gewisse Fortschritte. Gestützt auf die ausserordentlichen Kriegsvollmachten wurde 1942 ein Bundesratsbeschluss erlassen, der zum erstenmal 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 Kriege galt es dann, diese Regelung in die ordentliche Gesetzgebung zu überführen. Die Wirtschaftsartikel von 1947 bildeten die Grundlage für das Bundesgesetz vom 22. Juni 1951 über die Arbeitslosenversicherung, das mit einigen Aenderungen heute noch in Kraft steht. Aber auch so erhielt der Bund nur beschränkte Kompetenzen. Die Befugnis zur Errichtung öffentlicher Kassen wurde den Kantonen vorbehalten. Ebenso wurde die Einführung eines allgemeinen Obligatoriums in die Kompetenz der Kantone gelegt. Dieses System zeigte nun bald erhebliche Mängel und Lücken. Einmal wurde der Zweck, möglichst viele Arbeitnehmer gegen die Folgen von Arbeitslosigkeit zu sichern, nicht erreicht. Ende März 1975 waren nur gut 20 Prozent der Arbeitnehmer versichert, eine Zahl, die sich seither allerdings auf über 30 Prozent erhöht hat. In den Zeiten der Hochkonjunktur dachte eben niemand an Arbeitslosigkeit, und vielerorts wurden diese Kassen fast als Ueberbein empfunden. Dazu kam, dass einzelne Kantone gar keine öffentlichen Kassen schufen, vom Obligatorium nur beschränkt und zum Teil nur für die wirtschaftlich schwächsten Arbeitnehmergruppen Gebrauch machten. Weiter hat die bis heute bestehende Bundesregelung die Verbreitung von Kassen unterschiedlicher Grösse differenzierende Statuten und auch von sehr unterschiedlichen Belastungen begünstigt. Die Verwaltungskosten sind zum Teil unverhältnismässig hoch, und da und dort wird unrationell gearbeitet, ganz abgesehen davon, dass das Risiko vor allem bei branchenweisen Beschäftigungseinbrüchen sehr schlecht verteilt war. Schliesslich zeigte sich mehr und mehr die Notwendigkeit, den Versicherungszweck auszuweiten. Es muss auch die Möglichkeit bestehen, Unterstützungen für Departementskosten, Anlehre, Umschulungen und ähnliches zu gewähren.

Diese und weitere Lücken und Mängel führten dazu, dass seit 1966 Bestrebungen im Gange waren, die Arbeitslosenversicherung auf Bundesebene neu zu regeln. Das erste Projekt einer Neukonzeption, das 1972 in die Vernehmlassung kam, wurde freilich nicht gut aufgenommen. Die geplante Auflösung der 153 bestehenden Kassen fand keine Gegenliebe, und zudem zeigten weite Kreise in der damaligen Wirtschaftslage kein Interesse an einer Reform. Die Hochkonjunktur wirkte sich damals spürbar dämpfend auf den Reformwillen aus. Glücklicherweise liess dann aber das Departement nicht locker. Im Sommer 1973 wurde vom Bundesrat eine Expertenkommission eingesetzt, welche aufgrund der Erfahrungen des gescheiterten Projekts von 1972 eine neue Konzeption zu erarbeiten hatte, eine Konzeption, die zur Grundlage für den heute vorliegenden Verfassungsartikel wurde.

2. Die heutige Vorlage: Ich kann mich darüber kurz fassen, da sie in der vorliegenden Botschaft eingehend behandelt ist: Das Modell der Expertenkommission geht nach Bundesrat Brugger davon aus, dass mittels eines bundesrechtlichen Obligatoriums ein personell möglichst umfas-

sender Versicherungsschutz sichergestellt wird. Dieser soll ferner in materieller Hinsicht ausgedehnt werden und auch Präventivmassnahmen erfassen. Die Finanzierung soll primär durch je hälftige Beiträge der Arbeitnehmer und Arbeitgeber erfolgen, wobei Beitragsbasis und Beitragssatz zu plafonieren sind. Die öffentliche Hand soll nur bei ausserordentlichen Verhältnissen zu subsidiärer Hilfe herangezogen werden. Für die Organisation sieht das Modell eine Kompromisslösung vor: Erfassung und Prämieneinzug sollen Sache der zu schaffenden zentralen Ausgleichsfonds sein, während die Aufgaben, die den menschlichen Kontakt fördern, den weiterbestehenden lokalen Kassen überlassen werden. Neu ist schliesslich die Bestimmung, dass der Bund auch für eine Versicherungsmöglichkeit der Selbständigerwerbenden zu sorgen hat.

Die Verwirklichung dieses Modells bedingt eine Verfassungsänderung. Allein schon das bundesrechtliche Obligatorium setzt eine solche voraus. Richtig sind aber auch die vorgesehenen Massnahmen zur Verhütung und Bekämpfung der Arbeitslosigkeit. Aber auch die vorgeschlagene hälftige Teilung der Prämien zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern, die zwischen den Sozialpartnern in der Expertenkommission fast einstimmig ausgehandelt wurde, macht eine verfassungsrechtliche Grundlage wünschbar. Ebenso erwies sich als zweckmässig, eine Plafonierung von Beitragsbasis und Beitragssatz in der Verfassung vorzusehen. Auf alle Fälle zeigte es sich, dass die in letzter Zeit geschaffenen Erleichterungen und Verbesserungen keine befriedigende Lösung des ganzen Problems bringen. Erst durch den neuen Verfassungsartikel wird es möglich sein, die verfassungsmässigen Einschränkungen der geltenden Ordnung zu beseitigen. Er legt, wie Nationalrat Canonica im Nationalrat ausführte, die Basis für eine Arbeitslosenversicherung sozialen Charakters, die zugleich der gegenwärtigen Wirtschaftslage angepasst ist und mögliche künftige Formen des Beschäftigungsmangels berücksichtigen kann.

Die Vorlage hat denn auch fast überall eine günstige Aufnahme gefunden. Auch der Nationalrat hat dem materiell praktisch unveränderten Beschlussentwurf des Bundesrates in der Gesamtabstimmung ohne Gegenstimmen zugestimmt. Auch in der Kommission des Ständerates wurde der neue Artikel grundsätzlich begrüsst, was jedoch Ihre Kommission nicht hinderte, die Vorlage einer eingehenden Prüfung zu unterziehen.

3. Die Beratungen in der Kommission: Nach interessanten Einführungen durch die Herren Bundesrat Brugger und Direktor Bonny entspann sich eine mehrere Stunden dauernde Diskussion, wobei freilich auch zahlreiche erst auf der Gesetzesstufe zu regelnde Probleme zur Sprache kamen. Es zeigte sich dabei, dass mit der Annahme des vorliegenden Verfassungsartikels zahlreiche heisse Eisen einfach auf die untere Ebene verschoben worden sind. Insbesondere waren es folgende Probleme, welche zu eingehenden Bemerkungen Anlass gaben:

a. Der Miteinbezug der Selbständigerwerbenden. Nach Absatz 2 hat der Bund dafür zu sorgen, dass sich Selbständigerwerbende unter bestimmten Voraussetzungen versichern können. In der Kommission wurde insbesondere auf die Schwierigkeiten einer solchen Regelung hingewiesen. Ein Antrag, in diese Bestimmung eine «Kann»-Vorschrift einzubauen, blieb in Minderheit, weil man keine Differenz schaffen wollte und von bundesrätlicher Seite erklärt wurde, man habe damit eine mögliche Opposition abbauen wollen. Zudem wolle man dieser Versicherungsmöglichkeit nicht erste Priorität zumessen. Mit der Ausführung dieser Bestimmung könne zugewartet werden, zudem dürfte eine solche Versicherung nur freiwillig und unter bestimmten Voraussetzungen verwirklicht werden.

b. Versicherungsfähigkeit der Ausländer. Es ist vorgesehen, bei den Niedergelassenen und Aufenthaltern ungefähr die heutige Regelung zu übernehmen, d. h. diese dürften nach wie vor versichert sein. Dagegen muss die Frage für die Saisonniers und Grenzgänger noch abgeklärt werden. Dabei ist unter Umständen auch an die Bezahlung einer Abfindungssumme zu denken.

c. Präventivmassnahmen. Aufgrund kritischer Bemerkungen hinsichtlich der Präventivmassnahmen wurde von Regierungsseite erklärt, dass solche bei der heutigen, mehr konjunkturellen Arbeitslosigkeit zwar eine untergeordnete Rolle spielten, dagegen könnten sie bei einer vorwiegend strukturellen Arbeitslosigkeit von grösster Bedeutung sein. Im weiteren denke man nicht daran, mit solchen Massnahmen eine Wirtschaftspolitik aufzubauen, sondern diese Präventivmassnahmen hätten nur den Zweck, Arbeitslosigkeit zu verhindern.

d. Missbräuche. Verschiedene Votanten befassten sich mit den heute feststellbaren Missbräuchen, die auf Seite der Arbeitnehmer wie der Arbeitgeber vorkommen dürften. Besonders bei Kurzarbeit scheint die Versuchung gross zu sein. Es dürfte sich jedoch immer nur um Einzelfälle handeln, auf welche dann die Oeffentlichkeit natürlich speziell aufmerksam wird. Schon heute kann von einem Arbeitslosen die Annahme einer Arbeit verlangt werden, deren Entlöhnung z. B. bis 15 Prozent unter dem Taggeld liegt. Der direkte Zwang, einen Arbeitsplatz einzunehmen, ist jedoch im Rahmen unseres freiheitlichen Wirtschaftssystems nicht denkbar. Auch eine Bewilligungspflicht für die Einführung von Kurzarbeit entspräche nicht unserer Tradition.

e. Finanzierung. Die vorgesehene Finanzierung wurde grundsätzlich nicht in Frage gestellt. Herr Bundesrat Brugger wies hinsichtlich der Plafonierung vor allem auf das Beispiel der SUVA hin, wo der Plafond gegenwärtig rund 50 000 Franken betrage. Er wehrte sich hier gegen eine Ersetzung der «Muss»- durch eine «Kann»-Vorschrift. Diesen umstrittenen Punkt gelte es bereits auf der Verfassungsebene zu regeln. Eine von einem Kommissionsmitglied gemachte Anregung, die bei ausserordentlichen Verhältnissen vorgesehenen Leistungen der öffentlichen Hand im Prinzip nur in Form von Darlehen zu gewähren, soll geprüft werden. Im übrigen ist durch die geplante Neuregelung für die öffentliche Hand eher mit einer Entlastung zu rechnen.

f. Organisatorische Fragen. In der Kommission wurden Zweifel geäussert, ob die vorgesehene Organisation, d. h. die Aufteilung der Aufgaben zwischen der Zentralkasse und den bisherigen Kassen, auch funktionieren könne. Das vorgesehene System mag etwas kompliziert sein. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass dieser Aufbau im Grunde genommen unserem Staatssystem entspricht und das Projekt von 1972 vor allem an der Zentralisierung gescheitert ist. Zudem ist eine Betreuung nur durch lokale Organisationen möglich. Im weiteren ist darauf hinzuweisen, dass die bestehenden Kassen kein Geld abliefern müssen. Zwei Drittel des Vermögens sollen den Trägern der Kassen zur Verwendung für soziale Zwecke verbleiben, und auch der letzte Drittel soll in deren Verwaltung verbleiben; er wäre jedoch ein Bestandteil des Ausgleichsfonds.

Neben diesen mehr allgemeinen Problemen standen noch Einzelfragen zur Diskussion, die ich jedoch hier nicht mehr aufgreifen möchte. Lassen Sie mich jedoch zum Schluss einige mehr allgemeine Probleme aufwerfen.

4. Allgemeine Probleme: Es wäre sicher wünschenswert, wenn man unsere Wirtschaft so organisieren könnte, dass jeder Arbeit hätte und eine Arbeitslosigkeit damit ausgeschlossen wäre. In einem solchen Falle brauchte man auch keine Arbeitslosenversicherung. Die Erfahrung lehrt jedoch – und heute muss mancher sogar eine recht bittere Erfahrung machen –, dass immer wieder mit Rezessionen gerechnet werden muss. Auch Umstrukturierungen, die sich immer wieder aufdrängen, können zu zeitweiliger Arbeitslosigkeit führen. Da wir – wie fast kein anderes Land – auf den Wirtschaftsverkehr mit dem Ausland angewiesen sind, wäre das Problem rein schweizerisch auch kaum zu lösen. Immerhin müssen unsere Anstrengungen gegen die Arbeitslosigkeit und für Sicherung des Arbeitsplatzes an vorderster Stelle stehen. Die Arbeitslosenversicherung darf

nicht Selbstzweck, sie darf nur Mittel zum Zweck sein; wenn heute bereits monatlich über 50 Millionen an Unterstützungen ausbezahlt werden, so müssen uns diese Zahlen doch aufhorchen lassen.

Es muss uns auch klar sein, dass für die Arbeitslosenkassen vor allem ein Problem der Arbeitslosigkeit im Vordergrund steht, die Betroffenen vor wirtschaftlicher Not zu schützen. Dabei darf jedoch nicht übersehen werden, dass bei der Arbeitslosigkeit die menschliche Seite eine ebenso grosse Rolle spielen kann. Zwar dürften durch die vorgesehene Organisation (das Weiterbestehen der lokalen Kassen ist vorgesehen) gewisse Grundlagen für eine Betreuung vorhanden sein. Aber primär handelt es sich bei den Kassen doch vor allem um die wirtschaftliche Vorsorge. Mit dem Taggeld allein ist jedoch den Arbeitslosen auf längere Sicht nicht geholfen. Gerade für ernsthafte Arbeitnehmer muss z. B. die vergebliche Suche nach Arbeit deprimierend sein. Vielfach werden Arbeitslose – meistens ganz zu Unrecht – als Aussenseiter der Gesellschaft betrachtet oder als Drückeberger oder halbbatzige Arbeiter eingestuft. Diese und andere Vorurteile gilt es abzubauen. Sicher können sich die Arbeitslosenkassen mit diesen menschlichen Aspekten nicht primär befassen, aber vielleicht könnte auch in dieser Hinsicht ein Mehreres getan werden. Im übrigen möchte ich die zahlreich vorhandenen gemeinnützigen Organisationen aufrufen, ihre Aufmerksamkeit vermehrt den menschlichen Aspekten der Arbeitslosigkeit zuzuwenden. Heute sorgen die Kassen, wenigstens so weit es möglich ist, für die materielle Sicherheit. Für die menschliche Betreuung sollten sich aber auch andere Organisationen, wie Kirchen usw., interessieren. Damit wäre es möglich, da und dort bestehende psychologische Schranken der Arbeitslosen abzubauen. Auf die Schaffung von Weiterbildungsmöglichkeiten soll nur ganz am Rande hingewiesen werden. Dabei muss anerkannt werden, dass in dieser Hinsicht bereits einiges getan wird.

Mit dieser Vorlage will also der Staat die Voraussetzungen für eine Arbeitslosenversicherung sozialen Charakters schaffen. Dazu ist es sicher höchste Zeit. Die Vorlage ist dringlich und verlangt rasches Handeln. Es ist deshalb zu begrüssen, dass das Departement prüft, ob nicht einzelne Bestimmungen nach Annahme in der Volksabstimmung auf dem Dringlichkeitswege verwirklicht werden sollten, damit man für die Ausarbeitung des Gesetzes etwas mehr Zeit gewinnt. Auf alle Fälle sind Anwürfe gegenüber Departement und BIGA, dass diese Neuregelung zu spät komme, unsachlich und unangebracht. Vielleicht befinden sich unter den heutigen Kritikern gerade Leute, die zu Beginn der siebziger Jahre über eine solche Vorlage gelächelt haben. Ich glaube aber, gezeigt zu haben, dass BIGA und Departement seit bald zehn Jahren bemüht waren, die Arbeitslosenversicherung auf eine neue Grundlage zu stellen. Dass dies vorerst gescheitert ist, beweist nur wieder einmal wie schwierig es ist, gegen die Zeitströmung zu regieren bzw. etwas, das im Moment unzeitgemäss erscheint, durchzusetzen. Um so höher sind deshalb die Anstrengungen von BIGA und Departement zu werten, dass sie trotz der Ungunst der Zeit für die Lösung dieser Frage nicht nachliessen, sondern unentwegt das Problem weiter bearbeiteten. So war es dann möglich, dass BIGA und Departement, dank der guten Arbeit der Expertenkommission, nach Einsetzen der Rezession relativ rasch bereit waren, einen ausgewogenen Verfassungsartikel vorzulegen. Ich möchte deshalb BIGA und Bundesrat Dank und Anerkennung aussprechen.

Auch weil diese Neuregelung dringend ist, hat Ihre Kommission auf die Stellung von Abänderungsanträgen verzichtet und empfiehlt einstimmig nicht nur Eintreten, sondern auch Zustimmung zu den Beschlüssen des Nationalrates. Ich danke.

Kündig: Der neue Verfassungsartikel hat fast überall gute Aufnahme gefunden. Ich bin überzeugt, dass auch das Schweizervolk die Notwendigkeit dieses Versicherungsobligatoriums anerkennen wird. Wenn ich auch vorbehaltlos für Eintreten und Zustimmung votieren werde, so möchte ich mich doch in einigen kurzen Gedanken zur zukünftigen Gesetzgebung äussern, dies nicht im Sinne einer Kritik auf Vorschuss, sondern um Sie auf einige mögliche schwache Punkte hinzuweisen, auf die man meines Erachtens rechtzeitig Rücksicht nehmen sollte.

Die Arbeitslosigkeit in der Schweiz hat sich in ihrer Art grundsätzlich anders entwickelt als im Ausland. Bei den Ganzarbeitslosen steht die Schweiz mit zirka 1 Prozent im internationalen Vergleich noch recht gut da, während wir bei der Kurzarbeit, wie dies Herr Kommissionspräsident Stucki ausführte, an der Spitze aller OECD-Länder stehen. Diese Entwicklung, die gesamtwirtschaftlich gesehen für eine verhältnismässig kurze Zeit sicher begrüssenwert ist, da sie allzu grosse Härten vermeidet, ist auf die Dauer und besonders bei unserem heutigen Entschädigungssystem äusserst gefährlich. Die Möglichkeiten der missbräuchlichen Ausnützung unserer heutigen Arbeitslosenversicherung, aber auch die schlechten Erfahrungen der Kantone haben das BIGA bewogen, am 6. Februar 1976 in einem Schreiben zu diesem Problem Stellung zu nehmen. Ich erlaube mir, Ihnen daraus zwei Abschnitte vorzulesen:

«Wie Ihnen bekannt ist, weist die Kurzarbeit in gewissen Fällen Aspekte auf, die zu Bedenken Anlass geben. Die Arbeitslosenversicherung ist nicht dazu da, dem Arbeitgeber einen Teil der Lohnkosten abzunehmen und dem Arbeitnehmer zusätzliche Freizeit zu verschaffen. Darauf aber läuft es hinaus, wenn – wie das offensichtlich da und dort vorkommt – Kurzarbeit ohne dringende Notwendigkeit eingeführt bzw. über die erforderliche Zeit hinaus fortgesetzt wird. Es liegt auf der Hand, dass eine derartige missbräuchliche Inanspruchnahme der Arbeitslosenversicherung, welcher heute entscheidend wichtige sozialpolitische Bedeutung zukommt, nicht toleriert werden kann. In rechtlicher Hinsicht haben wir allerdings aufgrund der geltenden Bestimmungen nur recht beschränkte Möglichkeiten zum Einschreiten, abgesehen davon, dass die Beschaffung des Beweismaterials und die Durchführung der notwendigen Aufklärungen auf Schwierigkeiten stossen. Auf der anderen Seite ist es unverkennbar, dass in der Oeffentlichkeit in diesem Zusammenhang zunehmend Unruhe herrscht.»

Es sollte deshalb bei der zukünftigen Gesetzgebung sehr sorgfältig erwogen werden, welche Massnahmen geeignet sind, solche Missbräuche zu verhindern. Ich könnte mir vorstellen, dass die Einführung von Kurzarbeit von gewissen Kriterien abhängig gemacht werden könnte, dass die Kurzarbeit auf eine verhältnismässig kurze Zeit beschränkt werden könnte, oder dass die Arbeitslosenentschädigung erst nach etwa 10 bis 25 Prozent Arbeitszeitreduktion einsetzen würde. Solche Massnahmen könnten dazu beitragen, dass die Frage der Opportunität von Kurzarbeit in die betriebliche Diskussion verwiesen würde, was staatliche Eingriffe und notfalls Sanktionen nur im Streitfall nötig machen würde.

Der Aufgabenbereich der Versicherung für Ganzarbeitslose sollte in der Definition klarer zu erkennen sein. Ihr Zweck ist meines Erachtens, wirtschaftliche Härten der Arbeitslosigkeit zu vermeiden, nicht aber den Arbeitsplatz oder das Einkommen zu sichern.

Einige Punkte, die meines Erachtens in der Gesetzgebung Aufnahme finden sollten:

– Bei der Leistung der Arbeitslosenversicherung sollte dem Schutz der Familie, im besonderen der kinderreichen Familie, unsere Aufmerksamkeit geschenkt werden.

– Im weiteren dürfte die Definition der Zumutbarkeit einer Arbeit sehr wesentlich sein für das Funktionieren der Arbeitslosenversicherung. Es zeigt sich, dass kantonale Arbeitsämter in der Frage der Mobilität und der Zumutbarkeit immer wieder auf Schwierigkeiten stossen, selbst dann, wenn klar ersichtlich ist, dass es sich um Arbeitslose handelt, die aus strukturellen Gründen oder branchenbesonderen Entwicklungen keinen Arbeitsplatz mehr finden, auch in Zukunft nicht.

– Die Möglichkeit zum Einbezug der Selbständigerwerbenden sollte nicht als Utopie oder wegen der scheinbaren Schwierigkeiten zum vorneherein fallengelassen werden. Es handelt sich um eine Frage der Gleichberechtigung zwischen dem Inhaberchef einer Aktiengesellschaft oder dem Chef einer Einzelfirma. Die Möglichkeit der unverschuldeten Arbeitslosigkeit wegen Betriebsschliessung zeichnet sich vor allem bei den Zulieferbetrieben der Industrie ab.

Als letzter Punkt möchte ich noch die Frage der finanziellen Leistungen der öffentlichen Hand streifen. Im Prinzip sollten die Arbeitslosenkassen selbsttragend arbeiten können. Die Aufgabe des Staates sollte sich darauf beschränken, als Ausgleichsbecken zu wirken und höchstenfalls im Sinne von Darlehen Vorfinanzierungen auszuführen.

Weber: Schon die Tatsache, dass wir durch die plötzliche Rezession und die herrschende Arbeitslosigkeit überrascht und in eine schwierige Situation gebracht wurden, sollte uns davon überzeugen, dass wir es auch in anderen Sparten der Sozialversicherung nicht darauf ankommen lassen sollten, für den Moment zu leben und zu wirken. Immerhin danken wir Herrn Bundesrat Brugger und seinen Mitarbeitern, besonders dem BIGA mit Herrn Direktor Bonny an der Spitze, dafür, dass sie es möglich machten, wenigstens auf Verfassungsebene die erste Etappe der Gesetzgebungsarbeit in verhältnismässig kurzer Zeit zu bewältigen. Ob nicht bei der zweiten Etappe das abgekürzte Verfahren der Dringlichen Bundesbeschlüsse gewählt werden muss, bleibe vorläufig dahingestellt. Ich bin aber immerhin froh, dass man sich bei den zuständigen Stellen ernsthaft mit diesem Gedanken befasst, denn unser Ziel muss sein, die durch die Verfassungsrevision ermöglichte Neukonzeption möglichst rasch zum Tragen bringen zu können. Es ist das Schicksal eines Gemeindeammanns, die ersten Ausgesteuerten in der Gemeinde empfangen zu müssen, für sie Mittel und Wege zu suchen, wie man den ohne Verdienst Dastehenden helfen kann. Was sie brauchten, das ist zwar Arbeit, aber ein guter Versicherungsschutz ist besser als Unterstützung und Almosen. Wohl wissend, dass ein rasches Handeln im Moment wichtiger ist als Perfektionismus, erkläre ich hier, dass ich den neuen Verfassungsartikel als gut und zweckmässig genug erachte, um gestützt darauf eine wirkungsvolle Arbeitslosenversicherung auf- und ausbauen zu können.

Von besonderer Bedeutung ist die Tatsache, dass der Versicherungsgrad wesentlich erhöht wird. Ein allgemeines Obligatorium für alle Arbeitnehmer ist die einzig richtige Lösung. Der Gedanke der Solidarität muss damit auch in dieser Versicherungssparte Eingang finden. Ebenso wünschbar ist der Einbezug der Teilzeit- und Heimarbeitbeschäftigten. Es ist auch richtig, wenn sich Selbständigerwerbende ebenfalls versichern können. Hier muss man lediglich – ich habe das bereits in der Kommission erwähnt – die Bedenken anmelden, wenn es dem Ermessen der einzelnen Selbständigerwerbenden oder kleiner Gruppen überlassen wird, sich in schlimmen Zeiten versichern zu lassen, um dann in guten Zeiten der Versicherung wieder den Rücken kehren zu können, um die Prämien zu ersparen. Wir wissen ja, wie verhältnismässig wenig Leute in guten Zeiten freiwillig ihre Beiträge in die Arbeitslosenkassen einbezahlt hatten. Das könnte sich bei den Selbständigerwerbenden wiederholen. Wir wollen einmal sehen, wie es sich in der Praxis auswirken wird. Zu Beginn der Rezession haben sich plötzlich Leute um eine Arbeitslosenkasse interessiert, die vorher nichts weiteres als ein mitleidiges Lächeln für die Arbeitslosenversicherung hatten. Schlechte Zeiten können rasch in Vergessenheit geraten. Der Solidaritätsgedanke hört meist vor dem Portemonnaie oder dem Kassenschrank auf. Wieviele Leute würden der AHV fernbleiben, wäre diese freiwillig! Wie schlecht ist es doch bei der Krankenversicherung bestellt, wo das Obligatorium für eine genügende und wirkungsvolle Versicherung fehlt.

Ich unterstütze auch den Gedanken, wie er in Artikel 34novies Absatz 3 festgehalten wird, wodurch Mittel zur Verhütung und Bekämpfung von Arbeitslosigkeit eingesetzt werden können. Diese Bestimmung ist vor allem wichtig und richtig, solange die in Aussicht genommene zweite Auflage des Konjunkturartikels fehlt. Das Elternjahr, um das auch noch zu erwähnen, wie es im Nationalrat beantragt wurde, fände meine volle Unterstützung. Ich habe eingangs erwähnt, dass ich im Interesse der gesicherten Annahme durch das Volk und Stände auf die Wiederaufnahme des Gedankens und damit auf eine Antragsstellung verzichte. Vermutlich wird diese fortschrittliche Idee bei anderer Gelegenheit realisiert werden müssen. Gewiss ist der Gedanke, dass die Mutter nach der Geburt eines Kindes ein Jahr bezahlten Urlaub nehmen kann, um sich der Pflege und Auferziehung des Kleinkindes zu widmen, nicht mehr zu verdrängen.

Natürlich hätte ich gerne im beantragten Absatz 4 auf die Bestimmung verzichtet, wonach in der Gesetzgebung zwingend die Höhe des beitragspflichtigen Erwerbseinkommens sowie des Beitragssatzes vorgenommen werden muss. Nachdem ich in der Kommission darauf verzichtete, den Antrag zu stellen, diese imperative Form wenigstens durch eine «Kann»-Formel zu ersetzen, liegt es nahe, dass ich diesen Antrag auch heute nicht stelle. Erst recht werde ich nicht versuchen, den im Nationalrat gestellten Minderheitsantrag auf gänzlichen Verzicht der Begrenzung hier wieder aufzunehmen, obschon ich diesen eigentlich auf die Dauer gesehen als richtig betrachten würde. Die Gesetzgebung soll die Höhe des beitragspflichtigen Erwerbseinkommens sowie des Beitragssatzes begrenzen. Es ist das eine Verpflichtung. Danach könnte man glauben, dass diese Begrenzung auf ewig eine unabänderliche Notwendigkeit bleiben müsste. Ich hätte es gerne gesehen, wenn man diesen Entscheid dem Gesetz überlassen hätte. Dabei ist es doch so, dass gerade jene Einkommensteile, die bei den Beitragsleistungen geschont werden sollen, jene Franken sind, die nicht absolut für den Lebensunterhalt benötigt werden, wovon also recht gut einige Promille abgezweigt werden könnten, um nach eidgenössischer Art Solidarität beweisen zu können. Es sind jene Teile des Einkommens, die die Höhenkurven überschreiten, wo man kaum mehr von eigentlichem Verdienen und Verdienst sprechen kann. Ich verzichte auf einen Antrag in dieser Richtung.

Die Vorlage ist, wie gesagt, gut. Man kann mit gutem Willen eine recht fortschrittliche Gesetzgebung davon erwarten. Lasst uns also handeln! Wir stimmen der Vorlage zu.

M. **Grosjean:** Ayant le triste privilège de représenter ici le canton de Suisse le plus touché par la crise, j'entre avec conviction en matière, vous l'imaginez sans peine, sur la nouvelle conception de l'assurance-chômage telle que nous la propose le Conseil fédéral par une modification de notre constitution.

Si je prends la parole dans cette discussion d'entrée en matière, c'est parce que j'estime qu'il est de mon devoir de fustiger tous ceux qui, en période de prospérité, en 1972 et dans les années suivantes, se sont opposés, ont critiqué, ont rejeté parfois avec des sarcasmes, la conception nouvelle de l'assurance-chômage élaborée à l'époque par le Département fédéral de l'économie publique.

Pourtant, le Conseil fédéral s'était montré bien avisé et prévoyant en étudiant, en ces temps d'euphorie, un système d'aide aux travailleurs sans emploi. Mais voilà, on croyait à l'expansion sans fin, à la toute-puissance des économistes sur les événements, à la disparition des crises. Il est pour le moins amusant de constater que, sur un point, l'école marxiste et l'école libérale se rejoignaient: toutes deux pensaient que, désormais, les récessions appartenaient à un monde révolu. Monsieur le conseiller fédéral, vous n'avez pas joué les Cassandre. Vous avez été simplement réaliste lorsque vous, vos collègues et vos collaborateurs avez pensé qu'une crise pouvait à nouveau sévir.

Les autorités exécutives du canton de Neuchâtel ont appuyé, dans la mesure de leurs moyens, l'initiative du Département fédéral de l'économie publique de 1972. Il nous est apparu, voici quatre ans déjà, qu'il était indispensable d'accorder une grande importance aux mesures visant à prévenir et à combattre le chômage. Sans croire en aveugles à la fatalité, les autorités neuchâteloises constatent simplement qu'il y a des cycles dans l'économie mondiale et qu'après des périodes de haute conjoncture, il y a des creux de récession. Aujourd'hui, il est bien tard. Un temps précieux a été perdu et nous aimerions rendre hommage au Conseil fédéral, aux collaborateurs du Département fédéral de l'économie publique et en particulier à M. Bonny, qui, en un bref laps de temps, ont fait montre de beaucoup d'imagination.

Nous saluons en effet en l'espèce une conception nouvelle, dynamique et prophylactique en matière d'assurance-chômage. Car on a su étendre ses objectifs. Nous voulons pour preuve le versement d'indemnités journalières et le remboursement des frais aux travailleurs qui sont reclassés ou qui perfectionnent leurs connaissances; les allocations complémentaires lors de l'initiation à un nouveau travail; le dédommagement de frais lorsqu'un nouvel emploi est accepté hors du lieu de domicile; la compensation des pertes de gain si le travailleur consent à exercer une activité de rechange moins rétribuée; l'octroi de contributions à fonds perdus aux organismes chargés du reclassement pour leur permettre de couvrir les frais d'exploitation, de construction et d'installation.

C'est là un flot d'idées nouvelles qui, certes, ne font pas l'objet de la modification constitutionnelle aujourd'hui à l'étude, mais qui montrent des voies nouvelles qui permettront, lors de l'élaboration de la loi, non seulement de prévoir une législation plus fraternelle et plus solidaire, mais aussi de prendre des mesures à même de réduire les conséquences sociales si désastreuses engendrées par le chômage. Ce sont là des idées à mettre en forme, à étudier. Mais au moins, on a innové et nous tenons à le relever.

En conclusion, si le Conseil fédéral et ses services compétents ont droit à nos félicitations pour leur célérité, nous serons moins élogieux pour toux ceux qui se sont opposés avec tant de vigueur en 1972 à la mise sur pied d'un projet législatif en matière d'assurance-chômage. Ceux-ci ont repris à leur compte le mot féroce d'un humoriste français: «Gouverner c'est prévoir tout, sauf ce qui arrivera certainement.»

Graf: Der Vorgänger von Herrn Bundesrat Brugger hat in diesem Saal einmal erklärt, man könne von einer Volkswirtschaft vernünftigerweise nicht mehr verlangen, als dass sie den Einwohnern eines Landes gute und vernünftige Arbeit gebe. Wir haben dann allgemein diesen Grundsatz nicht beherzigt, und wir haben nach meiner Meinung auch sehr übertrieben. Es wäre aber falsch, in der heutigen Situation den Blick allzu weit zurückzuwenden. Wenn Kollega Stucki erklärte, man könne nicht gegen die Zeit regieren, glaube ich, man könne in guten Zeiten beinahe nicht regieren; tröstlich ist nun, dass es in schlechten Zeiten dem Bundesrat ohne weiteres gelingt, wieder zu regieren, d. h. er will es, und wir gehorchen wie eine flotte Schülerschar.

In der Kommission haben wir vernommen, dass in dieser kurzen Zeit der Rezession (als Rebbauer möchte ich bemerken, das sei noch längst kein totaler Frost, sondern lediglich ein Rauhreif) wir 200 000 Arbeitsplätze verloren haben. Trotz dieser Reduktion der Anzahl Arbeitsplätze haben wir heute etwa 31 000 Ganzarbeitslose und rund 100 000 Kurzarbeiter. Diese Zahlen mahnen doch zum Aufsehen.

Wenn wir schon so vielfach kritisieren, dürfen wir hier auch einmal loben: Dank der Voraussicht des Bundesrates und seinem klaren Auftrag an die Experten, das Nötige vorzukehren, um wirtschaftliche Not abzuwenden, sind wir heute in der Lage, rasch zu handeln. Mit einem Blick zurück auf die dreissiger Jahre dürfen wir diesem vielgeschmähten Staat doch attestieren, dass wir noch willens und imstande sind, in Krisensituationen das Steuer herumzuwerfen oder – besser gesagt – wieder in die Hand zu nehmen. Dem Departementsvorsteher und dem BIGA danke ich, dass sie uns heute eine Vorlage unterbreiten, die diese wirtschaftliche Not lindert, und dass das Departement gleichzeitig das Erforderliche vorkehrt, um Arbeit zu beschaffen. Aber darüber werden wir uns dann morgen unterhalten.

Im Volk wird oft schon jetzt über kommende Missstände in der Arbeitslosenversicherung gesprochen. Ich glaube aber, bei dieser Konzeption der Versicherung (bei der auf einfachste Weise die Beiträge eingezogen werden und auf eine zentrale Lösung in der Betreuung verzichtet wurde) werden Missbräuche kaum möglich sein, vielleicht lediglich in einem Masse, wie sie auch bei der Krankenversicherung vorkommen. Dort haben wir es mit Aerzten zu tun, die einen, der sich unbedingt drücken will, auch nur schwer fassen können. Wir müssen doch nicht jetzt schon kommende Schwierigkeiten allzu sehr hochspielen, sondern vielmehr das Wesentliche sehen, dass nämlich denjenigen, die unverschuldet in eine Notlage geraten (ich glaube, bei Teilzeitarbeit kann man das ohne Einschränkung sagen), geholfen wird.

Es ist auch interessant zu sehen, wie die Betroffenen eigentlich gut reagieren; man nimmt die Tatsachen ohne Panik hin. Andererseits ist man bereit, das Notwendige vorzukehren, um durch Arbeitsbeschaffungsmassnahmen von Bund und Kantonen die Arbeitsmöglichkeiten aufzustocken.

Darf ich noch auf ein zweites hinweisen, das mir eindrücklich erscheint? Das ist wohl auch nur in Zeiten der Not möglich. Ich denke nämlich an die Tatsache, dass die Bundesbeamten sich ohne weiteres bereit erklärten, ein Solidaritätsbeitrag zu leisten. Ich glaube, in guten Zeiten hätte es einiges gebraucht, um so weit zu kommen. Hier werden Hunderttausende Beiträge entrichten, die wahrscheinlich nie arbeitslos werden, denn beim Staat geht ja die Arbeit nie aus. Das ist gar nicht möglich. Dank diesen Beiträgen können wir den Beitragssatz – so hoffe ich wenigstens – einigermassen niedrig halten. Man spricht von einem Maximalbetrag von 1 Prozent, ja man spricht sogar von Promillen, aber es könnte 1 Prozent werden. Ich habe das ohne Taschenrechner auszurechnen versucht. Bei einem Einkommen von 30 000 Franken würde 1 Prozent einen Betrag von 300 Franken ergeben. Einige Leute werden der Meinung sein, das sei viel. Darf ich mich hier aber als kleiner Rebbauer vorstellen, der für eine Hektare Reben ohne weiteres für die Hagelversicherung einen Jahresbeitrag von 1000 Franken entrichtet. Im Hinblick darauf meine ich, dass diese 300 Franken doch eher ein bescheidener Jahresbeitrag seien, den man zur Sicherung vor wirtschaftlicher Not an die Arbeitslosenkasse zu zahlen hat.

Immerhin ist zu betonen, dass natürlich auch der Bund zum Handkuss kommt. Da haben wir auch wieder ja zu sagen; wir werden morgen ja sagen zu den Arbeitsbeschaffungsmassnahmen, wir werden auch zum Armeeleitbild ja sagen, das auch Ausgaben bringt. Da müssen wir doch ehrlicherweise bei den kommenden Vorlagen dem Bund auch wieder die Möglichkeit zu Einnahmen verschaffen. Wir müssen auch dann ja sagen. Damit ist nach meiner Meinung das gute Bild eines Parlamentariers erst vollständig, wenn wir auch zu den Folgen unserer Beschlüsse stehen.

Ich wünsche also dem Departementsvorsteher und dem BIGA bei der Ausarbeitung dessen auf der Gesetzesstufe, was wir jetzt beschliessen, eine glückliche Hand (an der ich nicht zweifle). Ich glaube, man sollte die Arbeit so vorantreiben, dass sie noch während der Rezession durchgeführt werden kann, denn in der Gefahr ist der Schweizer am willigsten, etwas zu tun.

M. **Dreyer:** Le nouvel article constitutionnel proposé fournira une base solide à une nouvelle conception de l'assurance-chômage qui doit permettre de substituer, le plus rapidement possible, une loi répondant aux exigences de notre temps à une législation dépassée et dont l'application s'est avérée exrêmement compliquée.
Les modifications récentes tendant à améliorer les conditions et les modalités régissant le montant et le versement des indemnités n'ont pas porté sur le système ni sur le mécanisme de cette institution, alors que de toute part on souhaite une conception nouvelle. Mise à l'étude alors que le degré de l'emploi était encore au beau fixe, la revision a été conçue principalement dans l'optique d'un chômage technologique. On parlait alors – c'était il y a cinq ans – de concentration d'entreprises et de licenciements ou de menaces sur la stabilité de l'emploi consécutifs à des restructurations. C'est ce qui explique l'instauration de mesures visant à prévenir et à combattre le chômage sur le plan individuel s'entend, et M. Grosjean a fait allusion aux innovations que va permettre la nouvelle disposition dans ce sens. Il y aura lieu d'ailleurs d'être prudent et de limiter ses ambitions lorsqu'il s'agira de mettre sur pied des institutions destinées au perfectionnement, au recyclage notamment, parce que pour en avoir pratiqué quelques-unes je puis vous dire que ce sont généralement des gouffres financiers avec des résultats relativement modestes.

Dans certains milieux, on a déploré la lenteur de la procédure qui a abouti à la présentation du présent projet. Il faut reconnaître que lorsqu'elle fut mise en train par le Département de l'économie publique, la revision n'est pas apparue comme étant d'une extrême urgence. J'ai eu le privilège de prendre part aux travaux de la commission d'experts, où nous avons travaillé sous la très compétente présidence de M. Bonny. En moins d'une année, la commission d'experts a élaboré un projet qui est pratiquement le résultat d'un accord entre les partenaires socieux sur les exigences posées alors. Ce projet, repris par le Conseil fédéral, a été adopté par le Conseil national, et ce conseil a eu la sagesse de l'adopter sans le modifier quant au fond, en résistant à la tentation de l'alourdir par des adjonctions peut-être généreuses mais sûrement peu réalistes. Tout au plus peut-on souhaiter que formellement soit admis le principe de l'échelonnement des prestations d'après les charges de famille; nous serions heureux de recevoir, Monsieur le représentant du Conseil fédéral, des assurances sur ce point.
Le peuple et les cantons, qui devront se prononcer en juin prochain sur la nouvelle disposition constitutionnelle, le feront sans doute à la lumière des perspectives économiques dans l'idée que la législation qui suivra, dans les plus brefs délais, apportera une solution plus équitable et plus efficace aux graves problèmes du chômage. La solution sera plus équitable en raison non seulement de son financement, par des cotisations paritaires, mais aussi et surtout par l'obligation étendue à tous les salariés, quelle que soit la nature de leur emploi. C'est ainsi que la solidarité pratiquement inexistante jusqu'ici sera effective puisqu'elle sera le fruit d'une compensation entre des risques et entre les diverses branches économiques et les diverses régions du pays.
Pour ce qui a trait à la faculté accordée aux indépendants de s'assurer à certaines conditions, il y a lieu de rappeler que toute solution facultative en cette matière comporte le danger de voir les intéressés n'acheter un parapluie que lorsque les premières gouttes annonceront une averse.
Enfin, il est permis de souhaiter que, dans la préparation des nouveaux textes législatifs, on s'inspire d'un souci de clarté et de simplicité qui a manifestement fait défaut dans la loi actuelle et ses ordonnances. On a beaucoup parlé des abus auxquels sont exposés les bénéficiaires de l'assurance-chômage. Certes, cette assurance sociale comme toute assurance comporte des risques d'abus. Il faut en être conscient sans vouloir à tout prix rechercher, pour les empêcher, des solutions qui ne peuvent être que perfectionnistes et tracassières.

L'application de la loi de 1951 et des multiples textes qui l'ont complétée est d'une telle complexité que ceux qui en ont la tâche y perdent leur latin et que la compréhension de certains textes actuels est à la seule portée de quelques spécialistes. C'est la raison pour laquelle je me permets d'insister pour que le projet qui est en voie d'élaboration et qui nous sera soumis bientôt, soit non seulement à la portée des parlementaires qui s'y intéressent tout spécialement mais également de ceux qui doivent être les bénéficiaires de la future législation. On sait que les meilleures recettes de cuisine n'ont jamais à elles seules réussi à nourrir ceux qui n'ont pas assez à manger. C'est dans cet esprit que je me déclare favorable à l'entrée en matière.

Muheim: Ich befasse mich nur mit einer staatsrechtlichen Frage, die in diesem Zusammenhang kurz gestreift werden soll. Es werden in der Verfassung an zwei verschiedenen Orten Texte zu finden sein, die sozusagen gleich lauten: der neue, vom Bundesrat vorgeschlagene Artikel 34novies Absatz 3 und der bereits bestehende Artikel 31quinquies. Ich vergleiche die beiden Texte. Der erste lautet: «Die Arbeitslosenversicherung gewährt... und fördert durch finanzielle Leistungen Massnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von Arbeitslosigkeit.» Im Artikel 31quinquies lesen wir: «Der Bund trifft... Massnahmen... nötigenfalls zur Bekämpfung eingetretener Arbeitslosigkeit.» Es ist notwendig, dass wir uns mit dem Stellenwert dieser beiden Verfassungstexte auseinandersetzen und dabei erkennen, dass es sich trotz der annähernden Identität der Texte um zwei ganz verschiedene Rechtsnormen handelt. Artikel 34novies befasst sich offensichtlich mit dem Bereich der Sozialpolitik. Es geht im neuen Verfassungssatz also darum, den betroffenen Arbeitnehmer gegen die wirtschaftlichen Folgen der Arbeitslosigkeit zu decken. In diesem Zusammenhang bietet der neue Verfassungssatz auch Rechtsgrundlage, dass aus den Versicherungskassen Leistungen erbracht werden können, welche die Arbeitslosigkeit verhüten oder bekämpfen sollen, etwa im Sinne der Umschulung, oder der Hilfe zur Beschaffung neuer Arbeitsplätze. Artikel 34novies ist auf das Individuum, d. h. auf den einzelnen Menschen ausgerichtet. Artikel 31quinquies seinerseits ist ein wirtschaftspolitisch begründeter Verfassungssatz. Hier geht es darum, dass der Bund die Kompetenz hat, durch generelle Massnahmen im weitesten Sinne des Wortes die Arbeitslosigkeit zu bekämpfen. Ausgangspunkt ist also die Konjunkturpolitik. Es wird richtig sein, wenn in der praktischen Abgrenzung auf Gesetzesstufe diese beiden unterschiedlichen Ansatzpunkte berücksichtigt werden. In diesem Sinne möchte ich bitten, dem neuen Verfassungssatz zuzustimmen. Herr Bundesrat Brugger ist höflich gebeten, bei anderer Betrachtung dies hier im Detail auszuführen.

Guntern: Ich möchte in dieser Eintretensdebatte auf zwei Probleme hinweisen.
Erstens zeigt uns die heutige Verhandlung über die Arbeitslosenversicherung, dass der Weg über die Kantone – der föderalistische Weg – in diesem Belange leider versagt hat. Wenn wir diese Feststellung machen, müssen wir aber auch die Gründe hierfür kennen. Versagt hat dieser Weg nicht nur darum, weil in einzelnen Kantonen in der langen Zeit, die ihnen zur Verfügung stand, nichts oder nur Ungenügendes gemacht worden ist, sondern vor allem auch darum, weil auf kantonaler Basis der Finanzausgleich zwischen den Kassen nicht spielen kann und weil unterschiedliche kantonale Regelungen den Erfordernissen der neuzeitlichen Mobilität des Arbeitnehmers nicht mehr entsprechen. Es konnte nun gerade in der letzten Zeit festgestellt werden, dass in verschiedenen Kantonen, die sich mit ausgesteuerten Arbeitslosen beschäftigen müssen, d. h. mit Personen, die den jährlichen Höchstanspruch ausgeschöpft haben, die Arbeitslosenfürsorge auch in den Vordergrund tritt. Dort stellen sich nun ähnliche Probleme wie bei der Arbeitslosenversicherung selber. Im Kanton

Zürich beispielsweise denkt man daran, Arbeitslosenhilfe nur zu entrichten, wenn der Empfänger seit mindestens zwei Jahren ununterbrochen im Kanton Zürich wohnhaft ist, also eine Karenzfrist für Ausserkantonale. Das Problem des Ausgleichs zwischen den Kantonen, der Mobilität des heutigen Arbeitnehmers spielt also genau gleich in die Arbeitslosenfürsorge hinein wie in die Arbeitslosenversicherung. Die Arbeitslosenversicherung und die Arbeitslosenfürsorge bilden daher meiner Auffassung nach ein einziges Paket. Sie sollten daher auch in der nun kommenden Gesetzgebung zusammen und sofort geregelt werden.
Ein zweiter Punkt betrifft ein Problem, das mir im Zusammenhang mit der Botschaft des Bundesrates aufgefallen ist. In der Botschaft wird nämlich gesagt – wie es der Kommissionspräsident ebenfalls erwähnt hat –, dass den bisherigen Kassenträgern zwei Drittel ihres Vermögens überlassen werden sollen, und zwar heisst es dort «für soziale Zwecke». Der verbleibende Drittel soll als Betriebskapital von den Kassen weiter verwaltet werden. Da sind nun allerdings beträchtliche Vermögen vorhanden. Ende 1970 verfügten die Arbeitslosenkassen der Schweiz über ein Vermögen von 512,5 Millionen Franken. Leider kenne ich die neueren Zahlen nicht. Die Vermögenswerte der Kassen schmelzen allerdings in der letzten Zeit zusammen wie der Schnee in der warmen Märzsonne unseres Hochgebirges. Es kann aber nicht bestritten werden, dass diese Gelder damit ihrer eigentlichen Zweckbestimmung entzogen werden. Welchen sozialen Zwecken sollen sie künftig dienen? Wäre die weitere Verwendung für die Arbeitslosigkeit nicht gerade der erste und zugleich der soziale Zweck, dem diese Gelder dienen sollten.
Es ist hier bereits erwähnt worden, unsere Arbeitslosenversicherung werde in der jüngsten Zeit sehr oft angegriffen, und es werde ihr der Vorwurf gemacht, dass sie lediglich Symptome bekämpfe und alle möglichen Missbräuche in Kauf nehme. Ich möchte nicht so weit gehen. Ich glaube, es ist richtig, wenn unsere Behörden die drohende soziale Unrast gefährlicher einschätzen als Defizite der Arbeitslosenkassen und Ungerechtigkeiten bei der Auszahlung der Teilarbeitslosenentschädigung. Es scheint mir aber doch wichtig zu sein, dass in dieser Eintretensdebatte auf dieses Problem verwiesen wird schon im Hinblick auf die kommende Abstimmung. Es sollte klar zum Ausdruck gebracht werden, dass die künftige Gesetzgebung dieses Problem an die Hand nehmen wird und dass unter Umständen beispielsweise auch an die Genehmigungspflicht für Kurzarbeit gedacht ist. Wenn das beste Mittel gegen den Missbrauch die Arbeitsbeschaffung ist, so können wir uns doch nicht nur auf diese Massnahme beschränken. Mit diesen Ausführungen möchte ich erklären, dass ich selbstverständlich für Eintreten bin, dass ich aber doch die Fragen gerne abgeklärt hätte.

Knüsel: Zwei, drei Fragen zum ganzen Problemkreis des Verfassungsartikels.
Ich glaube, die Verhältnisse liegen doch so, dass der bisherige Verfassungsartikel aus der damaligen geschichtlichen Entwicklung heraus entstanden ist. Dieser Verfassungsartikel hat die öffentlichen Kassen, die einseitigen und die paritätischen Kassen, gewährleistet. Das geltende Gesetz des Bundes stützt sich auch auf diesen Verfassungsartikel ab, und ich glaube, es wäre müssig, heute darüber zu urteilen, ob das bisherige System ein glückliches oder ein schlechtes war. Sicher ist eines, und das müssen wir heute doch ziemlich stark büssen: Zu viele Kassen und insbesondere zu kleine Kassen erhöhen den Verwaltungsaufwand, und zwar sowohl in guten wirtschaftlichen Zeiten wie auch in Zeiten der Rezession. Zum anderen: Dieser grosse Aufwand bedingt auch unverhältnismässig grosse Prämien, wobei diese Prämien je nach Gefahrenstufe des Arbeitnehmers abgestuft werden. Bei diesem System, wenn nun vornehmlich die von Arbeitslosigkeit bedrohten Arbeitnehmer diese Versicherung decken müssen mit ihren Prämien, kann es nicht verwundern, wenn diese Prämien den effektiven Verhältnissen nicht angepasst sein können, denn wer geht heute massenweise in die Kasse hinein? Jeder, der sich von dieser Arbeitslosigkeit bedroht fühlt oder zum mindesten bedroht fühlen könnte, der andere zweifelsohne wenigstens vorläufig noch nicht. Ich glaube, dieser Umstand allein verpflichtet und zwingt uns, eine Lösung anzubieten, die der heutigen Zeit und insbesondere der Zukunft im sozialpolitischen Bereich, im familiären Bereich aus der Sicht des Arbeitgebers und Arbeitnehmers gerecht zu werden vermag. Ich hatte ebenfalls Gelegenheit in dieser Expertenkommission mitzuwirken, die unter dem Vorsitz von Herrn Direktor Bonny vom BIGA gearbeitet hat. Ich bin für meinen Teil zum Schluss gekommen: Schneller und speditiver kann eine Kommission nicht arbeiten, als dies unter dem Vorsitz von Herrn Direktor Bonny geschehen ist. Denn wir dürfen doch auch eines nicht vergessen: Es ist noch nicht allzu lange her, als man auf Bundesebene die damalige Lösung verworfen hat mit der Ueberlegung, sie sei zu zentral organisiert. Die Lehren, die man daraus gezogen hat unter komplett anderen Verhältnissen sind jene, dass alles, was ins Gebiet der Administration der Leistungen geht, zentral durchgeführt wird, während die Fürsorge, die Vorsorge und die Leistungen dezentral gestaltet werden.

Ich möchte zu einigen Problemen, nachdem wir in unserem Kanton bei der Einführung des totalen Obligatoriums einige Schwierigkeiten erhalten haben, Stellung nehmen. Meine erste Frage geht dahin: Denkt man daran, alle bestehenden Arbeitslosenversicherungskassen: a) die öffentlichen, b) die paritätischen und c) die einseitigen Kassen so, wie sie heute bestehen, zu belassen? Auf Seite 14 der *sehr guten Botschaft ist festgehalten*: «*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 solchen Verwaltungsaufwand, weil die zeitraubenden Tätigkeiten, wie Beitragseinzug, Mahnungen und Mutationen entfallen.» Man wird offenbar die Auffassung haben, dass die bisherigen Kassen bestehen sollen. Ich habe in unserem Grossen Rat versucht, die elf öffentlichen Kassen zu einer einzigen zu verschmelzen, mit der Ueberlegung, der Verwaltungsaufwand werde kleiner, die Transparenz grösser und die Uebersicht über die Stellenangebote transparenter. Man hat mir in dieser veränderten Situation eindeutig zu verstehen gegeben, dass es in der heutigen wirtschaftlich schwierigen Situation zweckdienlicher sei, wenn diese elf öffentlichen Kassen auch in Zukunft wenigstens bis zum Inkrafttreten der Bundeslösung bestehen bleiben, mit der Begründung, dass der Verkehr in der Gemeinde zwischen den Versicherten und der örtlichen Kasse der heutigen Zeit besser angepasst sei. Ich kann mir lebhaft vorstellen, dass bei den heutigen Strukturen der verschieden gelagerten Kassen durch Zuteilung von neuen Aufgaben gegebenenfalls diese Kassen ohne vermehrten Verwaltungsaufwand bestehen können. In den Kantonen wird heute sehr häufig darüber diskutiert, ob die neue *Bundeslösung mit dem Gesetz bereits auf den 1. Januar* 1978 samt der dazu gehörenden Infrastruktur in Kraft gesetzt werden kann.

Ich glaube, die Abstimmung vom Juni wird keine Schwierigkeiten ergeben. Die Not der Zeit spricht eine eindeutige Sprache. Glaubt man von seiten des Bundesrates, dass auf dem normalen Rechtswege diese Möglichkeit besteht, dass bereits auf den 1. Januar 1978 die Gesetzesvorlage mit den dazu gehörenden Verordnungen in Kraft ist, damit das ganze neue Sozialwerk ab 1. Januar 1978 zum Spielen kommt? Ich habe immer etwas den Eindruck, in vielen Kantonen wartet man auf Godot. Man wartet auf Godot, indem man glaubt, dass die dereinstige Bundeslösung das einzig Richtige sei und sie bereits auf den 1. Januar 1978 in Rechtskraft erwachsen könne. Schliesslich eine dritte Frage, die ebenfalls in einigen kantonalen Parlamenten diskutiert worden ist: Besteht die Möglichkeit, nötigenfalls über das Notrecht nach der Volksabstimmung zum Verfassungsartikel das Obligatorium bereits auf den 1. Januar 1977

durchzuführen? Ich hätte einige Bedenken dazu. Nach meinem Dafürhalten wird es notwendig sein, beim zukünftigen Gesetz in den abstrakten Normen zu bleiben, denn das bisherige Gesetz und der Verfassungsartikel zeigen, dass wenn man über allzu vieles legiferiert und zu gut regieren will – vielleicht aus der damaligen Sicht richtig beurteilt –, man in einem späteren Zeitpunkt sich von Gesetzes wegen blockierten Verhältnissen gegenübergestellt sieht. Das haben wir in ganz eindeutiger Weise bis heute erlebt. Das Sinnvollste schiene mir zu sein, wenn in bezug auf die Vorsorge, in bezug auf die Fürsorge und in bezug auch auf die Leistungen die Umschulungs- und Weiterbildungskurse, die unter den Begriff der beruflichen Mobilität zusammengefasst werden – diese ganze Sammlung inklusive der befürchteten Gefahr, es könnte Unfug betrieben werden –, in einem Rahmengesetz die Beweglichkeit für eine zukünftige Praxis offengehalten werden könnten. Ich für meinen Teil komme zum Schluss: Es ist sinnvoller, eine Versicherung zu haben und diese nicht zu benötigen, als gegebenenfalls eine zu brauchen und diese nicht zu besitzen. Wenn auch der Schweizer Bürger den Arbeitslosenversicherungsfranken nicht etwa in der gleichen Parität sieht wie vielleicht beim Wein, so glaube ich werden wir, wenn Not am Mann ist, nicht den Verdacht im Vordergrunde sehen dürfen, es werde Unfug betrieben, sondern es soll ein Solidaritätswerk entstehen, das zu beiden Teilen gleich finanziert wird, denn der Sinn dieses Werkes muss darin bestehen, den Betroffenen und den Schwächeren beizustehen.

In diesem Sinne bin ich für Eintreten.

Bundesrat **Brugger:** Herr Ständerat Graf hat die Bemerkung gemacht, dass man vom Parlament her wenigstens in dieser Frage eher bereit sei, dem Bundesrat zu gehorchen. Ich nehme mit grosser Genugtuung von dieser Feststellung Kenntnis und hoffe, dass sie stimme. Ich hoffe aber auch, dass Sie Ihre Zustimmung nicht aus dieser Geisteshaltung heraus abgeben, sondern weil Sie materiell von der Güte und auch von der politischen Notwendigkeit überzeugt sind. In diesem Zusammenhang danke ich Ihnen für Ihre zustimmenden Voten und auch für das Lob, das Sie vor allem meinen Mitarbeitern vom BIGA gespendet haben. Ich bin froh, wenn hie und da für unsere stark strapazierten Mitarbeiter auch ein Wort des Lobes von seiten des Parlaments abfällt; sie verdienen es.

Ich möchte meine kurzen Ausführungen so einteilen, dass ich nochmals einen kurzen Ueberblick gebe, was wir mit dieser Verfassungsbestimmung wollen und weiter auf die Frage der Missbräuche eintrete, dann die Frage der Dringlichkeit der Realisierung dieses legislatorischen Werkes ausleuchte und weiter noch einige wenige Spezialfragen zu beantworten versuche, die Sie gestellt haben.

Dieser neue Verfassungsartikel 34novies bildet die Rechtsgrundlage zu einem umfassenden System der Arbeitslosenversicherung. Es ist ohne Zweifel so, dass wir hier ein neues, nationales Solidaritätswerk aufbauen, das sich auch rein quantitativ mit anderen, ähnlichen Werken vergleichen lässt. Es wird anzunehmen sein, dass sich die Mitgliederzahlen dieser Arbeitslosenversicherung in der Grössenordnung von 2 Millionen präsentieren werden. Sie bringt eine bundesrechtliche Versicherungspflicht; denn nach heutiger Regelung ist die Einführung des Versicherungsobligatoriums Sache der Kantone, die in gänzlich unterschiedlichem Ausmass davon Gebrauch gemacht haben, oder auch nicht. Durch den neuen Verfassungsartikel sollen nun grundsätzlich alle Arbeitnehmer einem allgemeinen Bundesobligatorium unterstellt werden, wobei es der Gesetzgebung vorbehalten bleibt, allfällige Ausnahmen vorzusehen; Ausnahmen werden notwendig sein. Auch den Selbständigerwerbenden soll unter bestimmten Voraussetzungen der Beitritt ermöglicht werden. Mit der Einführung eines bundesrechtlichen Obligatoriums wird bezweckt, den Versicherungsschutz, der zurzeit etwa zwischen einem Drittel und zwei Fünfteln der Arbeitnehmer umfasst, soweit als nur möglich auszudehnen. Dadurch wird die benötigte breite Solidarität geschaffen und gleichzeitig eine rationellere Durchführung der Versicherung ermöglicht.

Der Versicherungszweck ist klar: Im Vordergrund steht die Sicherung eines angemessenen Erwerbsersatzes bei Arbeitslosigkeit. Aus Mitteln der Arbeitslosenversicherung sollen aber auch Massnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von Arbeitslosigkeit gefördert werden, also auch präventive Massnahmen, wobei wir hier vermutlich eher einschränkende Gesetzesbestimmungen erlassen werden; denn wir können nicht mit der Arbeitslosenversicherung auch noch Strukturpolitik betreiben.

Die Finanzierung: Das neue System wird zu gleichen Teilen durch Beiträge der Arbeitgeber und Arbeitnehmer finanziert. Hier haben wir einen sozialpartnerschaftlichen Konsensus; ich freue mich darüber. Die Beiträge sollen jedoch nicht unbegrenzt ansteigen können. Auf der einen Seite wird das Einkommen nur bis zu einer gewissen Grenze dem Obligatorium unterstellt; auf der anderen Seite wird auch der Beitragssatz begrenzt. Die Regelung des Beitragssatzes wird durch das neue Bundesgesetz erfolgen. Dank der breiten Solidaritäts- und Risikobasis werden die Beiträge aber relativ bescheiden sein. Das Beispiel von Herrn Ständerat Graf: mit diesem einen Prozent können Sie dann auch für einen Weinbauern schattenhalb noch halbieren, weil die Prämien aufgeteilt werden auf beide Seiten. Soweit die vorhandenen Kapitalien und die erhobenen Beiträge für die Auszahlung von Arbeitslosenentschädigungen nicht ausreichen, müssen Bund und Kantone Beistand leisten.

Schliesslich noch das Verhältnis zu den Kantonen und zu den Organisationen der Wirtschaft: Kantone und Organisationen der Wirtschaft werden bei Erlass und Vollzug der Vorschriften mitwirken; die Kantone einmal über ihre kantonalen Arbeitsämter, die in ihrer Funktion gewaltig aufgewertet worden sind – daran wird sich nichts ändern –, dann aber auch durch die Führung ihrer eigenen öffentlichen Kassen. Die bestehenden privaten Kassen – es sind entweder einseitige Kassen, vor allem gewerkschaftlicher Art, oder es sind paritätische, partnerschaftliche Kassen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern – sollen eine andere Aufgabe zugewiesen erhalten. Sie haben bis heute den grössten Teil ihrer Arbeit dadurch getan, dass sie Prämien einziehen, Mahnungen verschicken und die riesige Zahl von Mutationen bewältigen mussten. Das ist nicht gerade eine fruchtbringende und kreative Arbeit! In Zukunft wird der Einzug zentralisiert, und die bestehenden Kassen haben dafür die Aufgabe, die Auszahlungen vorzunehmen, die einzelnen Fälle zu überprüfen und im Sinne eines Votums, das hier gefallen ist, vielleicht auch die menschlichen Aspekte abzudecken; denn Arbeitslosenversicherung bedeutet nicht nur Schutz gegen die wirtschaftlichen Folgen – Arbeitslosigkeit ist auch ein schwerwiegendes menschliches Problem. Ich glaube, dieses Konzept ist wichtig. Ich sage, die Arbeitslosigkeit sei auch ein menschliches Problem: Es bedeutet für den einzelnen sicher eine schwere Belastung, die auch in seelische Bereiche hineingreift. Es ist eine soziale Notwendigkeit, dass wir diese Folgen absichern; darüber kann es keine Diskussion mehr geben. Der Arbeitslose – der unverschuldet Arbeitslose, möchte ich vielleicht vorsichtigerweise sagen – muss wissen, dass die Gemeinschaft, in der er drinsteht, ihn einmal schützt vor den wirtschaftlichen Folgen der Arbeitslosigkeit und dass sie ihn auch als Glied dieser Gesellschaft ernst nimmt und ihn nicht diskriminiert. Das ist der Sinn dieses Verfassungsartikels.

Es ist wohl richtig, anschliessend an diese generellen Bemerkungen auf die Frage der Missbräuche kurz einzutreten, weil da ganze «stories» geschrieben werden. Es gibt natürlich Missbräuche – was kann nicht missbraucht werden? Individuell ist das Verhalten nicht aller Arbeitslosen so, wie man das als ideal bezeichnen könnte oder möchte. Es fehlt einmal die berufliche Mobilität: Man will unter keinen Umständen eine andere Beschäftigung annehmen als

diejenige, die man gelernt oder angelernt hat. Es fehlt vor allem da und dort die geographische Mobilität: Man will dort bleiben, wo man bis anhin eben sein Lebenszentrum hatte. Es gibt auch gewisse Fälle von Bequemlichkeit, von Faulheit und von Arbeitsscheu; auch das ist uns bekannt. Der Mensch ändert sich in den Grundzügen seines Charakters nämlich nicht dadurch, dass er arbeitslos wird. Es gibt dann noch Fälle – wenn ich schon diese Kategorien aufzähle – von Schwarzarbeit, wo also Bezüger von Arbeitslosenversicherung sich daneben ein nettes zusätzliches Einkommen beschaffen können. Ich möchte diese Dinge weder aufblähen noch vergröbern; nach unseren Feststellungen handelt es sich hier immer um Ausnahmen. Ich möchte bei dieser Gelegenheit einmal deutlich und mit Nachdruck festhalten: Nach unseren Erfahrungen und auch nach den Erfahrungen der meisten kantonalen Arbeitsämter will der grösste Teil unserer Arbeitslosen arbeiten und nicht stempeln.

Was die geographische Mobilität betrifft, muss man – glaube ich – diese Fälle sehr individuell und auch mit einem gewissen Einfühlungsvermögen behandeln. Es ist nicht so einfach, jemanden in eine andere Region dieses Landes zu verpflanzen, hauptsächlich, wenn er eine Familie und Kinder hat. Wir haben die Arbeitsämter angewiesen, hier flexibel zu bleiben, die Fälle individuell zu behandeln und nicht nach Schema F, auch nicht mit Brutalität. Hingegen haben wir die Auffassung, dass dort, wo die Arbeitswilligkeit fehlt und man sich nicht vermitteln lassen will – nicht aus *begründeter Ursache, sondern weil man nicht arbeiten will* –, mit aller Strenge durchgegriffen werden soll. Die heutige gesetzliche Grundlage erlaubt nicht eine Zwangszuweisung an einen Arbeitsplatz – wir sind nicht in einem Zwangsstaat –, sondern sie erlaubt es, den Bezug der Arbeitslosengelder für eine gewisse Zeit zu sperren. Das ist eine sehr «nahrhafte» Sanktion.

Zum vierten Punkt, zur Schwarzarbeit: Hier sind die gesetzlichen Grundlagen in den Strafbestimmungen gegeben; denn hier geht es um einen widerrechtlichen Bezug einer Unterstützung, die einem eben nicht zukäme. Da treten die Sanktionen – es sind vor allem Bussen – in Kraft.

Einige Schwierigkeiten bereitet uns auch die Kurzarbeit. Die Einführung von Kurzarbeit hängt natürlich nicht vom Arbeitnehmer ab, sondern ist ein unternehmerischer Entscheid. Was die Arbeitnehmer betrifft, gibt es einzelne Leute, die Stellen mit Kurzarbeit vorziehen, weil sie offenbar mit der zusätzlichen Freizeit etwas anfangen können. Es kommt auch vereinzelt vor, dass man glaubt, in einem Betrieb ohne Kurzarbeit geradezu einen Rechtsanspruch darauf zu haben, dass am angestammten Platz für einige Zeit eine Arbeitszeitverkürzung im Sinne von Kurzarbeit eingeführt wird. Das alles gibt es. Im allgemeinen aber ist auch hier festzustellen, dass doch ein Gefühl der Erleichterung durch die Belegschaften hindurchgeht, wenn angekündigt wird, die Kurzarbeit könne wieder aufgehoben werden. Also eine absolut gesunde Reaktion; man soll auch hier nicht übertreiben.

Mehr Schwierigkeiten bereitet uns die Beurteilung der Kurzarbeit im unternehmerischen Bereich. Sicher wird es vorkommen, dass in vereinzelten Fällen bei Kurzarbeit geblieben wird, obwohl voll gearbeitet werden könnte. Es mag sein, dass da und dort ein Unternehmen sich mit Kurzarbeit durch eine schwierige Phase der Umstellung gewissermassen «hindurchseucht», weil ihm diese Kurzarbeit eine Kürzung der Produktionskosten – vor allem der Lohnkosten – erlaubt. In diesen Fällen sollte man – möchte ich sagen – nicht zu kleinlich sein. Unter Umständen ist ein Ueberbrücken einer solchen Durststrecke, selbst wenn Sie teilweise von der Arbeitslosenversicherung bezahlt wird, volkswirtschaftlich nicht so dumm, sondern sogar erwünscht, weil es beiträgt zur Erhaltung von Arbeitsplätzen. Das liegt auch im Sinne einer Präventivmassnahme, wenn Sie so wollen.

Wie könnte man Missbräuche der Kurzarbeit von Unternehmerseite her bekämpfen? Es gäbe eine Methode, nämlich die Einführung einer allgemeinen Bewilligungspflicht. Wir zögern, diese Bewilligungspflicht einzuführen. Dazu müsste vorerst eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden. Es braucht natürlich eine ausserordentlich sorgfältige Untersuchung, die in tiefste Bereiche des Unternehmens hineingeht, wenn man feststellen soll: Ist nun aufgrund der Ertragslage der Unternehmung, aufgrund des Arbeitsvorrates und der Aussichten für die Zukunft – aber auch aus anderen Gründen – Kurzarbeit gerechtfertigt oder nicht? Das bedeutet einen sehr schweren Eingriff, der wohl nur mit einem Stab besonders geschulter staatlicher Spezialisten überhaupt durchgeführt werden könnte.

Wir haben nun eine andere Lösung gewählt, die vielleicht so etwas wie ein Experiment darstellt. Sie kennen die neue Regelung: Wir haben die Möglichkeit zu Kurzarbeit um ein halbes Jahr auf 18 Monate verlängert, gleichzeitig aber die Bestimmung eingeführt, dass innerhalb von 24 Monaten mindestens 6 Monate voll gearbeitet werden muss. Bis jetzt scheint diese Lösung richtig zu sein. Sie wird auch von den Unternehmerverbänden (die ja gleichfalls keine Freude haben am Missbrauch der Kurzarbeit) begrüsst; sie glauben, das sei eine gute Lösung. Wir wollen sehen, welches die Auswirkungen sind. Wir haben also nicht einfach nichts getan, sondern im Gegenteil noch etwas anderes vorgekehrt: Gewissermassen sozialpartnerschaftlich haben wir die Spitzen der Gewerkschaften und Unternehmerverbände eingeschaltet, um dort, wo ein offensichtlicher Missbrauch der Kurzarbeit vorliegt, zu intervenieren. Persönlich glaube ich, das sei eine der besten Methoden, um Missbräuche zu bekämpfen. – Soviel zu diesen Missbräuchen. Ich wiederhole: Ich gebe zu, dass unsere Lösung der Arbeitslosenversicherung eher grosszügig ist. Der Bundesrat steht zu dieser grosszügigen Haltung, weil schon die heutige Ordnung, die gar nicht so schlecht ist, wesentlich dazu beigetragen hat, soziale Spannungen zu vermeiden. Sie ist auch konjunkturpolitisch richtig; wir haben natürlich konjunkturpolitisch gesehen ein ganz grosses Interesse an der Erhaltung einer gewissen Kaufkraft auch jener Schicht unserer Bevölkerung, die von der Arbeitslosigkeit betroffen wird. Ich glaube, wir sind an sich sowohl quantitativ als auch qualitativ auf dem richtigen Weg. Ich bitte Sie noch einmal, Einzelfälle nicht zu typisieren oder zu einer allgemeinen Situation hochzustilisieren.

Die dritte Frage, die Sie interessiert, geht dahin: Wie rasch können wir diesen Verfassungsartikel, den wir im Juni zur Abstimmung bringen werden, realisieren? Dazu kann ich sagen: Die Arbeitslosigkeit ist in unserem Lande in den letzten Monaten ausserordentlich stark angestiegen. Jetzt scheint sich eine Verflachung der Zuwachsrate anzudeuten. Wir hoffen, das werde anhalten. Aber mit einer völligen Umkehr der Situation ist in nächster Zeit ganz sicher nicht zu rechnen, und zwar deswegen, weil wir in den Unternehmungen unserer Wirtschaft vielerorts sehr grosse, unausgenützte Personalreserven haben; man entlässt die Leute nicht, aus sozialer Rücksichtnahme auf seine Belegschaft, man will sie aber auch aus ökonomischen Ueberlegungen zusammenhalten, um dann bereit zu sein, wenn die Wirtschaft wieder anzieht. Bis diese Reserven wieder ausgefüllt werden, braucht es schon eine wesentliche Steigerung der wirtschaftlichen Aktivitäten. Wir werden also mit Arbeitslosigkeit noch auf längere Sicht rechnen müssen.

Im Jahre 1975 wurden insgesamt rund 200 Millionen Franken – ich wiederhole: 200 Millionen Franken – an Arbeitslosenentschädigungen ausgerichtet. Allein im November waren es über 34 Millionen und im Dezember über 55 Millionen Franken. Auch wenn es gelingen sollte, die Entwicklung auf diesem Stande zu stabilisieren, so würde das nach Abzug der saisonbedingten Spitzen – wir befinden uns momentan nicht in einer beschäftigungsintensiven Zeit – für das Jahr 1976 Ausgaben von 400 bis 500 Millionen Franken bedeuten. Wir haben aber trotz allen günstigen oder freundlichen Indikatoren keinerlei Garantie dafür, dass sich die Lage auf dem Arbeitsmarkt wirklich stabili-

siert und nicht weiterhin verschlechtert. Natürlich machen mir diese Zahlen Sorgen, es sind schon enorme Summen. Das Gesamtvermögen der Kassen betrug per Ende 1975 nur etwa rund 500 Millionen. Der Kassenausgleichsfonds weist noch etwa 200 Millionen Franken auf. Wir müssen daher vordringlich nach Mitteln und Wegen suchen, um die sich abzeichnenden finanziellen Schwierigkeiten, die auftreten könnten, zu überwinden, sonst kommen der Bund und die Kantone entsprechend stark zum Handkuss. An sich kann keine Kasse Pleite machen. Wir haben ein gesetzlich geregeltes Finanzierungssystem, bei dem in Notlagen die Last immer mehr auf die öffentliche Hand verschoben wird. Ich frage mich, wo wir dieses Geld dann noch hernehmen angesichts unseres strapazierten Bundeshaushaltes.

Aus diesem Grunde – ich habe das bereits im Dezember in Nationalrat angekündigt – soll versucht werden, wenigstens einzelne Teile der Neukonzeption vorzuziehen. Dabei geht es natürlich insbesondere um die Einführung des bundesrechtlichen Versicherungsobligatoriums nach dem positiven Ausgang der Volksabstimmung. Das müsste wohl mit dringlichem Recht geschaffen werden, aufgrund von Artikel 89bis (nicht Alinea 3, wir hätten ja dann eine verfassungsmässige Grundlage). Es wäre eine dringliche intrakonstitutionelle Massnahme, die nur dem fakultativen Referendum unterstehen würde. Ich habe dem BIGA den Auftrag gegeben, ein Modell auszuarbeiten, das es erlauben würde, gewisse Teile der Neukonzeption schon auf den 1. Januar 1977 in Kraft zu setzen; denn das Gesetz braucht im normalen Verfahren natürlich mehr Zeit. Es handelt sich da auch um eine politisch so brisante Sache – vor allem auch im Verhältnis Bund/Kantone –, dass wir ein solches Gesetz nicht im Schnellverfahren durchpeitschen können. Aber ein paar unbestrittene, wichtige materielle Grundsätze liessen sich sicher vorzeitig in Kraft setzen. Nachher können wir dieses Gesetz in aller Ruhe ausarbeiten und Sie können es auch in aller Ruhe politisch behandeln. Das bedingt nun eine weitere Par-force-Leistung meiner Leute im BIGA; denn es ist gar nicht so einfach, ein Uebergangssystem, eine Teilinkraftsetzung aus dem Boden zu stampfen, weil sie ja auch die gesamten administrativen Einzugsstrukturen schaffen müssen. Sie müssen den zentralen Fonds und eine Reihe grundsätzlicher und rudimentärer Bestimmungen über die Verteilung dieser Gelder schaffen. Das versuchen wir also heute. Ich hoffe, dass es gelingt. Es ist kein absolutes Versprechen, das ich Ihnen abgeben kann; die Vorarbeiten sind noch zu wenig weit gediehen, als dass ich das schon heute beurteilen könnte. Wir tun unser Möglichstes – aus einer gewissen Notlage heraus, vor allem im finanziellen Bereich, aber auch deshalb, weil nun wirklich jedermann versichert sein sollte. Das ist immer noch gänzlich unterschiedlich, je nach den Kantonen.

Nun zur anderen Frage von Herrn Ständerat Knüsel: Wann kann die Ablösung des heutigen Gesetzeswerkes vor sich gehen? Ich glaube unser «timing» auf den 1. Januar 1978 ist richtig. Diese Frist einzuhalten, sollte möglich sein. Wenn wir nun aber einen Teil der neuen Konzeption um ein Jahr vorziehen müssten, so könnte unter Umständen für den Rest diese Frist nicht ausreichen. Wir würden voraussichtlich ein Jahr mehr benötigen, was indessen den Vorteil hätte, dass dieser Rest unter etwas geringerem Zeitdruck erarbeitet werden könnte.

Schliesslich noch die Beantwortung einiger weiterer Fragen. Ihr Kommissionsreferent, dem ich bestens danken möchte für die klare Darstellung dessen, was wir wollen, spricht vom wiehernden Amtsschimmel, weil bei der Lösung der menschlichen Probleme mehr Tinte fliesse als menschliches Mitverständnis. Darf ich Sie darauf aufmerksam machen, dass wir heute 87 private Kassen haben. Man müsste also diesmal sagen, der «Privatschimmel» könne auch wiehern! Wir haben hie und da den Eindruck, dass bei den öffentlichen Kassen nicht selten mehr Intuition und Fingerspitzengefühl für die Behandlung schwieriger Fälle vorhanden ist, als da und dort bei einzelnen privaten Kassen.

Herr Ständerat Weber hat das Elternjahr erwähnt: Ich bin froh, dass Sie keinen Antrag mehr stellen. Es ist selbst von den Befürwortern des Elternjahres im Nationalrat zugegeben worden, dass es sich dabei um ein absolut artfremdes Element handelt. Zudem braucht es für die Einführung der Mutterschaftsversicherung keine zweite Verfassungsbestimmung; wir haben bereits den Artikel 34quinquies Absatz 4, der also lautet: «Der Bund wird auf dem Wege der Gesetzgebung die Mutterschaftsversicherung einrichten.» Voilà!

Herr Ständerat Muheim: Ihre Interpretation des Verhältnisses von Artikel 31quinquies (Wirtschaftsartikel) und dem neuen Artikel 34novies entspricht auch unserer Interpretation. Im einen Fall haben wir Globalmassnahmen wirtschaftspolitischer Natur, im anderen Fall gezielte Individualmassnahmen. Dass das offenbar auch frühere Staatsrechtler so beurteilt haben, geht schon daraus hervor, dass wir auch in der heutigen Verfassung beides getrennt regeln, also den Artikel 31quinquies haben und daneben noch eine Bestimmung über die Arbeitslosenversicherung. Dazu möchte ich noch etwas Ergänzendes sagen: Es gibt darüber hinaus noch zwei weitere Argumente. In der heutigen Fassung spricht man von «eingetretener Arbeitslosigkeit». Wir möchten diese Aufgabe nun doch etwas weiterziehen (also auch ein materieller Unterschied) und Präventivmassnahmen für technologische, für strukturelle Arbeitslosigkeit miteinbeziehen, die vielleicht noch nicht in so starkem Ausmasse vorhanden ist, die man aber auf sich zukommen sieht.

Eine zweite Detailbemerkung: Die Massnahmen aus Artikel 31quinquies richten sich an den Bund, während die Massnahmen aus der Arbeitslosenversicherung sich schwergewichtig an die Sozialpartner richten. Es ist also auch ein anderer Adressat vorhanden.

Herr Ständerat Guntern, wegen dem Föderalismus: Ich möchte jetzt den Kantonen keine Vorwürfe machen, dass sie von ihren Kompetenzen nur unterschiedlich Gebrauch gemacht haben. Es war ausserordentlich schwierig, in Zeiten der Hochkonjunktur auf dem Gebiete der Arbeitslosenversicherung etwas zu realisieren. Ich mache höchstens jenen Kantonen Vorwürfe, die auch, als die Rezession schon da war, es nur schwer begreifen wollten, dass endlich zu handeln sei. Den Kantonen bleibt auch so noch allerlei. Sie haben die öffentlichen Kassen zu führen und sie haben die Fürsorge für Sonderfälle, für Härtefälle, für ausgesteuerte Arbeitslose zu betreuen. Das ist Sache der Kantone. Das ist etwas von der Substanz, die im Rahmen des Föderalismus auch heute noch den Kantonen geblieben ist – die Individualfürsorge. Ich glaube, es ist eine vernünftige Aufgabenteilung, dass der Bund die grossen Sozialwerke betreut und zum grossen Teil auch finanziert, und dass die Kantone ihrerseits die Individualfürsorge übernehmen. Das sollte der Bund nicht auch noch an sich reissen. Es liegt auch nicht im Wesen der individuellen Betreuung, dass sie zentral gemacht wird.

Sie stossen sich daran, dass die Kassen nur zwei Drittel der bisherigen Vermögen nach dem Modell der Expertenkommission behalten können und ein Drittel abgeliefert werden soll. Ich finde das eine grosszügige Regelung. Uebrigens befürchte ich, dass das ein Hornbergerschiessen ist, weil im Zeitpunkt, wo die Ablieferung vollzogen werden soll, vermutlich die meisten dieser Kassen sowieso leer sind. Es handelt sich auch nicht um eine Zweckentfremdung. Diese Mittel gehen in den zentralen Ausgleichsfonds, der dazu da ist, die unterschiedlichen Risiken zu harmonisieren. Es besteht natürlich nirgends ein individueller Anspruch eines Kassenmitgliedes auf einen Teil dieses Kassenfonds. Das ist gar nicht möglich, weil ein Teil dieser Mitglieder, die früher einbezahlt haben, nicht mehr da sind. Ich glaube, so weit kann man die Gleichmacherei nicht treiben. Wir sind da in guten Schuhen.

Die letzte Frage von Herrn Ständerat Knüsel: Werden die alten Kassen belassen? Grundsätzlich ja, ich habe vorhin ihre neue Funktion umschrieben. Aber wir haben natürlich auch heute noch eine Reihe von Kassen, bei denen man

sich fragen muss: Sind sie der neuen Aufgabe gewachsen; haben sie auch eine gewisse Grösse, so dass sie ihre Aufgabe rationell durchführen können? Ich möchte sagen, es ist nicht ausgeschlossen, dass hier ein gewisser Zusammenschluss im Sinne einer Güterzusammenlegung stattfindet; aber die alten Kassen haben grundsätzlich eine wichtige Funktion auch in Zukunft zu erfüllen. Uebrigens zeigt es sich – das möchte ich den beiden anwesenden Mitgliedern der Expertenkommission sagen –, dass bei der heutigen Belastung diese Dezentralisierung in der Betreuung der einzelnen Mitglieder ausserordentlich wertvoll, ja sogar notwendig ist. Wir sind auch hier auf dem rechten Weg.
Das sind die Fragen. Nochmals danke ich Ihnen für Ihre Zustimmung zu den Anträgen des Bundesrates. Ich bitte Sie, einzutreten.

Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen
Le Conseil passe sans opposition à la discussion des articles

Titel und Ingress und Ziff. I, Ingress
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Titre et préambule et ch. I, préambule
Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Art. 34novies
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Art. 34ter Abs. 1 Buchst. f und Abs. 3
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates (Aufhebung)

Art. 34ter al. 1 let. f et al. 3
Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil national (abrogation)

Angenommen – Adopté

Ziff. II
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Ch. II
Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble
Für Annahme des Beschlussentwurfes 35 Stimmen (Einstimmigkeit)

An den Nationalrat – Au Conseil national

75.067

Internationaler Fernmeldevertrag. Genehmigung Télécommunications. Approbation de la convention

Botschaft und Beschlussentwurf vom 11. August 1975 (BBl II, 1081)
Message et projet d'arrêté du 11 août 1975 (FF II, 1093)
Beschluss des Nationalrates vom 17. Dezember 1975
Décision du Conseil national du 17 décembre 1975

Antrag der Kommission
Eintreten

Proposition de la commission
Passer à la discussion de l'article

Andermatt, Berichterstatter: 20 souveräne Staaten Europas, darunter auch die Schweiz, gründeten im Jahre 1865 die Welttelegrafenunion und unterzeichneten den ersten internationalen Telegrafenvertrag. Aus der Welttelegrafenunion wurde im Laufe der Jahre die Internationale Fernmeldeunion, und der Internationale Telegrafenvertrag wurde durch den Internationalen Fernmeldevertrag ersetzt. Heute zählt die Organisation 146 Mitglieder. Afrika verfügt über 44, Asien und Australien über 37, Amerika über 27, Westeuropa über 26 und Osteuropa über 12 Stimmen. Seit der Gründung hat die Internationale Fernmeldeunion ihren Sitz in der Schweiz, zuerst in Bern, seit 1948 in Genf. Der vorliegende Fernmeldevertrag wurde 1973 von den Regierungsbevollmächtigten an der Plenarkonferenz von Malaga-Torremolinos abgeschlossen und ist auf den 1. Januar 1975 in Kraft getreten. Nach Artikel 4 des Vertrages hat die Internationale Fernmeldeunion den Zweck, a) die internationale Zusammenarbeit im Hinblick auf die Verbesserung und den zweckmässigen Einsatz der Fernmeldeeinrichtungen aller Art zu erhalten und auszubauen; b) die Entwicklung technischer Mittel und ihre wirksamste Auswirkung zu fördern, um die Leistung und die Verwendungsmöglichkeiten der Fernmeldedienste zu steigern und diese Dienste so weit wie möglich der Oeffentlichkeit zugänglich zu machen, und c) die Bemühungen der Nationen, diese Ziele zu erreichen, miteinander in Einklang zu bringen. Ergänzt wird dieser Vertrag durch drei Anhänge. Ferner hat die Konferenz sechs Zusatzprotokolle angenommen. Ein Teil der Mitglieder hat noch ein fakultatives Zusatzprotokoll über das Schiedsgerichtsverfahren unterzeichnet, das ebenfalls der Genehmigung durch die Bundesversammlung bedarf. Seit Jahren sind Bestrebungen im Gange, den Vertrag durch eine Satzung zu ersetzen. Aenderungen wären dann nur noch mit einem qualifizierten Mehr möglich. Gegen eine solche Lösung sind vorläufig noch vor allem die Neumitglieder der Union.

Die Schweiz hat heute an die Ausgaben von rund 47 Millionen Franken einen jährlichen Beitrag von etwa 1,1 Millionen Franken zu bezahlen. Da der Sitz der Organisation in Genf ist, bleibt ein grosser Teil der Auslagen der Fernmeldeunion in unserem Lande. Die Rechnungsführung der Fernmeldeunion wird durch die Eidgenössische Finanzkontrolle laufend überprüft.

Nach den Auskünften, die wir von den schweizerischen Delegierten erhalten haben, klappt die Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten auf technischem Gebiet gut. Man ist allgemein um eine gute Zusammenarbeit bemüht. Schwierigkeiten entstanden für die Schweiz und bestehen heute noch in der Zuteilung von Mittelwellenfrequenzen. Unsere Vertreter hoffen auch hier, mit der Zeit Erfolg zu haben, vor allem dann, wenn noch mehr Länder bereit wären, sich einem Schiedsgerichtsverfahren, wie es von der Schweiz befürwortet wird, zu unterziehen.

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdruckschriften
Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées
Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali

Bundesverfassung (Arbeitslosenversicherung)

Constitution fédérale (assurance-chômage)

In Dans In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr Année Anno	1976
Band Volume Volume	I
Session Session Sessione	Frühjahrssession Session de printemps Sessione primaverile
Rat Conseil Consiglio	Ständerat Conseil des Etats Consiglio degli Stati
Sitzung Séance Seduta	02
Geschäftsnummer Numéro d'objet Numero dell'oggetto	75.076
Datum Date Data	02.03.1976 - 08:00
Seite Page Pagina	10-20
Ref. No	20 004 720

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.
Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.
Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.

75.076

Bundesverfassung (Arbeitslosenversicherung)
Constitution fédérale (assurance-chômage)

Siehe Seite 10 hiervor — Voir page 10 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 11. März 1976
Décision du Conseil national du 11 mars 1976

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Beschlussentwurfes 32 Stimmen (Einstimmigkeit)

An den Bundesrat – Au Conseil fédéral

75.498

Interpellation Grosjean. Uhrenindustrie. Forschung
Industrie horlogère. Recherche

Wortlaut der Interpellation vom 17. Dezember 1975

Der Kanton Neuenburg ist heute die von der weltweiten Krise am meisten betroffene Gegend der Schweiz. Seine Wirtschaft, weitgehend auf den Exportausgerichtet, leidet unter der allgemeinen Rezession ebenso wie unter dem zu hohen Frankenkurs. Mehr noch als für andere gilt dies für die Uhrenindustrie, die im Kanton Neuenburg noch immer einen von zwei Arbeitnehmern beschäftigt und die 97 Prozent ihrer Produktion exportiert.

Man muss auch darauf hinweisen, dass sich der Industrie auf dem Gebiet der Zeitmessung neue technische Möglichkeiten eröffnen. Im Bereich der Elektronik haben die Vereinigten Staaten einen gewissen Vorsprung, weil sie sich die Forschungsvorhaben, die für militärische Zwecke und für die Raumfahrt unternommen wurden, haben zunutze machen können.

Unser Rückstand kann jedoch, entgegen den Behauptungen einiger Schwarzseher, recht schnell aufgeholt werden, wenn die Anstrengungen für die Forschung verstärkt werden. Es erscheint mir aber bedenklich, die Sorge für die Investitionen in diesem Bereich allein der Privatindustrie zu überlassen, kann doch die ausländische Industrie auf staatliche Unterstützung zählen.

Im Rahmen des Bundesprogramms zur Wiederankurbelung und zum Kampf gegen den Rückgang der Wirtschaft könnte der Uhrenindustrie wirksam geholfen werden, indem die Forschung finanziell unterstützt wird. Dadurch liesse sich die Forschung beschleunigen und ausweiten. Diese Massnahmen der öffentlichen Hand müssten jedoch besser koordiniert werden, um ein Zersplittern der Anstrengungen und Wiederholungen zu verhüten.

Ist der Bundesrat bereit, die Uhrenindustrie im hier skizzierten Rahmen zu unterstützen?

Texte de l'interpellation du 17 décembre 1975

Le canton de Neuchâtel est actuellement la région la plus touchée de Suisse par la crise mondiale. Son économie, orientée essentiellement vers l'exportation, souffre de la récession générale, comme du cours trop élevé du franc. C'est le cas plus particulièrement de l'industrie horlogère qui occupe encore une personne active sur deux dans le canton et qui exporte le 97 pour cent de sa production.

Il faut relever aussi que des techniques nouvelles s'ouvrent pour l'industrie des garde-temps. Dans le domaine de l'électronique, les Etats-Unis ont une certaine avance car ils ont bénéficié de recherches entreprises à des fins militaires et spatiales.

Contrairement à ce qu'affirment certains esprits pessimistes, notre retard technologique peut être assez rapidement comblé si l'effort pour la recherche est accru. Il paraît difficile de laisser au seul secteur privé le soin d'investir dans ce domaine puisque l'industrie étrangère peut compter sur l'assistance de l'Etat.

Dans le programme de relance de la Confédération pour lutter contre le ralentissement économique, une aide efficace pourrait être apportée à l'industrie horlogère en subventionnant la recherche, ce qui permettrait d'en accélérer le rythme et d'en augmenter l'éventail. L'intervention des pouvoirs publics devrait être subordonnée à une coordination meilleure, afin d'empêcher les efforts dispersés et les répétitions.

Le Conseil fédéral est-il disposé à aider l'industrie horlogère dans le cadre ainsi esquissé?

Mitunterzeichner – Cosignataires: H. Aubert, Luder, Péquignot (3)

M. **Grosjean:** Dans son exposé du 10 mars 1976 concernant les Grandes lignes de la politique gouvernementale, le président de la Confédération, M. Rudolf Gnägi, a relevé avec raison que notre pays subit actuellement la plus forte récession depuis la fin de la seconde guerre mondiale. Toutes les régions ne sont pas frappées de la même manière et une distinction doit être faite entre les différentes branches de l'économie. Le malheur ne frappe donc pas uniformément. Tel secteur basé sur l'importation bénéficie de la haute valeur de notre franc qui permet d'acheter à bon marché les produits de l'étranger; tel autre tire profit du refuge que constitue la Suisse contre l'inflation, la manipulation des monnaies, les turbulences politiques.

Dans ce kaléidoscope, la canton de Neuchâtel est actuellement la région la plus touchée de Suisse par la crise. Son taux de chômage ne laisse aucun doute à ce sujet. Pourtant, sa population et ses cadres n'ont nullement démérité. Mais son économie, dirigée essentiellement sur l'exportation, souffre de la récession mondiale comme du cours trop élevé du franc suisse. Malgré les efforts de diversification qui ont porté des fruits, c'est encore l'industrie horlogère qui occupe une personne sur deux au sein de la population active neuchâteloise. Durant les années 30, c'était les deux tiers des travailleurs qui dépendaient de l'horlogerie et des activités parahorlogères. Avec ses produits vendus à l'étranger à raison de 97 pour cent et avec une monnaie qui a renchéri dans la zone dollar de 45 pour cent, on comprend que notre industrie du garde-temps se heurte à des difficultés très considérables. Mais un malheur ne vient jamais seul. Il a fallu qu'au moment où la crise touchait l'ensemble des pays industriels, l'on voie apparaître sur les marchés la montre électronique qu'on fera mieux de désigner désormais du mot de «garde-temps», tant il est vrai que l'on s'éloigne de l'horlogerie classique. A des prix bas, l'on trouve et l'on trouvera toujours davantage de montres ayant plusieurs mémoires – si vous me permettez ce néologisme – qui donneront à leur porteur, outre l'heure exacte en heure, minute et seconde, le pouls, la tension artérielle et quelques autres fariboles qui ne serviront qu'à peu de choses, sinon à appâter l'acheteur par leur nouveauté. Combien de temps ce snobisme durera, je ne saurais le dire; mais il faut admettre que l'acheteur sera tenté pendant un certain temps.

Dans le domaine de l'électronique, les Etats-Unis ont une certaine avance et nous en convenons volontiers. Pour autant, il ne faut pas sombrer dans un complexe de masochisme intellectuel et se frapper la poitrine dans un senti-

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdruckschriften
Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées
Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali

Bundesverfassung (Arbeitslosenversicherung)

Constitution fédérale (assurance-chômage)

In Dans In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr Année Anno	1976
Band Volume Volume	I
Session Session Sessione	Frühjahrssession Session de printemps Sessione primaverile
Rat Conseil Consiglio	Ständerat Conseil des Etats Consiglio degli Stati
Sitzung Séance Seduta	08
Geschäftsnummer Numéro d'objet Numero dell'oggetto	75.076
Datum Date Data	11.03.1976 - 08:00
Seite Page Pagina	108-108
Ref. No	20 004 743

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.
Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.
Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.