

75.098

**Botschaft
des Bundesrates an die Bundesversammlung
über die Volksinitiative
zur Einführung der 40-Stunden-Woche**

(Vom 26. November 1975)

Sehr geehrter Herr Präsident,
sehr geehrte Damen und Herren,

Wir unterbreiten Ihnen hiermit die Botschaft zur Volksinitiative zur Einführung der 40-Stunden-Woche.

1 Übersicht

Am 20. November 1973 haben die Progressiven Organisationen der Schweiz (POCH) eine mit 54 227 gültigen Unterschriften versehene Volksinitiative eingereicht. Nach diesem Begehren soll eine neue Bestimmung als Artikel 34^{octies} in die Bundesverfassung aufgenommen werden. Die Forderung nach Einführung der 40-Stunden-Woche wird mit der Entwicklung der Arbeitszeit im Ausland, der Beschleunigung des Arbeitstempos und den längeren Arbeitswegen begründet.

11 Wortlaut der Volksinitiative

Die Volksinitiative hat folgenden Wortlaut:

Die ordentliche Arbeitszeit darf 40 Stunden in der Woche nicht überschreiten.

- Übergangsbestimmung: Die neue Vorschrift tritt ein Jahr nach ihrer Annahme in der Volksabstimmung in Kraft. Die Gesetzesbestimmungen, welche die Höchstdauer der wöchentlichen Arbeitszeit betreffen, gelten auf diesen Zeitpunkt hin als entsprechend geändert

Die Initiative enthält eine Rückzugsklausel.

Der deutsche Text der Initiative ist massgebend. In redaktioneller Hinsicht ist zu bemerken, dass sowohl der französische wie der italienische Text der Übergangsbestimmung leicht geändert werden müssen. Der letzte Satz ist wie folgt zu ändern: ... «dans ce sens» (anstelle von ... «dans le sens du nouvel article 34^{octres}»). Im Italienischen wäre die Formulierung ... «vengono modificate in tal senso» durch ... «sono considerate modificate in tal senso a contare da questa data».

12 Zusammenfassung des Inhalts der Botschaft

In einem ersten Abschnitt legen wir die Entwicklung der Arbeitszeit dar. Bezüglich der wichtigsten Arbeitszeiterlasse beschränken wir uns auf eine chronologische Übersicht seit 1815. In einem nächsten Abschnitt nehmen wir eine rechtliche Analyse des Volksbegehrens vor. Nach dem Initiativtext hätte die 40-Stunden-Woche für alle Arbeitnehmer zu gelten, selbst die Arbeitgeber werden nicht ausdrücklich ausgeschlossen. In einem weiteren Abschnitt gehen wir den Fragen nach, ob eine generelle Verkürzung der wöchentlichen Arbeitszeit aus wirtschaftspolitischer und gesellschaftspolitischer Sicht geboten sei und welche wirtschaftlichen Auswirkungen von einer Arbeitszeitverkürzung zu erwarten wären. Die Herabsetzung der wöchentlichen Arbeitszeit um etwa 4 Stunden in der Industrie und bis über 20 Stunden in der Landwirtschaft käme einem Verlust von rund 300 000 Arbeitskräften gleich. In einem letzten Abschnitt fassen wir die Gründe zusammen, die uns die Ablehnung der vorliegenden Volksinitiative als angezeigt erscheinen lassen.

2 Entwicklung der Arbeitszeit

21 Chronologische Übersicht über die wichtigsten Erlasse

In unserem Bericht vom 13. Dezember 1957 an die Bundesversammlung über das damalige Volksbegehren für die 44-Stunden-Woche hatten wir die geschichtliche Entwicklung der Arbeitszeit eingehend behandelt (BBl 1957 II 1101 ff.). Wir erinnern daran, dass in der Frühzeit der Industrialisierung die Arbeitszeit praktisch nicht gesetzlich geregelt war. So betrug im Jahre 1820 die tägliche Arbeitszeit 15–16 Stunden und die wöchentliche Arbeitszeit 90–96 Stunden. Im Jahre 1848 kannte man noch eine Arbeitszeit von 13–14 Stunden täglich und 78–84 Stunden wöchentlich.

Im folgenden beschränken wir uns auf eine chronologische und stichwortartige Übersicht über die Arbeitszeiterlasse von Bund und Kantonen seit Beginn der industriellen Umwälzung im 19. Jahrhundert:

- 1815: Zürich und Thurgau erlassen Kinderschutzvorschriften zur Beschränkung der Arbeitszeit in Fabriken. Diese Vorschriften erweisen sich aber als nicht durchsetzbar.

- 1846: Glarnerische Ratsverordnung, die nicht nur die Arbeitszeit der Kinder, sondern auch diejenige der Erwachsenen beiderlei Geschlechts in Baumwollspinnereien beschränkt. Erste Regelung der Arbeitszeit erwachsener Männer in Europa. Arbeitszeit 13 Stunden am Tag, 11 Stunden in der Nacht in Betrieben mit Schichtarbeit; 15 Stunden in Betrieben mit Tagesarbeit. Wöchentliche Arbeitszeit 66, 78 oder 84 Stunden.
- 1848/
- 1874: Auch nach der Gründung des Bundesstaates sind die Kantone befugt, Arbeiterschutzgesetze' zu erlassen. Basel-Stadt und Tessin setzen den Arbeitstag auf 12, Glarus auf 11 Stunden fest.
- 1874: Artikel 34 der Bundesverfassung räumt dem Bund die Kompetenz ein, einheitliche Bestimmungen über die Beschäftigung von Kindern in den Fabriken und über die Dauer der Fabrikarbeit erwachsener Personen aufzustellen.
- 1877: Erstes Bundesgesetz über die Arbeit in den Fabriken; 11-Stunden-Tag, an Samstagen und Tagen vor Feiertagen 10-Stunden-Tag, 65-Stunden-Woche.
- 1890: Bundesgesetz betreffend die Arbeitszeit beim Betriebe der Eisenbahnen und anderer Transportanstalten: 12-Stunden-Tag, 72-Stunden-Woche.
- 1902: Bundesgesetz über den Betrieb der Eisenbahnen und anderer Transportanstalten; 11-Stunden-Tag, 66-Stunden-Woche.
- 1905: Revision des Fabrikgesetzes von 1877 durch das Gesetz betreffend die Samstagarbeit in den Fabriken. Arbeitszeit an Samstagen und Tagen vor Feiertagen 9 Stunden, wöchentliche Arbeitszeit 64 Stunden.
- 1914: Bundesgesetz betreffend die Arbeit in den Fabriken (Fabrikgesetz); 10-Stunden-Tag (wegen Ausbruchs des Ersten Weltkrieges erst 1920 in Kraft getreten).
- 1919: Novelle zum Fabrikgesetz; 48-Stunden-Woche.
- 1920: Bundesgesetz betreffend die Arbeitszeit beim Betrieb der Eisenbahnen und anderer Verkehrsanstalten: 8-Stunden-Tag, 48-Stunden-Woche.
- 1933: Verordnung des Bundesrates über die Arbeits- und Ruhezeit der berufsmässigen Motorfahrzeugführer: tägliche Arbeitszeit 10 Stunden; Arbeits- und Präsenzzeit 12 Stunden; Dienst am Lenkrad 9 Stunden. Wöchentliche Arbeitszeit 54 Stunden; Arbeits- und Präsenzzeit zusammen 60 Stunden.
- 1947: Die Wirtschaftsartikel der Bundesverfassung erteilen dem Bund die Befugnis, allgemein Vorschriften zum Schutz der Arbeitnehmer aufzustellen.
- 1964: Bundesgesetz über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel (Arbeitsgesetz). 46-Stunden-Woche für Arbeitnehmer in industriellen Betrieben sowie für Büropersonal, technische und andere Angestellte,

mit Einschluss des Verkaufspersonals in Grossbetrieben des Detailhandels; 50-Stunden-Woche für alle übrigen Arbeitnehmer.

- 1966: Verordnung über die Arbeits- und Ruhezeit der berufsmässigen Motorfahrzeugführer (Chauffeurverordnung); 9-Stunden-Tag und 45-Stunden-Woche für den Dienst am Lenkrad; 50 Stunden (für Taxibetriebe 55 Stunden) Arbeits- und Präsenzzeit.
- 1971: Bundesgesetz über die Arbeit in Unternehmen des öffentlichen Verkehrs (Arbeitszeitgesetz); tägliche Arbeitszeit $7\frac{1}{3}$ Stunden im Durchschnitt von 28 Tagen; 44-Stunden-Woche.
- 1975: Erlass einer Verordnung betreffend Herabsetzung der wöchentlichen Höchstarbeitszeit in industriellen Betrieben sowie für Angestellte auf 45 Stunden im Rahmen des Arbeitsgesetzes.

Die Entwicklung der Arbeitszeit lässt aufschlussreiche Zusammenhänge zwischen der gesetzlichen Höchstarbeitszeit und den tatsächlich geleisteten Arbeitsstunden erkennen. Zu Beginn der Industrialisierung setzte der Gesetzgeber Höchstarbeitszeiten fest, um die Gesundheit der Arbeitnehmer zu schützen. Nach dem Zweiten Weltkrieg ging es nicht mehr so sehr darum, die Arbeitszeit aus Gründen des Gesundheitsschutzes zu limitieren. Der Gesetzgeber beschränkte sich im wesentlichen darauf, die Arbeitszeit aufgrund allgemeiner sozial- und gesellschaftspolitischer Überlegungen festzusetzen. Von Bedeutung war vor allem, dass die Sozialpartner selbst mittels Gesamtarbeitsverträgen die Arbeitszeiten den Eigenheiten der einzelnen Berufszweige anpassten. Die gesetzliche Arbeitszeit bildete nicht mehr die Norm, sondern die Höchstgrenze. Unterhalb dieser Grenze blieb Raum für flexible vertragliche Vereinbarungen nach den Bedürfnissen der Branchen.

Gegen gesetzliche Arbeitszeitverkürzungen machten sich auch Widerstände geltend, so vor allem gegen die mit der Novelle von 1919 zum Fabrikgesetz eingeführte 48-Stunden-Woche. Am 1. Juli 1922 nahmen die eidgenössischen Räte ein Gesetz an, das den Bundesrat ermächtigte, die wöchentliche Arbeitszeit auf 54 Stunden zu erhöhen und die tägliche Arbeitszeit auf 10 Stunden festzusetzen. In der Volksabstimmung vom 17. Februar 1924 wurde dieses Gesetz indessen verworfen.

22 Entwicklung der Arbeitszeit in Industrie und Baugewerbe seit Ende des Zweiten Weltkrieges

Mit der Volksinitiative soll die wöchentliche Arbeitszeit generell auf 40 Stunden beschränkt werden. Umfassende Angaben über Stand und Entwicklung der Arbeitszeit wären deshalb erwünscht. In den nachfolgenden Ausführungen müssen wir uns aber auf Industrie und Baugewerbe beschränken, da nur in diesen Sektoren die Arbeitszeit erhoben wird, nicht aber in der Landwirtschaft und im Dienstleistungssektor.

Die Arbeitszeit wird regelmässig im Zusammenhang mit den vierteljährlichen Erhebungen über die Lage der Industrie und des Baugewerbes erfasst. Bis 1956 war «die häufigste Arbeitszeit» massgebend. Seither werden die Betriebe nach den hauptsächlichsten Arbeitszeitstufen gefragt und daraus die durchschnittliche wöchentliche Arbeitszeit berechnet.

Die wöchentliche Arbeitszeit war von Ende des zweiten Weltkrieges bis Mitte der Fünfzigerjahre weitgehend stabil und stellte sich, einschliesslich Überzeit, auf etwa 47,5 Stunden in der Industrie und auf 50 Stunden im Baugewerbe. Selbstverständlich gab es je nach Industriegruppe gewisse Abweichungen; so lag die wöchentliche Arbeitszeit in der chemischen Industrie zu Beginn des beobachteten Zeitabschnitts bei etwa 46 Stunden, gegen Ende bei 45 Stunden. Im Baugewerbe wiederum machten sich Saisoneinflüsse bemerkbar, die gegen Jahresende die wöchentliche Arbeitszeit jeweils auf 45–46 Stunden absinken liessen.

Seit 1957 waren vermehrt Arbeitszeitverkürzungen festzustellen. Von diesem Zeitpunkt bis heute hat sich die durchschnittliche wöchentliche Arbeitszeit in der Industrie von etwa 47,5 Stunden auf 44 Stunden zurückgebildet. Der Rückgang war ziemlich kontinuierlich und wurde von der jeweiligen Wirtschaftslage kaum beeinflusst. Im Baugewerbe ging im gleichen Zeitraum die wöchentliche Arbeitszeit in der Hauptsaison von etwa 50 Stunden auf 47 Stunden zurück, während im Winter die Arbeitswoche im Durchschnitt etwa 44 Stunden dauert.

Durchschnittliche wöchentliche Arbeitszeit (in Stunden)

3 Quartal	Industrie				Baugewerbe
	Total	Metall und Maschinen	Chemie	Textil	
1946	47,9	48,2	46,5	.	49,9
1950	47,7	48,1	45,8	47,8	49,9
1955	47,7	48,2	45,0	47,6	49,9
1960	46,0	45,9	44,0	46,6	49,1
1965	44,9	44,9	43,6	45,3	48,3
1970	44,7	45,0	43,1	44,9	47,4
1971	44,5	44,9	42,8	44,7	47,3
1972	44,4	44,7	42,8	44,6	47,4
1973	44,3	44,7	42,7	44,4	47,4
1974	44,1	44,6	42,5	44,3	47,0

Quellen: Handbuch der schweizerischen Sozialstatistik, 1932–1971; «Die Volkswirtschaft».

23 Vergleich der durchschnittlichen Arbeitszeit in der Schweiz mit dem Stand im Ausland, 1973/74

Ein internationaler Vergleich der Arbeitszeit stösst auf grosse Schwierigkeiten. Neben der weit verbreiteten Messung der Arbeitszeit in Wochenstunden gibt

es einige Länder, die die durchschnittliche Arbeitszeit in Stunden je Tag oder Monat erfassen. Als Folge dieser unterschiedlichen Definition des Begriffes Arbeitszeit fehlen in nachstehender Tabelle, die sich auf Länder mit Angaben über die wöchentliche Arbeitszeit beschränkt, verschiedene Industriestaaten, so z. B. Italien und Schweden.

Aber auch zwischen jenen Ländern, die Angaben über die wöchentliche Arbeitszeit machen, ist ein Vergleich nicht ohne weiteres möglich. Als hauptsächlichste Differenz sei die Unterscheidung zwischen bezahlter und geleisteter Arbeitszeit angeführt. Der Begriff geleistete Arbeitszeit (*heures réellement effectuées*) umfasst im allgemeinen die gesamte am Arbeitsplatz verbrachte Zeit einschliesslich Überstunden und kurze Pausen. Die bezahlte Arbeitszeit (*heures rémunérées*) schliesst dagegen auch die bezahlten, aber nicht geleisteten Stunden ein wie Ferien, Feiertage, Krankheit, Unfall usw. Schon allein der Einbezug der Ferien lässt die Zahl der bezahlten Arbeitsstunden um 6 und mehr Prozent über jene der geleisteten ansteigen. Bei Berücksichtigung der übrigen Faktoren ergibt sich eine Differenz, die durchschnittlich über 10 Prozent liegt, d. h. der Unterschied zwischen geleisteter und bezahlter Arbeitszeit beträgt, auf eine Woche bezogen, mindestens 5 Stunden.

Ferner ist zu beachten, dass die beiden Begriffe «bezahlte» Arbeitszeit und «geleistete» Arbeitszeit nicht in allen Ländern das gleiche bedeuten, so dass auch hier Abweichungen in der erfassten Stundenzahl wahrscheinlich sind.

Diese Besonderheiten müssen bei der Beurteilung der schweizerischen Verhältnisse berücksichtigt werden. Es ist vor allem mit Nachdruck zu betonen, dass eine einheitliche internationale Vergleichsbasis fehlt. Bei der durchschnittlichen Arbeitszeit in der schweizerischen Industrie im dritten Quartal 1974 von 44,1 Stunden handelt es sich gewissermassen um eine Brutto-Zeit. Es steht fest, dass die tatsächlich geleisteten Arbeitsstunden wesentlich tiefer liegen und 39 Wochenstunden kaum überschreiten dürften.

Sodann ist in diesem Zusammenhang zu bemerken, dass ein Vergleich der Arbeitszeit allein über die Wohlfahrt des Arbeitnehmers wenig oder nichts aussagt. In Staaten mit chronischer, jahrzehntelanger Arbeitslosigkeit wird die Arbeitszeit bewusst tief angesetzt, damit möglichst viele Arbeitnehmer zumindest während einer gewissen Zeit beschäftigt werden können. Wollte man über die Wohlfahrt in den einzelnen Staaten etwas aussagen, so müsste man dem Arbeitszeitvergleich einen Vergleich des Pro-Kopf-Einkommens der Erwerbstätigen gegenüberstellen.

Die Internationale Arbeitskonferenz hat an ihrer 19. Tagung im Jahre 1935 einem Übereinkommen zugestimmt, das die 40-Stunden-Woche empfiehlt. Dieses Übereinkommen, das erst am 23. Juni 1957 in Kraft getreten ist, wurde bisher nur von fünf Ländern ratifiziert: Australien, Neuseeland, Sowjetunion, Ukraine und Weissrussland.

Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat dem Rat im November 1973 eine Empfehlung an die Mitgliedstaaten betreffend die Anwendung des

Grundsatzes der 40-Stunden-Woche zugehen lassen. Im Juni 1975 hat der Rat diese Empfehlung angenommen. Sie hat jedoch für die Mitgliedstaaten keinen rechtsverbindlichen Charakter, d. h. die Mitgliedstaaten sind nicht verpflichtet, ihre Gesetzgebung zu ändern; es genügt, wenn die Regierungen die Sozialpartner auffordern, entsprechende Vereinbarungen abzuschliessen.

Durchschnittliche wöchentliche Arbeitszeit in der Industrie und im Baugewerbe in industrialisierten Ländern

Länder	Industrie		Baugewerbe	
	Zeitpunkt	wöchentliche Arbeitszeit	Zeitpunkt	wöchentliche Arbeitszeit
bezahlte Stunden				
Schweiz	September 1974	44,1 ¹⁾	September 1974	47,0
Deutschland (BRD) ..	Januar 1974	41,7	September 1973	43,1
Vereinigte Staaten ...	Juni 1974	40,4	September 1973	37,2
Kanada	Mai 1974	39,0	September 1973	39,5
Österreich	—	—	September 1973	37,4
Australien	—	—	Oktober 1972	44,2
geleistete Stunden				
Österreich	2. Quartal 1974	35,8	—	—
Belgien	Oktober 1974	37,6	Oktober 1973	39,8
Frankreich	Juni 1974	43,1	Oktober 1972	48,1
Norwegen (Männer) ..	1. Quartal 1974	35,5	—	—
Niederlande	Oktober 1973	43,0	Oktober 1973	42,7
Grossbritannien (Männer)	Oktober 1974	44,0	Oktober 1973	47,2
Australien	Mai 1974	38,7	—	—
Japan	Juni 1974	41,7	Oktober 1973	45,5
Tschechoslowakei ...	2. Quartal 1974	43,4	—	—
Sowjetunion	2. Quartal 1973	40,6	—	—
<i>Quellen:</i> BIT/Annuaire des statistiques du travail; Bulletin des statistiques du travail.				
¹⁾ Aus Gründen der Vergleichbarkeit mit anderen Ländern konnte hier nicht das neueste Ergebnis eingesetzt werden. Im 2. Quartal 1975 belief sich die durchschnittliche wöchentliche Arbeitszeit auf 43,1 Stunden.				

3 Rechtliche Analyse des Volksbegehrens

31 Tragweite der vorgeschlagenen Vorschriften

Der Bund kann seit 1947 gestützt auf Artikel 34^{ter} Absatz 1 Buchstabe *a* der Bundesverfassung generelle Vorschriften zum «Schutze der Arbeitnehmer» aufstellen. Darunter fallen selbstverständlich auch Bestimmungen über die Höchst-

beitszeit. Sowohl die seinerzeitige Landesring-Initiative vom 14. September 1955 wie diejenige des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes und der Vereinigung schweizerischer Angestelltenverbände vom 5. April 1960 (erstere wurde von Volk und Ständen verworfen, letztere wurde von den Initianten zurückgezogen) wollten diesen Kompetenzbereich nicht erweitern. Sie hatten nur eine Senkung der wöchentlichen Arbeitszeit auf Gebieten zum Ziele, auf denen der Bund bereits legiferieren durfte und bereits legiferiert hatte. Anders das vorliegende Volksbegehren, das offenbar die Einführung der 40-Stunden-Woche für jedermann anstrebt, ungeachtet in welchem Sektor und in welcher Eigenschaft er beschäftigt ist. Die 40-Stunden-Woche würde für alle gelten, sowohl für Arbeitnehmer, deren Arbeitszeit bereits gesetzlich geregelt ist, als auch für solche, für welche keine derartige Regelung besteht. Das hätte z. B. zur Folge, dass in der Landwirtschaft, in der nach Schätzungen des Schweizerischen Bauernverbandes und der Forschungsanstalt für Betriebswirtschaft und Landtechnik im Jahresdurchschnitt wöchentlich zwischen 59 und 63 Stunden gearbeitet wird, eine äusserst einschneidende Arbeitszeitverkürzung durchgeführt werden müsste.

Der Initiativtext macht ferner keinen Unterschied zwischen Arbeitnehmern und anderen Personen, denen diese Eigenschaft nicht zukommt, wie z. B. den Angehörigen der freien Berufe. Nach der Übergangsbestimmung ist zwar anzunehmen, dass mit der Initiative die Absicht verfolgt wird, nur die «ordentliche Arbeitszeit» der Arbeitnehmer zu begrenzen. Auch eine Broschüre der Initianten («40 Stunden sind genug») lässt diesen Schluss zu. Tatsächlich besteht kein Anlass, auch für die Nicht-Arbeitnehmer Arbeitszeit-Vorschriften aufzustellen, denn sonst wäre es unerlässlich, für diese Personen die Überzeitarbeit ebenfalls auf eine maximale Stundenzahl festzulegen, weil ohne diese Beschränkung eine «Höchstdauer der wöchentlichen Arbeitszeit» illusorisch wäre. Der Initiativtext geht somit teils zu weit – weil die Einschränkung auf die Arbeitnehmer fehlt – oder dann ist er unvollständig – weil er die tatsächlichen Arbeitsstunden nicht begrenzt für den Fall, dass davon auch Nicht-Arbeitnehmer erfasst werden sollen.

32 Eignung des Textes für die Aufnahme in die Bundesverfassung

Nach der Übergangsbestimmung der Initiative sollen durch die neue Verfassungsvorschrift alle gesetzlichen Vorschriften, die eine längere Arbeitszeit als 40 Stunden vorsehen, als abgeändert gelten. Die Vorschrift der 40-Stunden-Woche für alle Gebiete der Arbeit und der Beschäftigung kommt einer unmittelbar anwendbaren Verhaltensnorm gleich, wie sie in unserer Bundesverfassung mehrfach vorkommt. Nun ist aber die Dauer der Arbeitszeit weitgehend von den verschiedensten Faktoren wirtschaftlicher, sozialer, politischer und gesellschaftlicher Art abhängig und demzufolge Schwankungen unterworfen. In die Verfassung sollten ihrem Wesen nach nur Grundsätze aufgenommen werden, die dem Wandel der Zeiten einigermaßen entzogen sind. Wenn schon, so könnte in der Bundesverfassung die Arbeitszeit durch eine allgemeine Anweisung an den Gesetzgeber berück-

sichtigt werden, beim Erlass von Gesetzen ausser auf ihre arbeitsphysiologische Bedeutung auch etwa auf ihre grundlegende Bedeutung für die Entfaltung der Persönlichkeit und die Teilnahme am kulturellen Leben Bedacht zu nehmen, ohne sie aber zahlenmässig festzulegen.

Beim vorliegenden Volksbegehren handelt es sich um eine Mischung von Verfassungs- und Gesetzesinitiative. Nach Artikel 34^{ter} der Bundesverfassung ist der Bund befugt, Arbeitnehmerschutz-Vorschriften aufzustellen. Es steht ihm deshalb auch zu, für Arbeitnehmer wöchentliche Höchstarbeitszeiten festzusetzen. Dafür bedarf es somit keiner Verfassungsergänzung. Es würde genügen, die bestehenden Gesetze zu ändern. Soweit das Volksbegehren den Schutz der Arbeitnehmer zum Gegenstand hat, trägt es daher Wesenszüge einer «verkappten Gesetzesinitiative».

Dies trifft nur dort nicht zu, wo der Bund bisher keine verfassungsmässige Kompetenz zur Festsetzung von Arbeitszeiten hat, wie z. B. für alle Nicht-Arbeitnehmer. Der von den Initianten vorgeschlagene Text würde insoweit die Verfassung tatsächlich erweitern. Hingegen wäre der im Volksbegehren aufgestellte Grundsatz der 40-Stunden-Woche auch auf diesen Gebieten nicht durchsetzbar, wenn nicht besondere Gesetze erlassen würden, in denen insbesondere die Frage der Überzeitarbeit zu regeln wäre. Da die Initiative keine absolute Grenze der Arbeitszeit festsetzt, sondern nur von der «ordentlichen Arbeitszeit» spricht, bliebe sonst die Zahl der Überstunden unbegrenzt und das Prinzip der 40-Stunden-Woche wäre zum vorneherein in Frage gestellt.

Auch in bezug auf die Gebiete mit gesetzlicher Höchstarbeitszeit erweist sich die Begrenzung der Arbeitszeit in der Verfassung als problematisch. Die Arbeitszeitsvorschriften in den einzelnen Gesetzen sind aufeinander abgestimmt. Die wöchentliche Arbeitszeit stellt dabei lediglich einen Teil einer umfassenden und in sich zusammenhängenden Ordnung dar. Wenn davon ausgegangen wird, dass unter dem in der Initiative verwendeten Ausdruck «ordentliche Arbeitszeit» nicht eine absolute Höchstgrenze zu verstehen ist, die keinen Spielraum für Überzeitarbeit, Ausgleichsarbeit (dazu gehört auch die sog. gleitende Arbeitszeit), Hilfsarbeit und durchschnittliche Arbeitszeit offenliesse, so müssten die verschiedenen Gesetze, die wöchentliche Höchstarbeitszeiten enthalten, revidiert werden.

Am Beispiel des Arbeitsgesetzes würde das bedeuten, dass die Zahl der Überstunden überprüft werden müsste. Ferner wären die Bestimmungen über die unter der Bezeichnung «ununterbrochener Betrieb» auftretende Schichtarbeit zu revidieren. Vor allem aber wären sämtliche Sonderbestimmungen der Verordnung 2 zum Arbeitsgesetz anzupassen, welche für bestimmte Gruppen von Betrieben oder Arbeitnehmern durchschnittliche oder gegenüber dem Gesetz längere wöchentliche Arbeitszeiten vorsehen. Solche Sonderbestimmungen bestehen für Krankenanstalten, Heime und Internate, Apotheken, Gastbetriebe, Früchte- und Gemüsehandelsbetriebe, Hoch- und Tiefbaubetriebe usw.

Auch das Arbeitszeitgesetz für die Verkehrsbetriebe müsste überprüft werden. Im Unterschied zum Arbeitsgesetz kennt dieses Gesetz den Begriff der wöchentlichen Arbeitszeit nicht. Es setzt vielmehr die durchschnittliche Dauer der

täglichen Arbeit fest, die innerhalb von 28 Tagen einzuhalten ist. Daraus ergibt sich indirekt eine wöchentliche Arbeitszeit von 44 Stunden. Die tägliche Arbeitszeit müsste geändert und der 40-Stunden-Woche angepasst werden.

Eine Verfassungsnorm, die nur eine «ordentliche Arbeitszeit» vorschreibt, bedarf somit auf jeden Fall einer Ausführungsgesetzgebung. Die Begrenzung der wöchentlichen Arbeitszeit – sei dies in der Verfassung oder in Bundesgesetzen – würde nur den Ausgangspunkt für die Regelung des komplexen Begriffes «Arbeitszeit» darstellen.

4 Wirtschafts- und gesellschaftspolitische Analyse des Volksbegehrens

Im Vordergrund stehen die beiden Fragen, ob eine generelle Verkürzung der wöchentlichen Arbeitszeit im vorgeschlagenen Ausmass aus wirtschaftspolitischer und gesellschaftlicher Sicht geboten ist und welche wirtschaftlichen Auswirkungen von einer Arbeitszeitverkürzung zu erwarten wären.

41 Wirtschaftliche Auswirkungen einer Arbeitszeitverkürzung

411 Arbeitsmarktpolitische Konsequenzen

411.1 Allgemeines

Die möglichen Auswirkungen der angestrebten Arbeitszeitverkürzung müssen einmal unter Berücksichtigung der langfristigen Beschäftigungs- und Arbeitsmarktlage und der geltenden Ausländerpolitik erörtert werden. Das Ziel, die gesamte ausländische Wohnbevölkerung noch im Verlaufe der Jahre 1975/76 zu stabilisieren und danach womöglich abzubauen, verlangt ein Begrenzungssystem, das dazu führt, dass die Zahl der in der Schweiz erwerbstätigen Ausländer jährlich um einige Tausend abnimmt. Dieser Abbau ergibt sich daraus, dass die rund 50 000 Ausreisenden pro Jahr nur noch zum Teil ersetzt werden. Da die wenigen noch zulässigen Einreisen in erster Linie Bedürfnisse zu decken haben, die das einheimische Arbeitspotential nicht zu befriedigen vermag (hochqualifizierte Spezialisten, Kaderpersonal, das für den Einsatz im Ausland ausgebildet werden muss, Personal für das Erziehungs- und Gesundheitswesen sowie für die Landwirtschaft), können Industrie, Handel und Gewerbe kaum noch damit rechnen, von den jährlich festgesetzten Kontingenten zusätzliche Arbeitskräfte aus dem Ausland zu erhalten. Aber auch der Mehreinsatz inländischer Arbeitskräfte ist begrenzt, da durch den seit 1964 rückläufigen Geburtenüberschuss, die längere Ausbildungszeit und die Tendenz zu früherer Pensionierung das Arbeitskräftepotential sukzessive eine Schmälerung erfahren wird.

Sodann ist zu untersuchen, wie sich die Arbeitszeitverkürzung in einer Phase der wirtschaftlichen Verflachung auswirkt. Insbesondere geht es darum zu prüfen, ob durch eine generelle, massive Arbeitszeitverkürzung Beschäftigungseinbrüche entschärft werden können.

411.2 Die Verknappung der angebotenen Arbeitsmenge und das Problem der Überzeitarbeit

Die Annahme der Initiative würde zu einer Reduktion der wöchentlichen Arbeitszeit pro Arbeitskraft von rund 4 Stunden in der Industrie und bis über 20 Stunden in der Landwirtschaft führen. Die Wirtschaft kann sich aber nicht schlagartig, praktisch unverzüglich an neue Rahmenbedingungen anpassen. Jede Änderung wichtiger Wachstumsdeterminanten, jeder Trendbruch bedingt, dass sich die Wirtschaft unter Inkaufnahme erheblicher Kosten auf die neue Lage einstellt. Dies erfordert aber Zeit. Die – kurzfristig betrachtet – fehlende Anpassungsfähigkeit des Wirtschaftsapparates an weniger Arbeitsstunden hätte folgenschwere Auswirkungen auf Kostenstruktur, Beschäftigung und Konkurrenzfähigkeit. Daran könnte auch die Tatsache nichts ändern, dass Überzeitarbeit geleistet würde; denn das Ausmass der gesetzlich möglichen Überzeitarbeit dürfte kaum dazu ausreichen, den durch die Arbeitszeitverkürzung verursachten Verlust an Arbeitsstunden auszugleichen.

411.3 Die lohnpolitischen Auswirkungen

Gesamtwirtschaftlich betrachtet bedeutet Arbeitszeitverkürzung, die nicht durch einen entsprechenden Produktivitätszuwachs ausgeglichen wurde, faktisch eine Lohnerhöhung. Für die Überzeitarbeit wäre zum Grundlohn ein Lohnzuschlag zu entrichten, so dass die Arbeitsstunden, welche vor der Arbeitszeitverkürzung noch zur Normalarbeitszeit zählten, für den Arbeitgeber eine weitere Lohnkostensteigerung bewirken würden. Bei Überwälzung dieser Kosten wäre eine Preissteigerung unvermeidlich. Eine Arbeitszeitverkürzung, die nicht auf einer entsprechenden Produktivitätssteigerung als Folge von Rationalisierungsmassnahmen gründet, führt unter der Annahme der Kostenüberwälzung zu Preiserhöhungen. Jede Preiserhöhung vermindert aber die Kaufkraft des Geldeinkommens und führt zu Reallohnverlusten. Die Arbeitnehmer ständen damit vor der Tatsache, dass die durch die Arbeitszeitverkürzung erreichte Nominallohnerhöhung zumindest teilweise oder sogar ganz wieder durch teuerungsbedingte Reallohneinbussen wirkungslos würde. Man könnte sich in diesem Zusammenhang fragen, ob Preiserhöhungen dadurch vermieden werden könnten, dass die Gewinne entsprechend der Lohnkostensteigerung gesenkt werden. Hierzu ist zu bemerken, dass der durchschnittliche Gewinn nur wenige Prozent des Arbeitseinkommens beträgt und nicht ausreichen würde, um die durch die massive Arbeitszeitverkürzung bedingte Lohnkostenerhöhung auch nur annähernd zu kompensieren.

Die Initianten haben – wie sie sagen – «aus rechtlichen Gründen» darauf verzichtet, die Forderung nach Lohnausgleich im Initiativtext anzubringen. Angesichts der Stärke der Gewerkschaften stelle indessen jede Lohnkürzung – so meinen die Initianten – eine Unmöglichkeit dar; bei der herrschenden «Arbeitskräfteknappheit» könne sich das kein Unternehmer leisten. Dazu ist zu bemerken, dass sich die Wirtschaftslage seit Einreichung der Initiative doch gründlich geändert hat.

411.4 Die Arbeitszeitverkürzung als interventionistische Massnahme

Die 40-Stunden-Woche würde den Arbeitsmarkt schwerwiegend beeinflussen. Die Verfechter der Initiative gehen von der Vorstellung aus, dass die gesamtwirtschaftliche Arbeitsmenge undifferenziert beeinflusst werden könne. Diese statische Sicht ist nicht nur in der Marktwirtschaft, sondern selbst in der Planwirtschaft unhaltbar. Je nach Branche und sogar nach Betrieb ist die Kombination der Produktionsmittel verschieden, d. h. dem uns hier interessierenden Produktionsfaktor Arbeit kommt eine unterschiedliche Bedeutung zu. Die Erfahrung in unserem Land zeigt deutlich, dass zwischen den Sozialpartnern ausgehandelte Gesamtarbeitsverträge der Vielfalt unserer Wirtschaft weit besser gerecht werden, als eine undifferenzierte gesetzliche oder gar verfassungsmässige Regelung. Unserer Ansicht nach müssen auch über weitere Arbeitszeitverkürzungen primär die Sozialpartner auf dem Wege der Gesamtarbeitsverträge einig werden. Aufgabe des Bundes ist es, den Arbeitnehmer zu schützen vor Überforderungen und Überbeanspruchungen durch zu lange Arbeitszeiten. Dieser Aufgabe ist er mit dem Arbeitsgesetz und dem Arbeitszeitgesetz nachgekommen, wobei zuzugeben ist, dass nicht alle Arbeitnehmer von diesen Gesetzen erfasst werden, so vor allem nicht die Arbeitnehmer der Landwirtschaft.

412 Auswirkungen auf das Produktionsniveau

Dank technischem Fortschritt, zunehmendem Kapitaleinsatz und Verbesserung der Organisation war es seit Jahren möglich, die Arbeitsproduktivität zu steigern, d. h. pro Arbeitsstunde konnten immer mehr Güter und Dienste produziert werden. Dieser Trend dürfte im Durchschnitt auch in der näheren Zukunft, wenn auch merklich abgeschwächt, anhalten. Bei unveränderter Arbeitszeit ist somit potentiell ein ständig wachsendes Sozialprodukt realisierbar.

Eine Reduktion der effektiven Arbeitszeit hat zur Folge, dass das Sozialprodukt nicht mehr jene Höhe erreicht, die es hätte erreichen können, wenn die Arbeitszeit unverändert geblieben wäre. Gegenüber dem Sozialproduktniveau vor der Einführung der kürzeren Arbeitszeit muss sich aber nicht zwangsläufig eine Verminderung ergeben. Dies wäre nur dann mit Sicherheit der Fall, wenn keine Produktivitätssteigerung mehr erzielt würde. Je grösser aber der allgemeine Produktivitätsfortschritt beziehungsweise je geringer die relative Arbeitszeitverkürzung ist, desto eher kann das alte Produktionsniveau gehalten werden.

Die Verminderung der Arbeitszeit innert Jahresfrist um durchschnittlich rund 13 Prozent entspricht einem Ausfall von ungefähr 300 000 Arbeitskräften. Es ist wohl ausgeschlossen, die Produktivität kurzfristig derart zu steigern, dass das Sozialprodukt auf dem Vorjahresstand gehalten werden kann. Angesichts einer jährlichen Produktivitätssteigerung von rund 3 Prozent in der Vergangenheit – für die Zukunft ist aus verschiedenen Gründen mit einem merklich geringeren Produktivitätsfortschritt oder gar Stillstand in einzelnen Jahren zu rechnen – müsste die Arbeitszeitverkürzung viel mehr schrittweise über mehrere Jahre hinweg vollzogen werden; nur so bestünde einigermaßen Gewähr dafür, dass keine Reduktion des Sozialprodukts und damit kein Wohlstandsverlust einträte.

Würden die effektiv geleisteten Arbeitsstunden nicht vermindert, sondern entsprechend der Arbeitszeitverkürzung mehr Überstunden geleistet, so ergäben sich selbstverständlich keine Auswirkungen auf das Produktionsvolumen. Hingegen ist nun zu untersuchen, welche Einflüsse auf das Preisniveau zu erwarten wären.

413 Auswirkungen auf das Preisniveau

Sollten die Hoffnungen der Initianten sich erfüllen, wonach die Arbeitszeit unter gleichzeitiger Gewährung des vollen Lohnausgleichs verkürzt werden kann, müssten die nominellen Stundenlöhne schlagartig um durchschnittlich rund 15 Prozent erhöht werden. Könnte das Produktionsniveau aufgrund eines ausserordentlich hohen, unrealistischen Produktivitätsfortschritts gehalten werden, resultierten daraus keine inflationären Impulse. Da aber, wie schon ausgeführt, bei einer praktisch abrupten massiven Arbeitszeitreduktion mit einem merklichen Rückgang des Sozialprodukts zu rechnen wäre, so hätte der volle Nominallohnausgleich unweigerlich eine Erhöhung des Preisniveaus zur Folge. In Zeiten wirtschaftlicher Verflachung könnten die höheren Kosten – insbesondere im Exportsektor – nicht ohne weiteres überwältigt werden, so dass die Unternehmen in zusätzliche Schwierigkeiten gerieten und noch mehr Arbeitsplätze gefährdet würden. Würde aber die kürzere ordentliche Arbeitszeit durch Überstunden kompensiert, so müssten für die zusätzlichen Überstunden Zuschläge auf die bereits wegen der Arbeitszeitverkürzung erhöhten Stundenlohnsätze entrichtet werden. Ein Zuschlag von beispielsweise 25 Prozent würde zu einer Ausdehnung der Lohnsumme um rund 19 Prozent führen. Da es praktisch ausgeschlossen ist, dass aufgrund des zu erwartenden Produktivitätsfortschritts das Sozialprodukt sich in ähnlichem Masse erhöht, ergäben sich zwangsläufig weitere massive Preissteigerungen.

414 Auswirkungen auf Konjunktur und Wachstum

Die Arbeitszeitverkürzung wirkt sich auf den Arbeitsmarkt je nach der konjunkturellen Situation unterschiedlich aus. In der Hochkonjunktur sind die Effekte im Vergleich zu einer Phase mit verlangsamtem Wirtschaftswachstum infolge der ausgeprägteren Arbeitskräfteknappheit grösser. Wenn die Zahl der

geleisteten Arbeitsstunden tatsächlich reduziert wird, ist mit einer Reduktion des Sozialprodukts zu rechnen. Eine Verminderung der Produktion vergrössert die ohnehin bestehende Diskrepanz zwischen Angebot und Nachfrage. Mit andern Worten: das Verhältnis zwischen Geld- und Güterseite des Wirtschaftskreislaufes erfährt eine zusätzliche Störung, die inflationären Tendenzen mit all ihren nachteiligen Folgen werden verstärkt. Davon werden vor allem die Besitzer von Nominalwerten (Sparer, Rentner), also der Grossteil unserer Bevölkerung, betroffen. Zur Milderung dieser nachteiligen Auswirkungen auf die konjunkturelle Entwicklung müsste der Abbau der Arbeitszeit nicht innert Jahresfrist (wie dies die Initiative verlangt), sondern schrittweise über mehrere Jahre hinweg erfolgen.

In der gegenwärtigen Zeit stellt sich jedoch vor allem die Frage, ob die Abkühlung der Konjunktur den Arbeitsmarkt nicht soweit entspannt, dass er eine Arbeitszeitverkürzung verkraften könnte. Dazu ist einmal zu bemerken, dass eine Verfassungsbestimmung zur Einführung der 40-Stunden-Woche nicht nach der konjunkturpolitischen Tagesaktualität beurteilt werden darf. Es ist vielmehr auf die langfristigen Entwicklungsperspektiven des Arbeitsmarktes abzustellen. Sodann ist es ein Irrtum zu glauben, man könnte das Arbeitslosenproblem dadurch lösen, dass die Arbeitszeit einheitlich herabgesetzt wird. Man muss sich Rechenschaft darüber geben, dass die abrupte, generelle und undifferenzierte Reduktion der Arbeitszeit auf 40 Stunden pro Woche einem Ausfall von 300 000 Arbeitskräften entspricht. Aufgrund des Initiativtextes müsste die Wirtschaft diesen Aderlass innert Jahresfrist verkraften. Ihr wird damit eine Rosskur zugemutet, die sie nicht unbeschadet durchstehen könnte. Es ist unschwer zu erkennen, dass zahlreiche Arbeitsplätze gefährdet würden und volkswirtschaftlich wichtige Positionen geräumt werden müssten. Versuchen wir, dies noch etwas zu verdeutlichen: Die Wirtschaft ist ein äusserst differenziertes Gebilde. Es würde z. B. der arbeitslosen Textilarbeiterin in der Ostschweiz wenig nützen, wenn eine Maschinenfabrik im Mittelland die Arbeitszeit um 4 Stunden pro Woche verkürzen müsste. Der Beitrag der an sich prosperierenden Maschinenfabrik an das Sozialprodukt würde aber künstlich geschmälert. Damit würde man also bewusst auf volkswirtschaftliche Werte und Mittel verzichten, welche in der Rezession dringend benötigt werden, beispielsweise zur Linderung sozialer Härten in wirtschaftlich bedrängten Regionen und Branchen. Aber auch innerhalb eines Unternehmens, welches mit Beschäftigungsschwierigkeiten kämpft, kann es in einer Phase wirtschaftlicher Verflachung geradezu nötig sein, dass einzelne Abteilungen (z. B. die Verkaufsabteilung) mehr und länger arbeiten, um die andern Abteilungen aufrechterhalten zu können. Die Arbeitszeitregelung muss daher genügend Spielraum bieten, damit die einzelnen Branchen und Unternehmen die der jeweiligen Situation angepasste Lösung treffen können.

Der mit der Initiative verbundene Arbeitsausfall würde während einiger Zeit, das heisst bis sich unser Produktionsapparat auf die veränderten Bedingungen eingespielt hätte, das ohnehin schon bescheidene – gegenwärtig sogar negative – Wirtschaftswachstum noch zusätzlich hemmen. Dies namentlich angesichts der tendenziell weiterhin abnehmenden Erwerbsquote (Erwerbstätige in Prozent der

Gesamtbevölkerung). Eine Zunahme des realen Sozialprodukts wäre also nur noch möglich, wenn die Verbesserung der Arbeitsproduktivität nicht nur das Sinken der Erwerbsquote, sondern zusätzlich auch noch die Abnahme der durchschnittlichen Arbeitszeit überzukompensieren vermöchte.

Schliesslich sind unter dem Titel der konjunktur- und wachstumspolitischen Auswirkungen auch die bereits unter Ziffer 413 erwähnten Einflüsse auf das Preisniveau in Erinnerung zu rufen. Ein Wachstum im konjunkturellen Gleichgewicht wird durch eine inflationäre Entwicklung zusätzlich erschwert.

415 Auswirkungen auf Branchen und Regionalstruktur

Die Auswirkungen einer Arbeitszeitverkürzung sind je nach Branche verschieden. Der Grund liegt darin, dass die Produktivität, definiert als Anteil des Sozialprodukts pro Arbeitsstunde oder pro Beschäftigten, je nach Branche oder sogar nach Betriebsgruppe unterschiedlich ist. Dasselbe gilt für die Produktivitätssteigerung, wobei für diese der noch mögliche technische Fortschritt und die noch offenen Rationalisierungsmöglichkeiten massgebend sind.

Die Arbeitsgruppe Perspektivstudien¹⁾ hat für den Zeitraum 1959 bis 1969 die jährliche Steigerung der Arbeitsproduktivität in der schweizerischen Volkswirtschaft berechnet. Die Zuwachsraten der einzelnen Branchen weichen beträchtlich vom Durchschnittswert ab; die Spanne reicht jährlich von 6,2 Prozent in der Leder-, Kautschuk- und Kunststoffindustrie bis hinunter zu jährlich 0,5 Prozent bei einzelnen Dienstleistungen. Es liegt auf der Hand, dass die Auswirkungen einer generellen Arbeitszeitverkürzung in den einzelnen Branchen entsprechend der spezifischen Produktivität ein unterschiedliches Ausmass annehmen. Je geringer der Produktivitätszuwachs einer Branche ist, desto weniger können die negativen Folgen der Arbeitszeitverkürzung auf die Produktion kompensiert werden. Der Strukturwandel, welcher sich in jüngster Zeit im Zuge der Energieverknappung, der Anhebung ehemals niedriger und relativ stabiler Schlüsselpreise für Rohstoffe, der Veränderung der Wechselkursrelationen und der Rückbildung des demographischen Wachstums stark akzentuiert hat, würde eine zusätzliche und für zahlreiche Branchen und Betriebe eine problematische Verschärfung erfahren, welche in verschiedenen Fällen die Existenz und damit die Arbeitsplätze gefährden müsste.

Nach dem Wortlaut der Initiative könnte die Arbeitszeit nicht nur für Arbeitnehmer, sondern auch für Selbständigerwerbende auf 40 Wochenstunden beschränkt werden. Gegebenenfalls würde eine solche Regelung zu einem raschen Verschwinden zahlreicher landwirtschaftlicher Nebenerwerbsbetriebe führen, namentlich im Hügel- und Berggebiet. Als Folge davon wären – neben der Schmälerung der inländischen Ernährungsbasis – weite Landstriche der Vergandung preisgegeben, was den für unsere Volkswirtschaft wichtigen Fremdenverkehr beeinträchtigen könnte.

¹⁾ Vgl. Entwicklungsperspektiven der schweizerischen Volkswirtschaft. Teil III, Band 1, Dezember 1971, Seite 14.

Aber auch auf die Regionalstruktur würden sich nachteilige Auswirkungen ergeben. In Zeiten der Vollbeschäftigung würde die verschärfte Abwerbung der Arbeitskräfte zu einer vermehrten Abwanderung derselben aus den wirtschaftlichen Randregionen in die Agglomerationen führen. Eine zunehmende Landflucht stellte die Zielsetzung der Regionalpolitik in Frage. Gegenüber den Arbeitgebern der Problemgebiete erwiese sich die Konkurrenz der Unternehmer des industrialisierten Mittellandes als eindeutig stärker. Dies um so mehr, als einem Ausweichen auf ausländische Arbeitskräfte enge Grenzen gesetzt sind. Die höheren Löhne würden das bereits bestehende Lohngefälle nochmals verschärfen und den bestehenden Abwanderungsprozess beschleunigen. Gleichzeitig aber ergäben sich zusätzliche Probleme in den überforderten Ballungsgebieten.

In Landregionen sind die Beschäftigten vor allem in der Landwirtschaft und im Gewerbe tätig. Abgesehen vom Fremdenverkehr ist der Anteil der Erwerbstätigen des Dienstleistungssektors im Vergleich zu den städtischen und industrialisierten Gebieten wesentlich geringer. Da nun gerade im Gewerbe und in der Landwirtschaft die übliche Anzahl Wochenstunden deutlich über der durchschnittlichen Arbeitszeit in der Industrie und im Dienstleistungssektor liegt, würde die von der Initiative vorgesehene Arbeitszeitverkürzung diese Gebiete weit härter treffen.

416 Auswirkungen auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit

Die wirtschaftlichen Folgen einer derart abrupten und massiven Arbeitszeitverkürzung – vor allem die Veränderung des Produktions- und des Preisniveaus – würden sich auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit unserer Wirtschaft zweifelsohne auswirken.

Die Verteuerung unserer Produkte würde unsere Konkurrenzfähigkeit auf den Weltmärkten verschlechtern. Mühsam erworbene Positionen unserer Exportwirtschaft würden geschwächt oder gar gefährdet. Andererseits würden die Importe begünstigt. Das Ziel, die Ertragsbilanz ausgeglichen zu halten, das bisher trotz Rohstoff- und Energieteuerung erreicht werden konnte, würde in Frage gestellt.

Die tatsächliche Veränderung der Wettbewerbslage hinge im übrigen wesentlich davon ab, wie sich Preise und Arbeitszeiten bei unseren ausländischen Handelspartnern entwickeln. Im Falle gleichläufiger Tendenzen würden sich die negativen Auswirkungen auf die internationale Wettbewerbsposition in engerem Rahmen halten. Indessen ist damit zu rechnen, dass die von der Energiekrise besonders betroffenen Industriestaaten vermehrte Anstrengungen zur Wiederherstellung des Ertragsbilanzgleichgewichts unternehmen werden. Der bereits heute harte Konkurrenzkampf um die Absatzmöglichkeiten auf den Weltmärkten wird sich deshalb voraussichtlich noch weiter verschärfen. Unser energie- und rohstoffarmes Land ist ausserordentlich stark mit dem Weltmarkt verflochten und deshalb auf die ungeschmälerte Erhaltung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit angewiesen.

42 Gesellschaftspolitische Überlegungen

421 Arbeitsmedizinische Aspekte

Vom Standpunkt der Arbeitsmedizin aus ist die wöchentliche Arbeitszeit weniger bedeutsam als die tägliche Arbeitsdauer. Eine Arbeitsleistung von 45 oder 50 Stunden pro Woche ist jedenfalls nicht gesundheitsschädlich. Wesentlich ist, dass pro Tag, d. h. innert 24 Stunden, nicht zu lange gearbeitet wird, dass diese tägliche Arbeitszeit regelmässig durch Pausen unterbrochen wird und dass auf die Arbeit stets eine längere tägliche Ruhezeit folgt. Arbeitsmedizinisch ist die Verlängerung der periodischen Ruhezeit, d. h. der Ferien von weitaus grösserer Bedeutung als eine Verkürzung der wöchentlichen Arbeitszeit auf 40 Stunden.

Es ist bekannt, dass bei bestimmten Arbeitsverrichtungen die Leistungen bereits vor Ablauf von 8 oder 9 Stunden quantitativ oder qualitativ zurückgehen, in der Regel aber, ohne dass für den Arbeitnehmer damit eine gesundheitliche Gefährdung verbunden wäre. Für den überwiegenden Teil der in Industrie und Gewerbe tätigen Arbeitnehmer kann von einer Überbeanspruchung im Rahmen der geltenden gesetzlichen Regelungen über die Arbeitszeit nicht gesprochen werden.

Im Zusammenhang mit massiven Arbeitszeitverkürzungen ergibt sich medizinisch ein anderes gewichtiges Problem, jenes der Freizeitgestaltung. Im Vordergrund steht hier die physische und psychische Überlastung des Arbeitnehmers durch die Verrichtung von Schwarzarbeit. Der Anreiz, einer «Nebenbeschäftigung» nachzugehen, würde – eine gute Beschäftigungslage vorausgesetzt – zweifellos verstärkt. Damit würde sich der Arbeitnehmer mehr oder weniger regelmässig ausserhalb des arbeitsgesetzlichen Schutzes stellen und sich und eventuell seine Arbeitskollegen gefährden.

422 Bedeutung der Freizeit

Obschon die Freizeit bis heute nicht Bestandteil des Sozialprodukts im Sinne der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung ist, kommt ihr die Bedeutung eines wirtschaftlichen Gutes zu, das wesentlich zur individuellen und gesellschaftlichen Wohlfahrt beiträgt.

Könnte jeder arbeitende Mensch die Zahl der wöchentlichen Arbeitsstunden individuell festlegen, so wählte er bei rationalem Verhalten jene Arbeitszeit, bei welcher der Wert des Arbeitsertrages dem Wert der durch die Arbeit bedingten Freizeiteinbusse entspricht. Die meisten Menschen sind aber nicht in der Lage, ihre Arbeitszeit frei zu bestimmen, da sie an vertragliche Regelungen gebunden sind. Es wird sich zeigen, ob eine Mehrheit den Gewinn an Freizeit höher bewertet als die Einbusse an realem Arbeitseinkommen (vgl. auch 411.3 und 413).

In jeder Gemeinschaft gibt es indes eine gewisse Spannung zwischen den individuellen Wünschen einerseits und den Kollektivbedürfnissen andererseits. Gesellschaftspolitisch ist jene Lösung zu bevorzugen, die die Kollektivbedürfnisse

bei möglichst weitgehender Wahrung der individuellen Entscheidungsfreiheit befriedigt.

Fehlende medizinische Notwendigkeit auf der einen und wirtschaftliche Nachteile auf der andern Seite lassen die Ablehnung der Initiative als geboten erscheinen. Hingegen spricht nichts dagegen, dass die Sozialpartner das Bedürfnis nach Arbeitszeitreduktion prüfen und gegebenenfalls eine den branchen- und regionsspezifischen Gegebenheiten und Möglichkeiten Rechnung tragende Lösung miteinander aushandeln.

5 Schlussfolgerungen

Aus unseren Darlegungen geht hervor, dass wir die Verkürzung der wöchentlichen Arbeitszeit auf einheitlich 40 Stunden ablehnen. Dabei liessen wir uns zur Hauptsache von folgenden Überlegungen leiten:

- Der Bund kann aufgrund von Artikel 34^{ter} Absatz 1 Buchstabe *a* der Bundesverfassung Vorschriften zum Schutze der Arbeitnehmer erlassen. Darunter fallen selbstverständlich auch Bestimmungen über die Höchstarbeitszeit. Der Bund hat somit schon heute die Kompetenz, die Arbeitszeit gesetzlich zu verkürzen, soweit diese Teil des Arbeitnehmerschutzes bildet. Für eine Arbeitszeitbegrenzung ausserhalb des Arbeitnehmerschutzes besteht kein Bedürfnis. In die Verfassung sollten nur Grundsätze aufgenommen werden, die dem Wandel der Zeit einigermassen entzogen sind.
- Die gesetzliche Arbeitszeit stellt die im Sinne des Arbeitnehmerschutzes objektiv vertretbare Norm dar. Was darunter liegt, ist Sache der Vereinbarung unter den Sozialpartnern. Auf diese Weise kann den branchenspezifischen Verhältnissen am ehesten Rechnung getragen werden.
- Die Volksinitiative bricht mit der Tradition und der bisherigen rechtlichen Ordnung, dass Schutzbestimmungen nur für Arbeitnehmer zu erlassen sind. Nach dem Wortlaut des Begehrens könnte die wöchentliche Arbeitszeit von 40 Stunden nicht nur auf Arbeitnehmer, sondern auch auf Selbständigerwerbende (z. B. Landwirte) und Arbeitgeber angewendet werden.
- Eine Verfassungsbestimmung zur Einführung der 40-Stunden-Woche kann nicht nach der konjunkturpolitischen Tagesaktualität beurteilt werden. Es ist vielmehr auf die langfristigen Entwicklungsperspektiven des Arbeitsmarktes abzustellen, die angebotsseitig eher eine Verknappung andeuten. Aber auch kurzfristig betrachtet ist es ein Irrtum zu glauben, man könnte das Problem der Unterbeschäftigung durch eine einheitliche, massive Arbeitszeitverkürzung lösen.
- Volkswirtschaftlich betrachtet bedeutet Arbeitszeitverkürzung mit Lohnausgleich, die nicht durch einen vorherigen Produktivitätszuwachs wettgemacht wurde, faktisch eine Lohnerhöhung. Die Überwälzung dieser Lohnkosten hätte Preiserhöhungen zur Folge. Sie würden also inflationär wirken.

- In Zeiten konjunktureller Überhitzung würde die schlagartige Verminderung der Gütermenge die Diskrepanz zwischen Angebot und Nachfrage vergrössern, was wiederum die Inflation beschleunigen müsste. In einer Abschwungs- oder gar Depressionsphase würde dagegen eine abrupte und undifferenzierte Arbeitszeitverkürzung die rezessiven Tendenzen verstärken.
- Die Erreichung der regionalpolitischen Ziele würde in Frage gestellt, da die Unternehmer der Ballungsgebiete noch vermehrt Arbeitskräfte aus den Problemregionen abwerben würden.
- Die Verteuerung unserer Produkte würde unsere Konkurrenzfähigkeit auf den Weltmärkten verschlechtern, was angesichts der Exportabhängigkeit unserer Volkswirtschaft beträchtliche Störungen verursachen würde. Der Ausgleich unserer Ertragsbilanz würde erschwert oder gar verunmöglicht.
- Der internationale Arbeitszeitvergleich in Industrie und Baugewerbe zeigt, dass sich die Schweiz im Mittelfeld befindet, so dass sich auch aus dieser Sicht keine drastische Arbeitszeitverkürzung aufdrängt.
- Schliesslich können weder arbeitsmedizinische noch gesellschaftspolitische Gründe für eine derart abrupte und massive Arbeitszeitverkürzung geltend gemacht werden.

6 Antrag

Aufgrund der vorstehenden Erwägungen schlagen wir Ihnen vor, die Volksinitiative zur Einführung der 40-Stunden-Woche Volk und Ständen mit dem Antrag auf Verwerfung zu unterbreiten.

Der Entwurf eines Bundesbeschlusses ist der Botschaft beigelegt.

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

Bern, den 26. November 1975

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident:

Graber

Der Bundeskanzler:

Huber

(Entwurf)

**Bundesbeschluss
über die Volksinitiative
zur Einführung der 40-Stunden-Woche**

*Die Bundesversammlung
der schweizerischen Eidgenossenschaft,*

nach Prüfung der am 20. November 1973 eingereichten Volksinitiative zur Einführung der 40-Stunden-Woche¹⁾,

nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 26. November 1975²⁾,

beschliesst:

Art. 1

¹ Die Volksinitiative vom 20. November 1973 zur Einführung der 40-Stunden-Woche wird Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet.

² Die Volksinitiative verlangt die Aufnahme folgender neuer Bestimmung in die Bundesverfassung:

Art. 34^{octies}

Die ordentliche Arbeitszeit darf 40 Stunden in der Woche nicht überschreiten.

- Übergangsbestimmung: Die neue Vorschrift tritt ein Jahr nach ihrer Annahme in der Volksabstimmung in Kraft. Die Gesetzesbestimmungen, welche die Höchstdauer der wöchentlichen Arbeitszeit betreffen, gelten auf diesen Zeitpunkt hin als entsprechend geändert.

Art. 2

Dem Volk und den Ständen wird die Verwerfung der Volksinitiative beantragt.

¹⁾ BBl 1974 I 1198

²⁾ BBl 1975 II 2259

Dringliche Bundesbeschlüsse

Die Bundesversammlung hat am 19. Dezember 1975 zwei dringliche Bundesbeschlüsse angenommen:

1. **Bundesbeschluss über die Preisüberwachung**
2. **Bundesbeschluss über die Geld- und Kreditpolitik**

Nach Artikel 89^{bis} Absatz 3 der Bundesverfassung sind diese Beschlüsse innert Jahresfrist nach ihrer Annahme durch die Bundesversammlung der Abstimmung des Volkes und der Stände zu unterbreiten.

Für den Text dieser Beschlüsse verweisen wir auf die *Sammlung der eidgenössischen Gesetze* (AS 1975 2557 und 2568).

Bern, den 29. Dezember 1975

Bundeskanzlei

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Volksinitiative zur Einführung der 40-Stunden-Woche (Vom 26. November 1975)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1975
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	52
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	75.098
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	29.12.1975
Date	
Data	
Seite	2259-2279
Page	
Pagina	
Ref. No	10 046 578

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.