

**Botschaft
über die Volksinitiative
zur «Herabsetzung der Arbeitszeit»**

vom 27. Mai 1987

Sehr geehrte Herren Präsidenten,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen unsere Botschaft über die Volksinitiative «zur Herabsetzung der Arbeitszeit» und beantragen Ihnen, diese Volk und Ständen mit der Empfehlung auf Verwerfung und ohne Gegenvorschlag zur Abstimmung zu unterbreiten.

Der Entwurf zu einem entsprechenden Bundesbeschluss liegt bei.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Herren Präsidenten, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

27. Mai 1987

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Aubert

Der Bundeskanzler: Buser

Übersicht

Am 23. August 1984 reichte der Schweizerische Gewerkschaftsbund eine Volksinitiative zur «Herabsetzung der Arbeitszeit» ein, für die 158 549 gültige Unterschriften gesammelt worden waren. Die Initiative verlangt, dass die Bundesverfassung in Artikel 34^{ter} durch einen neuen Absatz 3 und zudem durch einen neuen Artikel 19 (Übergangsbestimmungen) ergänzt wird.

Die Initianten fordern, dass auf Gesetzesebene die Arbeitszeit stufenweise herabgesetzt wird, mit dem Ziel, die Arbeitnehmer an der Produktivitätssteigerung, die durch den technologischen Fortschritt erzielt wird, teilhaben zu lassen und die Voraussetzungen für die Vollbeschäftigung zu schaffen.

Gemäss den Übergangsbestimmungen soll die wöchentliche Höchstarbeitszeit für die Arbeitnehmer, auf die das Arbeitsgesetz oder die Chauffeurverordnung anwendbar sind, stufenweise und ohne Lohneinbusse bis auf vierzig Stunden verkürzt werden. Das gleiche soll für die Arbeitnehmer gelten, auf die das Arbeitszeitgesetz, das Bundesgesetz über das Dienstverhältnis der Bundesbeamten oder die für bestimmte Gruppen von Betrieben geltenden Sonderbestimmungen des Arbeitsgesetzes zutreffen. Weitere Verkürzungen der Arbeitszeit sollen ausdrücklich vorbehalten bleiben.

Wie aus einem breit angelegten Vernehmlassungsverfahren hervorgeht, empfiehlt die Mehrheit der Befragten, die Initiative ohne Gegenvorschlag zu verwerfen. Die Mehrheit der Kantone, der Arbeitgeber und der bürgerlichen Parteien spricht sich gegen eine generelle Herabsetzung der Arbeitszeit durch Verfassungsvorschrift aus. Die Vertreter der Arbeitnehmer und die Sozialdemokratische Partei der Schweiz unterstützen dagegen die Initiative.

Der Bundesrat empfiehlt, die Initiative ohne Gegenvorschlag abzulehnen, und zwar insbesondere aus folgenden Gründen:

- Die gesetzmässige Verkürzung der Arbeitszeit auf 40 Stunden bei vollem Lohnausgleich, wie sie die Initiative fordert, würde den Kollektivverhandlungen der Sozialpartner einen wesentlichen Teil ihrer Substanz entziehen und die Vertragsfreiheit einschränken.
- Den regional unterschiedlichen Möglichkeiten und Bedürfnissen unserer Wirtschaft könnte nicht mehr genügend Rechnung getragen werden.
- Die Anpassungsfähigkeit der schweizerischen Wirtschaft würde in einer entscheidenden Phase ihrer Umstrukturierung auf gesetzlichem Wege eingeengt.
- Andere Formen der Arbeitszeitverkürzung wie längere Ferien, früherer Ruhestand usw. wären durch die Annahme der Initiative in ihrer weiteren Entwicklung beeinträchtigt.
- Zahlreiche Dienstleistungen der öffentlichen Hand, die eine permanente Präsenz verlangen, würden bei einer weiteren Arbeitszeitverkürzung eine Personalaufstockung voraussetzen. Dem stehen heute die Personalplafonierung und Budgetbeschränkungen entgegen.

Botschaft

1 Formelles

11 Wortlaut

Am 23. August 1984 wurde die vom Schweizerischen Gewerkschaftsbund lancierte Volksinitiative «zur Herabsetzung der Arbeitszeit» (nachfolgend Initiative genannt) bei der Bundeskanzlei eingereicht. Die Initiative ist in die Form des ausgearbeiteten Entwurfs gekleidet und lautet:

Die Bundesverfassung wird wie folgt ergänzt:

Art. 34^{ter} Abs. 3 (neu)

³ Das Gesetz sorgt für die stufenweise Herabsetzung der Arbeitszeit, mit dem Ziel, den Arbeitnehmern einen gerechten Anteil an der durch den technischen Fortschritt erzielten Produktivitätssteigerung zu sichern und Voraussetzungen für die Vollbeschäftigung zu schaffen.

Übergangsbestimmungen Art. 19 (neu)

¹ Für die Arbeitnehmer, auf die das Arbeitsgesetz oder die Chauffeurverordnung anwendbar ist, wird die wöchentliche Höchstarbeitszeit ein Jahr nach Annahme von Artikel 34^{ter} Absatz 3 um zwei Stunden herabgesetzt. Sie wird in der Folge jedes Jahr um weitere zwei Stunden verkürzt, bis sie 40 Stunden erreicht.

² Für die Arbeitnehmer, auf die das Arbeitszeitgesetz, das Bundesgesetz über das Dienstverhältnis der Bundesbeamten oder die für bestimmte Gruppen von Betrieben oder Arbeitnehmern geltenden Sonderbestimmungen nach Artikel 27 des Arbeitsgesetzes anwendbar sind, wird die durchschnittliche wöchentliche Arbeitszeit in gleicher Weise verkürzt.

³ Die Arbeitszeitverkürzung, wie sie sich aus der Anwendung der Absätze 1 und 2 ergibt, darf für die beteiligten Arbeitnehmer keine Verminderung ihres wöchentlichen Lohn Einkommens zur Folge haben.

⁴ Weitere gesetzliche Arbeitszeitverkürzungen bleiben vorbehalten.

12 Zustandekommen

Die Bundeskanzlei stellte mit Verfügung vom 26. September 1984 fest, dass die Initiative mit 158 549 gültigen Unterschriften formell zustandegekommen ist (BB1 1984 II 1511).

13 Behandlungsfrist

Die Frist für die Behandlung der Initiative durch die Bundesversammlung (Art. 27 Abs. 1 Geschäftsverkehrsgesetz) läuft am 22. August 1988 ab.

14 Vernehmlassungsverfahren

Die mit der Initiative aufgeworfenen Fragen grundsätzlicher Natur und die Tragweite des Begehrens rechtfertigten nach Ansicht des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements die Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens bei den Kantonen, politischen Parteien, Spitzenverbänden, Dachverbänden der Frauenorganisationen sowie weiteren interessierten Organisationen.

Wir ermächtigten deshalb das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement, das Vernehmlassungsverfahren durchzuführen.

Den Vernehmlassungsadressaten wurden folgende Fragen vorgelegt:

1. Soll die Arbeitszeit generell herabgesetzt werden? Wenn ja, welche Überlegung steht für Sie dabei im Vordergrund:
 - 1.1. Die Verteilung der durch den technischen Fortschritt erzielten Produktivitätssteigerung,
 - 1.2. Der Vergleich mit den Arbeitszeiten im umliegenden Ausland,
 - 1.3. Die sich abzeichnende technologische Entwicklung (Rationalisierung, Automatisierung),
 - 1.4. Ein Beitrag zur Erreichung der Vollbeschäftigung?
2. Soll der Grundsatz der Arbeitszeitverkürzung in der vorgesehenen Form in der Bundesverfassung verankert werden, und lässt sich dies mit der geltenden Wirtschafts- und Sozialordnung in Einklang bringen?
3. Hat die Wirtschaft die gemäss Initiative vorausgesetzte bzw. erforderliche Produktivitätssteigerung bereits erbracht bzw. kann sie sie in Zukunft erzielen?
4. Soll für die Arbeitszeitverkürzung, zumindest bis zur Erreichung der 40-Stunden-Woche, der volle Lohnausgleich vorgeschrieben werden (Art. 19 [neu] Abs. 3 Übergangsbestimmungen BV)?
5. Würde bei Annahme des Volksbegehrens der Spielraum für andere Möglichkeiten der Arbeitszeitverkürzung resp. der Verteilung des Produktivitätsfortschritts eingeengt (z. B. längere Ferien, früheres Pensionierungsalter, betriebliche und ausserbetriebliche Weiterbildung, Bildungsurlaub, Sozialleistungen)?
6. Sind Sie mit dem im Volksbegehren vorgeschlagenen Geltungsbereich (Art. 19 [neu] Abs. 1 und 2 Übergangsbestimmungen BV) einverstanden?
7. Sind Sie mit dem im Volksbegehren vorgeschlagenen Herabsetzungsmodus (Art. 19 [neu] Abs. 1 und 2 Übergangsbestimmungen BV) einverstanden?
8. Empfehlen Sie:
 - 8.1. Die Initiative anzunehmen,
 - 8.2. Die Initiative abzulehnen,
 - 8.3. Der Initiative einen Gegenvorschlag auf Verfassungs- oder Gesetzesebene gegenüberzustellen?

Das Vernehmlassungsverfahren dauerte von Ende Juni bis Ende November 1985, da die Frist auf Begehren verschiedener Vernehmlasser verlängert wurde.

Es gingen insgesamt 72 Stellungnahmen ein (25 Kantone, 9 politische Parteien, 9 Spitzenverbände der Wirtschaft, 7 Frauenorganisationen, 20 weitere Organisationen sowie 2 Einzelstellungnahmen).

Von den Ergebnissen des Vernehmlassungsverfahrens haben wir am 16. Juni 1986 Kenntnis genommen und deren Veröffentlichung genehmigt. Wir verweisen auf den vom Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit dazu erstellten Bericht. Festzuhalten bleibt, dass die Mehrheit der Stellungnahmen vorbehaltlos empfiehlt, die Initiative ohne Gegenvorschlag zu verwerfen.

Die Mehrheit der Kantone spricht sich sowohl gegen eine generelle Herabsetzung der Arbeitszeit durch Verfassungsvorschrift als auch gegen die vorliegende Formulierung des Initiativtextes aus. Die Verbände der Arbeitgeber sowie die bürgerlichen Parteien wenden sich ebenfalls aus grundsätzlichen Überlegungen gegen die Initiative, nicht jedoch gegen Arbeitszeitverkürzungen auf der Basis sozialpartnerschaftlicher Verhandlungen, soweit sie wirtschaftlich verkraftbar sind. Im Gegensatz dazu unterstützen die Verbände der Arbeitnehmer und die Sozialdemokratische Partei das Prinzip der Herabsetzung der Arbeitszeit bei vollem Lohnausgleich und die Verankerung dieses Prinzips in der Verfassung, wie es die Initiative vorsieht.

2 Gültigkeit

21 Einheit der Form

Nach Artikel 121 Absatz 4 der Bundesverfassung kann eine Initiative entweder in der Form der allgemeinen Anregung oder des ausgearbeiteten Entwurfs eingereicht werden. Mischformen sind unzulässig (Art. 75 Abs. 3 des Bundesgesetzes vom 17. Dez. 1976 über die politischen Rechte; SR 161.1). Die vorliegende Initiative ist ausschliesslich in die Form des ausgearbeiteten Entwurfs gekleidet. Die Einheit der Form ist damit gewahrt.

22 Einheit der Materie

Eine Initiative darf nur *eine* Materie zum Gegenstand haben. Die Einheit der Materie ist gewahrt, wenn zwischen den einzelnen Teilen einer Initiative ein sachlicher Zusammenhang besteht (Art. 121 Abs. 3 BV, Art. 75 Abs. 2 BG über die politischen Rechte).

Die Initiative zielt auf eine Herabsetzung der Arbeitszeit bei vollem Lohnausgleich. Da unsere Rechtsordnung Arbeitszeit und Lohn getrennt und unabhängig voneinander regelt, stellt sich die Frage, ob die Initiative die Einheit der Materie wahre.

Die Initiative hat die Aufnahme eines neuen 3. Absatzes von Artikel 34^{ter} der Bundesverfassung und eines neuen Artikels 19 der Übergangsbestimmungen zum Gegenstand. Artikel 19 der Übergangsbestimmungen legt einerseits den Zeitplan für die Realisierung der 40-Stunden-Woche fest; andererseits schliesst er eine Verminderung des Lohneinkommens als Folge der Verwirklichung dieses Nahziels der Initiative aus.

Artikel 34^{ter} Absatz 3 der Initiative geht demgegenüber weiter. Diese Bestimmung verpflichtet den Gesetzgeber zu weiteren Arbeitszeitverkürzungen. Für solche wird allerdings weder ein verbindlicher Zeitplan noch explizit die Auflage des vollen Lohnausgleichs vorgeschlagen. Der Gesetzgeber hätte insofern einen Gestaltungsspielraum. Er könnte beispielsweise vom vollen Lohnausgleich abweichen, wenn die Arbeitszeitreduktion nur dazu dienen sollte, Voraussetzungen für die Vollbeschäftigung zu schaffen. Anders entschiede er möglicherweise, wenn es darum ginge, den Arbeitnehmern einen gerechten Anteil an den durch technische Fortschritte erzielten Produktivitätssteigerungen zu sichern.

Wichtig ist in diesem Zusammenhang, in der Arbeitszeitverkürzung nicht den alleinigen oder eigentlichen Zweck der Initiative zu sehen. Verfassungsziel ist gemäss Artikel 34^{ter} nicht die Verkürzung der Arbeitszeit um ihrer selbst willen. Die Herabsetzung der Arbeitszeit stellt aus der Sicht der Initianten vielmehr ein Mittel dar, die zwei in der Verfassungsbestimmung genannten Ziele, nämlich die gerechte Verteilung der durch Produktivitätssteigerungen erzielten Gewinne und die Schaffung von Voraussetzungen für die Vollbeschäftigung zu verwirklichen. Der Gesetzgeber wird also beauftragt, das Mittel der Arbeitszeitverkürzung zur Realisierung dieser beiden Ziele einzusetzen und dabei stufenweise vorzugehen.

Die bisherigen einschlägigen Initiativen (für die 44-Stunden-Woche und für die 40-Stunden-Woche) gingen *stillschweigend* davon aus, dass die Arbeitszeit nur bei vollem Lohnausgleich gekürzt werde. Der Lohnausgleich bedeutete schon damals die *conditio sine qua non* einer Arbeitszeitverkürzung. Wir verweisen dazu auf unsere Botschaften (BB1 1957 III 1114 1121 1126, 1975 II 2269 f.).

Die vorliegende Initiative unterscheidet sich von den früheren unter anderem dadurch, dass sie den Lohnausgleich – in den Übergangsbestimmungen – *ausdrücklich* vorsieht. Dieser von den Initianten hervorgehobene Zusammenhang zwischen Arbeitszeit und Lohn bringt klar zum Ausdruck, dass eine blosse Arbeitszeitverkürzung ohne entsprechenden Lohnausgleich gar nicht zur Diskussion stehen soll. Der Lohnausgleich ist also auch hier *conditio sine qua non* einer Kürzung der Arbeitszeit. Der sachliche Zusammenhang kann nicht ernsthaft verneint werden.

Somit kann festgestellt werden, dass im vorliegenden Fall die Einheit der Materie im Sinne der Bundesverfassung und des Bundesgesetzes über die politischen Rechte gewahrt ist.

23 Durchführbarkeit

Die Initiative will das Prinzip der Herabsetzung der Arbeitszeit in der Bundesverfassung verankern. Ebenso soll ein entsprechender Massnahmenkatalog mit genauem Zeitplan in die Verfassung aufgenommen werden. Die vorgesehenen Massnahmen können zwar wenig erwünschte wirtschaftliche und rechtliche Konsequenzen haben. Die Initiative ist jedoch sowohl rechtlich als auch faktisch durchführbar.

3 Volksinitiative zur Herabsetzung der Arbeitszeit

31 Vorgeschichte

Die Initiative verfolgt ähnliche Ziele wie frühere – erfolglose – Initiativen.

Schon am 20. November 1973 hatten die Progressiven Organisationen der Schweiz (POCH) eine Volksinitiative eingereicht, die eine generelle Herabsetzung der Arbeitszeit auf 40 Stunden pro Woche forderte. Diese Initiative wurde am 5. Dezember 1976 durch das Volk mit 1 315 822 gegen 370 228 Stimmen abgelehnt und von allen Ständen verworfen.

Eine Initiative des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes und der Vereinigung der Schweizerischen Angestelltenverbände vom 5. April 1960 wurde von den Initianten zurückgezogen.

Am 14. September 1955 hatte der Landesring der Unabhängigen eine Initiative eingereicht, die die Einführung der 44-Stunden-Woche zum Ziel hatte. Diese Initiative wurde am 26. Oktober 1958 durch das Volk mit 586 818 gegen 315 790 Stimmen abgelehnt und mit Ausnahme eines Halbkantons von allen Ständen verworfen.

Die Entwicklung im Bereich der Arbeitszeit wird in einem anderen Kapitel unserer Botschaft dargestellt (Ziff. 342), so dass wir uns hier auf einige grundlegende Tatsachen beschränken möchten:

Der Bund kann seit 1947, gestützt auf Artikel 34^{ter} Absatz 1 Buchstabe a der Bundesverfassung, generelle Vorschriften zum «Schutz der Arbeitnehmer» aufstellen. Darunter fallen auch Bestimmungen über die Höchstarbeitszeit. Sowohl die Landesring-Initiative vom 14. September 1955 wie diejenige des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes und der Vereinigung Schweizerischer Angestelltenverbände vom 5. April 1960 wollten diesen Kompetenzbereich nicht erweitern. Sie hatten nur eine Senkung der wöchentlichen Arbeitszeit auf Gebieten zum Ziele, auf denen der Bund bereits legiferiert hatte.

Die Volksinitiative der Progressiven Organisationen der Schweiz hatte demgegenüber die allgemeine Einführung der 40-Stunden-Woche zum Ziel, und zwar ungeachtet des Wirtschaftszweigs und der Art der Beschäftigung. Die 40-Stunden-Woche sollte zudem für alle gelten, also sowohl für Arbeitnehmer mit gesetzlicher Regelung der Arbeitszeit als für solche ohne.

Die vorliegende Initiative greift die Diskussion um die Herabsetzung der Arbeitszeit wieder auf und verbindet sie mit den besonderen Zielsetzungen, «... den Arbeitnehmern einen gerechten Anteil an der durch den technischen Fortschritt erzielten Produktivitätssteigerung zu sichern und Voraussetzungen für die Vollbeschäftigung zu schaffen». Die Initiative verfolgt somit nicht in erster Linie den Schutz der Arbeitnehmer im Sinn der Artikel 34 Absatz 1 und 34^{ter} Absatz 1 Buchstabe a der Bundesverfassung, sondern schafft eine neue, darüber hinausgehende Dimension.

In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, dass das Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit eine Teilrevision des Arbeitsgesetzes aufgrund verschiedener parlamentarischer Vorstösse und des Rechtsetzungsprogramms «Gleiche Rechte für Mann und Frau» vom 26. Februar 1986 (BBl 1986 I 1194 f.) in An-

griff genommen hat. Im Rahmen dieser Revision werden auch die arbeitsgesetzlichen Bestimmungen über die Arbeitszeit bearbeitet.

32 Ziel der Initiative

Die Volksinitiative «zur Herabsetzung der Arbeitszeit» will die Bundesverfassung durch einen dritten Absatz in Artikel 34^{ter} sowie einen Artikel 19 der Übergangsbestimmungen ergänzen.

Durch Artikel 34^{ter} Absatz 3 erhalte der Gesetzgeber den Auftrag, die Arbeitszeit stufenweise herabzusetzen, um «den Arbeitnehmern einen gerechten Anteil an der durch den technischen Fortschritt erzielten Produktivitätssteigerung zu sichern und Voraussetzungen für die Vollbeschäftigung zu schaffen».

Dieser Verfassungsgrundsatz wird durch die vorgeschlagene Übergangsbestimmung konkretisiert (Art. 19 *[neu]*). Sie stützt sich auf bestehende Legaldefinitionen (wöchentliche Höchstarbeitszeit für Arbeitnehmer, auf die das Arbeitsgesetz oder die Chauffeurverordnung anwendbar ist; durchschnittliche wöchentliche Arbeitszeit für Arbeitnehmer, auf die das Arbeitszeitgesetz, das Bundesgesetz über das Dienstverhältnis der Bundesbeamten oder die für bestimmte Gruppen von Betrieben oder Arbeitnehmern geltenden Sonderbestimmungen nach Art. 27 des Arbeitsgesetzes anwendbar sind) und sieht vor, innert einem Jahr nach der Annahme von Artikel 34^{ter} Absatz 3 der Bundesverfassung die Arbeitszeit mit voller Lohngarantie um zwei Stunden zu senken. In der Folge soll die Arbeitszeit jedes Jahr um zwei Stunden weiter verkürzt werden, bis sie die Zahl von 40 Stunden pro Woche erreicht hat. Absatz 4 der neuen Übergangsbestimmung behält weitere gesetzliche Arbeitszeitverkürzungen vor.

33 Die Initiative aus der Sicht der Initianten¹⁾

331 Artikel 34^{ter} Absatz 3 (*neu*)

Die Initiative schlägt eine Ergänzung von Artikel 34^{ter} der Bundesverfassung vor. (Der ursprüngliche Abs. 3 wurde gestrichen, so dass an dieser Stelle eine neue Bestimmung aufgenommen werden kann.) Artikel 34^{ter} Absatz 1 Buchstaben a und b gibt dem Bund die Befugnis, zum Schutz der Arbeitnehmer sowie bezüglich des Verhältnisses zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern Vorschriften aufzustellen. Die Kompetenz, Vorschriften über die Arbeitszeit zu erlassen, ist darin ebenfalls enthalten; allerdings als polizeiliche Massnahme zum Schutz der Gesundheit der Arbeitnehmer. Eine solche ist mit der Handels- und Gewerbefreiheit vereinbar. Gestützt auf ein Bundesgerichtsurteil aus dem Jahre 1971 (Entscheid Griessen) argumentieren nun die Initianten, dass auch soziale oder sozialpolitische Massnahmen mit der Handels- und Gewerbefreiheit vereinbar seien, also nicht allein Massnahmen, die vor einer Gefahr bewahren oder eine solche ausschalten, sondern auch Massnahmen, die zum Wohlbefinden der Gesamtheit oder eines grossen Teils der Bürger beitragen oder durch Verbesse-

¹⁾ Vgl. Gewerkschaftliche Rundschau 75, 1983, S. 314 ff.

rungen auf dem Gebiet der Lebensbedingungen, der Gesundheit oder der Freizeit diesem Wohlbefinden dienen.

Gesetze, die Bestimmungen über die Arbeitszeit enthalten, müssten nach Ansicht der Initianten den veränderten wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen angepasst werden. Dem Bund sei der verbindliche Auftrag zu geben, für die stufenweise Herabsetzung der Arbeitszeit zu sorgen, während das heutige Verfassungsrecht ihn lediglich dazu ermächtige. Der Begriff des Arbeitnehmerschutzes werde in der Initiative nicht wiederholt, weil er bereits in der Verfassung verankert sei.

Bezüglich Arbeitnehmerschutz sei festzustellen, dass die technologische Entwicklung zwar Entlastungen bei körperlicher Arbeit bringe, dafür aber auch neue Belastungen wie Nervosität und Stress. Das Arbeitstempo und damit die Unfallgefahr seien erheblich gestiegen. Die 40-Stunden-Woche müsse deshalb auch als Massnahme zum Schutze der Gesundheit der Arbeitnehmer angesehen werden. Arbeitsunfälle seien gegen Ende des Tages häufiger als in der übrigen Zeit. Für bestimmte Arbeiten (Bildschirm-, Schichtarbeit usw.) seien auch 40 Stunden noch zuviel. Der Begriff der Gesundheit (nach der von der Weltgesundheitsorganisation ausgearbeiteten Definition) sei heute wesentlich differenzierter umschrieben als noch zu Beginn dieses Jahrhunderts; auch das psychosoziale Wohlbefinden gehöre dazu.

Hinzu kämen soziale und arbeitsmarktpolitische Elemente, denen der Bund bei der Festsetzung der gesetzlichen Arbeitszeit Rechnung zu tragen habe. Es sei ein Postulat sozialer Gerechtigkeit, den Arbeitnehmern – in Form von Arbeitszeitverkürzungen – einen angemessenen Anteil an der Produktivitätssteigerung der gesamten Wirtschaft zukommen zu lassen. Zudem sei dem Staat ausdrücklich die Sorge dafür zu überbinden, dass alle, die dies wünschen, Arbeit finden. Auf lange Sicht gesehen trage die Arbeitszeitverkürzung dazu bei, das Gleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt aufrechtzuerhalten oder wieder herzustellen. Deshalb sei die Arbeitszeitverkürzung als wirtschaftspolitische Massnahme zu werten.

332 Artikel 19 Übergangsbestimmungen (neu)

Die Absätze 1 und 2 der Übergangsbestimmungen betreffen zwei Gesetze und mehrere Verordnungen, die bei Annahme der Initiative geändert werden müssten. Es handelt sich um Bestimmungen des öffentlichen Rechts.

Die Initianten regeln die Verkürzung der Arbeitszeit in zwei Absätzen, weil zwischen Gesetzestexten mit Festlegung der Höchstarbeitszeit und solchen mit durchschnittlichen wöchentlichen Arbeitszeiten zu unterscheiden ist. Sollte vor der Abstimmung über die Initiative durch entsprechende Revisionen eine einheitliche Definition des Begriffs Arbeitszeit geschaffen werden, wären die Übergangsbestimmungen automatisch auf die neue Definition anwendbar.

Die vorgeschlagenen Etappen zur Herabsetzung der Arbeitszeit auf 40 Stunden sind für alle Arbeitnehmer gleich: spätestens ein Jahr nach Annahme der Initiative soll die wöchentliche Arbeitszeit um zwei Stunden und in der Folge jedes Jahr um weitere zwei Stunden gesenkt werden, bis die Zahl von 40 Stunden pro

Woche erreicht ist. Hinsichtlich der Sonderbestimmungen gemäss Artikel 27 des Arbeitsgesetzes erwarten die Initianten, dass der Gesetzgeber die für die Berechnung der durchschnittlichen Arbeitszeiten massgebenden Zeitspannen festlegt und die Höchstarbeitszeiten entsprechend senkt. Dabei habe er für gewisse Branchen oder Regionen typische Saisonschwankungen und Grundbedürfnisse der Bevölkerung zu berücksichtigen.

Die Fristen, innerhalb derer die 40-Stunden-Woche einzuführen ist, würden wegen der Verschiedenheit der Ausgangslage je nach Gesetz oder Verordnung unterschiedlich ausfallen:

- ein Jahr für die Beamtenordnung und das Arbeitszeitgesetz
- drei Jahre für das Arbeitsgesetz (fünf Jahre für jene Arbeitnehmer, die heute noch 50 Stunden pro Woche arbeiten dürfen)
- vier bis sieben Jahre für die Chauffeurverordnung
- bis zu zehn Jahren für jene Betriebe, in denen die wöchentliche Höchstarbeitszeit über 50 Stunden beträgt.

Gemäss Absatz 4 der Übergangsbestimmungen würden weitere gesetzliche Arbeitszeitverkürzungen vorbehalten bleiben, gleichgültig, ob sie nach Ablauf der Übergangszeit oder während derselben erfolgen (zum Beispiel mittels einer Revision der Sonderbestimmungen). Zwar verzichtet die Initiative auf die Forderung, die gesetzlichen Bestimmungen über die Ermächtigung zur Verlängerung der wöchentlichen Höchstarbeitszeit (Überzeitarbeit, Hilfsarbeit) abzuändern; die Initianten erwarten aber vom Gesetzgeber, dass er diese Verlängerungsmöglichkeiten einschränkt.

In zahlreichen Gesamtarbeitsverträgen sind die in der Initiative vorgeschlagenen Arbeitszeiten bereits ganz oder teilweise vereinbart. Trotzdem bleibt nach Meinung der Initianten für die Kollektivverhandlungen ein weites Feld offen, sei es, dass für gewisse Branchen eine raschere Durchsetzung der Verkürzungen oder dass Verkürzungen auf weniger als 40 Wochenstunden angestrebt werden. Günstigere Bedingungen sollten auch für gewisse Arbeitnehmerkategorien (zum Beispiel für Schichtarbeiter) erzielt werden.

Absatz 3 der geforderten Übergangsbestimmungen enthält den Grundsatz, dass die Arbeitszeitverkürzungen für die beteiligten Arbeitnehmer keine Verminderung ihres wöchentlichen Lohneinkommens zur Folge haben dürfte. Es ist ein Hauptziel der Initiative, «den Arbeitnehmern einen gerechten Anteil an der Produktivitätssteigerung zu verschaffen», wobei sie sich auf den dritten Satz von Artikel 4 Absatz 2 der Bundesverfassung bezieht. Nach Meinung der Initianten besteht ein individualrechtlicher Anspruch auf die bisherige Entlohnung auch bei verkürzter Arbeitszeit (d. h. auf Erhöhung des Stundenlohnes), der gerichtlich durchsetzbar ist. Der Grundsatz sei im privaten Recht wie in den Beziehungen mit dem Staat als Arbeitgeber zu beachten.

34 Beurteilung der Initiative

341 Grundsätzliches

Die Initiative will eine Herabsetzung der Arbeitszeit durch Verfassungsbestimmung erreichen und einen individuellen Anspruch auf vollen Lohnausgleich

schaffen. Damit erhielte der Gesetzgeber den Auftrag, in einen Bereich einzugreifen, der traditionsgemäss den Sozialpartnern vorbehalten ist. Im Gegensatz zur Auffassung der Initianten sind wir der Überzeugung, dass der gesetzliche Zwang zu einer starren Arbeitszeitverkürzung bei vollem Lohnausgleich die individuelle Vertragsfreiheit einschränkt und den Kollektivverhandlungen einen wesentlichen Teil ihrer Substanz entziehen würde.

Die Initiative ist aber auch vor dem Hintergrund der künftigen wirtschaftlichen, technologischen, demografischen und sozialen Entwicklung zu beurteilen.

Seit Jahren befindet sich unsere Wirtschaft in einem harten Konkurrenzkampf auf dem Weltmarkt. Strukturelle Umwälzungen und konjunkturelle Schwankungen führen ständig zu neuen Marktgegebenheiten mit einem erheblichen und teuren Anpassungsbedarf. Der schweizerischen Wirtschaft ist es dank Flexibilität und Einsatzbereitschaft gelungen, ihre Wettbewerbsfähigkeit weitgehend zu wahren und durch Zuverlässigkeit und Pünktlichkeit ihre Absatzchancen zu sichern.

Im Vergleich zu andern europäischen Ländern weist die Schweiz relativ lange Arbeitszeiten auf. In einen solchen Vergleich müssen jedoch auch andere wichtige Konkurrenten unseres Landes, namentlich die USA, Japan und einige Schwellenländer, die zum Teil bei höherer Produktivität längere effektive Arbeitszeiten aufweisen, miteinbezogen werden. Dabei steht unter dem Gesichtspunkt der Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit die Anpassungsfähigkeit an veränderte Marktverhältnisse, die durch die Arbeitszeitregelungen mitbestimmt wird, eindeutig im Vordergrund.

Nicht minder wichtig ist der Einfluss des technologischen Wandels auf die Zukunft. Wissenschaftliche Untersuchungen haben keine überzeugenden Hinweise dafür erbracht, dass der technologische Wandel gesamtwirtschaftlich zu Arbeitslosigkeit führen muss. Ebenso wenig gesichert ist, dass Arbeitslosigkeit durch Arbeitszeitverkürzungen beseitigt werden könnte. Dagegen lässt sich erkennen, dass der technologische Wandel die Entwicklung neuer Arbeits- und Arbeitszeitformen fördert, die vielfach eine bessere, individuellere Gestaltung der Arbeit für die Arbeitnehmer eröffnen, gleichzeitig aber auch eine kostensenkende Nutzung der teuren Technologie-Investitionen erlauben. Diese Entwicklung, die wir aufmerksam nicht zuletzt auch unter dem Gesichtspunkt des Arbeitnehmerschutzes verfolgen, sollte nicht einseitig durch einen starren Eingriff zugunsten eines einzelnen Aspekts der Arbeitszeitfrage präjudiziert werden.

Schematische Regelungen lassen sich auch nur schwer mit der demografischen Entwicklung in Einklang bringen. Die Schweiz geht einer schrittweisen Überalterung entgegen, während der Anteil der produktiven Jahrgänge und insbesondere der Jugendlichen in Ausbildung abnimmt. Bereits heute gibt es Engpässe bei qualifiziertem Personal. Mitte des nächsten Jahrzehnts dürfte sich die Situation im Berufsbildungsbereich wegen des Lehrlingsmangels – rund ein Drittel weniger Lehranfänger als heute – spürbar zuspitzen. Da eine Erhöhung der Zahl der Ausländer in unserem Land staatspolitisch unerwünscht ist, sollte im Bereich der Arbeitszeitgestaltung genügend Flexibilität gewahrt werden, um wechselnden Anforderungen genügen zu können. Andererseits wird darauf zu

achten sein, dass eine allzu weitgehende Arbeitszeitflexibilisierung nicht schon vorhandene Segmentierungen des Arbeitsmarktes noch verstärkt.

Schliesslich sind Arbeitszeitverkürzungen als Kostenfaktor in Zusammenhang mit anderen sozialen Errungenschaften und Forderungen zu sehen. Verkürzungen der Lebensarbeitszeit wie früherer Ruhestand, längere Ausbildung und mehr Ferien haben in den letzten Jahrzehnten ebenso wie der Ausbau des Sozialstaates erhebliche Teile des erarbeiteten Produktivitätsgewinns in Anspruch genommen. Weitergehende sozialpolitische Forderungen stehen im Raum. Sie stehen aber auch in Konkurrenz zu den grossen Zukunftsaufgaben auf den Gebieten Energie, Verkehr, Umweltschutz, Forschung und Entwicklung sowie Bildung, die erhebliche finanzielle Ressourcen binden werden. Wir sollten uns deshalb in den nächsten Jahren die Entscheidung darüber offenhalten, für welche Zwecke wir allfällige Produktivitätsgewinne, die erst noch erarbeitet werden müssen und noch keineswegs sicher sind, einsetzen wollen.

Diese grundsätzlichen Perspektiven schliessen nicht aus, dass in einzelnen Unternehmen, Branchen und Sektoren auf sozialpartnerschaftlicher Basis Arbeitszeitverkürzungen vereinbart werden. Bei anhaltend günstiger Wirtschaftsentwicklung rechnen wir sogar damit, dass zum Zeitpunkt, in dem die Initiative zur Abstimmung gelangt, die 40-Stunden-Woche in zahlreichen Unternehmen und Wirtschaftszweigen bereits verwirklicht sein wird. Trotzdem wenden wir uns gegen eine Verankerung der Initiative in der Verfassung. Sie bedeutet einen Eingriff in die sozialpartnerschaftliche Autonomie und gefährdet, wie bereits erwähnt, in einer wichtigen Phase der strukturellen Erneuerung unserer Wirtschaft unsere arbeitsmarktpolitische Flexibilität.

Hinzu kommen folgende Erwägungen zu besonderen Aspekten der Initiative.

342 Die Initiative im Hinblick auf die Entwicklung der Arbeitszeit und der Arbeitszeitformen

342.1 Entwicklung der Arbeitszeit in der Industrie und im Baugewerbe in der Schweiz

Eine Darstellung der Entwicklung der Arbeitszeit in der Schweiz und im Ausland ist nicht unproblematisch, da sich verschiedene Interpretations- und Vergleichsprobleme stellen.

Allein für die Schweiz ergeben sich bereits erhebliche Schwierigkeiten, da Statistiken, welche die Normalarbeitszeit sowohl im Sinne des Gesetzes als auch im Sinne von Gesamtarbeitsverträgen oder von Schiedssprüchen abdecken, fehlen.¹⁾ Ausserdem muss sich die Analyse auf den Bereich der Industrie und des Baugewerbes beschränken, da lediglich der zweite Wirtschaftssektor durch Statistiken abgedeckt ist. Für den ersten und den dritten Sektor gibt es keine systematischen Arbeitszeiterhebungen.

¹⁾ BIT «Un système intégré de statistique des salaires», Genève 1980.

Bis 1973 wurde die wöchentliche Arbeitszeit in unserem Land durch eine Umfrage über die Situation in der Industrie und im Baugewerbe ermittelt. Es handelte sich um Durchschnittswerte der üblichen Arbeitszeiten in den Betrieben. Seit 1973 basieren die Resultate auf den Angaben verunfallter Arbeitnehmer, und der Begriff der Arbeitszeit leitet sich von den Stunden her, die der Arbeitnehmer im Zeitpunkt seines Unfalls normalerweise pro Woche geleistet hätte; ausgenommen sind Überstunden. Es handelt sich also nicht um die Arbeitszeit, wie sie im Gesamtarbeitsvertrag festgelegt wird (gesamtarbeitsvertragliche Arbeitszeit), sondern um die im Einzelarbeitsvertrag festgelegte Arbeitszeit. Für eine grosse Zahl der Lohnempfänger, vor allem Männer, sind diese beiden Arbeitszeiten identisch. Bei Frauen jedoch ist die individuelle durchschnittliche Arbeitszeit wahrscheinlich kürzer als die im Betrieb übliche Arbeitszeit.

Auf der Grundlage dieser Erhebungen hat die Arbeitszeit seit Mitte der fünfziger Jahre von 47,7 Stunden pro Woche im Jahre 1955 bis auf 44,7 Stunden pro Woche im Jahr 1970 kontinuierlich abgenommen. Seit 1973 (Basisjahr für die neue Statistik) ist die Reduktion weiter fortgeschritten, bis auf 42,8 Stunden pro Woche im Jahr 1985 in der Industrie, mit Abweichungen vom Durchschnitt bis 6 Prozent nach unten und 4 Prozent nach oben, je nach Art der Beschäftigung. Gesamthaft lässt sich sagen, dass die Arbeitszeit zwischen 1973 und 1985 in allen Wirtschaftszweigen, die in die Statistik einbezogen wurden, in nahezu gleichem Ausmass reduziert wurde. Die folgende Tabelle zeigt diese Entwicklung.

Durchschnittliche Arbeitszeit in Industrie und Baugewerbe (Stunden pro Woche)

Tabelle 1

	1973	1975	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Industrie, Gewerbe	44,7	44,3	43,8	43,7	43,6	43,1	42,9	42,8
Männer	45,1	44,7	44,1	44,0	43,9	43,4	43,2	43,1
Frauen	43,5	42,9	42,5	42,4	42,4	41,7	41,7	41,6
Textilindustrie	44,5	44,0	44,0	44,0	43,8	43,5	43,1	42,9
Holzindustrie	46,3	45,7	45,5	45,4	45,2	44,7	44,6	44,5
Graphisches Gewerbe	43,3	43,3	40,8	40,5	40,5	40,6	40,2	40,2
Chemische Industrie	43,5	43,2	42,9	42,8	42,7	41,9	41,9	41,9
Metall-, Maschinen-								
industrie	45,0	44,6	44,1	44,1	43,9	43,3	43,1	43,1
Baugewerbe	47,0	45,9	45,6	45,6	45,2	44,7	44,6	44,5

Quelle: «Statistik der Arbeitszeit verunfallter Arbeitnehmer» des BIGA.

In dieser Darstellung sind indirekte Arbeitszeitverkürzungen, wie sie sich z. B. durch Anhebung des Ferienanspruchs ergeben, nicht enthalten. Von 1966 bis Mitte 1984 betrug der Ferienanspruch gemäss Obligationenrecht pro Jahr zwei

Wochen für erwachsene und drei Wochen für jugendliche Arbeitnehmer. Die Kantone waren dabei befugt, den Mindestanspruch von zwei auf drei und denjenigen von drei auf vier Wochen zu verlängern, wovon die meisten Kantone im Verlaufe der Jahre Gebrauch gemacht haben. Seit dem 1. Juli 1984 beträgt der Mindestferienanspruch gemäss Artikel 329a OR vier Wochen für erwachsene Arbeitnehmer und fünf Wochen für Arbeitnehmer bis 20 Jahren.

Die Anhebung des gesetzlichen Ferienanspruchs hat sich wie erwartet auf die Ferienregelungen in Einzel- und Gesamtarbeitsverträgen ausgewirkt. So sieht heute eine ganze Reihe von Gesamtarbeitsverträgen insbesondere für ältere oder langjährige Arbeitnehmer Regelungen mit 4½ bis 6 Wochen Ferien pro Jahr vor. Diese Entwicklung wirkt sich auf die Gesamtarbeitszeit aus, da eine Ferienwoche annähernd einer Verkürzung der wöchentlichen Arbeitszeit um eine Stunde gleichkommt.

342.2 Internationaler Arbeitszeitvergleich

Die oben angeführten Schwierigkeiten des Arbeitszeitvergleichs multiplizieren sich auf internationaler Ebene.

Die Statistiken gewisser Länder fassen auf den *vergüteten Stunden*, das heisst auf jenen Stunden, für welche der Arbeitnehmer bezahlt wird, unabhängig davon, ob er während dieser Zeit gearbeitet hat oder nicht. Andere Länder stellen auf die *tatsächlich geleisteten Arbeitsstunden* ab (Arbeitszeit im engeren Sinn, ohne Absenzen wegen Ferien, Freizeit, Unfall, Krankheit, aber auch ohne Berücksichtigung der Absenzen wegen Streiks, Aussperrungen usw.).

In keiner der in den letzten Jahren von internationalen Gremien veröffentlichten Zusammenstellungen über die Arbeitszeiten ist eine dieser beiden Definitionen klar formuliert und konsequent eingehalten. So weist eine Studie des Euro-Parates aus dem Jahre 1983 («La durée du travail – Etude comparative: évolution et perspectives») für Grossbritannien, das seit dem Ende des zweiten Weltkrieges eine gesetzliche wöchentliche Arbeitszeit von 40 Stunden kennt, für 1960 eine durchschnittliche wöchentliche Arbeitszeit von 47,0 Stunden und für 1980 von 41,8 Stunden als betriebsübliche Arbeitszeit aus, während die durchschnittliche wöchentliche Arbeitszeit in Belgien, das besonders stark von Arbeitslosigkeit betroffen ist, laut Angaben des Internationalen Arbeitsamtes im Jahr 1985 auf 33,7 Stunden sank. Generell deuten die internationalen Vergleiche allerdings übereinstimmend darauf hin, dass die Arbeitszeiten in der Schweiz im europäischen Vergleich relativ hoch sind; im Vergleich zu anderen wichtigen ausser-europäischen Konkurrenzländern, wie insbesondere Japan, der USA und gewissen südasiatischen Schwellenländern, liegen die schweizerischen Arbeitszeiten jedoch tiefer, wobei in diesen Ländern grössere Möglichkeiten für einen zeitlich flexiblen Einsatz der Arbeitskräfte bestehen.

342.3 Änderungen in den Arbeits- und Arbeitszeitformen

Zu den Arbeits- bzw. Arbeitszeitformen, die in den letzten Jahrzehnten in unserem Lande Fuss gefasst haben, gehören vor allem die sogenannte «gleitende Arbeitszeit» und die «Teilzeitarbeit».

Die *gleitende Arbeitszeit* hat in unserem Lande seit Ende der sechziger Jahre – wenn auch sektoriell unterschiedlich – grosse Verbreitung erfahren. Bei der gleitenden Arbeitszeit handelt es sich um ein Arbeitszeitsystem, wonach eine vorgegebene wöchentliche Arbeitszeit innerhalb eines ebenfalls vorgegebenen Rahmens entsprechend den Bedürfnissen des Arbeitnehmers auf die einzelnen Tage und Wochen ungleich verteilt werden kann. Dieses System hat keinen Einfluss auf die Gesamtdauer der Arbeitszeit. Durch seine flexible Anwendung hat es aber in vielen Betrieben in den vergangenen Jahren die Voraussetzungen für eine Verkürzung der Arbeitszeit verbessert.

Die *Teilzeitarbeit* ist ein Arbeitszeitsystem, bei dem der Arbeitnehmer unter der betriebsüblichen Arbeitszeit beschäftigt wird. Das sogenannte «Job sharing», das Aufteilen eines Arbeitsplatzes auf zwei oder mehrere Arbeitnehmer, ist in diesem Sinne nichts anderes als eine besondere Form der Teilzeitarbeit.

Wie die Ergebnisse der Volkszählung belegen, hat die Teilzeitarbeit in unserem Lande in den letzten Jahrzehnten ständig an Bedeutung zugenommen:

1960	162 434	(154 267 Frauen; 8 167 Männer)
1970	364 818	(286 837 Frauen; 77 981 Männer)
1980	448 188	(362 602 Frauen; 85 586 Männer)

Zwar lässt eine nähere Betrachtung des verfügbaren statistischen Zahlenmaterials und des arbeitsmarktlichen Umfeldes nach wie vor den Schluss zu, dass die Teilzeitarbeit von einem grossen Teil der betroffenen Arbeitnehmer nicht aus beruflichen Gründen gewählt wird. Vielmehr dürften oft familiäre Gründe in Verbindung mit der Notwendigkeit, das Familieneinkommen zu verbessern, beim Entscheid, auf dem Arbeitsmarkt eine Teilzeitbeschäftigung zu suchen, den Ausschlag geben. Diese Feststellung wird durch die Tatsache gestützt, dass die Teilzeitarbeitnehmer zum überwiegenden Teil verheiratete Frauen sind.

Gleichzeitig ist die Arbeit heute einem Wertwandel unterworfen. Ein Teil der Arbeitnehmer – vornehmlich junge Männer und Frauen – möchten ihre Arbeitszeit und ihr Erwerbsleben flexibler gestalten, was sich in einer gesteigerten Nachfrage nach Teilzeitbeschäftigungsmöglichkeiten niederschlägt. Diese werden denn auch in vermehrtem Masse von der Wirtschaft angeboten.

Ein weiterer Trend geht dahin, die Arbeitszeit in den Betrieben vermehrt den *Schwankungen im Arbeitsanfall* anzupassen. Im Gegensatz zur gleitenden Arbeitszeit wird die Arbeitszeit bei dieser Art der Flexibilisierung nicht vom Arbeitnehmer bestimmt, sondern richtet sich grundsätzlich nach den betrieblichen Bedürfnissen. An sich führt dies weder zwangsläufig zu einer Verkürzung noch zu einer Verlängerung der Gesamtarbeitszeit, sondern allein zu einer anderen Verteilung der Arbeitszeit auf die einzelnen Tage und Wochen.

Sowohl aus den erwähnten – verhältnismässig neuen, aber bereits in grösserem Umfange verwirklichten – wie aus den sich abzeichnenden künftigen Arbeits- und Arbeitszeitformen lässt sich ableiten, dass eine Tendenz zur Verkürzung der Arbeitszeit besteht, die sich aber nicht in gleichem Masse auf alle Wirtschafts- und Betriebszweige bzw. Arbeitnehmer auswirkt oder auswirken wird. Auch aus dieser Sicht liegt es nahe, fein differenzierte vertragliche oder gesetzliche Lösungen gegenüber einer zwangsläufig starren Regelung in der Bundesverfassung vorzuziehen.

343 Die Entwicklung und Verteilung der gesamtwirtschaftlichen Produktivität

343.1 Die Wachstumsentwicklung seit 1970

Zu Beginn der fünfziger Jahre setzte in der Schweiz eine Phase nachhaltigen Wirtschaftswachstums ein, die fast ein volles Vierteljahrhundert dauerte und unserem Land eine beeindruckende Erhöhung des Wohlstands brachte. In den fünfziger und sechziger Jahren erhöhte sich das reale Bruttoinlandsprodukt (BIP) jährlich um durchschnittlich $4\frac{2}{3}$ Prozent. Seit Beginn der siebziger Jahre begann sich das Bild jedoch entscheidend zu wandeln.

Die Jahre 1970–1974 umfassen die Endphase des vergleichsweise ungestümen Nachkriegswachstums mit einer jahresdurchschnittlichen Zuwachsrate von 2,9 Prozent (vgl. Tabelle 2).

Wachstum des Bruttoinlandsprodukts und der Arbeitsproduktivität in den unterschiedlichen Wachstumsphasen der Jahre 1970–1986

(Jahresdurchschnittliche Veränderungsraten in Prozent)

Tabelle 2

	1970/74	1974/79	1979/86
Bruttoinlandsprodukt zu Preisen von 1970	2,9	– 0,7	2,0
Erwerbstätige	1,0	– 1,1	0,5
Bruttoinlandsprodukt pro Erwerbstätigen zu Preisen von 1970 (Arbeitsproduktivität)	1,9	0,4	1,5

Quelle: Nationale Buchhaltung und Erwerbstätigenstatistik des Bundesamtes für Statistik sowie Berechnungen des BIGA. (Die Wachstumsraten wurden jeweils bezogen auf das erste Jahr als Basisjahr nach der Zinsseszinsformel gerechnet).

Zwischen 1974 und 1979 reduzierte sich das BIP dann um durchschnittlich 0,7 Prozent im Jahr. Das im zweiten Semester 1976 wieder einsetzende leichte Wachstum konnte die vorangegangenen Produktionsverluste vor Ende des Jahrzehnts nicht mehr ausgleichen. Der konjunkturelle Aufschwung seit 1980 – unterbrochen durch eine erneute Rezession 1982 – führte sodann für die ganze erste Hälfte der achtziger Jahre zu einer deutlichen Verbesserung des gesamtwirtschaftlichen Leistungsausweises. Die reale Wachstumsrate des BIP stieg auf 2,0 Prozent. Die Wirtschaftsentwicklung wurde jedoch nach wie vor von Strukturproblemen überschattet und die Wachstumsraten der sechziger Jahre nur zur Hälfte erreicht.

Die unterschiedliche Intensität wirtschaftlichen Wachstums widerspiegelt sich auch in beträchtlichen Differenzen in der Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen Arbeitsproduktivität. Als Mass dafür gilt das je Erwerbstätigen produzierte reale Bruttoinlandsprodukt. Die so definierte Arbeitsproduktivität erreichte in

den Jahren 1970–1974 ein Wachstum von 1,9 Prozent pro Jahr (vgl. Tabelle 2). In der zweiten Hälfte der siebziger Jahre reduzierte sich der Anstieg auf nur noch 0,4 Prozent jährlich. Die zu Beginn des laufenden Jahrzehnts einsetzende Erholung lässt sich – bei einem mittleren jährlichen Zuwachs von 1,5 Prozent – vorläufig nicht mit der intensiven Wachstumsperiode der Nachkriegszeit vergleichen.

Das Wachstum der Arbeitsproduktivität beeinflusst auch die Entwicklung der Beschäftigung (vgl. Tabelle 2). Zeiten hohen Produktivitätsanstiegs ziehen eine Ausweitung der Zahl der Erwerbstätigen nach sich, während Schwächephasen in der Regel von einem Beschäftigungsabbau begleitet sind.

343.2 Die Entwicklung der Kostenbelastung in den Unternehmen

Für die gesamtwirtschaftliche Wertschöpfung sowie für die Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Wirtschaft auf den Weltmärkten sind die Kosten der drei Produktionsfaktoren Arbeit, Kapital und technischer Fortschritt massgebend. Der Zukauf von Rohstoffen und Energie erfolgt durch die Konkurrenten der Schweizer Unternehmungen in der Hauptsache ebenfalls auf dem Weltmarkt und im wesentlichen zu vergleichbaren Bedingungen.

Die Kosten des Faktors Arbeit haben sich im Verlauf der letzten zwanzig Jahre unzweifelhaft verteuert (vgl. Tabelle 3). Noch ausgeprägter als die Löhne und Gehälter haben sich dabei die Sozialbeiträge und -leistungen der Arbeitgeber, die einen wichtigen Bestandteil der sogenannten Lohnnebenkosten darstellen, erhöht (vgl. Tabelle 3).

Löhne und Gehälter sowie Sozialbeiträge und Leistungen der Arbeitgeber, 1965–1985

(Anteile am Volkseinkommen 1965–1985, zu laufenden Preisen, in Promille)

Tabelle 3

	1965	1970	1975	1980	1985
Löhne und Gehälter	567	561	599	597	584
Sozialbeiträge und -leistungen der Arbeitgeber ..	66	69	83	88	88

Quelle: Nationale Buchhaltung der Schweiz sowie Berechnungen des BIGA.

1970 lag der Anteil der Lohnnebenkosten am Volkseinkommen noch bei knapp 7 Prozent. Nach einem sprunghaften Anstieg in der Mitte der siebziger Jahre ist ihre Quote inzwischen bei knapp 9 Prozent angelangt. Gemessen am Wert der Löhne und Gehälter stiegen sie im gleichen Zeitabschnitt (1970–1985) von 12,3 Prozent auf 15,1 Prozent. Entscheidend für die Erhöhung dieser Komponente

der Arbeitskosten ist der Ausbau der Sozialversicherungen, insbesondere in den Bereichen Alters- und Hinterlassenenversicherung, berufliche Vorsorge, Unfallversicherung und die Arbeitslosenversicherung.

Auch die Kosten des Kapitaleinsatzes der Unternehmen sind in den letzten Jahren erheblich gestiegen. Seit der Rezession Mitte der siebziger Jahre mussten grosse Teile der produktiven Ausrüstung an die neuen technologischen Anforderungen angepasst oder auf andere Produkte und Produktionsverfahren umgestellt werden. Die Unternehmungen sind immer mehr einem ständigen Produkt- und Prozessinnovationsdruck ausgesetzt, dem angesichts des scharfen Wettbewerbs auf den Weltmärkten immer kürzere Gewinnperioden gegenüberstehen. Eine Arbeitszeitverkürzung muss deshalb auch im Lichte der übrigen Kostenbelastungen der Unternehmen gesehen werden.

343.3 Ausblick

Die Rezession Mitte der siebziger Jahre stürzte die schweizerische Wirtschaft in eine tiefgreifende Umstrukturierung, die auch heute noch nicht abgeschlossen ist. Die wirtschaftliche Erholung und das vergleichsweise lange konjunkturelle Hoch Mitte der achtziger Jahre können zwar als positives Zeichen für ein Wiedererstarken der schweizerischen Wirtschaft gewertet werden; zudem ist die wirtschaftspolitische Ausgangslage günstig: geringe Inflation, niedrige Arbeitslosigkeit, nahezu ausgeglichene öffentliche Finanzen. Die weitere Entwicklung ist jedoch nach wie vor mit ausserordentlichen Unsicherheiten belastet. Das Tempo des technologischen Wandels wird hoch bleiben und einen grossen finanziellen Einsatz auf den Gebieten Forschung, Entwicklung und Bildung sowie für Erneuerungsinvestitionen verlangen. Hinzu kommt, dass immer mehr Konkurrenten unserer Wirtschaft durch die neuen Technologien in die Lage versetzt werden, Produkte hoher Qualität anzubieten. Umso wichtiger werden personalintensive Leistungsaspekte wie Zuverlässigkeit, Pünktlichkeit, intensive Marktbearbeitung und aufmerksame Kundenbetreuung, die neben qualifiziertem Personal auch eine genügende zeitliche Flexibilität beim Personaleinsatz verlangen.

Besondere Aufmerksamkeit verdient auch die Entwicklung der Lohn- und Lohnnebenkosten. Sie bestimmen zum Teil die preisliche Wettbewerbsfähigkeit schweizerischer Angebote auf dem Weltmarkt, sind aber auch wichtig für die Stellung des Faktors Arbeit auf dem Arbeitsmarkt. Eine Lohnkostenentwicklung, die sich nicht am realisierten Produktivitätsfortschritt orientiert, führt auf die Dauer zu einer Benachteiligung des Faktors Arbeit, wovon in erster Linie schlechter ausgebildete, weniger produktive Arbeitnehmergruppen betroffen werden. Dieser Sachverhalt, der hohe volkswirtschaftliche Kosten verursacht, spiegelt sich in den Arbeitslosenzahlen vieler Industrieländer deutlich wieder.

Abschliessend verweisen wir nochmals darauf, dass Produktivitätsgewinne nicht verteilt werden sollten, bevor sie erarbeitet wurden. Die sozialpartnerschaftliche Autonomie, die bisher mit grosser Verantwortung wahrgenommen wurde, bietet Gewähr dafür, dass diesem Prinzip im Interesse der Sicherheit der Arbeitsplätze auch weiterhin nachgelebt wird. Bereits heute sind in verschiedenen Bereichen

unseres Staatswesens wichtige Aufgaben mit hohen Kosten vorgezeichnet. Sie werden im sozialen Bereich akzentuiert durch die demografische Entwicklung, die eine zunehmende Belastung der Erwerbseinkommen mit sich bringen wird. Angesichts der ungewissen Entwicklung der Weltwirtschaft sollten wir alles daran setzen, die Kostenentwicklung in unserer Wirtschaft im Einklang mit dem realisierten Produktivitätsfortschritt verlaufen zu lassen und uns die Möglichkeit zu Prioritätsentscheiden offenzuhalten. Eine undifferenzierte Verkürzung der Arbeitszeit mit Lohnausgleich würde diesem Erfordernis zuwiderlaufen.

4 Auswirkungen für Bund, Kantone und Gemeinden

41 Bund

Die Annahme der Initiative hätte für die allgemeine Bundesverwaltung, die Schweizerischen Bundesbahnen und die Schweizerischen Post-, Telefon- und Telegrafienbetriebe organisatorische und voraussichtlich auch personelle Auswirkungen.

Die ergriffenen Rationalisierungsmassnahmen wie die Überprüfung der Aufgaben, die Einführung von Bildschirmen und anderer technischer Hilfsmittel in den Büros haben es zumindest in der *allgemeinen Bundesverwaltung* ermöglicht, die Auswirkungen der Arbeitszeitverkürzung von 44 auf 42 Stunden pro Woche am 1. Juni 1986 zum grössten Teil aufzufangen. So konnte auf die Schaffung zusätzlicher Stellen verzichtet werden (Ausnahme: Eidgenössische Zollverwaltung). Es handelt sich bei den Rationalisierungsmassnahmen um die Projekte EFFI (Steigerung der Effizienz in der Bundesverwaltung), GRAL (Kostenanalyse auf Waffen- und Schiessplätzen durch das EMD) sowie um die Hayek-Studie im Bereich der technischen Hochschulen. Wir werden unsere Anstrengungen zur weiteren Rationalisierung und Effizienzsteigerung in der Bundesverwaltung energisch fortsetzen. Inwieweit es damit gelingen wird, weitere Arbeitszeitverkürzungen erneut ohne Personalmehrbedarf zu realisieren, wird zu gegebener Zeit zu prüfen sein.

Bei den *Bundesbetrieben* sind den Rationalisierungsmassnahmen enge Grenzen gesetzt, die von betriebsorganisatorischen und personalpolitischen Überlegungen, vor allem aber auch vom Umfang des Leistungsangebots bestimmt werden. In diesem Zusammenhang sind die Kostenentwicklung, aber auch die Möglichkeiten, zusätzliches Personal zu beschaffen, im Zeitpunkt einer Arbeitszeitverkürzung genau abzuklären. Verlässliche Angaben sind dazu heute nicht möglich.

42 Kantone und Gemeinden

Die Bediensteten der Kantone und Gemeinden werden durch das Volksbegehren formell nicht direkt angesprochen. Eine Verkürzung der Arbeitszeit in den Privatbetrieben und insbesondere in der allgemeinen Bundesverwaltung würde sich aber auch auf die Kantone und Gemeinden auswirken.

Die Verkürzung der wöchentlichen Arbeitszeit auf 40 Stunden dürfte in einzelnen kantonalen und kommunalen Verwaltungen ohne grössere Probleme verwirklicht werden können. In der Mehrzahl der Kantone und Gemeinden würde eine Arbeitszeitverkürzung jedoch zu Personalbegehren führen.

So wird von den *Kantonen* insbesondere darauf hingewiesen, dass eine Verkürzung der heute in über 20 Kantonen zwischen 43 und 44 Stunden betragenden Arbeitszeit sich vor allem auf die sog. «Schichtbetriebe» wie Polizei, Spitäler, Heime, Gefängnisse usw. auswirken würde. Vor allem in diesen Betrieben müsste die Arbeitszeitverkürzung durch eine Erhöhung des Personalbestandes mit entsprechender Zunahme der Kosten aufgefangen werden.

Auf kommunaler Ebene ist zu berücksichtigen, dass in ungefähr der Hälfte der Gemeinden – überwiegend in ländlichen Gegenden – das Gemeindepersonal nebenamtlich tätig ist und hauptberuflich im Agrarsektor arbeitet. Für diese Gemeinden hätte eine Arbeitszeitverkürzung auf 40 Stunden pro Woche voraussichtlich keine unmittelbaren Folgen, Probleme im Zusammenhang mit der Arbeitszeitverkürzung dürften sich – wenn auch unterschiedlich – vor allem in den städtischen Gemeinden stellen. Mit Ausnahme gewisser, vor allem in der westlichen Schweiz gelegener Stadt-Gemeinden, in denen die Arbeitszeitreduktion weit fortgeschritten ist, würden die meisten Stadt-Gemeinden von einer Arbeitszeitverkürzung auf 40 Stunden wahrscheinlich mehr betroffen als Bund und Kantone, haben sie doch den grössten Teil der Infrastruktur (industrielle Betriebe, Versorgung, Entsorgung, Publikumsverkehr) sicherzustellen.

Kantone wie Gemeinden sind nicht grundsätzlich gegen die Einführung der 40-Stunden-Woche eingestellt. Es sollte aber dem einzelnen Kanton und der einzelnen Gemeinde anheimgestellt bleiben, zu entscheiden, ob und wann eine solche Massnahme für sie erwünscht und vor allem tragbar erscheint.

5 Schlussfolgerung

Angesichts der aufgeführten wirtschaftlichen, sozialen, arbeitsmarktlichen und arbeitsrechtlichen Gründe kommen wir zum Schluss, dass die Volksinitiative zur «Herabsetzung der Arbeitszeit» ohne Gegenvorschlag abzulehnen ist. Insbesondere ist eine Regelung der Arbeitszeitfrage auf Verfassungsebene wegen des damit verbundenen tiefgreifenden Eingriffs in die Kollektivverhandlungen der Sozialpartner nicht angezeigt. Inwieweit Regelungen auf gesetzlicher Stufe – etwa im Rahmen der Revision des Arbeitsgesetzes – möglich sind, wird zu prüfen sein. Grundsätzlich sollten im jetzigen Zeitpunkt keine verfassungsrechtlichen Regelungen geschaffen werden, die den Strukturwandel oder die Suche nach neuen Arbeits- und Arbeitszeitformen behindern können oder die Verteilung der Produktivitätsfortschritte in erheblichem Umfang festschreiben.

Bundesbeschluss über die Volksinitiative «zur Herabsetzung der Arbeitszeit»

Entwurf

vom

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
nach Prüfung der am 23. August 1984 eingereichten Volksinitiative «zur Herabsetzung der Arbeitszeit»¹⁾,
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 27. Mai 1987²⁾,
beschliesst:

Art. 1

¹ Die Volksinitiative vom 23. August 1984 «zur Herabsetzung der Arbeitszeit» wird Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet.

² Die Initiative hat folgenden Wortlaut:

Die Bundesverfassung wird wie folgt ergänzt:

Art. 34^{ter} Abs. 3 (neu)

³ Das Gesetz sorgt für die stufenweise Herabsetzung der Arbeitszeit, mit dem Ziel, den Arbeitnehmern einen gerechten Anteil an der durch den technischen Fortschritt erzielten Produktivitätssteigerung zu sichern und Voraussetzungen für die Vollbeschäftigung zu schaffen.

Übergangsbestimmungen Art. 19 (neu)

¹ Für die Arbeitnehmer, auf die das Arbeitsgesetz oder die Chauffeurverordnung anwendbar ist, wird die wöchentliche Höchstarbeitszeit ein Jahr nach Annahme von Artikel 34^{ter} Absatz 3 um zwei Stunden herabgesetzt. Sie wird in der Folge jedes Jahr um weitere zwei Stunden verkürzt, bis sie 40 Stunden erreicht.

² Für die Arbeitnehmer, auf die das Arbeitszeitgesetz, das Bundesgesetz über das Dienstverhältnis der Bundesbeamten oder die für bestimmte Gruppen von Betrieben oder Arbeitnehmern geltenden Sonderbestimmungen nach Artikel 27 des Arbeitsgesetzes anwendbar sind, wird die durchschnittliche wöchentliche Arbeitszeit in gleicher Weise verkürzt.

³ Die Arbeitszeitverkürzung, wie sie sich aus der Anwendung der Absätze 1 und 2 ergibt, darf für die beteiligten Arbeitnehmer keine Verminderung ihres wöchentlichen Lohneinkommens zur Folge haben.

⁴ Weitere gesetzliche Arbeitszeitverkürzungen bleiben vorbehalten.

¹⁾ BBl 1984 II 1511

²⁾ BBl 1987 II 1017

Art. 2

Die Bundesversammlung empfiehlt Volk und Ständen, die Volksinitiative zu verwerfen.

1973

Botschaft über die Volksinitiative zur «Herabsetzung der Arbeitszeit» vom 27. Mai 1987

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1987
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	26
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	87.044
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	07.07.1987
Date	
Data	
Seite	1017-1038
Page	
Pagina	
Ref. No	10 050 433

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.