

Arbeitslosenversicherung im Umbruch:

Hintergründe zur Verfassungsänderung von 1976

Zu den Beweggründen, die nach einer Neukonzeption verlangten und deren Debatte im National- und Ständerat.

Proseminararbeit
im Fach Geschichte
an der
Universität Bern
(korrigierte Fassung)

eingereicht bei
Dr. B. Degen

vorgelegt von
Mario Aeby

Matrikelnummer 02-115-517

Stritenstrasse 47
3176 Neuenegg
078 690 50 11
mario.aeby@student.unibe.ch

Bern, November 03

Inhalt

1 Einleitung.....	S. 3
2 Das wirtschaftliche Umfeld	S. 4
2.1 Die Wirtschaftskrise 1973.....	S. 4
2.2 Die neue Arbeitslosigkeit.....	S. 4
2.3 Der Sonderfall Schweiz	S. 5
3 Die Schwächen der Arbeitslosenversicherung.....	S. 6
3.1 Geringer Versicherungsgrad	S. 7
3.2 Enger Versicherungszweck.....	S. 7
3.3 Schmale Risikobasis	S. 7
3.4 Unrationelles Verfahren.....	S. 8
4 Die Entstehungsgeschichte des Art. 34novies BV.....	S. 9
5 Die Parlaments-Debatten	S. 11
5.1 Die Kontroversen.....	S. 11
5.1.1 Elternjahr	S. 12
5.1.2 Wiedereingliederungsmassnahmen.....	S. 13
5.1.3 Beitragssätze und Leistungen	S. 14
5.1.4 Finanzierung.....	S. 15
5.1.5 Missbrauch.....	S. 16
5.1.6 Selbständigerwerbende	S. 17
6 Schluss	S. 18
7 Bibliographie.....	S. 19
7.1 Quellen.....	S. 19
7.2 Literatur	S. 19
7.3 Internet	S. 19

1 Einleitung

Am 13. Juni 1976 hiessen das Schweizerische Volk und Stände den Bundesbeschluss über eine Neukonzeption der Arbeitslosenversicherung mit einer grossen Mehrheit gut. Über zwei Drittel der Abstimmenden stimmte der Verfassungsänderung zu, mit Ausnahme des Kantons Schwyz wurde dieses Vorhaben auch von allen Ständen befürwortet.¹

Mit dieser Verfassungsänderung wurde der Grundstein zur Errichtung einer zeitgemässen und effektiven Arbeitslosenversicherung gelegt, welche die Schweizer Arbeitnehmer in den Jahren nach der Hochkonjunktur besser vor den Problemen einer allfälligen Arbeitslosigkeit schützen sollte.

In dieser Arbeit sollen – innerhalb des gegebenen Rahmens – die Schlüsselereignisse vor der Abstimmung untersucht werden: In einem ersten Teil soll aufgezeigt, welche Gründe nach einer Neukonzeption der Arbeitslosenversicherung und somit einer Verfassungsänderung verlangten. In einem zweiten Teil werden die National- und Ständeratsdebatten zu der Vorlage analysiert. Aus den positiven und negativen Reaktionen der Vertreter der Bundesversammlung sollen die wichtigsten Spannungsfelder in den parlamentarischen Diskussionen herausgearbeitet werden. Interessant ist auch der Aspekt, dass die Neukonzeption in eine Periode der Rezession fiel – hatte dieses Faktum merkliche Auswirkungen auf die Debatten?

Als Grundlage dieser Arbeit dienen vor allem Amtliche Publikationen. In unserem Land ist man in der vorteilhaften Lage, dass die Regierungstätigkeit sehr gut dokumentiert und öffentlich zugänglich ist. Neben den Wortprotokollen des Parlaments, welche (mit Einschränkungen) bis ins Jahr 1891 zurückreichen², war auch das Bundesblatt der Schweizerischen Eidgenossenschaft von unschätzbarem Wert.

Weiterführende Literatur zur Geschichte der Schweizerischen Arbeitslosenversicherung ist sehr rar und schwer zu finden. Zwei umfangreiche Dissertationen aus den Siebzigern können nicht darüber hinwegtäuschen, dass es in diesem Themengebiet an allumfassenden und aktuellen Werken fehlt. Als angehender Historiker darf diese Tatsache aber nicht abschrecken, macht das Rekonstruieren von Geschichtsabläufen mit Hilfe verschiedensten unabhängigen Publikationen doch ein wesentlicher Teil des zu erlernenden Handwerks aus.

¹ <http://www.admin.ch/ch/d/pore/va/19760613/det259.html>.

² http://www.parlament.ch/Poly/amtl_Bulletin/D/Geschichte_AB.htm

Um die Entstehungsgeschichte des Verfassungsartikels und die Parlaments-Debatten zu verstehen, ist es unerlässlich, sich zuerst einen Überblick über die ökonomischen Umstände der damaligen Zeit zu verschaffen:

2 Das wirtschaftliche Umfeld

2.1 Die Wirtschaftskrise 1973

Das Jahr 1973 markiert das völlig unerwartete Ende einer bis dahin beispiellosen Hochkonjunktur, welche die westlichen Industriestaaten seit Mitte der 50er-Jahre erlebt hatten. Eine internationale Wirtschaftskrise nahm ihren Anfang, welche die Industrienationen in eine grosse Rezession stürzte.

Als Ursachen galten hierfür zum einen der Zusammenbruch des Systems fester Wechselkurse³ im Frühjahr 1973, zum anderen der Ölpreisschock, welcher auf den Jom-Kippur-Krieg im Oktober 1973 folgte und die Ölpreise bis Jahresende auf das Vierfache ansteigen liess.

Die einsetzende Rezession hatte hierzulande unweigerlich den Anstieg der Arbeitslosenquote zur Folge, welche in der Schweiz gegen Ende des Jahres 1974 spürbar zuzunehmen begann.⁴ Ein Jahr später zählte das Internationale Büro für Arbeit über 17 Millionen Arbeitslose in den damaligen OECD-Staaten.⁵ Die Schweiz blieb aber – auf den ersten Blick zumindest – von allzu starker Arbeitslosigkeit verschont. In Prozenten ausgedrückt belief sich die Zahl der Unbeschäftigten 1975 auf 0,3%⁶ (Jahresdurchschnitt).

2.2 Die neue Arbeitslosigkeit

In der Wirtschaftskrise sah man sich einer relativ neuen Art von Arbeitslosigkeit gegenüber: der sogenannten strukturellen oder technologischen Arbeitslosigkeit, ein Phänomen moderner Volkswirtschaften:

- **Strukturelle oder technologische Arbeitslosigkeit⁷**

Heutzutage hat sich der technische Fortschritt derart erhöht, dass strukturelle Veränderungen (Rationalisierungen und Produktivitätssteigerungen durch neue Technologien)

³ <http://www.weltpolitik.net/sachgebiete/wirtschaft/article/884.html>.

⁴ BBI 1974 II, S. 1561.

⁵ Amtl. Bull. N 1975, S. 1704.

⁶ <http://www.snl.ch/dhs/externe/protect/textes/D13924.html>.

⁷ Schmid 1995, S. 24ff.

mit all ihren Konsequenzen immer schneller stattfinden. Auf dem Arbeitsmarkt gibt es zahlenmässig zwar genügend Arbeitssuchende, diese verfügen aber nicht über die nötigen Qualifikationen, um eine Anstellung zu finden.

Gezielte Weiterbildung aller Arbeitskräfte gilt als einziges probates Mittel zur Bekämpfung dieser Erscheinung.

Neben der strukturellen Arbeitslosigkeit kennt man noch mindestens vier weitere Arten von Arbeitslosigkeit, auf welche aber mit Rücksicht auf den Umfang der Arbeit nicht eingegangen werden soll. Einzig folgender Typus verdient mit Hinblick auf die weiteren Vorkommnisse besonderer Erwähnung:

- **Latente oder versteckte Arbeitslosigkeit⁸**

Als versteckt oder verdeckt arbeitslos bezeichnet man diejenigen Personen, welche nicht in Arbeitslosenstatistiken auftauchen. Die Betroffenen würden zwar gerne arbeiten, haben die Arbeitsplatzsuche aber entweder gar nicht aufgenommen oder vorzeitig abgebrochen. Hierzu können auch frühzeitig pensionierte Arbeitnehmer gezählt werden.

2.3 Der Sonderfall Schweiz

Das im internationalen Vergleich noch relativ harmlose Abschneiden der Schweiz in Bezug auf die Arbeitslosenzahlen ist zweifelsohne dem Fehlen einer nationalen obligatorischen Arbeitslosenversicherung anzurechnen. Erst dies machte das damalige "Schweizer Vollbeschäftigungswunder"⁹ möglich und erlaubte die Regulierung des Arbeitsmarktes auf folgende drei (unkonventionelle) Wege, welche anderen betroffenen Ländern nicht offenstanden:

- **Exportierte Arbeitslosigkeit¹⁰**

Über 100'000 ausländische Arbeitskräfte mussten aufgrund des Arbeitsmangels in ihre Heimat zurückkehren, jährlich wiederkehrende Saisoniers reisten erst gar nicht mehr in die Schweiz ein. Die Arbeitslosigkeit wurde somit durch die Fremdarbeiter in deren Ursprungsländer exportiert.

⁸ http://www.unister.de/Unister/wissen/sf_lexikon/ausgabe_stichwort642_17.html.

⁹ Ausdruck aus Schmidt 1985.

¹⁰ Amtl. Bull. N 1975, S. 1699.

- **"les retraités qui sont retournés à leur jardin" und "les femmes qu'on a renvoyées à leurs casseroles"**¹¹

Mit der Verschlechterung der Wirtschaftslage wurden Rentner, die weiter in Betrieben arbeiteten, als Erste entlassen. Auch viele entlassene Frauen kehrten an den "Herd" zurück und widmeten sich wieder dem Haushalt.

- **Kurzarbeit**¹²

Ende Oktober 1975 verrichteten 113'000 Personen Kurzarbeit und galten dementsprechend als Teilarbeitslose. Die Kurzarbeiter mussten eine deutliche Lohneinbusse in Kauf nehmen, was nicht wenige Familien in finanzielle Not brachte.

Berechnungen haben ergeben, dass in unserem Land in der Zeit von 1973 bis 1976 die ungeheure Zahl von 340'000 Stellen (11% aller Arbeitsplätze) verloren gingen! Die Schweiz erlitt also trotz der bemerkenswert niedrigen Arbeitslosenquoten den mit Abstand grössten Beschäftigungseinbruch aller OECD-Staaten.¹³

Die genannten drei "Konjunktur-Puffer" waren nur deshalb so wirksam, weil das Obligatorium bei der Arbeitslosenversicherung fehlte. Zu Beginn der Beschäftigungskrise war in der Schweiz nämlich nur knapp jeder fünfte Angestellte gegen Arbeitslosigkeit versichert.¹⁴

Der Ansturm auf die Kassen hielt sich in Grenzen, stellte für einzelne Kassen aber aus vielfältigen Gründen trotzdem eine starke finanzielle Belastung dar:

3 Die Schwächen der bestehenden Arbeitslosenversicherung

Wie wir gesehen haben, war die Schweizer Arbeitslosenquote während der Weltwirtschaftskrise nicht so prekär wie im Ausland. Zusammen mit dem zusätzlich sehr geringen Versicherungsgrad hätte man erwarten können, dass die Arbeitslosenversicherungen vor keinen allzu grossen Problemen gestanden haben. In der Realität zeigte sich aber ein anderes Bild: Die Situation vieler Kassen war besorgniserregend und verlangte nach einer dringenden Lösung. Die Ursachen sollen im Folgenden erörtert werden. Ich folge den Ausführungen der

¹¹ Amtl. Bull. N 1975, S. 1705.

¹² Ebenda, S. 1699.

¹³ Degen 1993, S. 44.

¹⁴ BBI 1974 II, S. 1564.

"Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend Änderung der Bundesverfassung für eine Neukonzeption der Arbeitslosenversicherung"¹⁵:

3.1 Geringer Versicherungsgrad

Nur rund ein Fünftel der Arbeitnehmer war zu Beginn des Jahres 1975 gegen Arbeitslosigkeit versichert.

Einerseits hatten die wenigsten Kantone von ihrer Kompetenz Gebrauch gemacht und das Obligatorium eingeführt. Andere Kantone hatten das Obligatorium entweder gar nicht oder nur für Arbeitnehmer mit geringem Einkommen für zwingend erklärt.¹⁶

Andererseits fehlte bei den Arbeitnehmern der Anreiz, sich versichern zu lassen. Wegen der langwährenden sicheren Beschäftigungslage wiegten sich die meisten in falscher Sicherheit. Man erachtete es als Geldverschwendug, monatlich Prämien für eine Versicherung einzuzahlen, die man sowieso nie in Anspruch nehmen werden müsste.

3.2 Zu enger Versicherungszweck

Bis in die 70er-Jahre verfolgten die Arbeitslosenversicherungen in der Schweiz den ursprünglichen Zweck, für den sie errichtet worden waren: Die Milderung der wirtschaftlichen Not, die für den entlassenen Arbeitnehmer durch den Lohnausfall entstand. Die Anforderungen an die Arbeitslosenversicherung hatte sich mit dem Wandel zur Dienstleistungsgesellschaft aber merklich geändert: Der ursprüngliche Zweck spielte zwar immer noch eine bedeutende Rolle, daneben stand aber auf gleicher Stufe die Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt. Durch das vermehrte Auftreten struktureller Arbeitslosigkeit musste diesem Aspekt ein grösseres Gewicht zugemessen werden. Die sog. "Mobilität" der Stellensuchenden sollte durch gezielte Massnahmen wie Umschulungen und Weiterbildungskurse verbessert und den neuen Umständen angepasst werden.

3.3 Schmale Risikobasis der Kassen

Im Jahre 1970 zählte man in der ganzen Schweiz 153 Arbeitslosenkassen¹⁷, welche man grob in folgende drei Kategorien einteilen kann:

¹⁵ BBI 1974 II, S. 1564ff.

¹⁶ <http://www.derarbeitsmarkt.ch/upload/archiv/ama7734.pdf>.

¹⁷ Sattler 1973, S. 221.

- **Gewerkschaftliche und private Kassen [31]**

Die Ur-Form der Arbeitslosenversicherungen, welche teilweise bereits im 19. Jahrhundert entstanden, waren die Gewerkschaftlichen Kassen. Arbeitnehmer konnten sich nach dem Beitritt zur Gewerkschaft ihrer jeweiligen Branche gegen Arbeitslosigkeit versichern lassen.

- **Paritätische Kassen [64]**

Die Paritätischen Kassen waren meistens Betriebskassen, bei denen Arbeitnehmer eines bestimmten Betriebes versichert waren. Neben den Prämienzahlungen der Angestellten leistete auch der Arbeitgeber seinen Beitrag zur Finanzierung der Kasse.

- **Öffentliche Kassen [58]**

Die Öffentlichen Kassen wurden zuerst von kommunalen Behörden in Städten und Gemeinden errichtet. Einige Kassen deckten später auch Regionen oder sogar Kantone ab. Aufgenommen wurden Einwohner einer bestimmten geographischen Region.

Wie man unschwer erkennen kann, hatten diese Typen von Arbeitslosenversicherungen einen bedeutenden Nachteil: Entgegen dem Versicherungsgedanken wurde das Risiko nicht etwa gestreut, sondern im Gegenteil kumuliert. Indem die Kassen Arbeitnehmer aus derselben Branche oder Region zusammenfassten, gefährdeten sie ihre Versicherten, da im Falle einer branchenweiten oder regionalen Beschäftigungskrise das finanzielle Gleichgewicht der Kassen schnell zu kippen drohte.

3.4 Unrationelles Verfahren

Mit der grossen Zahl der Arbeitslosenkassen ging ein gewaltiger administrative Aufwand einher: Die Kassen waren voneinander unabhängig und führten so auch eigenständige Verwaltungen. Monatlich musste jede einzelne Kasse unzählige Mutationen vornehmen und die säumigen Prämienzahler mahnen und betreiben. Die Verwaltungskosten waren so hoch, dass diese während der Hochkonjunktur sehr oft die ausbezahlten Entschädigungen um ein Vielfaches überschritten.¹⁸

¹⁸ Sattler 1973, S. 175.

4 Die Entstehungsgeschichte des Art. 34novies BV

Diese kritischen Mängel des Systems waren schon lange vor dem Einsetzen der Wirtschaftskrise bekannt: In den eidgenössischen Räten wurden zwischen 1966 und 1971 nicht weniger als fünf parlamentarische Vorstösse gemacht, in welchen die Verfasser Kritik an der bestehenden Arbeitslosenversicherung übten und die Behörden aufforderten, die nötigen Schritte für eine Revision zu unternehmen.¹⁹

Das BIGA, Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit, nahm die Kritik nicht tatenlos entgegen. Seit dem Inkrafttreten des ersten Arbeitslosenversicherungsgesetzes von 1951 lag die Arbeitslosenversicherung in der Obhut dieses Bundesamtes. Bereits im Jahr 1969 wurde deshalb innerhalb der Verwaltung begonnen, Vorbereitungen bezüglich einer Neukonzeption zu treffen.²⁰ Zwei Jahre später erteilte der Bundesrat den Auftrag, die Neuordnung der Arbeitslosenversicherung in einem Projekt voranzutreiben.²¹

Der erste Entwurf, welcher im Februar 1972 in die Vernehmlassung gelangte, stiess aber bald auf heftige Reaktionen. Praktisch jeder Punkt der Neuordnung war umstritten und schien einen Konsens aufs Erste zu verunmöglichen. Obwohl man die Mangelhaftigkeit und Verbesserungswürdigkeit des bestehenden Systems durchwegs anerkannte, blieb der Handlungswille wohl nicht zuletzt aufgrund der günstigen Wirtschaftslage aus. Mit Blick auf die herrschende Überbeschäftigung sah man die Arbeitslosenversicherung noch in einem völlig anderen Lichte, als dies wenige Jahre später der Fall sein sollte. Es war gar von einem Anachronismus die Rede.²²

Trotz der nicht gerade ermutigenden Rückmeldungen stellte das BIGA im Sommer 1973 dem Bundesrat den Antrag, ihr Vorhaben weiterzuverfolgen. Eine Expertenkommission wurde eingesetzt, welche ihre Ergebnisse Ende des Jahres 1974 erfolgreich präsentieren konnte.²³ Der Vorschlag fand in der zweiten Vernehmlassung im Spätfrühling 1975 überall breite Zustimmung und bewies, dass er konsensfähig war. Der Bundesrat entschloss aufgrund der wohlwollenden Reaktionen²⁴ die Botschaft und den Antrag an die Räte auszuarbeiten. Die Arbeiten dazu wurden im Spätjahr 1975 abgeschlossen.

¹⁹ BBI 1974 II, S. 1559.

²⁰ Sacher 1977, S. 212.

²¹ BBI 1974 II, S. 1560.

²² Ebenda, S. 1560.

²³ Sacher 1977, S. 212.

²⁴ BBI 1974 II, S. 1572.

Aufgrund des gesteigerten Umfanges der Vorlage entschied man sich, die Neukonzeption aus Artikel 34ter auszugliedern und unter dem noch zu schaffenden Artikel 34novies in die Bundesverfassung aufzunehmen.²⁵ Der Entwurf des Artikels lautete folgendermassen:²⁶

Art. 34novies (Stand September 1975)

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

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

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

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

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

²⁵ BBl 1974 II, S. 1579.

²⁶ BBl 1974 II, S. 1579ff.

5 Die Parlaments-Debatten

Im Spätjahr 1975 liess das BIGA den Vorschlag schlussendlich als Botschaft den Räten zukommen.

Im Nationalrat fand die Debatte in der Wintersession 1975 am Donnerstag, dem 11. Dezember, statt und wurde am Montag, 15. Dezember, fortgesetzt. Die Schlussabstimmung erfolgte in der zweiten Sitzung. Der Rat nahm den Vorschlag einstimmig an.

Im Ständerat hielt man die Eintretens-Debatte am 2. März 1976 ab, die Schlussabstimmung fand noch am selbigem Tag statt. Auch hier wurde der Vorschlag einstimmig angenommen.

Bundesrat Ernst Brugger (FDP, ZH) war an beiden Ratssitzungen zugegen, da er sich für die Neukonzeption verantwortlich zeigte. Als Vorsteher des Volkswirtschaftsdepartements war die Neukonzeption in einem ihm unterstellten Bundesamt entstanden.

Das Stenographische Bulletin des Nationalrates verzeichnet insgesamt 50 Wortmeldungen. Hiervon gingen deren acht von den Berichterstattern Enzo Canonica (je vier für die deutschsprachigen Parlamentarier) und Camillo Jelmini (je vier für die französisch- und italienischsprachigen Nationalräte) aus; Rolf Etter, der frischgewählte Präsident des Nationalrates, äusserte sich für organisatorische Belange insgesamt acht Mal. Bundesrat Brugger kam in vier ausführlichen Reden zu Worte. Die restlichen 30 Reden wurden von Parlamentariern gehalten.

Das Wortprotokoll dieser Ständeratssitzung verzeichnet 10 Wortmeldungen. Hiervon wurde eine vom Berichterstatter Fridolin Stucki (SVP, GL) gehalten, Bundesrat Brugger meldete sich als letzter zu Wort. Die anderen acht Reden entfielen somit auf normale Ständeratsmitglieder.

Es würde den Umfang der Arbeit deutlich sprengen, wenn hier nun jede der Wortmeldungen zusammengefasst und auf ihren Inhalt hin analysiert werden sollte. Aus diesem Grund wurden die Reden der Mitglieder miteinander verglichen und wichtige Punkte herausgearbeitet:

5.1 Die Kontroversen

Viele Anfragen betrafen Probleme, die man erst auf Gesetzesebene lösen wollte. Die Expertenkommission des BIGA war darauf bedacht, den Vorschlag des Verfassungsartikels allgemein zu formulieren, um allfällige Anpassungen an zukünftige Situationen nicht zu behindern. Diese Anpassungen sollten erst auf Gesetzesstufe geschehen: Zum Einen aus Zeit-

gründen, um die Neukonzeption wie geplant im Sommer 1976 in einer Abstimmung dem Volk vorlegen zu können, zum Anderen, um zukünftige Änderungen nicht über zeitraubende Verfassungsänderungen aufnehmen zu müssen. Der Verfassungsartikel sollte frei von unnötigen Details sein. Bundesrat Brugger wies aber darauf hin, dass hinsichtlich dieser Details und deren Ausarbeitung auf Gesetzesstufe noch "mindestens 20 oder 30 kontroverse Fragen" zu klären seien.²⁷

5.1.1 Elternjahr

Der Minderheitenantrag²⁸ der SP-Nationalrätin Gabrielle Nanchen (VS) stellte anlässlich der Eintretensdebatte ein sehr kontroverses Thema dar. Sie und andere Mitglieder des Nationalrates schlugen vor, Bestimmungen über das sogenannte Elternjahr in den Artikel aufzunehmen.

Das Elternjahr war dazu gedacht, einem Elternteil eines neugeborenen Kindes durch bezahlten Urlaub²⁹ eine einjährige Pause vom Erwerbsleben zu verschaffen, um sich in dieser Zeit volumnäglich dem Neugeborenen widmen zu können. Neben den Fraktionskollegen Enzo Canonica (TI), Richard Müller (BE), Walter Renschler (ZH), Paul Wagner (BL) und Didier Wyler (TI) unterstützten dieses Vorhaben auch folgende zwei Abgeordnete anderer Fraktionen: Camillo Jelmini (CVP, TI) und Liselotte Spreng (FDP, FR). Dieser Vorschlag war aber nicht mehrheitsfähig, da aus Sicht des Bundesrates und der Expertenkommission das Elternjahr viel eher in den Bereich der Mutterschaftsversicherung gefallen wäre. Auch die Antragssteller sahen grundsätzlich ein, dass die Bestimmungen für ein Elternjahr besser in der Erwerbsersatz-Ordnung gelöst würden. Sie betonten aber, dass aufgrund der erfolglosen Bestrebungen, die Mutterschaftsversicherung gemäss Art. 34quinquies Abs. 4 BV einzuführen, der Umweg über die Arbeitslosenversicherung genommen werden müsse, um die wirtschaftlichen Folgen für erwerbstätige Schwangere endlich zu mildern.

In seiner Antwort sah Bundesrat Brugger zuerst ein formelles Problem, nämlich eine Doppelspurigkeit zwischen Art. 34quinquies und dem abgeänderten Art. 34novies nach Nanchens Entwurf. Wennschon, so seine Meinung, hätte Art. 34quinquies Abs. 4 gestrichen werden müssen, um dem neuen Vorschlag Platz zu machen. Dies sei aber nicht geschehen.

Brugger betonte zudem:

²⁷ Amtl. Bull. N 1975, S. 1713.

²⁸ Amtl. Bull. N 1975, S. 1720.

²⁹ BBI 1974 II, S. 1574.

Ich frage Sie ganz einfach, wie Sie sich das vorstellen, hier auch noch die Mutterschaftsversicherung zu integrieren, [...].

Ein Ziel also, das man während 20 Jahren nicht erreicht hat - und zwar nicht aus Faulheit, oder weil die Wünschbarkeit einer solchen Einrichtung bestritten worden wäre, sondern eben weil man sich auf der politischen Ebene nicht einigen konnte -, soll nun ausgerechnet auf dem Weg über eine Vorlage erreicht werden, bei der es pressiert, die wir lieber heute als morgen in Kraft setzen möchten.³⁰

Auch die finanziellen Mehrkosten waren ein gewichtiges Argument: Durch die Aufnahme dieses Vorschlages hätten die errechneten Beitragssätze im Bereich der 6 bis 8 Lohnprozent nicht mehr ausgereicht und hätten stark erhöht werden müssen. Aus seiner Sicht wäre dann aber die finanzielle Reizschwelle erreicht gewesen, die den Arbeitnehmern für Zahlungen an die Sozialwerke hätte zugemutet werden können.

Anlässlich dieser schwerwiegenden Änderungen an der Neukonzeption wurde von mehreren Seiten immer wieder betont, dass man den Artikel nicht überladen wolle, um eine erfolgreiche Volksabstimmung nicht zu gefährden.

Der Antrag der Minderheit bezog sich aber nicht nur auf das Elternjahr, sondern sah auch Aufwendungen für die Wiedereingliederung von ehemals Berufstätigen vor:

5.1.2 Wiedereingliederungsmassnahmen

Im gleichen Antrag forderte die Minderheit die Aufnahme einer weiteren Bestimmung in Absatz 3 des neuen Artikels, welche die finanzielle Unterstützung bei der Wiedereingliederung zusichern sollte. Diese Leistungen hätten an diejenigen Personen ausgerichtet werden sollen, welche "... durch familiäre Gründe an der Ausübung einer Erwerbstätigkeit gehindert wurden.". Hier hatte man hauptsächlich die Unterstützung von Müttern im Kopf, die nach Jahren der Kindererziehung wieder ins Berufsleben einsteigen wollten, aber beispielsweise den Anschluss an die Weiterentwicklungen auf dem erlernten Beruf verpasst hatten.

Der Antrag³¹ von Hedi Lang (SP, ZH) ging noch einen Schritt weiter und wollte die Leistungen auf all die Personen ausweiten, welche durch "... persönliche oder familiäre Gründe an der Ausübung einer Erwerbstätigkeit gehindert wurden.". Diese persönlichen Gründe waren ihrer Ansicht nach beispielsweise eine länger dauernde Krankheit oder ein längerer Haft-Aufenthalt.

Bundesrat Brugger anerkannte die geäusserten Vorschläge, verwies aber darauf, dass auch diese erst auf Gesetzesstufe behandelt werden sollten. Die Aufnahme der Forderungen von Nanchen und Lang in die Bundesverfassung gestalte sich seiner Meinung nach schwierig,

³⁰ Amtl. Bull. N 1975, S. 1719.

³¹ Ebenda, S. 1716.

da die Eingrenzung bzw. Einschluss aller Betroffenen mit den vorgeschlagenen Formulierungen nicht gut möglich sei. So werden in den beiden Anträgen beispielsweise Lehrabgänger überhaupt nicht erwähnt, obwohl diese sehr oft von Arbeitslosigkeit betroffen seien. Hierfür eigne sich der Weg über ein ausführliches Gesetz besser. Nationalrat Roger Dafflon (PdA, GE) nannte in diesem Zusammenhang mit Berufung auf eine BIGA-Umfrage unter Lehr- und Schulabgängern eine Arbeitslosenquote von 18 bis 30 Prozent.³²

Bei der Abstimmung wurden sich diese Anträge zuerst gegenübergestellt, mit 72 gegen 38 Stimmen setzte sich der Antrag Lang durch. In einem zweiten Wahlgang erzielte dieser gegen den Vorschlag der Mehrheit, welcher den Entwurf des Bundesrates favorisierte, einen Achtungserfolg, wurde aber trotzdem mit 61 gegen 89 Stimmen abgelehnt. Dies entsprach einer Zustimmung von rund 40%.³³

5.1.3 Beitragssätze und Leistungen

Zwei weitere strittige Punkte war die Erwähnung der Plafonierung der Beitragssätze und die Festlegung eines Maximal-Einkommens für die Beitragspflicht in der Bundesverfassung. In der Neukonzeption der Arbeitslosenversicherung sollten das versicherbare Einkommen und die Beitragssätze dafür nach oben hin limitiert werden.

Ein Antrag der Minderheit³⁴ verlangte, dass diese beiden Bestimmungen nicht in der Bundesverfassung aufgeführt werden sollten. Man stand zwar sehr wohl für Plafonierung des Beitragssatzes ein, wollte dies aber wie bei der AHV/IV und der SUVA in der Verfassung nicht erwähnen und erst auf Gesetzesebene regeln.

Neben dieser formellen Änderung verfolgte der Antrag der Minderheit aber auch noch ein anderes Ziel: Das beitragspflichtige Einkommen sollte überhaupt nicht limitiert werden. Leute mit hohen Einkommen hätten mit der ursprünglichen Regelung keine Beiträge an die Versicherung leisten müssen, da ihr Einkommen besagten Grenzwert überschritten hätte. Die Minderheit war gegen diese Bestimmung, aus Gründen, die Walter Renschler (SP, ZH), welcher die Kommissionsminderheit vertrat, in seiner Rede³⁵ vor dem Nationalrat erläuterte.

Die von dieser Regelung betroffenen Leute hätten so zwar Beiträge eingezahlt, diese aber bei eingetretener Arbeitslosigkeit nicht einfordern können.

Bundesrat Brugger fand die Streichung der Bestimmung über den maximalen Beitragssatz (die erste Forderung des Minderheiten-Antrages) nicht angemessen, da diese doch eine

³² Amtl. Bull. N 1975, S. 1704.

³³ Ebenda, S. 1719.

³⁴ Ebenda, S. 1720.

³⁵ Ebenda, S. 1722.

erhebliche Diskussion ausgelöst habe und eine Erwähnung in der Verfassung somit genügend gerechtfertigt sei. Auch befürchtete er, dass eine Streichung bei den Aussenstehenden zur Schlussfolgerung führen würde, dass man auf die Plafonierung des Beitragssatzes verzichten wolle. Es war der Meinung, dass generell nicht alle Entscheide und Schwierigkeiten auf die Gesetzgebung verlagert werden sollten.

Zur zweiten Forderung, der Aufhebung der Plafonierung der beitragspflichtigen Einkommen, war er auch gegenteiliger Meinung. Er verwies auf die unterschiedliche Handhabung bei der Unfall- und Altersversicherung: Bei der Ersteren sei eine Plafonierung reglementiert, bei der Zweiteren fehle diese tatsächlich. Die Unterschiede begründete er damit, dass das Eintreten eines Betriebsunfalls oder einer Arbeitslosigkeit relativ gering sei, das Rentenalter aber von einem Grossteil der Versicherten erreicht werde. Die Arbeitslosenversicherung sei daher viel stärker mit der Unfall- als mit der Altersversicherung verwandt, weshalb in diesem bestimmten Fall auch die Regeln der Unfallversicherung übernommen werden sollten. Durch die beantragte Streichung dieser Limitierung würde der Solidaritätsgedanke arg strapaziert, weshalb der Antrag abzulehnen sei.

So geschah es dann auch anlässlich der Abstimmung am Ende der Debatte: Mit 108 zu 54 Stimmen wurde der Antrag der Minderheit von zwei Dritteln der Abstimmenden abgewiesen.³⁶

5.1.4 Finanzierung

Werner Carobbio (TI), Mitglied der Partei der Arbeit (PSA), stellte das System der Arbeitslosenversicherung und dessen Finanzierung ganz in Frage. Es verwunderte ihn, wieso die Arbeitnehmer im Vergleich zu den Arbeitgebern derart stark für die Finanzierung der neuen Versicherung aufkommen sollten. Mit einem Subsidiärantrag³⁷ plädierte er für eine Änderung des Absatzes 4, in dem neu festgehalten werden sollen, dass der Arbeitgeber mindestens die Hälfte der Versicherungsprämien seiner Angestellten hätte übernehmen sollen.

Aus seiner Sicht wäre eine vernünftige Finanzierung Aufgabe aller, des Staates und seiner Steuerzahler, welche nicht nur Arbeitnehmer und Arbeitgeber, sondern beispielsweise auch Aktiengesellschaften beinhalten würden. Durch die Finanzierung über den Steuerzahler würde eine grösere Gerechtigkeit und Solidarität herrschen, da die Steuern strikte einkommens- und vermögensabhängig erhoben würden. Man dürfe nicht vergessen, dass während

³⁶ Amtl. Bull. N 1975, S. 1726.

³⁷ Ebenda, S. 1720.

der Hochkonjunktur viele von den Erträgen der Wirtschaft profitiert haben und es nun mehr als gerecht sei, Teile dieser Gewinne den Opfern der Rezession zukommen zu lassen.

Anschliessend fuhr er fort:

Mais la solution de l'assurance, justement, ne consiste qu'à faire payer aux victimes les frais dont la responsabilité incombe à autrui, tout en cherchant à cacher ces responsabilités. En d'autres termes, les travailleurs qui ne sont nullement responsables du chômage sont appelés, selon la solution du Conseil fédéral, à financer les mesures visant à lutter contre le chômage et à en atténuer les conséquences. C'est une logique pour le moins discutable.³⁸

Trotz alledem sprach sich Carobbio für ein Eintreten auf die Verfassungsänderung aus, da die Zeit drängte und die Ausarbeitung eines Vorschlages nach seinen Vorstellungen Jahre gedauert hätte, was zu Ungunsten der betroffenen Arbeitnehmer gewesen wäre. Auch sah er Aufgrund der prekären Finanzlage des Bundeshaushaltes keine grosse Unterstützung seines Vorhabens durch das Parlament.

Ernst Brugger war von dem Vorschlag Carobbios überhaupt nicht angetan, was er auch mit einer spitzen Bemerkung zum Ausdruck brachte: "Man merkt, dass er [Carobbio, M.A.] im Rat noch neu ist, aber er wird es schon noch lernen.". Brugger glaubte nicht, dass eine Volksabstimmung über eine solche faktische Steuererhöhung Aussicht auf Erfolg hätte.

5.1.5 Missbrauch

Durch die geplante Vergrösserung der Versicherten-Basis befürchtete man vielerorts die Zunahme von Missbräuchen.

Nationalräatin Meier (CVP, LU) beschwichtigte die warnenden Kreise und verwies darauf, dass die ausübenden Stellen bereits zu diesem Zeitpunkt über die nötigen gesetzlichen Grundlagen verfügten, welche Missbrauch durch die Versicherten ahnden und bestrafen könnten. Man müsse den Bürgern deutlich machen, dass Missbräuche weder heute noch nach der Annahme der Neukonzeption geduldet würden.³⁹

Ständerat Konrad Graf (SVP, SH) stufte die Missbrauchsmöglichkeiten durch die Neukonzeption als sehr gering ein und verglich diese mit der Grössenordnung der Missbräuche bei der Krankenversicherung.⁴⁰

Auch von Seite der Arbeitgeber wurden in den Krisenjahren vermehrt Missbräuche begangen – einige Betriebe führten die Kurzarbeit ein, ohne dass dies zwingend nötig gewesen wäre. Das BIGA hatte aufgrund mangelnder gesetzlicher Bestimmungen keine Möglichkeit,

³⁸ Amtl. Bull. N 1975, S. 1708.

³⁹ Ebenda, S. 1702.

⁴⁰ Amtl. Bull. S 1976, S. 14.

derartige Missbräuche effektiv zu bestrafen und hielt in einem Brief vom 6. Februar 1976 fest:

Die Arbeitslosenversicherung ist nicht dazu da, dem Arbeitgeber einen Teil der Lohnkosten abzunehmen und dem Arbeitnehmer zusätzliche Freizeit zu verschaffen. Darauf aber läuft es hinaus, wenn - wie das offensichtlich da und dort vorkommt - Kurzarbeit ohne dringende Notwendigkeit eingeführt bzw. über die erforderliche Zeit hinaus fortgesetzt wird. Es liegt auf der Hand, dass eine derartige missbräuchliche Inanspruchnahme der Arbeitslosenversicherung [...] nicht toleriert werden kann. In rechtlicher Hinsicht haben wir allerdings aufgrund der geltenden Bestimmungen nur recht beschränkte Möglichkeiten zum Einschreiten [...]. Auf der anderen Seite ist es unverkennbar, dass in der Öffentlichkeit in diesem Zusammenhang zunehmend Unruhe herrscht.⁴¹

Einzelne Ratsmitglieder zogen eine Bewilligungspflicht für die Einführung von Kurzarbeit in Betracht. Im liberalen Schweizerischen Wirtschaftssystem sei dies aber nicht angebracht, betonte Ständerat Fridolin Stucki (SVP, GL).⁴²

Auch Bundesrat Brugger sah grösser Probleme bei der Einführung einer solchen Regelung: Erstens hätte hierzu eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden müssen, zweitens hätten die Unternehmen intensiv und langwierig von staatlicher Seite untersucht werden müssen, um die Notwendigkeit der Einführung der Kurzarbeit abschätzen zu können. Dennoch sei das BIGA nicht untätig geblieben und habe andere Wege gefunden, um die Missbräuche zu reduzieren. So präsentierte er eine neu eingeführte Regelung, welche die Dauer der Kurzarbeit in einem Betrieb limitierte und die Unternehmen an Auflagen band. Zusätzlich habe man die Gewerkschaften und Unternehmerverbände aufgefordert, bei offensichtlichem Missbräuchen sofort zu intervenieren. Bislang haben die so getroffenen Massnahmen zufriedenstellend funktioniert.⁴³

5.1.6 Selbständigerwerbende

Die Versicherungsmöglichkeiten für Selbständigerwerbende waren zu diesem Zeitpunkt noch nicht klar definiert, da diese Frage – wie viele andere auch – erst auf Gesetzesstufe erfolgen sollte. Dennoch interessierten sich vereinzelte Parlamentarier, allen voran Werner Leutenegger (SVP, ZH), genauer für die geplanten Bestimmungen.

Die Fragen, die sich hier stellten, betrafen vor allem den Schutz vor Missbrauch – man wollte verhindern, dass sich die Selbständigen erst unmittelbar vor Krisen an die Versicherung wenden würden, sich der Beitragspflicht in guten Konjunkturlagen aber entziehen würden.

⁴¹ Amtl. Bull. S 1976, S. 12.

⁴² Ebenda, S. 10.

⁴³ Ebenda, S. 17.

Auch die Zahlung der Beiträge musste sich für diese Arbeitergruppe anders gestalten, da sie ja Arbeitnehmer und Arbeitgeber in einer Person waren.

Bundesrat Brugger gab an, dass für die Selbständigerwerbenden aufgrund ihrer speziellen Beschäftigungssituation natürlich Sondervorschriften erarbeitet werden müssten. Er sah aber keine allzu grossen Hürden für dieses Vorhaben und verwies darauf, die Arbeiten der Kommission abzuwarten.

Der Beschlussentwurf wurde mit einigen kosmetischen Änderungen an der Wortwahl⁴⁴ schlussendlich von beiden Kammern einstimmig angenommen und wenige Monate später dem Volk und Ständen unterbreitet.

Nach dem positiven Abstimmungsentscheid vom 13. Juni 1976 trat auf den 1. April 1977 das Obligatorium – begleitet von anderen vorgezogenen Neuerungen der Neukonzeption – durch einen Bundesbeschluss in Kraft. Diese Übergangsregelung sollte die dringendsten Probleme auf dem Gebiet der Arbeitslosenversicherung lösen, bis am 1. Januar 1984 schlussendlich auch das erste Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzentschädigung in Kraft trat.⁴⁵

⁴⁴ Gerhards 1987, S. 45.

⁴⁵ <http://www.derarbeitsmarkt.ch/upload/archiv/ama7734.pdf>.

6 Schluss

Die Gründe, die zu einer Neukonzeption der Arbeitslosenversicherung führten, wurden eingehend erläutert. Zusammenfassend lässt sich sagen:

Mit Eintreten der Weltwirtschaftskrise sollten die Nachlässigkeiten der Boom-Jahre ausgebügelt werden und die Arbeitslosenversicherung krisentauglich machen. Die Versicherung stammte noch aus der Zeit des Zweiten Weltkrieges und war den veränderten Anforderungen und vergrösserten Aufgabengebieten nicht mehr gewachsen. Hinzu kamen strukturelle Probleme, welche massgeblich durch den Föderalismus verursacht worden waren und sich immer stärker bemerkbar machten. Mit der Neukonzeption sollte die Versicherung zentral auf Bundesebene gesteuert werden, um zukünftigen Wirtschaftskrisen schneller und effizienter begegnen zu können. Die Vereinheitlichung und Bündelung der Verwaltung trug der gesteigerten Mobilität der Arbeitnehmer Rechnung und sollte Aufwand und Kosten senken.

Die Vorlage wurde in den Räten generell sehr positiv aufgenommen. Das unerwartete Eintreten der Weltwirtschaftskrise hatte Politik, Wirtschaft und Volk wachgerüttelt und gebot zu raschem Handeln. Die Parlamentarier verhielten sich sehr diszipliniert und stimmten der Vorlage und den vorgeschlagenen Neuerungen grundsätzlich zu. Dennoch gab es einige Detailfragen, die zu Diskussionen anregten. Ein Dauerbrenner schien damals schon die Mutter-schaftsversicherung gewesen zu sein, aber auch die Frage der Solidarität und der Lastenverteilung spaltete das Parlament. Der Zeitdruck, unter dem das Parlament und Regierung angesichts der prekären Wirtschaftslage standen, liess aber keine grundlegenden Änderungen mehr zu. Es bleibt ungeklärt und zumindest fraglich, ob die Vorlage ohne den vorhandenen Krisendruck so schnell dem Volk zur Abstimmung unterbreitet worden wäre.

7 Bibliographie

7.1 Quellen

- Amtliches stenographisches Bulletin Nationalrat, 1975.
- Amtliches stenographisches Bulletin Ständerat, 1976.
- Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit: *Bericht an den Bundesrat über die Arbeit der Expertenkommission zur Prüfung der Frage einer Neukonzeption der Arbeitslosenversicherung und der damit zusammenhängenden arbeitsmarktlchen Fragen*, Bern, 23. Dezember 1974.
- Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit: *Neukonzeption der Arbeitslosenversicherung. Erläuterungen zum Entwurf eines neuen Bundesgesetzes über die Arbeitslosenversicherung*, Bern, 18. Oktober 1979.
- Bundesblatt der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 1974, Bd. II.

7.2 Literatur

- Degen, Bernard: Zur Geschichte der Arbeitslosigkeit in der Schweiz. Eine historische Skizze, in: *Widerspruch. Beiträge zur sozialistischen Politik*, Nr. 25 (1993), S. 37-46.
- Gerhards, Gerhard: *Kommentar zum Bundesgesetz vom 25. Juni 1982 über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzentschädigung (AVIG)*, Bd. 1, Bern 1987.
- Sattler, Otto E.: *Die Arbeitslosenversicherung in einem marktwirtschaftlichen System dargestellt am Beispiel der Schweiz* (Untersuchungen des Instituts für Wirtschaftsforschung der Eidgenössischen Technischen Hochschule Zürich, Bd. 7), Zürich 1973.
- Saxer, Arnold: *Die Soziale Sicherheit in der Schweiz. Eine Darstellung der Entstehung, des Aufbaus und des gegenwärtigen Standes aller Zweige der Sozialen Sicherheit*, Bern⁴ 1977.
- Schmid, Hans: *Arbeitslosigkeit und Arbeitslosenversicherung aus ökonomischer Sicht* (Schriftenreihe des Forschungsinstitutes für Arbeit und Arbeitsrecht an der Hochschule St. Gallen, Bd. 12), Bern 1995.
- Schmidt, Manfred G.: *Der Schweizerische Weg zur Vollbeschäftigung. Eine Bilanz der Beschäftigung, der Arbeitslosigkeit und der Arbeitsmarktpolitik*, Frankfurt/Main 1985.
- Stauffer, Hans-Ulrich: *Der Begriff der 'Arbeitslosenversicherung' und der 'Arbeitslosenfürsorge' nach Art. 34novies BV*, Basel 1979.

7.3 Internet

- Schweizerische Bundeskanzlei: "Eidgenössische Volksabstimmung Nr.259". URL:
<http://www.admin.ch/ch/d/pore/va/19760613/det259.html> [Stand: 14. August 2003].
- Comment, François : "Geschichte Amtliches Bulletin". URL:
http://www.parlament.ch/Poly/amtl_Bulletin/D/Geschichte_AB.htm [Stand: 28. September 2003].
- Mildner, Stormy (2002): "Eine theoriebasierte Erklärung des Zusammenbruchs des Bretton Woods Systems fester Wechselkurse". URL: <http://www.weltpolitik.net/sachgebiete/wirtschaft/article/884.html> [Stand: 10. September 2003].
- Degen, Bernard (2002): "Arbeitslosigkeit". URL: <http://www.snl.ch/dhs/externe/protect/textes/D13924.html> [Stand: 12. September 2003].
- Joos, Heidi (1997): "Rechtspflege stösst an Grenzen". URL:
<http://www.derarbeitsmarkt.ch/upload/archiv/ama7734.pdf> [Stand: 15. September 2003].
- Frey, René L. (2003): "Geschichte der schweizerischen Wirtschaftspolitik". URL:
http://www.unibas.ch/wwz/wipo/lehre_wipo/folien_vwl_iv/wp03_03.pdf, S. 8 [Stand: 15. September 2003].
- Unister (2003): "Arbeitslosigkeit – versteckte". URL:
http://www.unister.de/Unister/wissen/sf_lexikon/ausgabe_stichwort642_17.html [Stand: 6. Oktober 2003].