

7539

Bericht

des

**Bundesrates an die Bundesversammlung
über das Volksbegehren für die 44-Stundenwoche
(Arbeitszeitverkürzung)**

(Vom 13. Dezember 1957)

Herr Präsident!

Hochgeehrte Herren!

Der Landesring der Unabhängigen hat am 14. September 1955 der Bundeskanzlei die Unterschriftenbogen zu einem Volksbegehren für die 44-Stundenwoche (Arbeitszeitverkürzung) eingereicht. Das Volksbegehren hat folgenden Wortlaut:

Die unterzeichneten stimmberechtigten Schweizerbürger verlangen auf dem Wege der Volksinitiative, dass Artikel 34, Absatz 1, der Bundesverfassung wie folgt ergänzt wird:

Der Bund ist befugt, einheitliche Bestimmungen über die Verwendung von Kindern in den Fabriken und über die Dauer der Arbeit erwachsener Personen in denselben aufzustellen. Die ordentliche Arbeitszeit darf 44 Stunden in der Woche nicht überschreiten ¹⁾. Ebenso ist der Bund berechtigt, Vorschriften zum Schutze der Arbeiter gegen einen die Gesundheit und Sicherheit gefährdenden Gewerbebetrieb zu erlassen.

Übergangsbestimmung. Die neue Vorschrift tritt ein Jahr nach ihrer Annahme in der Volksabstimmung in Kraft. Artikel 40, Absatz 1, des Fabrikgesetzes gilt auf diesen Zeitpunkt hin als entsprechend abgeändert.

¹⁾ Neue Bestimmung.

Mit unserem Bericht vom 8. Oktober 1955 (BBl 1955, II, 678 ff.) haben wir Ihnen von diesem Volksbegehren Kenntnis gegeben und Ihnen mitgeteilt, dass es von 60 449 gültigen Unterschriften unterstützt wird. Durch Beschluss vom 16./22. Dezember 1955 haben Sie vom Zustandekommen des Volksbegehrens Kenntnis genommen und uns eingeladen, über die Sache selbst Bericht zu erstatten. Wir beehren uns, Ihnen hiermit diesen Bericht vorzulegen.

Bevor wir auf die Beurteilung der Initiative als solche eintreten (Kapitel C), möchten wir die bisherige Entwicklung der Arbeitszeitgestaltung und ihrer gesetzlichen Regelung sowie den gegenwärtigen Stand skizzieren (Kapitel A) sowie die Problematik der Arbeitszeitverkürzung in ökonomischer, sozialer und kultureller Hinsicht beleuchten (Kapitel B). Eine eingehende Behandlung aller mit der Arbeitszeitverkürzung zusammenhängenden Probleme ist nicht erforderlich; vielmehr stellt sich vor allem die Frage, ob dem im Volksbegehren vorgeschlagenen Weg zugestimmt werden kann. Die Prüfung ergibt nämlich, dass die Initiative aus verschiedenen Gründen auch dann abgelehnt werden muss, wenn man eine Arbeitszeitverkürzung als wünschbar oder gar als notwendig betrachtet.

Auf die Stellungnahme der zuständigen Organisationen der Wirtschaft, die zur Vernehmlassung aufgefordert wurden, werden wir im Verlauf des Berichtes am gegebenen Ort eingehen.

A. Bisherige Entwicklung und gegenwärtiger Stand

1. Die Arbeitszeit wird erst zu Beginn des 19. Jahrhunderts zum Gegenstand sozialpolitischer Auseinandersetzungen. Damals setzte die industrielle Umwälzung ein, indem die bisher vorherrschenden Betriebsformen durch den modernen mechanisierten Fabrikbetrieb abgelöst wurden.

Vor dem Aufkommen der Fabrikarbeit war die Arbeitszeit zwar im allgemeinen lang, aus verschiedenen Gründen aber erträglicher als zu Beginn der Industrialisierung, insbesondere wegen des Fehlens von Maschinen. Der arbeitende Mensch bestimmte im wesentlichen selber das Tempo und den Rhythmus der Arbeit mit seinen Werkzeugen. Die Verwendung von Maschinen dagegen, die in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts immer mehr Platz griff, brachte wesentliche Wandlungen mit sich. Die Produktion wurde durch eine Beschleunigung des Arbeitstempos gesteigert, wobei der Arbeitnehmer mehr und mehr gezwungen wurde, sich den schnell laufenden Maschinen anzupassen. Um die teuren Maschinen nach Möglichkeit auszunützen und sie im Hinblick auf den raschen technischen Fortschritt innert kurzer Frist abschreiben zu können, waren die Unternehmer damals in besonders starkem Masse bestrebt, die Arbeitsdauer nach Möglichkeit zu verlängern, was durch die Verwendung künstlicher Beleuchtung begünstigt wurde.

2. In der Frühzeit der Industrialisierung war die Gesellschaft auf die Auswirkungen, welche die Fabrikarbeit mit sich brachte, nicht vorbereitet. Auch waren die Facharbeiter damals noch nicht sehr zahlreich; zudem entbehrten sie der Organisation, so dass sie ihre Interessen nicht wahrnehmen konnten.

In der Schweiz wie anderwärts war der Kinderschutz der Ausgangspunkt der modernen Arbeiterschutzgesetzgebung. Der erste Versuch einer Regelung der Arbeitszeit betraf denn auch die Kinderarbeit. Am 7. November 1815 erliess

der Kanton Zürich eine «Verordnung wegen der minderjährigen Jugend in den Fabriken überhaupt und in den Spinnmaschinen besonders», die als erste Massnahme einer eigentlichen Kinderschutzgesetzgebung in Europa anzusprechen ist, während ein früheres englisches Gesetz aus dem Jahre 1802 lediglich die Lehrlinge betraf. Diese Verordnung wurde aber nicht ausgeführt, ebensowenig wie eine im gleichen Jahr erlassene thurgauische Verordnung und die wesentlich weitergehenden Bestimmungen des Zürcherischen Schulgesetzes vom 28. September 1832. Die Kontrolle in den Betrieben erwies sich als unmöglich, und die Arbeitgeber hielten die Vorschriften im Hinblick auf die ausländische Konkurrenz, die mit billigeren Löhnen arbeiten konnte und nicht an gleiche Arbeitszeitbeschränkungen gebunden war, für wirtschaftlich untragbar.

Bei den erwähnten Erlassen waren der Gesundheitsschutz und die Sorge um den Schulbesuch die massgebenden Motive. In andern Kantonen, wie z.B. in Glarus im Jahre 1824, knüpfte der Arbeiterschutz an feuerpolizeiliche Massnahmen an. Durch die glarnerische Ratsverordnung vom 14. Januar 1846 wurde erstmals die Arbeitszeit nicht nur der Kinder, sondern auch der Erwachsenen beiderlei Geschlechts beschränkt. Dieser Erlass, der sich zunächst nur auf Baumwollspinnereien bezog, stellt die erste Regelung der Arbeitszeit erwachsener Männer in Europa dar.

Bis 1848 ging die tägliche Arbeitszeit, die um 1820 normalerweise noch 15 und 16 Stunden täglich betrug, im allgemeinen auf 13 bis 14 Stunden zurück, jedoch nicht infolge gesetzlicher Beschränkungen, sondern wegen der Vervollkommnung der maschinellen Ausrüstung der Betriebe. In der damals besonders wichtigen Baumwollspinnerei wurde überdies eine Herabsetzung der Arbeitszeit möglich, weil die Lage gegenüber der englischen Konkurrenz günstiger geworden war.

Auch nach der Gründung des Bundesstaates im Jahre 1848 verblieb die Befugnis, Arbeiterschutzgesetze zu erlassen, den Kantonen. Bis 1874 machten infolge der veränderten politischen Konstellation und unter dem Eindruck der Arbeiterbewegung im Ausland die Kantone Thurgau, St. Gallen, Zürich, Aargau, Basel-Land, Basel-Stadt, Glarus, Schaffhausen und Tessin von dieser Befugnis Gebrauch, wobei jedoch nur Basel-Stadt, Glarus und Tessin die Arbeitszeit auch für Erwachsene beschränkten. In Basel-Stadt und im Tessin war der Arbeitstag auf 12, in Glarus auf 11 Stunden festgesetzt. Diesen Erlassen gingen bewegte sozialpolitische Auseinandersetzungen voraus, in denen die Arbeitgeber vor allem die Beeinträchtigung der Konkurrenzfähigkeit durch allzu weitgehende Arbeitszeitschriften betonten, während die Arbeitnehmer namentlich das öffentliche Interesse am Schutz der Gesundheit ins Feld führten.

3. Die Verschiedenheit der in den einzelnen Kantonen geltenden Vorschriften und der Umstand, dass eine Reihe von Kantonen überhaupt keine gesetzliche Arbeitszeitbeschränkung kannte, beeinträchtigte die Konkurrenzfähigkeit derjenigen Betriebe, die weitergehenden Beschränkungen der Arbeitszeit unterworfen waren. Um diesem Übelstand abzuhelpen, wurden wiederholte

Anstrengungen für ein interkantonales Konkordat gemacht. Da jedoch diese Bestrebungen nicht zum Ziele führten und überdies in der kantonalen Gesetzgebung keine weiteren Fortschritte zu verzeichnen waren, wurden seit dem Jahre 1867 Vorstösse im Parlament unternommen, die auf eine Übertragung der Befugnis zum Erlass gewisser Arbeiterschutzvorschriften auf den Bund abzielten und erfolgreich waren. Durch Artikel 34 der Bundesverfassung von 1874 wurde dem Bund die Kompetenz eingeräumt, einheitliche Bestimmungen über die Verwendung von Kindern in den Fabriken und über die Dauer der Fabrikarbeit erwachsener Personen aufzustellen.

Auf Grund dieser Ermächtigung erging das Bundesgesetz vom 23. März 1877 betreffend die Arbeit in den Fabriken. Es beschränkte die regelmässige tägliche Arbeitsdauer für alle in Fabriken beschäftigten Arbeiter auf 11 Stunden und an den Vorabenden der Sonn- und Feiertage auf 10 Stunden. In ihrem Bericht vom 24. Mai 1876 hatte die nationalrätliche Kommission erklärt, «dass bei einem namhaften Teile der Industriellen der Schweiz die meisten der im vorliegenden Entwurf enthaltenen Bestimmungen bereits praktisch beobachtet werden. So wird also ein eidgenössisches Fabrikgesetz namentlich die Wirkung haben, das Gute und Zweckmässige zu verallgemeinern. Diejenigen Fabrikanten, welche aus freiem Antrieb solche Einrichtungen schon getroffen haben, kann es nur freuen, wenn diese massgebend für die ganze Schweiz werden». Trotzdem wurde gegen die Vorlage das Referendum ergriffen. Von den Fabrikanten wurde unter Berufung auf die Beeinträchtigung der Konkurrenzfähigkeit vor allem der elfstündige Normalarbeitstag bekämpft, der auch während der ganzen Referendumskampagne im Mittelpunkt der Diskussion stand. In der Volksabstimmung wurde die Vorlage mit nur 181 204 Ja gegen 170 857 Nein angenommen, wobei auch die Arbeiterschaft der ostschweizerischen Industriekantone dagegen stimmte, weil sie eine Beeinträchtigung ihrer Erwerbsmöglichkeiten befürchtete.

In der Folge wurde der Widerstand gegen die neuen Bestimmungen über die Arbeitszeit fortgesetzt. Er ging namentlich von der Baumwollindustrie aus, die sich damals in einer Depression befand und stark unter der ausländischen Konkurrenz und dem Zollschutz des Auslandes zu leiden hatte. Den Bestrebungen, zum 12-Stundentag zurückzukehren, trat jedoch der Bundesrat entschieden entgegen, und nach und nach gelang es den vollziehenden Behörden sogar, den Anwendungsbereich des 11-Stundentages zu erweitern, indem sie durch eine extensive Auslegung des Begriffes «Fabrik» den Geltungsbereich des Fabrikgesetzes ausdehnten.

4. Um 1890 setzte eine neue Revisionsbewegung ein. Verlangt wurde vor allem eine Verkürzung der Samstagarbeit, namentlich mit Rücksicht auf die verheirateten Frauen. Dies führte zu einer ersten Revision des Fabrikgesetzes durch das Bundesgesetz vom 1. April 1905 betreffend die Samstagarbeit in den Fabriken, das die Arbeit (inkl. Reinigungsarbeit) an Samstagen und an den Vortagen von Feiertagen auf 9 Stunden begrenzte und den Arbeitsschluss auf spätestens 17 Uhr ansetzte.

Das Maximum der wöchentlichen Arbeitszeit betrug nach dem Fabrikgesetz von 1877 65 Stunden (Montag bis Freitag 11, Samstag 10 Stunden), seit 1905 64 Stunden (Samstag 9 Stunden). Die tatsächliche Arbeitsdauer sank aber im Verlauf der Zeit unter diese Höchstgrenzen und gestaltete sich im Jahr 1911 wie folgt:

Wöchentliche Arbeitszeit	Anteil aller Betriebe in Prozenten	Anteil aller Arbeiter in Prozenten
Mehr als 59 Stunden	29,4	24,2
59 Stunden	49,5	55,9
Weniger als 59 Stunden	21,1	19,9

Diese Reduktion der Arbeitszeit war zum Teil durch Arbeitskämpfe, aber auch auf dem Wege friedlicher Vereinbarung erreicht worden.

Es bedeutete nur eine Anpassung an die tatsächliche Entwicklung, als 1910 im Entwurf zum neuen Fabrikgesetz die Einführung des 10-Studentages vorgeschlagen wurde. Dennoch machte sich auch dieses Mal starker Widerstand geltend. Schliesslich wurde das neue Fabrikgesetz mit den Bestimmungen über den 10-Studentag von den Räten am 18. Juni 1914 angenommen; doch verhinderte der Ausbruch des Ersten Weltkrieges, dass es in seiner Gesamtheit in Kraft treten konnte. Namentlich die Bestimmungen über die Arbeitszeit erhielten einstweilen keine Rechtswirksamkeit, und als der Bundesrat die wichtigsten Vorschriften über die Arbeitszeit auf den 15. November 1917 in Kraft setzte, stützte er sich nicht auf das Fabrikgesetz von 1914, sondern auf die ihm bei Kriegsausbruch übertragenen ausserordentlichen Vollmachten.

5. Der im Gesetz vom 18. Juni 1914 vorgesehene und im Jahre 1917 tatsächlich eingeführte 10-Studentag wurde durch die Entwicklung bald überholt. Nach dem Abschluss des Waffenstillstandes im Herbst 1918 setzten sich innert kürzester Zeit in den wichtigsten Ländern Europas der 8-Studentag und die 48-Stundenwoche durch. Auch in der Schweiz strebten die Arbeiterorganisationen im Jahre 1918 systematisch eine Verkürzung der Arbeitszeit an, und in einigen wichtigen Industriezweigen wurden Abkommen über die Einführung der 48-Stundenwoche erkämpft.

Der Bundesrat, der zuerst einen gesetzgeberischen Eingriff abgelehnt hatte, musste der allgemeinen Tendenz Rechnung tragen und der Bundesversammlung einen Entwurf vorlegen, der als Novelle vom 27. Juni 1919 zum Fabrikgesetz von 1914 auf den 1. Januar 1920 in Kraft trat, ohne dass das Referendum verlangt worden wäre. Dadurch wurde der bisher massgebende Normalarbeitstag durch die Normalarbeitswoche ersetzt, wobei die wöchentliche Arbeitszeit auf 48 Stunden beschränkt wurde. Man ging davon aus, dass bei einer Verkürzung der Arbeitszeit auf 48 Wochenstunden eine wöchentliche Normierung genüge, um eine übermässige Belastung einzelner Tage auszuschliessen. Von besonderem Interesse sind die Ausführungen des Bundesrates in seiner Botschaft zur Novelle von 1919: «Jedermann ist wohl damit einverstanden, dass eine

Gestaltung der Arbeitsbedingungen, die dem Arbeiter erlaubt, neben dem Aufenthalt in den Arbeitsräumen auch noch etwas vom Leben zu sehen und zu geniessen, sich mit noch etwas anderem als nur Fabrikarbeit zu beschäftigen, schon an sich wünschenswert ist... Der Arbeiter, der die gleiche Rücksicht verdient wie jeder andere Bürger, soll neben der Arbeit auch persönliche Freiheit geniessen. Erst dadurch wird er zu einem vollwertigen Mitgliede der staatlichen Gemeinschaft, und erst dadurch bekommt er das Gefühl, dass die Gesamtheit sich um ihn bekümmert.»

Diesmal war es die gesetzliche Regelung, die der tatsächlichen Entwicklung z.T. vorauseilte, so dass sich eine Anzahl von Betrieben gezwungen sah, ihre Arbeitszeit herabzusetzen, um sie mit den gesetzlichen Vorschriften in Einklang zu bringen. Der Widerstand, auf den die 48-Stundenwoche verschiedenerorts stiess, versteifte sich in den Krisenjahren der Nachkriegszeit. Die Bundesversammlung nahm deshalb am 1. Juli 1922 ein Gesetz an, durch welches der Bundesrat ermächtigt wurde, die Arbeitswoche auf 54 und den Arbeitstag auf 10 Stunden zu erhöhen. In der Volksabstimmung vom 17. Februar 1924 wurde dieses Gesetz jedoch verworfen.

6. Sondervorschriften waren notwendig für die Arbeitszeit der Eisenbahner. Das Bundesgesetz vom 23. Dezember 1872 über den Bau und Betrieb der Eisenbahnen beschränkte sich darauf, den Eisenbahnern einen wöchentlichen Ruhetag zu gewähren. Die Arbeitszeit wurde erstmals durch das Bundesgesetz vom 27. Juni 1890 betreffend die Arbeitszeit beim Betriebe der Eisenbahnen und anderen Transportanstalten begrenzt, und zwar auf 12 Stunden täglich. Durch das Gesetz vom 19. Dezember 1902 wurde sie auf 11 Stunden herabgesetzt, und gleichzeitig wurde die Dauer der täglichen Dienstbereitschaft beschränkt (12, 14, 15 oder 16 Stunden für die verschiedenen Personalkategorien). Schliesslich wurde durch das heute noch geltende Gesetz vom 6. März 1920 betreffend die Arbeitszeit beim Betriebe der Eisenbahnen und anderer Verkehrsanstalten die tägliche Arbeitszeit auf 8 und die tägliche Dauer der Dienstschiicht (Arbeitszeit und Pausen) auf 13 Stunden festgelegt.

7. Besondere Verhältnisse führten auch zu einer Begrenzung der Arbeitszeit der berufsmässigen Motorfahrzeugführer. Diese wurde vom Bundesrat durch die noch heute in Kraft stehende Verordnung vom 4. Dezember 1933 über die Arbeits- und Ruhezeit der berufsmässigen Motorfahrzeugführer geregelt, die freilich vor allem im Interesse der Verkehrssicherheit und nur in zweiter Linie zum Schutz der Arbeitnehmer erlassen wurde. Aus diesem Grunde gilt die Verordnung nicht nur für Arbeitnehmer, sondern auch für Selbständigerwerbende. Für alle berufsmässigen Motorfahrzeugführer ist eine bestimmte tägliche und wöchentliche Ruhezeit vorgeschrieben, darüber hinaus für diejenigen, die im gewerbsmässigen Personentransport tätig oder die dauernd oder vorwiegend mit dem Gütertransport beschäftigt sind, auch die Dauer des Dienstes am Lenkrad sowie die Arbeits- und die Präsenzzeit. Im Ausgleich zweier Wochen darf die wöchentliche Arbeitszeit 54 Stunden, die Arbeits- und Präsenzzeit zusammen

60 Stunden nicht übersteigen. Im Tag darf die Arbeitszeit nicht mehr als 10, die Arbeits- und Präsenzzeit zusammen nicht mehr als 12 und der Dienst am Lenkrad nicht mehr als 9 Stunden betragen. Gestützt auf das revidierte Motorfahrzeuggesetz, das Sie gegenwärtig noch beraten, soll eine neue Verordnung über die Arbeits- und Ruhezeit der berufsmässigen Motorfahrzeugführer erlassen werden. Dabei wird eine angemessene Verkürzung der gegenwärtigen Arbeitszeit angestrebt.

8. Da die Arbeitszeit in den dem Fabrikgesetz unterstellten Betrieben bundesrechtlich geordnet wurde, während sie in den übrigen Betrieben der freien Vereinbarung unter den Beteiligten überlassen blieb, ergaben sich grosse Unterschiede zwischen den Fabrikbetrieben und den übrigen Betrieben. Daran stiessen sich sowohl die Arbeitnehmer der nicht dem Fabrikgesetz unterstellten Betriebe als auch die Fabrikhaber, welche im wirtschaftlichen Wettbewerb gegenüber den Gewerbebetrieben behindert waren. Im Verlauf der Zeit erliessen deshalb einzelne Kantone Bestimmungen zum Schutze der nicht dem Fabrikgesetz unterstellten Arbeitnehmer und regelten insbesondere deren Arbeitszeit. Über diese recht vielgestaltigen Arbeitszeitschriften der Kantone orientiert im einzelnen die Zusammenstellung im Anhang I.

In dem in Vorbereitung befindlichen Allgemeinen Arbeitsgesetz soll die Arbeitszeit für alle Arbeitnehmer in Industrie, Handwerk, Handel, Verkehr und verwandten Wirtschaftszweigen unter Berücksichtigung der heutigen Verhältnisse von Bundes wegen geordnet werden.

9. Betrachtet man die tatsächlich geleisteten Arbeitszeiten, so stellt man auf Grund der Fabrikstatistik seit 1923 fest, dass sie in dieser Zeitspanne zwar nicht regelmässig und nicht gleichmässig in allen Erwerbszweigen, aber doch einer ständig wirkenden Grundtendenz nach zurückgegangen sind, wie die nachstehende Übersicht zeigt:

Jahr	Von 100 Arbeitern arbeiteten pro Woche		
	weniger als 48 Stunden	48 Stunden	mehr als 48 Stunden
1923	10,2	59,2	30,6
1929	5,3	67,2	27,5
1937	13,4	78,5	8,1
1944	20,3	73,1	6,6
1954	21,6	66,0	12,4

Die Ergebnisse der verschiedenen Zählungen lassen sich freilich nicht ohne weiteres miteinander vergleichen, weil erstmals 1937 nicht nur die Normalarbeitswoche, sondern auch die bewilligten Überstunden berücksichtigt wurden, um die Arbeitszeit des einzelnen Arbeiters festzustellen, und erstmals 1954 nicht nur die im einschichtigen Betrieb Beschäftigten, sondern die Fabrikarbeiter überhaupt erfasst wurden. Die fortschreitende Verkürzung der Arbeitszeit ist deshalb bis 1944 ausgeprägter, als sich aus den Zahlen ergibt. Andererseits spie-

geln sich in diesen Zahlen, namentlich in denjenigen der Arbeiter, die weniger als 48 Stunden arbeiten, neben dem ständigen Rückgang der Arbeitszeit auch verschiedene andere Bewegungen wieder: 1937, zur Zeit der Krise, fallen die Teilarbeitslosen ins Gewicht; und 1944 die Arbeiter, die aus kriegsbedingten Gründen einen Teil der Woche oder des Tages von der Arbeit abwesend waren. Bei den Zahlen von 1954 fällt die Zunahme der Arbeitnehmer auf, die mehr als 48 Stunden arbeiten, was auf die Hochkonjunktur und die vielen geleisteten Überstunden zurückzuführen ist. Dabei wechselt die Arbeitszeit von einer Industrie zur andern; in der Holzindustrie z.B. überschreitet mehr als ein Viertel, in der chemischen Industrie nicht einmal ein Zehntel der Arbeiter die 48-Stundenwoche.

In der letzten Zeit ist in verschiedenen Branchen eine Verkürzung der Arbeitszeit durch Gesamtarbeitsverträge vereinbart worden. So soll z.B. die Arbeitszeit der Gehilfen und des Hilfspersonals im Buchdruckergewerbe vom 1. September 1956 bis zum 1. September 1959 jedes Jahr um eine Stunde bis auf 44 Stunden in der Woche verkürzt werden; die Arbeitszeit der Maschinensetzer beträgt jetzt schon 44 Stunden. Schrittweise wird die Arbeitszeit auch in der Maschinenindustrie herabgesetzt, indem sie ab Mai 1957 um eine Stunde in der Woche verkürzt wurde und ab Mai 1958 um zwei Stunden auf 46 Wochenstunden gesenkt werden soll. Angeführt sei ferner, dass die wöchentliche Arbeitszeit in der Uhrenindustrie seit Oktober 1957 47 Stunden beträgt und im Oktober 1958 um eine weitere Stunde auf 46 Stunden herabgesetzt werden soll. Schliesslich seien erwähnt die Vereinbarungen in der Engros-Möbelindustrie über die Einführung der 47-Stundenwoche ab 1. Januar 1958 und im Bäckerei- und Konditoreigewerbe über die stufenweise Verkürzung der Arbeitszeit im Jahre 1958 von 56 auf 53 Stunden und ab 1. Januar 1959 auf 51 Stunden pro Woche. Über die gegenwärtige Dauer der Arbeitszeit in den verschiedenen Industriezweigen, mit Einschluss des Baugewerbes, gibt die Tabelle im Anhang II Auskunft.

Unter Berufung auf die bereits erzielte oder für die Zukunft erwartete Steigerung der Produktivität und auch auf Grund der veränderten Einstellung zur Frage der Arbeits- und Freizeit machen sich gegenwärtig im In- und Ausland weitere Bestrebungen geltend, die Arbeitszeit zu verkürzen. In Basel-Stadt sind eine Motion und eine Initiative eingereicht worden, um die im kantonalen Arbeitsgesetz festgelegte Höchstgrenze auf 44 Stunden herabzusetzen.

10. Bei der Feststellung der tatsächlichen Arbeitszeit sind auch die bezahlten Feiertage und die Ferien sowie die Entschädigung gewisser Absenzen der Arbeitnehmer in Betracht zu ziehen, die sich im Verlauf der Zeit eingebürgert haben. Alle Kantone haben gemäss der ihnen in Artikel 58 des Fabrikgesetzes eingeräumten Befugnis Feiertage bestimmt, die als Sonntage im Sinne des Gesetzes zu gelten haben, wobei manche von ihnen das gesetzliche Maximum von 8 Feiertagen erreichen. In den meisten Gesamtarbeitsverträgen wird den Arbeitgebern zur Pflicht gemacht, den Arbeitnehmern eine Anzahl Feiertage

(in der Regel 6) zu bezahlen. Zwölf Kantone haben Ferienregelungen aufgestellt, die allen Arbeitnehmern zugute kommen; ferner sind bezahlte Ferien auch in den meisten der 1584 Gesamtarbeitsverträge vorgesehen. Dabei nimmt die Dauer der Ferien im allgemeinen mit den Dienstjahren zu, in der Regel von 6 Tagen jährlich in den ersten bis zu 12 oder 18 Tagen nach ungefähr 20 Dienstjahren. Schliesslich schreiben die meisten Gesamtarbeitsverträge die Fortzahlung des Lohnes für eine gewisse Dauer vor, wenn der Arbeitnehmer wegen obligatorischen Militärdienstes oder ohne sein Verschulden wegen Krankheit oder Unfalls der Arbeit fernbleiben muss. Ein oder zwei bezahlte Freitage werden auf Grund der Gesamtarbeitsverträge auch bei Familienereignissen, wie Geburt, Heirat oder Todesfall, gewährt.

11. Mit den Bestrebungen, die Arbeitszeit zu verkürzen, hängt auch die zunehmende Verbreitung der Fünftagewoche zusammen. Die Konzentration der Arbeit auf fünf Tage führt fast regelmässig, insbesondere im Schichtenbetrieb, dazu, dass die wöchentliche Arbeitszeit unter 48 Stunden herabgesetzt wird. Die Fünftagewoche wurde in zahlreichen Betrieben während der Kriegs- und Nachkriegszeit unter dem Zwang, Heizmaterial und elektrische Energie zu sparen, eingeführt. In der Folge wurde sie an vielen Orten beibehalten, sei es aus betrieblichen Gründen, sei es um dem Personal einen ganzen freien Werktag zu gewähren. Im Jahre 1954 war es fast ein Drittel aller Fabriken (8618 von insgesamt 11 587 Fabrikbetrieben, oder 31 %) mit mehr als einem Viertel aller vom Fabrikgesetz erfassten Arbeiter (154 998 von insgesamt 564 311, oder 27 %), welche die Arbeitszeit auf 5 Werktage verteilten, und zwar in erster Linie die Industriezweige mit vorwiegend weiblicher Belegschaft. In der Stickerei hatten 73 Prozent, in der Wirkerei und Strickerei 58 Prozent, in der Metallindustrie 32 Prozent, in der Holzindustrie 22 Prozent und in der Industrie der Erden und Steine 13 Prozent aller Betriebe die Fünftagewoche eingeführt. Seit 1954 sind keine neuen Erhebungen durchgeführt worden; doch ist anzunehmen, dass sich die Fünftagewoche seither weiter verbreitet hat.

12. Mit der Frage der Arbeitszeitverkürzung hat sich auch die Internationale Arbeitsorganisation befasst.

Die Internationale Arbeitskonferenz hat schon an ihrer ersten Tagung im Jahre 1919 ein Übereinkommen betreffend die Festsetzung der Arbeitszeit in gewerblichen Betrieben auf 8 Stunden täglich und 48 Stunden wöchentlich angenommen. Dieses Übereinkommen wurde jedoch bisher nur von 24 der im ganzen 78 der Internationalen Arbeitsorganisation angeschlossenen Staaten ratifiziert. Unter den europäischen Staaten, die diesem Übereinkommen beigetreten sind, finden sich Belgien, Bulgarien, Spanien, Griechenland, Luxemburg, Portugal, Rumänien und die Tschechoslowakei. Die Schweiz konnte das Übereinkommen nicht ratifizieren, weil es mit unserer Gesetzgebung nicht im Einklang steht. Das Übereinkommen beschränkt sich nicht nur auf Fabrikbetriebe, sondern betrifft alle gewerblichen Betriebe, also auch diejenigen, die dem Fabrikgesetz nicht unterstehen. Ferner enthält es eine unterschiedliche Regelung des

Schichtenbetriebes und normiert im Gegensatz zum Fabrikgesetz nicht nur die wöchentliche, sondern auch die tägliche Arbeitszeit, um nur diese wichtigsten Unterschiede anzuführen.

Im Jahre 1930 hat die Internationale Arbeitskonferenz ein weiteres Übereinkommen über die Arbeitszeit angenommen, das die Normen des Übereinkommens von 1919 auf den Handel und die Bürobetriebe ausdehnt. Dieses Übereinkommen ist nur von 13 Staaten ratifiziert worden, worunter sich die folgenden europäischen Staaten befinden: Bulgarien, Spanien, Finnland und Norwegen. Die Schweiz konnte auch diesem Übereinkommen nicht beitreten, weil unsere Gesetzgebung den internationalen Normen nicht entspricht.

Eine ganze Reihe weiterer Übereinkommen betrafen die Regelung der Arbeitszeit in einzelnen Industriezweigen. Ferner wurde im Jahre 1935 ein Grundsatzübereinkommen beschlossen, das die 40-Stundenwoche vorsieht. Doch sind diesem Übereinkommen lediglich 4 Staaten beigetreten (Neuseeland, Sowjet-Russland, Ukraine und Weiss-Russland).

Mit den allgemeinen Problemen der Arbeitszeitverkürzung hat sich die Internationale Arbeitskonferenz schon im Jahre 1933 befasst. Der Generaldirektor des Internationalen Arbeitsamtes lenkte in seinem Bericht von 1952 die Aufmerksamkeit auf die engen Beziehungen zwischen Arbeitszeit und Produktivität, und es wurde im gleichen Jahr ein Expertenausschuss eingesetzt, der diese Fragen in bezug auf die verarbeitenden Industrien prüfte. Auf Grund einer Resolution, die die Internationale Arbeitskonferenz an ihrer 40. Tagung gefasst hat, soll das allgemeine Problem der Arbeitszeit Gegenstand der Beratungen der Internationalen Arbeitskonferenz im Jahre 1958 bilden.

13. Die historische Betrachtung zeigt, dass die Arbeitszeit von sehr verschiedenen, im Lauf der Geschichte wechselnden Faktoren abhängt, vor allem von der Produktivität der Wirtschaft sowie von der Entwicklung im Ausland, die für unsere exportorientierte Wirtschaft von besonderer Bedeutung ist, überdies aber auch von den Auffassungen und der Macht der einzelnen Gruppen. In der Frühzeit der industriellen Entwicklung griff der Gesetzgeber nur so weit ein, als unbedingt nötig war, um die Gesundheit der Arbeitnehmer zu schützen. Er brach damit der tatsächlichen Entwicklung die Bahn. In der Folge nahm das soziale Gewicht der Arbeitnehmer zu, insbesondere als gegen Ende des 19. Jahrhunderts die Gewerkschaften erstarkten. Aber nicht nur in den Kreisen der Arbeitnehmer, sondern in der Öffentlichkeit im ganzen änderte sich die Einstellung zur Frage der Arbeitszeit. Die Arbeitszeit wurde in steigendem Masse nicht nur unter dem engen Gesichtspunkt des Gesundheitsschutzes, sondern unter allgemeineren, sozial- und kulturpolitischen Aspekten betrachtet.

Ferner zeigt die Entwicklung, dass aufschlussreiche Zusammenhänge zwischen der gesetzlichen Regelung und der tatsächlichen Arbeitszeit bestehen. Im Verlauf der letzten Jahrzehnte sank die Arbeitszeit immer wieder unter die vom Gesetzgeber aufgestellten Grenzen. Sie wurde, wie der Lohn, immer häufiger Gegenstand kollektiver Vereinbarung. Die Funktion des Gesetzes beschränkte

sich so im wesentlichen darauf, das Erreichte von Zeit zu Zeit gesetzlich zu sichern und dort nachzuhelfen, wo mit der allgemeinen Entwicklung nicht Schritt gehalten wurde.

B. Problematik der Arbeitszeitverkürzung

Das Problem der Arbeitszeitverkürzung ist sehr komplex und schliesst eine ganze Reihe von ökonomischen, sozialen und kulturellen Fragen in sich. Im folgenden schicken wir einige allgemeine Bemerkungen über die hauptsächlichsten Gründe einer Arbeitszeitverkürzung voraus (Abschnitt I), um dann insbesondere die wirtschaftlichen Auswirkungen zu beleuchten, die im Vordergrund der Diskussion stehen und im Hinblick auf staatliche Massnahmen von besonderem Interesse sind (Abschnitt II).

I. Gründe für eine Arbeitszeitverkürzung

Wie der historische Rückblick gezeigt hat, wurde die Arbeitszeit bisher vor allem zum Schutze der Gesundheit der Arbeitnehmer allmählich verkürzt. Die gegenwärtigen Bestrebungen zu einer weiteren Verkürzung der Arbeitszeit schliessen vielfach an die bisher vorherrschenden Motive des Gesundheitsschutzes an. Darüber hinaus wird aber der Gesichtspunkt der Freizeit in vermehrtem Masse betont. Der Arbeitnehmer soll nicht nur vor übermässiger Beanspruchung durch allzu lange Arbeitszeit bewahrt werden, sondern es soll ihm ausserdem auch eigentliche Freizeit eingeräumt werden, damit er seine Persönlichkeit entfalten und an den Früchten der technischen und kulturellen Entwicklung teilhaben könne. Darauf legen vor allem die Initianten besonderes Gewicht.

1. In der Anknüpfung an die bisherige Motivierung der Arbeitszeitverkürzung wird namentlich auf die ungünstigen Auswirkungen der modernen Fabrik- und Büroarbeit hingewiesen, die eine Verkürzung der gegenwärtig angewandten Arbeitszeit im Interesse der Erhaltung von Gesundheit und Leistungsfähigkeit notwendig mache. Dabei werden die intensivere und einseitige Beanspruchung des Arbeitnehmers, seine passive Rolle und unselbständige Funktion im Arbeitsprozess, die Monotonie der Arbeit sowie die Isolierung des Arbeitnehmers im mechanisierten und automatisierten Betrieb betont. Ausserdem werden die modernen Lebensbedingungen städtischen Charakters angeführt, die grösseres Bedürfnis nach Ruhe und Ablenkung sowie nach Betätigungen eigener Wahl aufkommen lassen als bisherige Lebensformen. Auch die langen Wege zur Arbeitsstätte sind in Rechnung zu stellen. Auf diese Aspekte wird neben anderen Gesichtspunkten nicht nur von den Initianten, sondern auch von den Organisationen der Arbeitnehmervverbände aufmerksam gemacht, während die Vertreter der Arbeitgeberorganisationen der Auffassung sind, dass zur Schonung der Gesundheit und zur Erhaltung der Leistungsfähigkeit eine Arbeitszeitverkürzung nicht erforderlich sei.

Vom Standpunkt der Arbeitsphysiologie und der Hygiene lässt sich diese Frage nicht allgemein und endgültig beantworten. Die Auswirkungen einer be-

stimmten Arbeitsdauer sind je nach der Schwere der Arbeit und der Leistungsfähigkeit des Arbeitnehmers verschieden. Da es nicht möglich ist, die gesetzlichen Vorschriften entsprechend zu differenzieren, ist es gegeben, die allgemein verbindliche Norm verhältnismässig niedrig anzusetzen, damit Gewähr besteht dass nicht nur Männer in den besten Jahren, sondern auch Frauen, Jugendliche und ältere Arbeitnehmer das Normalarbeitspensum an ihren jeweiligen Arbeitsplätzen leisten können, ohne übermässig zu ermüden oder gar an ihrer Gesundheit Schaden zu nehmen. Der höheren Leistungsfähigkeit der jüngeren Männer sowie der Arbeitnehmer mit leichter Arbeit kann durch die Einschaltung von Überstunden Rechnung getragen werden, sofern dies wirtschaftlich erwünscht ist.

Die Arbeitsphysiologen sind heute wohl fast allgemein der Meinung, dass 48 Wochenstunden entsprechend diesen Erwägungen eine vertretbare Norm seien. Im übrigen hat sich gezeigt, dass es ausserordentlich schwierig ist, die Frage nach der zweckmässigsten Arbeitsdauer auf Grund von objektiven Methoden zu beantworten. Nicht nur fehlt es an allgemein gültigen Kriterien, sondern auch die Maßstäbe für die Bewertung der Ergebnisse sind nicht bei allen Beteiligten dieselben.

Das Bestreben vieler Arbeiter, die durch eine Arbeitszeitverkürzung gewonnene Freizeit zu zusätzlicher Arbeit ausserhalb des Arbeitsplatzes zu benutzen, scheint ebenfalls dafür zu sprechen, dass weder eine subjektiv unangenehme Ermüdung verspürt, noch eine gesundheitliche Beeinträchtigung befürchtet wird. Die Arbeitszeitverkürzung dürfte vom Einzelnen aus gesehen nicht so sehr ein physiologisches, als vielmehr ein psychologisches Problem darstellen. Die heutige Arbeitsweise mit ihrer strengen Bindung an Platz, Tempo und betriebliche Umwelt erweckt das Streben nach vermehrter Unabhängigkeit. Die straffen Bindungen an personenfremde technische Gegebenheiten verlangen vielfach als Ausgleich eine Tätigkeit anderer Art. Manchen seelisch bedingten Spannungen und auch Erkrankungen, die heute häufig sind, könnte in gewissem Ausmass durch einen Abbau zwingender Bindungen, wie sie Industrialisierung und Großstadtleben mit sich gebracht haben, begegnet werden. Ferner kann es keinem Zweifel unterliegen, dass die heutige Arbeitsweise und die modernen Lebensbedingungen den Wunsch nach vermehrter Ruhe und Ablenkung verstärken, und dass eine sinnvolle Freizeitgestaltung (Ruhe, Ausspannung und Betätigung nach eigener Wahl) den erwähnten seelischen Spannungen und Erkrankungen entgegenzuwirken vermag. Mit diesen Feststellungen kommen wir zur zweiten Gruppe von Argumenten für eine Arbeitszeitverkürzung.

2. In stärkerem Masse werden die heutigen Postulate einer Arbeitszeitverkürzung damit begründet, dass der Mensch neben seiner Arbeit über Freizeit im eigentlichen Sinne verfügen müsse, um seine Persönlichkeit entfalten und am kulturellen Leben teilnehmen zu können. Diese Motive werden vor allem von den Initianten, aber u.a. auch von Organisationen der Arbeitnehmer geltend gemacht. Der Arbeitnehmer soll Zeit und Musse finden für ein vom Druck der

täglichen Arbeit und ihrer Folgen nicht beeinträchtigt Zusammenleben mit der Familie, für eigene Beschäftigung in Haus und Garten und für kulturelle Betätigungen und Liebhabereien aller Art. Auch die breiten Schichten der Arbeitnehmer sollen ihren Anteil an den Errungenschaften des Produktionsfortschrittes erhalten und in vermehrtem Masse in den Genuss der reicheren Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen aller Art gelangen.

Mit der Arbeitszeitverkürzung wird vor allem die Einführung der Fünftagewoche angestrebt. Die Initianten sprechen denn auch programmatisch von der 44-Stundenwoche als dem «Schlüssel zur Fünftagewoche».

Diese Argumente für eine Verkürzung der Arbeitszeit und die Schaffung von eigentlicher Freizeit sind mit recht tiefgreifenden Kontroversen verbunden. Häufig wird nämlich geltend gemacht, die Masse der Arbeitnehmer wisse die vermehrte Freizeit nicht in sinnvoller Weise zu nützen. Es ist nicht zu bestreiten, dass die Verwendung der Freizeit vielfach zu berechtigter Kritik Anlass geben kann. Dabei wird jedoch meist eine Reihe von Gesichtspunkten zu wenig berücksichtigt. Ohne diese weitschichtigen Fragen in ihrer ganzen Tragweite aufzurollen, sei immerhin in aller Kürze auf einige Überlegungen hingewiesen.

Vorerst ist zu bedenken, dass der Freizeitgestaltung noch in grossem Umfang eine bloss kompensatorische Funktion zu anstrengender oder monotoner Arbeit zukommt, und dass sie so zu den bekannten und typischen Reaktionen der Zerstreuung und Entspannung in anspruchlosen und billigen Massenvergünstigungen führt. Dieser Tendenz kommt der immer mehr um sich greifende und eine starke Anziehungskraft ausübende kommerzialisierte und organisierte Freizeitbetrieb entgegen. Die Anteilnahme am kulturellen Leben setzt im allgemeinen voraus, dass der Mensch einigermassen ausgeruht ist, weshalb die Freizeit nicht nur für die Wiederherstellung der in der Arbeit verbrauchten Kräfte bestimmt sein sollte. Im übrigen dürfen an die Freizeitgestaltung nicht allzu strenge Maßstäbe angelegt werden. In den Anfängen der Industrialisierung wussten die Arbeitnehmer mit ihrer freilich sehr knappen Freizeit vielfach überhaupt nichts anzufangen, weshalb verbreitete Freizeitbeschäftigungen unserer Zeit im Vergleich zu früher doch wohl als Fortschritt angesehen werden dürfen, auch wenn man sie für sich genommen eher negativ bewerten möchte. Ferner darf man bei aller Anerkennung von Bildungsbestrebungen im eigentlichen Sinne nicht übersehen, dass anspruchslosere Beschäftigungen aller Art ebenfalls als sinnvolle Formen der Freizeitgestaltung zu betrachten sind und auch der Entfaltung der Persönlichkeit dienen. Die spärlich vorhandenen Untersuchungen erlauben kein abschliessendes Urteil über die zukünftigen Tendenzen der Freizeitgestaltung. Doch darf man festhalten, dass eine einseitig pessimistische Beurteilung unbegründet ist. Mit allem Vorbehalt kann man weiter feststellen, dass gerade die Erfahrungen in den Vereinigten Staaten von Amerika, wo die Verkürzung der Arbeitszeit am weitesten fortgeschritten ist, nicht allzu ungünstige Perspektiven eröffnen.

Unabhängig von der Beantwortung der aufgeworfenen Fragen ist davon auszugehen, dass es nicht zulässig wäre, die Arbeitszeitverkürzung mit dem Hin-

weis auf negativ zu bewertende Freizeitbeschäftigungen hintanhalten zu wollen. Im übrigen stellen sich hier neue pädagogische Aufgaben, denen vermehrte Aufmerksamkeit geschenkt werden sollte, insbesondere auf dem Gebiet der Erwachsenenbildung. Dabei bedürfte die viel erörterte Frage der näheren Abklärung, ob und inwieweit immer zahlreichere Arbeitnehmer deshalb neue Formen der Lebenserfüllung in der Freizeit suchen, weil ihnen die Berufsarbeit in Fabrik und Büro keinen eigentlichen Lebensinhalt mehr zu bieten vermag.

II. Wirtschaftliche Auswirkungen

Während die Initianten und, unter dem Vorbehalt einer zeitlichen Staffe-
lung, auch die Arbeitnehmerverbände eine Arbeitszeitverkürzung im Ausmass
von 4 Wochenstunden als ökonomisch tragbar erachten, sehen die Organisatio-
nen der Arbeitgeber grosse Schwierigkeiten voraus. Sie verweisen insbesondere
auf die Verhältnisse in der Exportindustrie und im arbeitsintensiven Gewerbe,
und der Schweizerische Bauernverband betont die Auswirkungen auf die Land-
wirtschaft, die sich in besonderer Lage befinde. Da vor allem die ökonomische
Problematik der Arbeitszeitverkürzung Anlass zu Auseinandersetzungen gibt
und tiefgreifende Meinungsverschiedenheiten begründet, soll sie im folgenden
beleuchtet werden. Dabei sind vorwiegend die Auswirkungen der Arbeitszeit-
verkürzung unter den heutigen Verhältnissen, die durch Vollbeschäftigung,
Knappheit an Arbeitskräften und teilweisen Nachfrageüberschuss gekennzeich-
net sind, zu erörtern. Im Rahmen des vorliegenden Berichtes braucht auch zu
diesen wirtschaftlichen Aspekten nicht in aller Ausführlichkeit und nicht ab-
schliessend Stellung genommen zu werden.

1. Unter der Voraussetzung, dass die übrigen Verhältnisse, insbesondere der
Unternehmergewinn und die Preise, unverändert bleiben, würde eine Arbeits-
zeitverkürzung ohne Produktivitätssteigerung zu einer Einkommenseinbusse
für die Arbeitnehmer führen. Diese sind aber nicht gewillt, eine solche Einbusse
in Kauf zu nehmen. Die Organisationen der Arbeitnehmer betonen nachdrück-
lich, dass die Arbeitszeitverkürzung nur mit gleichzeitigem entsprechendem
Lohnausgleich eingeführt werden könne, was sich wirtschaftlich nur rechtfertigen
lässt, wenn eine Produktivitätssteigerung vorausgeht. Unter diesen Umständen
ist zunächst der Begriff der Produktivitätssteigerung zu beleuchten.

Eine echte Produktivitätssteigerung, wie sie hier allein in Betracht fällt, liegt
nur dann vor, wenn die Produktion auf Grund einer organisatorisch und technisch
verbesserten Verbindung der Produktionsmittel (Arbeit und Kapital) gesteigert
wird (Rationalisierung). Die Produktivitätssteigerung ist deshalb nicht mit
der Ertragssteigerung schlechthin gleichzusetzen. Eine konjunkturbedingte Um-
satzsteigerung, wie sie sich heute vielfach ergibt, ist nicht als echter Produktivi-
tätszuwachs zu betrachten. Ist nämlich die Ertragssteigerung auf eine bloss
umsatzbedingte Kostensenkung zurückzuführen, so wird im Falle des Umsatz-
rückganges der Ertrag wiederum sinken, während die echte Produktivitäts-
steigerung von den Schwankungen des Umsatzes unabhängig ist.

Nach Schätzungen der Fachleute steigt die Produktivität unserer Wirtschaft um jährlich etwa $1\frac{1}{2}$ Prozent, in der für die Lohnentwicklung vor allem massgebenden Industrie um 2-3 Prozent. Dabei ist aber zu beachten, dass es sich um den Produktivitätszuwachs im ganzen handelt, unter Einschluss der bloss umsatzbedingten Produktivitätssteigerung, da eine zahlenmässige Auscheidung der echten Produktivitätssteigerung nicht möglich ist. Die Arbeitnehmer können an dieser Produktivitätssteigerung, abgesehen von einer Preissenkung, entweder durch eine Erhöhung der Löhne und sonstige Sozialleistungen oder durch eine Arbeitszeitverkürzung mit entsprechendem Lohnausgleich oder auch durch die Verbindung von beidem teilnehmen. Bisher strebten die Arbeitnehmer vor allem eine Steigerung des Lohnes an; heute dagegen wird auch ein Anteil am Produktivitätszuwachs in der Form einer Kürzung der Arbeitszeit, verbunden mit entsprechendem Lohnausgleich, verlangt.

Vom wirtschaftlichen Standpunkt aus sollte nur die echte Produktivitätssteigerung in eine Arbeitszeitverkürzung umgewandelt werden, während die Steigerung der Produktivität, die auf einer besseren Ausnützung der Produktionskapazität beruht, lediglich zu einer Erhöhung der Löhne führen dürfte. Die Arbeitszeitverkürzung ist zwar eine indirekte Lohnerhöhung, stösst aber bei später allfällig notwendig werdenden Anpassungen auf grössere Schwierigkeiten als eine direkte Lohnerhöhung. Die erhöhten Löhne können bei einem Rückgang der Erträge (z. B. wegen Umsatzschwundes) eher wieder gesenkt werden, während eine Arbeitszeitverkürzung in aller Regel kaum nachträglich rückgängig gemacht werden kann. Aus diesem Grunde sollte eine Arbeitszeitverkürzung auf einer echten Produktivitätssteigerung beruhen, die auch bei veränderter Konjunktur anhält, wobei darauf zu achten ist, dass durch die Produktivitätssteigerung auch der Rückgang der Güterproduktion infolge der Arbeitszeitverkürzung wettgemacht wird.

Ferner ist zu berücksichtigen, dass zwischen der Arbeitszeitverkürzung mit Lohnausgleich und einer direkten Lohnerhöhung ein Unterschied besteht, wenn die Arbeitszeitverkürzung effektiv ist, d. h. wenn keine Überzeit geleistet wird. Derjenige Anteil an den Gemeinkosten, der nicht von der Arbeitszeit abhängig ist (z. B. Kapitalverzinsung und Amortisation) bleibt nämlich bei der Arbeitszeitverkürzung im wesentlichen gleich, wobei es sich um den grössten Teil der Gemeinkosten handelt. Er verteilt sich somit auf eine geringere Produktionsmenge, was indirekt einer entsprechenden Verteuerung der Kosten pro Produktionseinheit gleichkommt. Durch die Produktivitätssteigerung sollte deshalb nicht nur die durch die Arbeitszeitverkürzung bewirkte indirekte Lohnerhöhung, sondern auch die teilweise Erhöhung des Gemeinkostenanteiles ausgeglichen werden.

2. In gesamtwirtschaftlicher Hinsicht hat die Arbeitszeitverkürzung, gleich wie eine Lohnerhöhung, eine Kostensteigerung zur Folge, die bei den heutigen Marktverhältnissen zu einer Preiserhöhung führen kann. Die entstehende Kostenverteuerung entspricht allerdings, was oft übersehen wird, nicht ohne

weiteres dem Ausmass der Arbeitszeitverkürzung, indem die Produktionsleistung in geringerem Masse sinkt, als es dem Ausfall der Arbeitszeit entspräche. Dies ist darauf zurückzuführen, dass bei einer Arbeitszeitverkürzung die Ermüdung geringer wird und die Leistungsfähigkeit zunimmt, so dass die Leistung pro Zeiteinheit ansteigen dürfte.

Mehrkosten, die nicht durch Rationalisierung wettgemacht werden können, müssen auf die Preise überwältigt werden, sofern sie nicht zu Lasten der Gewinne gehen. Es kommt deshalb vor allem auf eine Rationalisierung an, mit der die Produktivität gesteigert werden kann. Die Einführung einer wirtschaftlich vertretbaren Arbeitszeitverkürzung hängt entscheidend davon ab, ob Vorkehren zur Rationalisierung der Produktion getroffen werden können. Dabei ist nicht nur an eine technische Rationalisierung im engeren Sinne zu denken, sondern auch an Rationalisierungsmassnahmen, die arbeitsphysiologische Erkenntnisse verwerten (wie zweckmässige Gestaltung der Arbeit durch richtige Pausen, Bekämpfung der Ermüdung und Anpassung der Maschine an den arbeitenden Menschen).

Ist eine Rationalisierung nicht möglich und kann demnach die Produktivität nicht gesteigert werden, so wirkt die Arbeitszeitverkürzung preiserhöhend, sofern eine Kostenüberwälzung möglich ist. Soweit sich die Preiserhöhung auf den Binnenmarkt auswirkt, sinkt aber der Reallohn, und der mit der Arbeitszeitverkürzung verbundene Lohnausgleich wird im Ausmass des Reallohnverlustes illusorisch.

Auch wenn die Arbeitszeitverkürzung durch Rationalisierungsvorkehren wirtschaftlich ermöglicht wird, dürfen anderseits die dadurch unter Umständen entstehenden Nachteile nicht übersehen werden. Die Rationalisierung besteht zur Hauptsache in einer gesteigerten Mechanisierung und Automatisierung des Produktionsprozesses, was zu einer wesentlichen Erhöhung der Belastung mit fixen Kosten führt. Damit wird die Anpassungsfähigkeit der Betriebe beeinträchtigt und deren Konjunkturanfälligkeit erhöht. Ferner begünstigt die Rationalisierung die Tendenz zur Konzentration der Produktion auf Grossbetriebe, was die Struktur der Gesellschaft im ganzen beeinflusst.

3. Weiterhin ist nun zu beachten, dass die Produktivitätssteigerung in den verschiedenen Branchen und Betrieben sehr unterschiedlich ist.

Am ausgeprägtesten ist die Produktivitätssteigerung in den kapitalintensiven und konjunkturbedingten Industrien, und hier vor allem in den Grossbetrieben, die grosse Serien herstellen und über die notwendigen Voraussetzungen für eine wirksame und fortschreitende Rationalisierung verfügen. In diesen Wirtschaftszweigen und Betrieben dürften demnach am ehesten die Voraussetzungen für eine Arbeitszeitverkürzung im Rahmen der Produktivitätszunahme gegeben sein, und bereits eingetretene Arbeitszeitverkürzungen können in verhältnismässig kurzer Zeit durch Steigerung der Produktivität wieder ausgeglichen werden. Doch ist in diesen Wirtschaftszweigen und Betrieben, die in erster Linie die Produktivität in nennenswertem Ausmass zu steigern vermögen,

nur ein Bruchteil der Beschäftigten tätig. Ein grosser Teil der Arbeitnehmer arbeitet in Wirtschaftszweigen und Betrieben, die weniger Kapital benötigen oder von der Konjunktur weniger begünstigt sind. In diesen sind aber die Produktivitätsfortschritte wesentlich geringer, wie namentlich in der Landwirtschaft, im Gewerbe, in gewissen Handelszweigen und in den Dienstleistungsbetrieben. Besondere Verhältnisse liegen in den öffentlichen Betrieben und Verwaltungen vor.

Der Schweizerische Gewerbeverband und der Schweizerische Bauernverband haben nachdrücklich auf die besondere Lage des Gewerbes und der Landwirtschaft hingewiesen. Im Gewerbe und in der Landwirtschaft sind die Möglichkeiten einer Mechanisierung und damit einer Rationalisierung begrenzt; sowohl im Gewerbe als auch in der Landwirtschaft handelt es sich vor allem um Kleinbetriebe mit hoher Arbeitsintensität. Deshalb ist in der Landwirtschaft mit Rücksicht auf die im Landwirtschaftsgesetz enthaltenen Garantien bei einer Arbeitszeitverkürzung mit Preiserhöhungen zu rechnen, während eine Preiserhöhung gewerblicher Produkte davon abhängt, ob und inwieweit die erhöhten Kosten überwältzt werden können. Ferner sind in der Landwirtschaft die Bindung an die natürlichen Gegebenheiten und im Gewerbe die besonderen Bedürfnisse sowie die Saisonschwankungen, insbesondere in den Dienstleistungsgewerben, zu berücksichtigen; alle diese Faktoren vermindern die Elastizität der Arbeitszeitgestaltung. Schliesslich besteht beiderorts ein erhöhtes Risiko von Fehlinvestitionen, indem gewerbliche und landwirtschaftliche Betriebe unter dem Druck einer Arbeitszeitverkürzung zu Investitionen veranlasst werden könnten, die auf die Dauer keine volle Ausnützung erfahren. Für die Landwirtschaft im besonderen wird auch geltend gemacht, dass die Arbeitszeitverkürzung in Industrie und Gewerbe zu einer Verteuerung der von ihr benötigten Produktionsmittel führen werde. Diese Folge würde jedoch nur eintreten, wenn die Arbeitszeitverkürzung in Industrie und Gewerbe ohne entsprechende Produktivitätssteigerung eingeführt würde.

Schliesslich können auch die begünstigten Industriezweige und Betriebe Arbeitszeitverkürzungen nicht vornehmen, ohne auf die Konkurrenzfähigkeit gegenüber dem Ausland Rücksicht zu nehmen. Bekanntlich ist unsere in hohem Masse exportorientierte Industrie nicht so stark wie ausländische Industrien auf die Produktion grosser Serien ausgerichtet. In der Qualitätsproduktion unserer Exportindustrie kommt der Arbeitsleistung eine Schlüsselstellung zu. Immerhin ist in diesem Zusammenhang nicht zu übersehen, dass die Maschinen- und Metallindustrie sowie die Uhrenindustrie, die stark exportorientiert sind, zum Schluss gelangten, eine stufenweise Arbeitszeitverkürzung lasse sich wirtschaftlich rechtfertigen, offenbar ohne dass eine Beeinträchtigung der Konkurrenzfähigkeit befürchtet wird. Ganz allgemein ist festzustellen, dass die Arbeitszeitverkürzung zur Rationalisierung zwingen kann, so dass die Konkurrenzfähigkeit nicht beeinträchtigt wird.

4. Die ungleichmässige Zunahme der Produktivität führt zu besonderen Schwierigkeiten. Können Arbeitszeitverkürzungen und Lohnerhöhungen in den

günstig gelagerten Industriezweigen und Betrieben innerhalb der Produktivitätssteigerung vorgenommen werden, so führt dies wegen der in der Hochkonjunktur besonders wirksamen wechselseitigen Abhängigkeit aller Branchen fast unweigerlich dazu, dass die Arbeitsbedingungen auch in solchen Branchen und Betrieben, bei denen die wirtschaftlichen Voraussetzungen nicht gegeben sind, angeglichen werden. Kann dann die Produktivität nicht gesteigert werden, so sind aus den dargelegten Gründen Preiserhöhungen unvermeidlich. Wird anderseits der Tendenz zur Angleichung der Arbeitsbedingungen nicht nachgegeben, so besteht die Gefahr der Abwanderung der Arbeitskräfte in günstigere Wirtschaftszweige und Betriebe, was namentlich die Landwirtschaft und das Gewerbe befürchten müssen. Die Arbeitszeitverkürzung darf deshalb nicht isoliert für einzelne Wirtschaftszweige und Betriebsgruppen betrachtet werden. Vielmehr sind immer die Auswirkungen auf die gesamte Wirtschaft zu berücksichtigen.

Diese Tendenz zur Einkommensparität, welche die Ausdehnung von isolierten Arbeitszeitverkürzungen auf weitere Wirtschaftszweige zur Folge hat, kann nun freilich nicht grundsätzlich gegen die Einführung von Arbeitszeitverkürzungen in den begünstigten Industriezweigen angeführt werden; sonst dürften überhaupt keine Arbeitszeitverkürzungen vorgenommen werden. Dagegen ist daraus das Gebot einer massvollen und umsichtigen Handhabung der Arbeitszeitverkürzung abzuleiten. Im übrigen darf man davon ausgehen, dass eine sich ausdehnende Arbeitszeitverkürzung immerhin eine Reihe von Industriezweigen und Betrieben dazu zwingt, Möglichkeiten der Rationalisierung auszuschöpfen, von denen ohne den Zwang der Verhältnisse nicht Gebrauch gemacht worden wäre. Ferner darf man annehmen, dass sich massvolle Arbeitszeitverkürzungen in eine allgemeine Entwicklungstendenz einfügen, der sich im Verlauf der Zeit alle Wirtschaftszweige und Betriebe wohl oder übel allmählich anpassen müssen.

Im übrigen darf nicht übersehen werden, dass die Auswirkungen einer Lohnerhöhung grundsätzlich dieselben sind. Auch Lohnerhöhungen in einer bestimmten Branche führen dazu, dass die Arbeitsbedingungen in andern Branchen angepasst werden müssen; andernfalls ist mit einer Abwanderung der Arbeitskräfte zu rechnen. Zwischen der Industrie einerseits und dem Gewerbe und der Landwirtschaft anderseits bestehen Unterschiede in bezug auf die Produktivität, die dazu führen, dass die Arbeitsbedingungen in der Industrie im allgemeinen günstiger gestaltet werden können als im Gewerbe und in der Landwirtschaft. Es spielt deshalb nur eine untergeordnete Rolle, ob die Produktivitätssteigerung den Arbeitnehmern in der Industrie in der Form von direkten Lohnerhöhungen, von Arbeitszeitverkürzungen oder von Sozialleistungen irgendwelcher Art zugute kommt.

Schliesslich ist die Frage aufzuwerfen, ob es vom Standpunkt der Gesamtwirtschaft aus richtig sei, dass die Vorzugsstellung einzelner Arbeitnehmerkategorien, die in besonders begünstigten Branchen tätig sind, in vollem Umfang in eine Arbeitszeitverkürzung umgewandelt wird. Im Interesse der Gesamt-

wirtschaft kann es geboten sein, die erzielten Produktivitätsfortschritte mindestens teilweise der Allgemeinheit auf dem Wege der Preissenkung zukommen zu lassen, soweit diese dem Verbraucher im Inland zugute kommt. Eine solche Preissenkung könnte weniger günstig gelagerte Branchen in die Lage versetzen, ebenfalls eine allmähliche Arbeitszeitverkürzung vorzunehmen, ohne zu einer entsprechenden Preiserhöhung gezwungen zu werden, und ohne damit zu einer Erhöhung des gesamten Preisniveaus beizutragen. Sogar eine teilweise Preiserhöhung könnte unter diesen Umständen in Kauf genommen werden, ohne dass das gesamte Preisniveau erhöht würde.

5. Die Möglichkeiten der Arbeitszeitverkürzung sind auch von der Konjunktur abhängig. In Perioden der Hochkonjunktur dürften Arbeitszeitverkürzungen mit entsprechendem Lohnausgleich eher möglich sein als in Depressionszeiten, unter der Voraussetzung, dass eine echte Produktivitätssteigerung und nicht bloss eine konjunkturbedingte Umsatzsteigerung vorliegt. Wegen der Umsatzschrumpfung und des Preiszerfalles ist in Perioden der Depression die Arbeitszeitverkürzung mit Lohnausgleich nur schwer zu bewerkstelligen. In der gegenwärtigen Situation dürfte deshalb die Industrie mit Recht eine grössere Bereitschaft zu Investitionen besitzen, die der Rationalisierung der Produktion und damit der Produktivitätssteigerung dienen und eine Arbeitszeitverkürzung ermöglichen.

Andererseits ist zu bedenken, dass die Arbeitszeitverkürzung in einer Periode der Hochkonjunktur, wie wir sie heute erleben, zu einer Verschärfung des ohnehin bestehenden Mangels an Arbeitskräften führt und eine weitere Vermehrung der bereits sehr zahlreichen ausländischen Arbeitskräfte nach sich ziehen kann.

6. Die Arbeitszeitverkürzung wird nicht stets zu einer tatsächlichen Verminderung der Arbeitszeit führen, weil die ausfallende Arbeitszeit nunmehr unter Umständen ganz oder doch teilweise als Überzeit mit entsprechendem Lohnzuschlag geleistet wird. Es wäre freilich paradox, wenn die Arbeitszeitverkürzung allgemein nicht zu einer effektiven Verkürzung, sondern lediglich zu einer Lohnerhöhung auf Grund von entsprechenden Überzeitzuschlägen führen würde. Eine solche Wirkung ist jedoch nur bei starker Beschäftigung, wie z.B. in der gegenwärtigen Periode einer Hochkonjunktur, zu erwarten. Auch dann ist aber diese Wirkung durchaus nicht allgemein, wie die Verhältnisse in der Maschinen- und Metallindustrie zeigen. Die Mehrzahl der Firmen, die unter die Vereinbarung zwischen dem Arbeitgeberverband Schweizerischer Maschinen- und Metallindustrieller und den beteiligten Gewerkschaften über die stufenweise Arbeitszeitverkürzung fallen, hat bald nach dem Inkrafttreten dieser Vereinbarung ihre Arbeitszeit effektiv verkürzt, und zwar vorwiegend durch Einführung eines freien Samstags pro Monat. Fällt später die Überzeit dahin und wird die normale verkürzte Arbeitszeit wieder angewendet, so kommt dies für die Arbeitnehmer im Vergleich zum früher erzielten Einkommen einer entsprechenden Einbusse gleich.

In diesem Zusammenhang wird ferner auch auf die Gefahr der Schwarzarbeit hingewiesen. Es wird befürchtet, die Arbeitnehmer könnten bei einer Arbeitszeitverkürzung in vermehrter Masse bestrebt sein, in der Freizeit Berufsarbeit zu verrichten und zum Schaden ihrer Arbeitgeber zu ungünstigeren Bedingungen Arbeit anzunehmen. Dies wäre allerdings unerwünscht und würde dem Zweck der Arbeitszeitverkürzung widersprechen. Es ist aber schwer zu beurteilen, inwieweit solche Befürchtungen begründet sind. Im übrigen wäre es kaum möglich, die Arbeitnehmer mit gesetzlichen Vorschriften davon abzuhalten, durch Übernahme zusätzlicher Arbeit in der Freizeit ihr Einkommen zu verbessern. Im allgemeinen darf man wohl annehmen, dass sich eigentliche Schwarzarbeit im Verlaufe der Zeit in erträglichem Rahmen bewegt, wenn einmal ganz allgemein ein bestimmter Lebensstandard und damit eine gewisse Sättigung erreicht ist, und wenn eine sinnvolle Gestaltung der Freizeit an Boden gewinnt.

7. Zwischen der Einführung der Arbeitszeitverkürzung auf dem Wege der staatlichen Gesetzgebung und der Regelung mittels Gesamtarbeitsvertrag besteht ein wesentlicher Unterschied insofern, als bei einer staatlichen Ordnung, wie die Initiative sie vorsieht, die Folgen schlagartig und allgemein innert kürzester Frist eintreten, während sich bei der Regelung durch Gesamtarbeitsverträge, die von Fall zu Fall und in zeitlichen Abständen abgeschlossen werden, die Folgen nur allmählich und zunächst lediglich in einzelnen Branchen einstellen. Ferner ist von besonderer Bedeutung, dass die gesamtarbeitsvertragliche Regelung eine Anpassung an die verschiedenen Verhältnisse in den einzelnen Branchen ermöglicht, während bei der gesetzlichen Ordnung einheitliche Bestimmungen aufgestellt werden müssen, die nicht allzu viele Ausnahmen und Sonderregelungen vorsehen können. Bei der Verkürzung der Arbeitszeit durch Gesamtarbeitsverträge ist es deshalb möglich, für die betreffenden Wirtschaftszweige im Einzelfall abzuklären, ob die Voraussetzungen für eine Arbeitszeitverkürzung gegeben sind, und die Auswirkungen auf die ganze Wirtschaft zu berücksichtigen.

C. Beurteilung der Initiative

1. Zielsetzung und Inhalt

1. Es liegt nach heutiger Auffassung im wohlverstandenen Interesse des arbeitenden Menschen, dass er nicht nur vor übermässiger Belastung durch zu lange Arbeitszeiten bewahrt, sondern dass ihm mit Rücksicht auf die modernen Lebensverhältnisse auch Freizeit im eigentlichen Sinne eingeräumt wird, damit er seine Persönlichkeit entfalten, am kulturellen Leben möglichst regen Anteil nehmen und so ein Gegengewicht gegen die Arbeit in Fabrik- und Bürobetrieb zu bilden vermag. Während in früherer Zeit diese Möglichkeiten auf wenige Menschen beschränkt waren, sollen heute breiteste Kreise daran Anteil haben. In diesem Sinne ist eine Verkürzung der Arbeitszeit grundsätzlich positiv zu würdigen, sofern dies die wirtschaftlichen Verhältnisse gestatten. Dabei sollte

die Wahl des Arbeitnehmers zwischen Lohnerhöhung und Arbeitszeitverkürzung im Rahmen der gegebenen Möglichkeiten offen bleiben.

Die Arbeitszeitverkürzung liegt, langfristig betrachtet, in der Entwicklung der modernen Wirtschaft und Gesellschaft. Die Massenproduktion und die Rationalisierung führen zu einem immer reicheren Angebot von Gütern und Dienstleistungen aller Art, mit der eine Steigerung und Vervielfältigung der Bedürfnisse einhergehen. Den so entstehenden grösseren Verbrauchschancen für breiteste Kreise sollte auch die Möglichkeit wirklichen Verbrauchs entsprechen, was eine verlängerte Freizeit bedingt, wobei zu hoffen ist, dass der Mensch nicht im Konsum aufgehe, sondern die gesteigerten Verbrauchsmöglichkeiten zur Pflege seiner aktiven und schöpferischen Kräfte und zur Entfaltung seiner Persönlichkeit verwende. Auch wenn die Arbeitszeitverkürzung natürlicherweise vorerst in einzelnen begünstigten Wirtschaftszweigen Platz greift, so besteht doch die Tendenz, dass sie sich allmählich in der ganzen Wirtschaft durchsetzt. Im Hinblick auf die Ziele der Arbeitszeitverkürzung wäre es übrigens nicht gerechtfertigt, wenn diese auch auf die Dauer lediglich den Arbeitnehmern besonders begünstigter Wirtschaftszweige zukäme, während andere Arbeitnehmerkategorien davon ausgeschlossen wären.

2. Auch wenn man die Arbeitszeitverkürzung grundsätzlich begrüsst, so dürfen andererseits die wirtschaftlichen Auswirkungen im gegenwärtigen Zeitpunkt nicht übersehen werden. Das Postulat der Arbeitszeitverkürzung muss im Rahmen der wirtschaftlichen Gegebenheiten verwirklicht werden.

Eine Berücksichtigung der wirtschaftlichen Aspekte ist umso eher vertretbar, als der Arbeitszeitverkürzung im heutigen Zeitpunkt nicht besondere Dringlichkeit zukommt. Vorerst ist daran zu erinnern, dass die 48-Stundenwoche schon vielfach unterschritten worden ist, wie die Ausführungen im ersten Kapitel zeigen. Ferner kann man nicht sagen, dass Gründe des Gesundheitsschutzes heute in imperativer Weise eine Arbeitszeitverkürzung verlangen würden. Im übrigen erlaubt Artikel 46 des Fabrikgesetzes eine Verkürzung der wöchentlichen Höchstarbeitszeit in Sonderfällen. Doch musste von dieser Möglichkeit bisher aufschlussreicherweise kein Gebrauch gemacht werden. Ähnliche Überlegungen sind in bezug auf die Einräumung eigentlicher Freizeit anzustellen. So bedeutsam dieses Postulat ist, so muss es doch vor wirtschaftlichen Notwendigkeiten einstweilen zurücktreten.

Eine allgemeine Arbeitszeitverkürzung ohne Lohnausgleich würde von den Arbeitnehmern zweifellos abgelehnt. Auch würde es den Arbeitnehmern nichts nützen, wenn zwar eine Arbeitszeitverkürzung mit nominellem Lohnausgleich eingeführt würde, andererseits aber mangels einer Produktivitätssteigerung die Preise erhöht und damit der Reallohn sinken würde. Bei der Berücksichtigung der wirtschaftlichen Auswirkungen müssen insbesondere der Zeitpunkt, das Ausmass sowie die Art und Weise der Arbeitszeitverkürzung sorgfältig überprüft werden. Dazu kommt, dass aus den bereits angeführten Gründen den Arbeitnehmern nach Möglichkeit die Wahl überlassen werden sollte, ob sie eine

Arbeitszeitverkürzung oder eine Lohnerhöhung oder eine Verbindung von beidem wünschen. Im übrigen hat es den Anschein, dass heute noch ein überwiegender Teil der Arbeitnehmer eine Lohnerhöhung vorzieht.

3. Mit Rücksicht auf die wirtschaftlichen Gegebenheiten, denen nun einmal Rechnung zu tragen ist, und angesichts der Notwendigkeit, dass man den Arbeitnehmern nach Möglichkeit die Wahl zwischen Arbeitszeitverkürzung und Lohnerhöhung überlassen sollte, ist es von entscheidender Bedeutung, auf welchem Weg die Arbeitszeitverkürzung verwirklicht werden soll. Die nähere Prüfung der Initiative ergibt, dass diese bei aller Wünschbarkeit des Zieles und des Grundgedankens einen aus mehreren Gründen nicht empfehlenswerten Weg einschlägt. Es ist unzweckmässig und steht im Widerspruch zu den Grundprinzipien unserer Rechtsordnung, dass die Arbeitszeitverkürzung in einer Verfassungsbestimmung verankert werden soll (Abschnitt II). Abgesehen davon ist es überhaupt nicht angezeigt, heute den Weg der staatlichen Regelung der Arbeitszeitverkürzung zu beschreiten, der zu einer generellen und einheitlichen und deshalb allzu starren Ordnung führt (Abschnitt III). Es empfiehlt sich vielmehr, auch bei der Regelung der Arbeitszeitverkürzung von der Möglichkeit des Gesamtarbeitsvertrages Gebrauch zu machen (Abschnitt IV). Auf diese Gründe, die gegen die Initiative sprechen und die auch von den Organisationen der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer geltend gemacht werden, sei im folgenden näher eingegangen.

II. Unzweckmässigkeit einer Verfassungsbestimmung

1. Die Bundesverfassung enthält bereits eine Grundsatzbestimmung über die Regelung der Arbeitszeit in Artikel 34ter, Absatz 1. Dieser Artikel stellt nur Kompetenznormen auf. Der Bund wird ermächtigt, Vorschriften «über den Schutz der Arbeitnehmer» zu erlassen, ohne dass der Verfassungsartikel solche Vorschriften selber aufstellen würde. Schon der frühere, immer noch in der Verfassung enthaltene Artikel 34, Absatz 1, hat die Arbeitszeit nicht direkt geregelt, sondern dem Gesetzgeber die Befugnis eingeräumt, «Vorschriften zum Schutze der Arbeitnehmer gegen einen die Gesundheit und Sicherheit gefährdenden Gewerbebetrieb zu erlassen». Da alle Vorschriften, die der Bund auf Grund des früheren Artikels erlassen kann, nunmehr gestützt auf die neue allgemein gefasste Verfassungsbestimmung aufgestellt werden können, ist Artikel 34ter an die Stelle von Artikel 34, Absatz 1, getreten. Der alte Artikel ist somit gegenstandslos geworden, wurde aber noch in der Verfassung belassen, weil er einen bedeutsamen Markstein in der Entwicklung des Arbeitnehmerschutzes darstellt. Das Volksbegehren müsste deshalb, worauf hier nebenbei hingewiesen sei, auf den neuen statt auf den alten Verfassungsartikel Bezug nehmen.

Nach der Absicht der Initianten soll nun zwischen die bestehenden Kompetenznormen eine unmittelbare Verhaltensnorm eingefügt werden. Die Frage der Arbeitszeit soll in der Verfassung selbst eine bestimmte Regelung finden, indem ein direkt an die Arbeitgeber gerichtetes Verbot aufgenommen würde, ihre Arbeiter länger als 44 Stunden in der Woche zu beschäftigen.

Es ist nicht zu bestreiten, dass die Bundesverfassung bereits eine Reihe von unmittelbar anwendbaren Verhaltensnormen enthält. Andererseits entspricht es heute einer allgemeinen Auffassung, dass unmittelbar anwendbare Verhaltensnormen nur so weit in die Verfassung, deren Bestimmungen von der Mehrheit des Volkes und der Stände angenommen werden müssen, gehören, als sie der Entscheidung grundsätzlicher Fragen dienen. Nicht in die Verfassung aufzunehmen ist dagegen die Regelung einzelner Punkte, denen keine grundsätzliche Bedeutung zukommt. Die Arbeitszeit ist eine sehr variable Grösse, deren Bemessung von den verschiedensten wirtschaftlichen, sozialen, politischen und kulturellen Faktoren abhängt und die gerade gegenwärtig stark in Bewegung geraten ist. Sie eignet sich deshalb nicht für eine Verankerung in der Grundordnung des Staates, in die nur Grundsätze aufgenommen werden sollen, die dem Wandel der Zeiten einigermaßen entzogen sind. Es wäre höchstens denkbar, auf die Arbeitszeit im Hinblick auf ihre grundlegende Bedeutung für die Entfaltung der Persönlichkeit und die Anteilnahme am kulturellen Leben in der Verfassung Bedacht zu nehmen. In diesem Fall müsste man sich aber auf eine programmatische Formulierung in der Form einer allgemeinen Anweisung an den Gesetzgeber beschränken, ohne die Arbeitszeit zahlenmässig festzulegen.

Gestützt auf die angeführten Kompetenzvorschriften der Verfassung ist die Arbeitszeit in Gesetz und Verordnung eingehend geordnet worden, unter Berücksichtigung der verschiedenartigen Verhältnisse und Bedürfnisse. Diese der Tragweite der in Betracht fallenden Vorschriften entsprechende Aufteilung der Vorschriften auf Verfassung und Gesetz würde durchbrochen, wenn Artikel 34 bzw. Artikel 34ter der Verfassung nach der Absicht der Initianten ergänzt würde.

Aus den angeführten Gründen ist eine direkte Regelung der Arbeitszeit in der Verfassung im Sinne des Volksbegehrens abzulehnen.

2. Dem Gegenstand nach handelt es sich beim vorliegenden Volksbegehren um eine Gesetzesinitiative, und nur weil unser Staatsrecht eine solche nicht kennt, ist die Form einer Verfassungsinitiative gewählt worden. Dass materiell eine Gesetzesinitiative vorliegt, ergibt sich schon daraus, dass in der Übergangsbestimmung ausdrücklich erklärt wird, mit dem Inkrafttreten der neuen Vorschrift gelte Artikel 40, Absatz 1, des Fabrikgesetzes als entsprechend abgeändert. Um eine Gesetzesrevision in die Wege zu leiten, bedarf es aber einer Motion in den eidgenössischen Räten. Aus den Kreisen der Initianten ist denn auch in der Tat am 1. Oktober 1954 im Nationalrat eine Motion Vontobel folgenden Wortlautes eingereicht worden: «Der Bundesrat wird eingeladen, den eidgenössischen Räten eine Vorlage zu unterbreiten über die gesetzliche Verankerung der 44-Stundenwoche, um damit insbesondere auch die Einführung der Fünftagewoche zu erleichtern.» Die Initianten haben die Behandlung der Motion in den Räten nicht abgewartet, sondern zum Mittel der Verfassungsinitiative gegriffen, um sich auf diese Weise den Weg zur Volksabstimmung zu sichern, der nur für Verfassungsinitiativen offen ist.

Verschiedene Organisationen der Wirtschaft bezeichnen in ihren Vernehmlassungen dieses Vorgehen als eine missbräuchliche Inanspruchnahme des Rechts zur Verfassungsinitiative. Es ist in der Tat nicht gerechtfertigt, die Verfassungsinitiative für ein Begehren zu verwenden, das sich seinem Gegenstand nach als Gesetzesinitiative darstellt.

3. Die Regelung der wöchentlichen Höchstarbeitszeit in der Verfassung ist schliesslich auch deshalb abwegig, weil sie lediglich einen Ausschnitt aus einer umfassenderen und in sich zusammenhängenden Ordnung darstellt. Die Begrenzung der wöchentlichen Arbeitszeit sowie die übrigen Vorschriften des Fabrikgesetzes und der zugehörigen Vollzugsverordnung sind aufeinander abgestimmt. Eine Revision der Verfassung, wie sie die Initiative anstrebt, würde deshalb eine entsprechende Revision des Fabrikgesetzes bedingen, indem die Vorschriften über die Arbeitszeit im ganzen und die damit zusammenhängenden Bestimmungen angepasst werden müssten. Mit dem Inkrafttreten der neuen Verfassungsbestimmung müsste gleichzeitig eine Reihe weiterer Vorschriften neu gefasst werden, woran die Initianten offenbar gar nicht gedacht haben. Es wären so insbesondere zu überprüfen die Höchstgrenze der abgeänderten Normalarbeitswoche (bisher 52 Stunden, Art. 41 des Fabrikgesetzes), die Dauer der täglichen Schicht beim Schichtenbetrieb (Art. 47, 52 und 53 des Fabrikgesetzes) und die Dauer der wöchentlichen Schicht bei ununterbrochenem Betrieb (Art. 53 des Fabrikgesetzes und Art. 169 der Ausführungsverordnung), um nur die wichtigsten Punkte zu nennen.

Die Initiative gibt keinerlei Anhaltspunkte dafür, in welcher Weise alle diese Vorschriften auf die 44-Stundenwoche abzustimmen wären, obwohl der vorgeschlagene Text des Volksbegehrens in seiner Übergangsbestimmung ausdrücklich auf das Fabrikgesetz Bezug nimmt, das im Sinne der neuen Verfassungsvorschrift geändert werden soll. Würde nicht gleichzeitig mit der Ergänzung der Verfassung im Sinne der Initiative ausserdem das Fabrikgesetz revidiert, so könnte dieses nicht mehr richtig durchgeführt werden. Im übrigen ist zu bedenken, dass die Revision des Fabrikgesetzes dem fakultativen Referendum unterstünde, und es kann nicht vorausgesagt werden, ob das revidierte Gesetz, auch nach Annahme der Verfassungsänderung gemäss der Initiative, in einer allfälligen Volksabstimmung Zustimmung fände. Die Initiative könnte deshalb höchst unerfreuliche Zustände für den Vollzug des Fabrikgesetzes zur Folge haben.

Auch aus diesen Überlegungen geht die Unhaltbarkeit der Initiative hervor.

4. Man könnte sich fragen, ob angesichts der in Ziffer 1 und 2 angeführten Überlegungen auf die Initiative überhaupt einzutreten oder ob sie nicht vielmehr als unzulässig zurückzuweisen sei.

Ein Volksbegehren kann jedoch nur dann als unzulässig bezeichnet werden, wenn man materielle Schranken der Verfassungsrevision anerkennt, gegen welche die vorgeschlagene Bestimmung verstossen würde. Wir haben die Annahme solcher Schranken in ständiger und konsequenter Praxis abgelehnt und

immer die Auffassung vertreten, in letzter Instanz hätten einzig Volk und Stände zu entscheiden, was in die Bundesverfassung gehöre. Die Bundesversammlung hat jeweils ebenfalls in diesem Sinne Stellung bezogen. Besonders eingehend haben wir unsern Standpunkt im Bericht vom 4. Mai 1954 über die Rheinau-Initiative dargelegt (BBl 1954, I, 737 ff.). Einzig bei der Volksinitiative für eine Rüstungspause (Initiative Chevallier) hatten wir beantragt, die Initiative als ungültig zu erklären und nicht der Volksabstimmung zu unterbreiten; dies jedoch nur deshalb, weil sich die Initiative als undurchführbar erwies (BBl 1955, II, 334 ff.).

Aus diesen Gründen ist davon auszugehen, dass die Initiative formell als zulässig zu betrachten und der Abstimmung des Volkes und der Stände zu unterbreiten ist. Doch ist die Initiative deshalb abzulehnen, weil sie den Prinzipien widerspricht, die unserer Rechtsordnung zugrundeliegen und wonach insbesondere Verfassungsbestimmungen und Gesetzesbestimmungen nach ihrer grundsätzlichen Tragweite und Bedeutung ausgeschieden werden. Ferner wird in einer ungerechtfertigten Weise die Verfassungsinitiative verwendet, um eine Gesetzesrevision anzustreben. Dazu kommt, dass die im folgenden näher zu erörternden Gründe, die im gegenwärtigen Zeitpunkt ohnehin gegen eine generelle staatliche Regelung sprechen, einer verfassungsrechtlichen Ordnung erst recht entgegenstehen. Aus ähnlichen Überlegungen wird eine verfassungsrechtliche Regelung sowohl von den Organisationen der Arbeitgeber als auch von denjenigen der Arbeitnehmer abgelehnt.

III. Nachteile einer staatlichen Regelung

1. Die staatliche Regelung der Arbeitszeit besteht, ganz gleichgültig ob in der Verfassung oder im Gesetz enthalten, in einer vorwiegend einheitlichen und generellen Ordnung für die gesamte Wirtschaft. Auch wenn es möglich ist, gewisse Ausnahmen vorzusehen, so dürfen die Ausnahmebestimmungen doch nicht einen allzu grossen Umfang annehmen, weil sonst Schwierigkeiten in der Anwendung und Durchsetzung entstehen würden.

Mit Rücksicht auf die oben skizzierten wirtschaftlichen Auswirkungen einer Arbeitszeitverkürzung wäre es ohne Zweifel nicht empfehlenswert, wenn durch einen staatlichen Erlass die Arbeitszeit im gegenwärtigen Zeitpunkt generell für alle vom Fabrikgesetz erfassten Arbeitnehmer von 48 auf 44 Stunden innert Jahresfrist seit Annahme des Volksbegehrens herabgesetzt würde. Um den wirtschaftlichen Gegebenheiten in angemessener Weise Rechnung zu tragen, ist unbedingt ein zeitlich abgestuftes Vorgehen vorzuziehen, um so die unvermeidlichen Anpassungsschwierigkeiten zu vermindern und die Ausgleichung der erhöhten Arbeitskosten mit vermehrten Rationalisierungsmassnahmen zu erleichtern. Ferner ist die Verschiedenheit der Verhältnisse in den einzelnen Wirtschaftszweigen zu berücksichtigen. Eine einheitliche generelle Regelung im gegenwärtigen Zeitpunkt könnte der oben dargelegten Vielgestaltigkeit der wirtschaftlichen Verhältnisse nicht gerecht werden. Die Initianten geben sich

von diesen Tatsachen, im Gegensatz zu den Organisationen der Arbeitgeber und auch der Arbeitnehmer, nicht ausreichend Rechenschaft.

Von ganz besonderer Bedeutung für die Schweiz als exportorientiertes Industrieland ist die Rücksichtnahme auf die Gestaltung der Arbeitszeit im Ausland. Die Arbeitszeit unserer Industrie muss so bemessen werden, dass die internationale Konkurrenzfähigkeit nicht beeinträchtigt wird. Die Schweiz sollte sich deshalb nach der Entwicklung in den wichtigsten Konkurrenzländern ausrichten und jedenfalls nicht mit einer generellen Arbeitszeitverkürzung vorgehen, wie dies bei Annahme der Initiative der Fall wäre.

2. Eine staatliche Regelung würde im übrigen den Lohnausgleich nicht ordnen können. Wie schon mehrfach erwähnt, kommt eine Arbeitszeitverkürzung praktisch nur mit vollem Lohnausgleich in Betracht. Da der Staat nicht generelle Lohnbestimmungen aufstellen soll und auch das Volksbegehren dies zweifellos nicht beabsichtigt, müsste er sich auf die Regelung der Arbeitszeit beschränken und den Lohnausgleich der Vereinbarung unter den Arbeitgebern und Arbeitnehmern überlassen. Es würde aber keineswegs feststehen, ob der Lohnausgleich jeweils vereinbart werden könnte.

3. Schliesslich ist auf den schon mehrfach erwähnten Umstand zu verweisen, dass die Arbeitnehmer zum Teil eine Lohnerhöhung der Arbeitszeitverkürzung vorziehen. Man sollte deshalb nicht von Staates wegen eine durchgehende Arbeitszeitverkürzung vorschreiben. Auch wenn nicht jeder einzelne Arbeitnehmer nach seinen persönlichen Wünschen zwischen Arbeitszeitverkürzung oder Lohnerhöhung wählen kann, weil eine einheitliche Regelung innerhalb der einzelnen Betriebe und Branchen Platz greifen muss, so kann doch den Wünschen der Arbeitnehmer durch den Abschluss entsprechender Gesamtarbeitsverträge eher Rechnung getragen werden als durch eine einheitliche staatliche Regelung.

4. Aus allen diesen Gründen erweist sich eine staatliche Regelung der Arbeitszeitverkürzung im gegenwärtigen Zeitpunkt als unzweckmässig. An ihrer Stelle muss die Arbeitszeitverkürzung, soweit sie sich heute verantworten lässt, auf dem Wege des Gesamtarbeitsvertrages geordnet werden, was im folgenden Abschnitt noch näher erörtert werden soll. Diese Auffassung vertreten sowohl die Organisationen der Arbeitgeber als auch diejenigen der Arbeitnehmer. Es empfiehlt sich ganz allgemein nicht, Gegenstände, die die Beteiligten selber zu ordnen vermögen, von Staates wegen zu regeln.

Die Ablehnung einer generellen Arbeitszeitverkürzung durch einen staatlichen Erlass bedeutet jedoch nicht, dass sich nicht in einem späteren Zeitpunkt eine neue Höchstgrenze für die wöchentliche Arbeitszeit rechtfertigen könnte. Sobald sich eine Arbeitszeitverkürzung in der ganzen Wirtschaft in gewissem Ausmass durchgesetzt haben sollte, könnte dies in einer neuen gesetzlichen Höchstgrenze sanktioniert werden. Die bisherige gesetzliche Regelung der Arbeitszeit in der Schweiz zeigt, dass es sich empfiehlt, mit der gesetzlichen Ordnung nicht ohne zwingende Gründe der Entwicklung vorzugreifen.

Anders stellt sich die Frage für das Personal der öffentlichen Betriebe. Hier kommen keine Gesamtarbeitsverträge in Frage, vielmehr sind gegebenenfalls die entsprechenden Vorschriften zu ändern. Die Gestaltung der Arbeitszeit in diesen Betrieben sollte sich in die allgemeine Entwicklung einfügen und der Regelung in vergleichbaren Betrieben der Privatwirtschaft entsprechen, wobei auch der Verkehrssicherheit Rechnung zu tragen ist. Doch sind die Auffassungen über die Dringlichkeit einer Revision der in Betracht fallenden Gesetze geteilt.

Schliesslich darf die besondere Lage der weit zahlreicheren vom Fabrikgesetz nicht erfassten Arbeitnehmer nicht übersehen werden. Wie schon erwähnt, gibt es für diese Kategorie von Arbeitnehmern überhaupt keine bundesrechtlichen Vorschriften, und die kantonalen Arbeitszeitbestimmungen sind lückenhaft. Eine massvolle gesetzliche Regelung durch den Bund drängt sich auf, die in dem in Vorbereitung befindlichen Allgemeinen Arbeitsgesetz zu erfolgen hat. Dies ist namentlich von besonderer Bedeutung für die Angestellten, deren Arbeitsbedingungen nur in geringem Umfang in Gesamtarbeitsverträgen geordnet werden.

IV. Vorteile der Regelung durch Gesamtarbeitsvertrag

Den Schwierigkeiten, die einer generellen staatlichen Arbeitszeitregelung entgegenstehen, kann mit dem Gesamtarbeitsvertrag weitgehend Rechnung getragen werden.

1. Die Arbeitszeit bildete, wie die Löhne, schon bisher Gegenstand von Kollektivvereinbarungen. Allerdings besteht hierbei ein wesentlicher Unterschied insofern, als die Lohnbildung Sache der beteiligten Arbeitgeber und Arbeitnehmer und insbesondere der betreffenden Organisationen ist, während für die Arbeitszeit immerhin zwingende Schutzvorschriften bestehen, die im Gesamtarbeitsvertrag beachtet werden müssen. Das Prinzip der privatwirtschaftlichen Lohnbildung wird nur durch wenige Ausnahmebestimmungen in der Heimarbeit durchbrochen. Ferner können die von den Beteiligten in den Gesamtarbeitsverträgen aufgestellten Lohnbestimmungen allgemeinverbindlich erklärt werden.

Unter Vorbehalt der zwingenden staatlichen Schutzvorschriften sind die Arbeitsmarktparteien in der Gestaltung der Arbeitszeit frei. Da die öffentlichen Arbeitszeitvorschriften im Interesse des Arbeitnehmers liegen und Höchstnormen festlegen, ist es den Parteien des Gesamtarbeitsvertrages unbenommen, die Arbeitszeit nach ihrem Ermessen zu verkürzen. Das von den Initianten angestrebte Ziel kann deshalb ohne weiteres mittels Gesamtarbeitsvertrag erreicht werden, sofern die in Betracht fallenden Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen unter Berücksichtigung der massgebenden Gesichtspunkte eine Arbeitszeitverkürzung im vorgeschlagenen Ausmass für vertretbar halten. Bei der kollektivvertraglichen Regelung kann auch die so wichtige Frage des Lohnausgleiches zusammen mit der Arbeitszeitverkürzung geordnet werden.

2. Bei der Regelung der Arbeitszeit im Gesamtarbeitsvertrag ist zur Hauptsache der Wille der Vertragsparteien massgebend. Der Staat, der bei der Ein-

führung einer Arbeitszeitverkürzung als Wahrer des Allgemeininteresses in erster Linie für die Berücksichtigung der wirtschaftlichen Notwendigkeiten und Wünschbarkeiten zu sorgen hätte, kann im Bereich des vertraglichen Kollektivrechtes nur einen geringen Einfluss nehmen.

Den Vertragsparteien kommt nicht nur die Freiheit des Abschlusses von Vereinbarungen über die Arbeitszeit zu, sondern sie sind auch frei, den Inhalt der Verträge im Rahmen der Rechtsordnung selber zu bestimmen. Nur in zwei Hinsichten ist eine Einflussnahme des Staates möglich. Sollen Gesamtarbeitsverträge allgemeinverbindlich erklärt werden, so entscheidet der Staat (Kanton oder Bund), ob eine vertraglich vorgesehene Arbeitszeitverkürzung mit Rücksicht auf das Gesamtinteresse allgemeinverbindlich erklärt und damit staatlich sanktioniert werden soll. Tritt ferner der Staat selber als Arbeitgeber auf, insbesondere als Regiebetrieb, so kann er selbst bei der Festsetzung der Arbeitsbedingungen den im Gesamtinteresse liegenden Erwägungen in bezug auf die Bemessung der Arbeitszeit Rechnung tragen. Dabei sollten die in Betracht fallenden verschiedenen staatlichen Instanzen im Bund, in den Kantonen und in den Gemeinden ihre Bestrebungen nach Möglichkeit koordinieren. Alle diese Instanzen sollten die Probleme der Arbeitszeitverkürzung nach den einheitlichen Richtlinien beurteilen, die das Gesamtinteresse vorschreibt.

3. Die Vertragsparteien sollten sich demnach bei ihren Vereinbarungen nicht nur durch die Interessen ihrer Branchen, sondern durch allgemeine Überlegungen leiten lassen.

Das anpassungsfähige Mittel des Gesamtarbeitsvertrages erlaubt es den Vertragsparteien, die wirtschaftlichen Gegebenheiten weitgehend zu berücksichtigen. Von dieser Anpassungsfähigkeit des Gesamtarbeitsvertrages sollte in bezug auf den Zeitpunkt, das Ausmass und die zeitliche Staffellung einer Arbeitszeitverkürzung Gebrauch gemacht werden. Namentlich ist es möglich, die besonderen Gegebenheiten der einzelnen Branchen zu berücksichtigen. Stellt sich heraus, dass die bestehenden Verhältnisse oder die künftige Entwicklung unrichtig eingeschätzt wurden, so dass die Arbeitszeitverkürzung nachteilige Folgen mit sich bringt, so könnten die Vertragsparteien nachträglich ihre Vereinbarung im gegenseitigen Einvernehmen modifizieren, was bei einer staatlichen Regelung nicht so leicht möglich wäre.

Die Vorteile, die die Regelung durch Gesamtarbeitsvertrag bietet, dürfen aber nicht über gewisse Gefahren hinwegtäuschen. Auch davon müssen sich die Vertragsparteien mit aller Klarheit Rechenschaft geben.

Gehen einzelne Branchen mit der Arbeitszeitverkürzung voran, so ist es (wie dargetan) fast unvermeidlich, dass andere Branchen, wenn sie ihre Arbeitskräfte nicht verlieren wollen, nachfolgen müssen, so dass sich die Arbeitszeitverkürzung von selbst in gewissem Umfang weiter ausdehnt. Insofern entspricht das Endergebnis demjenigen einer gesetzlichen Arbeitszeitverkürzung, wenn sich auch der Prozess auf eine längere Periode erstreckt. Die Verbände, die eine Arbeitszeitverkürzung vereinbaren, nehmen eine grosse Verantwortung auf sich,

die wegen der dadurch ausgelösten volkswirtschaftlichen Wirkungen über den Kreis ihrer Branche hinausreicht. Sie dürfen deshalb nicht nur an ihren Wirtschaftszweig denken, sondern müssen ihre Massnahmen in bezug auf die zeitliche Staffelung und das Ausmass so ausgestalten, dass sich keine allzu schweren Nachteile für die Gesamtwirtschaft ergeben, die den Nutzen der Arbeitszeitverkürzung in Frage stellen. Die Vertragsparteien sind demnach gut beraten, wenn sie vorsichtig zu Werke gehen und Mass halten.

Es sei in diesem Zusammenhang daran erinnert, dass sich der vom Bundesrat im Frühjahr eingesetzte und auf paritätischer Grundlage gebildete Beratende Ausschuss für Konjunkturfragen mit der gegenwärtigen Entwicklung der Preise und Löhne befasst. Nicht nur die direkten Lohnerhöhungen, sondern auch die Arbeitszeitverkürzungen sind für die Gestaltung der Preise und Löhne von Bedeutung. Der Beratende Ausschuss für Konjunkturfragen beschäftigt sich denn auch gegenwärtig ebenfalls mit dem Problem der Arbeitszeitverkürzung, und es ist zu hoffen, dass Arbeitgeber und Arbeitnehmer innerhalb dieses Ausschusses zu gemeinsamen Richtlinien gelangen, welche die künftigen Arbeitszeitverkürzungen im Interesse der ganzen Wirtschaft kanalisieren.

* * *

Auf Grund dieser Ausführungen möchten wir unsere Stellungnahme zum vorliegenden Volksbegehren wie folgt zusammenfassen:

1. Bei aller Würdigung der Gründe, die für eine Arbeitszeitverkürzung geltend gemacht werden können, muss den wirtschaftlichen Gegebenheiten Rechnung getragen werden. Dies gilt namentlich für die heutige Periode, in der ohnehin mit allen dienlichen Mitteln inflationären Entwicklungen entgegengewirkt werden muss.

2. Eine Regelung der Arbeitszeitverkürzung in der Verfassung ist mit Rücksicht auf den Aufbau unserer Rechtsordnung und den Zusammenhang der Arbeitszeitregelung mit dem Arbeitsrecht im ganzen unzweckmässig und führt zu unüberwindlichen Schwierigkeiten.

3. Eine einheitliche Arbeitszeitverkürzung von Staates wegen im gegenwärtigen Zeitpunkt brächte erhebliche Nachteile mit sich, weil dadurch den wirtschaftlichen Gegebenheiten, insbesondere der Verschiedenheit der einzelnen Branchen, nicht genügend Rechnung getragen werden könnte. Dadurch würde der Entwicklung, wie sie sich bereits angebahnt hat, in nachteiliger Weise vorgegriffen.

4. Unter den heutigen Verhältnissen sollte für die Regelung der Arbeitszeitverkürzung der Weg des Gesamtarbeitsvertrages beschritten werden; dies namentlich auch mit Rücksicht auf die zu respektierende Wahlfreiheit der Arbeitnehmer. Dabei ist es Aufgabe der Vertragsparteien, sich durch die im Gesamtinteresse gebotenen Erwägungen leiten zu lassen. In allgemeiner Hinsicht darf als Grundsatz aufgestellt werden, dass die Arbeitszeitverkürzung auf einer echten Produktivitätssteigerung beruhen soll, und dass nur eine zeitlich ab-

gestufte, auf die gesamtwirtschaftlichen Möglichkeiten und nicht nur auf die besonders günstig gelagerten Branchen ausgerichtete Regelung gerechtfertigt ist.

Den Sozialpartnern kommt unter diesen Umständen bei ihrem Entscheid über die Frage der Arbeitszeitverkürzung, den sie heute und in der nächsten Zeit zu fällen haben, grosse Verantwortung zu. Durch eine sorgfältige und weit-sichtige Prüfung der Verhältnisse müssen sie sich dieser Verantwortung ge-wachsen erweisen.

Aus den im vorliegenden Bericht dargelegten Gründen empfehlen wir Ihnen, das Volksbegehren für eine Arbeitszeitverkürzung abzulehnen, so dass die stufen-weise Verkürzung der Arbeitszeit bis auf weiteres der kollektivvertraglichen Re-gelung der Arbeitgeber und Arbeitnehmer überlassen bleibt. Der Entwurf zu einem entsprechenden Bundesbeschluss liegt diesem Bericht bei. Die weiteren mit dem vorliegenden Problem zusammenhängenden Fragen einer Herabsetzung der Arbeitszeit für das Personal der öffentlichen Betriebe und der bundesrecht-lichen Arbeitszeitregelung für die vom Fabrikgesetz nicht erfassten Arbeitnehmer bedürfen einer besonderen Prüfung.

Genehmigen Sie, Herr Präsident, hochgeehrte Herren, die Versicherung unserer vollkommenen Hochachtung.

Bern, den 13. Dezember 1957.

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates,

Der Bundespräsident:

Streuli

Der Bundeskanzler:

Ch. Oser

(Entwurf)

Bundesbeschluss

über

das Volksbegehren für die 44-Stundenwoche (Arbeitszeitverkürzung)

Die Bundesversammlung
der Schweizerischen Eidgenossenschaft,

nach Prüfung des Volksbegehrens für die 44-Stundenwoche (Arbeitszeitverkürzung) vom 14. September 1955 und des Berichtes des Bundesrates vom 13. Dezember 1957;

gestützt auf Artikel 121, Absatz 6, der Bundesverfassung

und Artikel 8 ff. des Bundesgesetzes vom 27. Januar 1892 ¹⁾ über das Verfahren bei Volksbegehren und Abstimmungen betreffend Revision der Bundesverfassung,

beschliesst:

Art. 1

Das Volksbegehren vom 14. September 1955 für die 44-Stundenwoche (Arbeitszeitverkürzung) wird der Abstimmung des Volkes und der Stände unterbreitet.

Dieses Volksbegehren lautet wie folgt:

Die unterzeichneten stimmberechtigten Schweizerbürger verlangen auf dem Wege der Volksinitiative, dass Artikel 34, Absatz 1, der Bundesverfassung wie folgt ergänzt wird:

Der Bund ist befugt, einheitliche Bestimmungen über die Verwendung von Kindern in den Fabriken und über die Dauer der Arbeit erwachsener Personen in denselben aufzustellen. Die ordentliche Arbeitszeit darf 44 Stunden in der Woche nicht überschreiten ²⁾. Ebenso ist der Bund berechtigt, Vorschriften zum Schutze der Arbeiter gegen einen die Gesundheit und Sicherheit gefährdenden Gewerbebetrieb zu erlassen.

Übergangsbestimmung. Die neue Vorschrift tritt ein Jahr nach ihrer Annahme in der Volksabstimmung in Kraft. Artikel 40, Absatz 1, des Fabrikgesetzes gilt auf diesen Zeitpunkt hin als entsprechend geändert.

¹⁾ BS 1, 169; AS 1954, 17.

²⁾ Neue Bestimmung.

Art. 2

Volk und Ständen wird die Verwerfung des Volksbegehrens beantragt.

Art. 3

Der Bundesrat wird mit dem Vollzug dieses Beschlusses beauftragt.

Kantonale öffentlich-rechtliche Beschränkungen der Arbeitszeit**Wöchentliche und tägliche Höchstarbeitszeiten**

Kantone	Alle Arbeitnehmer		Weibliche Arbeitnehmer		Jugendliche Lehrlinge	
	wöchentl.	täglich	wöchentl.	täglich	wöchentl.	täglich
Zürich	5)		52-54	10/9 2)	48	9 3)
Bern	6)		61	10	—	—
Luzern	—	—	—	11	—	10 3)
Uri	—	—	—	—	—	10 3)
Schwyz	—	—	—	—	—	—
Obwalden	—	—	—	—	—	—
Nidwalden	—	—	—	—	—	10 3)
Glarus	48 1)	—	—	—	48	—
Zug	—	—	—	—	48-54	—
Solothurn	—	—	—	11/10 2)	—	—
Freiburg	—	—	—	—	—	11
Basel-Stadt	48 1)	—	—	—	48	—
Basel-Land	7)	—	—	—	—	10 3)
Schaffhausen	—	—	—	—	—	9 3)
Appenzell A.-Rh.	—	—	wie Fabrikgesetz	—	wie Fabrikgesetz	—
Appenzell I.-Rh.	—	—	—	—	—	—
St. Gallen	—	—	52	—	—	—
Graubünden	—	—	—	—	—	—
Aargau	—	—	wie Fabrikgesetz	—	48-54	—
Thurgau	—	—	—	—	—	10 3)
Tessin	48 1)	—	—	—	48	9
Neuenburg	—	—	—	—	48	—
Waadt	48 1)	—	—	—	48-60 4)	9-10 3)
Wallis	55	10	—	—	48-55 3)	10
Genf	—	—	—	—	48	—

1) Verlängerte Arbeitszeiten sind zulässig für einzelne Berufe, wie Baugewerbe, Verkaufspersonal, Chauffeurs, Coiffeurs etc.

2) An Vorabenden von Sonn- und Feiertagen.

3) Jedoch nicht länger als die übrigen Arbeiter und Angestellten im gleichen Betrieb.

4) Inklusive Schulbesuche und Präsenzzeiten.

5) Im Detailhandel = 52/10 in städtischen Verhältnissen; = 54/10 in ländlichen Verhältnissen.

6) Für Warenhandel, Wandergewerbe und Marktverkehr = 52.

7) Für Heimarbeit = 12, bzw. 11 Stunden täglich am Vortag von Sonn- und Feiertagen.

Wöchentliche Arbeitsdauer am Ende des 2. Quartals 1957
nach den vierteljährlichen Erhebungen über die Lage der Industrie und des Baugewerbes

Anhang 11

131

Industriegruppen	Prozentverteilung der beschäftigten Arbeiter nach Arbeitsstunden							
	unter 36	36 bis unter 40	40 bis unter 44	44 bis unter 46	46 bis unter 48	48	über 48 bis 52	über 52
Nahrungs-, Genussmittel,								
Getränke	2,7	0,8	1,8	8,5	17,6	51,8	10,2	6,6
Textilindustrie	1,2	0,6	1,8	9,0	19,2	56,9	8,4	2,9
Baumwollindustrie	0,9	0,5	1,2	12,7	30,7	49,1	4,9	0,0
Seiden-, Kunstfasernindustrie	0,4	0,1	1,4	11,5	10,0	74,6	1,8	0,2
Wollindustrie	0,4	0,1	0,5	2,5	14,8	68,3	13,3	0,1
Leinenindustrie	2,1	0,8	1,2	16,2	26,1	49,8	3,7	0,1
Stickereiindustrie	1,9	0,5	1,8	1,0	19,2	59,7	8,4	7,5
Veredlungsindustrie	1,1	1,2	0,8	1,2	7,4	53,1	21,9	13,3
Übrige Textilindustrie	5,0	1,6	9,0	12,1	16,9	38,1	10,4	6,9
Bekleidung, Wäsche	1,7	1,2	4,3	8,6	20,7	56,4	5,5	1,6
Bekleidung aus gewobenen								
Stoffen	1,2	0,9	3,3	11,2	24,3	57,1	1,5	0,5
Wirkerei und Strickerei	3,1	2,0	3,6	9,2	19,4	55,6	7,1	—
Schuhindustrie	1,3	1,1	7,7	4,4	12,5	57,9	9,3	5,8
Übrige Bekleidungsindustrie	2,3	1,1	4,0	4,4	22,3	52,5	12,3	1,1
Ausrüstungsgegenstände	1,7	1,0	3,8	7,1	19,5	56,2	9,7	1,0
Holzindustrie	0,5	0,2	0,6	1,7	17,2	56,8	16,4	6,6
Papierindustrie	0,6	0,2	0,8	2,3	12,9	81,0	1,6	0,6
Graphische Industrie, Buch-								
binderei	0,8	0,3	3,2	19,8	67,7	5,2	2,3	0,7
Leder-, Kautschukindustrie	1,0	0,5	1,5	19,4	31,2	41,0	3,9	1,5
Chemische Industrie	0,3	0,2	52,4	4,7	6,9	29,5	3,7	2,3
Erden und Steine	0,4	0,1	1,0	4,6	7,6	68,4	9,8	8,1
Metall- und Maschinenindustrie	0,1	0,0	0,3	0,6	69,8	18,3	6,5	4,4
Uhrenindustrie, Bijouterie	0,9	0,9	2,2	2,9	3,3	86,4	3,1	0,3
Industrie zusammen	0,7	0,4	3,8	4,7	38,4	41,7	6,8	3,5
Baugewerbe	1,5	0,8	0,3	0,6	0,8	3,7	50,8	42,0

Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Volksbegehren für die 44-Stundenwoche (Arbeitszeitverkürzung) (Vom 18. Dezember 1957)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1957
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	51
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	7539
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	19.12.1957
Date	
Data	
Seite	1101-1134
Page	
Pagina	
Ref. No	10 040 035

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.