

JAAC 51.67

Bundesamt für Justiz, 30. September 1986

Assurance-chômage. Est-il possible, au regard du droit constitutionnel, de soumettre les indemnités pour intempéries à une réglementation séparée et de prévoir une obligation partielle de s'assurer?

Arbeitslosenversicherung. Ist eine Ausgliederung der Schlechtwetterentschädigung und die Schaffung eines Teilobligatoriums verfassungsrechtlich zulässig?

Assicurazione contro la disoccupazione. E' possibile, nell'ottica del diritto costituzionale sottoporre le indennità per intemperie a una regolamentazione separata e prevedere un obbligo parziale d'assicurarsi?

Untersucht wurde die Frage, ob es verfassungsrechtlich möglich sei, die Schlechtwetterentschädigung aus der Arbeitslosenversicherung auszugliedern und ein Teilobligatorium zu schaffen.

1. Ziel des Art. 34^{novies} BV ist es, einen möglichst umfassenden Versicherungsschutz zu gewährleisten. Er sieht ein allgemeines Versicherungsobligatorium für Arbeitnehmer auf breiter Basis vor (BBl 1975 II 1579 f., Ziff. 331).

In den Materialien zum Verfassungsartikel finden sich keine Aussagen, die direkt die Schlechtwetterregelung betreffen. Da eine entsprechende Regelung aber schon vorbestanden hat (Art. 36 Abs. 1 BG vom 22. Juni 1951 über die Arbeitslosenversicherung [ALVG, AS 1951 1163] in Verbindung mit

Art. 37 f. V zum BG über die Arbeitslosenversicherung vom 17. Dezember 1951 [AS 1951 1187]), liegt der Schluss nahe, es sei mit der Aufnahme der Schlechtwetterregelung in die neue Arbeitslosenversicherung gerechnet worden. Die Aufnahme der Schlechtwetterentschädigung kann somit als verfassungsmässig erachtet werden.

Bei der Entstehung des BG vom 25. Juni 1982 über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung (Arbeitslosenversicherungsgesetz [AVIG], SR 837.0) war die Schlechtwetterentschädigung nicht völlig unbestritten; es wurde aber vor allem um den Kreis der Anspruchsberechtigten gerungen, nicht um die Regelung an sich (vgl. Ausführungen bei *Meyer-Blaser Ulrich*, Zur Aufzählung der Erwerbszweige mit Anspruch auf Schlechtwetterentschädigung in Art. 65 Abs. 1 Arbeitslosenversicherungsverordnung, Schweizerische Juristenzeitung [SJZ] 82 [1986], S. 3 f., N 13). Die Anspruchsberechtigten sind vom Bundesrat, gestützt auf die Delegation in Art. 42 Abs. 2 AVIG, in der V vom 31. August 1983 über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung (Arbeitslosenversicherungsverordnung [AVIV], SR 837.02) abschliessend bezeichnet worden (Art. 65 Abs. 1 AVIV; kritisch dazu Meier, a.a.O., S. 1 ff.).

Es stellt sich weiter die Frage, ob es auch als verfassungskonform erachtet werden kann, wenn die Schlechtwetterregelung aus der Arbeitslosenversicherung ausgegliedert und ein Teilobligatorium geschaffen wird.

Die vorgeschlagene Regelung ist jedenfalls keine Ausnahme im Sinne von Art. 34^{novies} BV Abs. 2, 2. Satz. Bei der Schaffung der Ausnahmeklausel wurde nämlich an den generellen Ausschluss bestimmter Kategorien von Arbeitnehmern aus dem Versicherungsobligatorium gedacht (BBl 1975 II 1580, Ziff. 332) und nicht an die Schaffung eines Teilobligatoriums für eine bestimmte Gruppe von Arbeitnehmern als Zusatz zu einer allgemeinen Grundversicherung.

Die Arbeitslosenversicherung soll als möglichst umfassendes Obligatorium konzipiert werden (BBl 1975 II 1580, Ziff. 332). Die Ausgliederung der Schlechtwetterregelung würde allerdings diesen Grundsatz nicht verletzen, da die obligatorische Grundversicherung für alle gleich bestehen bliebe und die Aufstockung nur für eine kleine Sondergruppe vorgesehen würde. Zudem handelt es sich um die Ausgliederung einer Entschädigungsart, in deren Genuss ein grosser Teil der Versicherten mit Sicherheit nie kommt.

Es kann weiter geltend gemacht werden, die Aufnahme der Schlechtwetterregelung sei vor allem historisch bedingt gewesen und es handle sich um einen Spezialfall von Arbeitslosigkeit, von der nur wenige Branchen betroffen seien. Im weiteren ist zu beachten, dass der Verfassungsartikel die Arbeitslosenversicherung nicht auf ein ganz bestimmtes System festlegt, sondern Raum für mehrere Möglichkeiten lässt. Das geht schon aus der Botschaft hervor, in der ausgeführt wird:

«Er (der Verfassungsartikel) ist aber allgemein formuliert, so dass er auch für andere Lösungen Raum bietet und weiterhin Anpassungen an veränderte Verhältnisse erlaubt.» (BBl 1975 II 1578, Ziff. 31).

Der Gesetzgeber hat somit einen grossen Gestaltungsspielraum, wie er die Versicherung im einzelnen regeln will. Die vorgeschlagene Regelung scheint im Rahmen dieses Gestaltungsspielraums zu liegen. Der Einbruch ins System des allgemeinen Obligatoriums durch das Ausgliedern dieser speziellen Entschädigungsart scheint nicht so gravierend, dass man von einer klaren Überdehnung des Arbeitslosenversicherungsartikels sprechen müsste.

Man könnte sich allerdings die Frage stellen, ob die Regelung nicht dem Gedanken der Solidarität zuwiderläuft, ein Grundgedanke der neuen Arbeitslosenversicherung (BBl 1975 II 1579 f., Ziff. 331; unter anderem Amtl. Bull. 1976 S 13, 14, 17, 1975 N 1722). Bei der Frage der Solidarität wurde vor allem an die Bundesbeamten gedacht, die, obschon wahrscheinlich nie betroffen, auch Prämien zu leisten haben. Es wurde aber auch klargestellt, dass die Solidarität ihre Grenzen findet, zum Beispiel bei der Begrenzung der Höhe des beitragspflichtigen Einkommens (Amtl. Bull. 1975 N 1703). Die Abweichung vom Prinzip der Solidarität scheint zu wenig schwerwiegend, als dass von einer Verletzung des Arbeitslosenversicherungsartikels gesprochen werden könnte. Das wäre höchstens der Fall, wenn die neue Regelung für die betroffenen Branchen gravierende Prämien erhöhungen zur Folge hätte.

Was die unterschiedliche Höhe der Beiträge betrifft, hält der Arbeitslosenversicherungsartikel lediglich fest, sie würden durch die Beiträge der Versicherten finanziert, wobei sie zur Hälfte vom Arbeitgeber zu tragen seien (Art. 34^{novies} Abs. 4 BV). Auch die Botschaft äussert sich nicht zur Frage, ob unterschiedliche Beiträge erhoben werden können (BBl 1975 II 1584 f., Ziff. 35). Deshalb scheint eine entsprechende Regelung möglich, solange sie noch als «solidarisch» erachtet werden kann, das heisst, die Differenz in der Beitragshöhe nicht allzu gross ist.

Es stellt sich weiter die Frage, ob die Schaffung eines Teilobligatoriums Art. 4 BV verletzt. Gemäss ständiger Rechtsprechung des Bundesgerichts verletzt ein Erlass die Rechtsgleichheit, wenn er sich nicht auf ernsthafte sachliche Gründe stützt, sinn- und zwecklos ist oder rechtliche Unterscheidungen trifft, für die ein vernünftiger Grund in den zu regelnden tatsächlichen Verhältnissen fehlt. Dies trifft wohl bei der Ausgliederung der Schlechtwetterregelung nicht zu. Da ein grosser Teil der Arbeitnehmer davon überhaupt nicht betroffen werden kann, besteht für die Ausgliederung ein vernünftiger Grund. Zudem werden die nicht Betroffenen von der Beitragspflicht entlastet.

Wenn Art. 4 BV im Grundsatz der Ausgliederung nicht entgegensteht, so bedeutet das freilich nicht, dass auch jede Ausgestaltung der Ordnung unproblematisch wäre. Art. 4 BV wird auch insofern zu beachten sein. Die beste Lösung wird wohl sein zu versuchen, nur die betroffenen Arbeitnehmer zu erfassen. Es ist kein Anhaltspunkt in der Verfassung ersichtlich, dass eine solche Regelung von vorneherein auszuschliessen sei; immer unter der Voraussetzung, dass der Einbruch ins System sich für die betroffenen Arbeitnehmer nicht zu gravierend auswirkt.

2. Zur Frage, ob ein der Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Gesamtarbeitsverträgen nachgebildetes Unterstellungsverfahren in Frage käme, sei auf das Gutachten in VPB 47.37 verwiesen. Ein solches Verfahren kann nicht ohne verfassungsrechtliche Grundlage vorgesehen werden. Die Regelung müsste somit auf Gesetzesstufe, vor allem was die Beitragspflicht

anbelangt, getroffen werden. Wobei den Kantonen und Organisationen der Wirtschaft ein Mitspracherecht eingeräumt werden müsste (Art. 34^{novies} Abs. 5 BV).

JAAC 51.67 - Bundesamt für Justiz, 30. September 1986

In	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden
Dans	Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération
In	Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione
Jahr	1987
Année	
Anno	
Band	51
Volume	
Volume	
Seite	---
Page	
Pagina	
Ref. No	150 000 542

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv und die Bundeskanzlei konvertiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses et la Chancellerie fédérale.

Il documento è stato convertito dall'Archivio federale svizzero e della Cancelleria federale.