Urteilskopf

125 V 127

19. Urteil vom 24. März 1999 i.S. Bundesamt für Wirtschaft und Arbeit gegen W. und Verwaltungsgericht des Kantons Bern
Regeste (de):
Art. 13 Abs. 2bis AVIG: Anrechenbarkeit von Erziehungszeiten als Beitragszeiten.

Die Anrechenbarkeit einer Erziehungsperiode als Beitragszeit setzt nicht voraus, dass sie eine bestimmte Mindestdauer aufweist. Die in AlV-Praxis 96/2 publizierte Weisung des Bundesamtes für Wirtschaft und Arbeit, wonach Erziehungszeiten nur als Beitragszeit anrechenbar sind, wenn sie innerhalb der zweijährigen Rahmenfrist mehr als 18 Monate gedauert haben, ist gesetzwidrig.

Regeste (fr):
Art. 13 al. 2bis LACI: Prise en compte de périodes durant lesquelles l'assuré s'est consacré à l'éducation d'enfants.

Il n'est pas nécessaire qu'une période éducative ait eu une durée minimale pour être prise en compte au titre de période de cotisation.

La directive de l'Office fédéral du développement économique et de l'emploi publiée dans le Bulletin AC 96/2 d'après laquelle, pour être prises en compte, des périodes éducatives doivent avoir duré plus de 18 mois pendant le délai-cadre de cotisation de deux ans, est contraire à la loi.

Regesto (it):
Art. 13 cpv. 2bis LADI: Computo di periodi durante i quali l'assicurato si è occupato dell'educazione di figli.

La presa in considerazione di un periodo educativo come periodo di contribuzione non presuppone che il medesimo sia stato di una determinata durata minima.

La direttiva dell'Ufficio federale dello sviluppo economico e del lavoro pubblicata in Prassi AD 96/2 è contraria alla legge in quanto dispone che periodi durante i quali l'assicurato si è occupato di figli possono essere computati come periodi di contribuzione soltanto qualora la loro durata sia stata superiore a 18 mesi nel termine quadro di contribuzione di due anni.

Sachverhalt ab Seite 127

BGE 125 V 127 S. 127

A.- Die 1963 geborene W. betreute bis Juli 1994 ihre Kinder C. (geboren 1982) und N. (geboren 1986). Im August 1994 wurde sie von ihrem Ehemann geschieden; die Kinder wurden unter die elterliche Gewalt des Vaters gestellt. Vom 3. September bis 23. Dezember 1994 stand W. in einem Arbeitsverhältnis. Am 9. April 1996 meldete

sie sich beim Arbeitsamt zur Arbeitsvermittlung an, und am 15. April 1996 stellte sie bei der Arbeitslosenkasse der Gewerkschaft Bau & Industrie GBI Antrag auf Arbeitslosenentschädigung ab 9. April 1996. Mit Verfügung vom 19. Juli 1996 lehnte die Arbeitslosenkasse den Anspruch auf Taggelder der Arbeitslosenversicherung ab, weil W. innerhalb der Rahmenfrist für die Beitragszeit während weniger als sechs Monaten erwerbstätig gewesen sei und die Erziehungsperiode während der Rahmenfrist weniger als 18 Monate gedauert habe.

B.- In Gutheissung der hiegegen eingereichten Beschwerde wies das Verwaltungsgericht des Kantons Bern, welches die minimale Beitragszeit von sechs Monaten innerhalb der zweijährigen Rahmenfrist für die Beitragszeit auf Grund einer Addition der Dauern von beitragspflichtiger Beschäftigung und Erziehungsperiode als erfüllt betrachtete, die Sache an die Arbeitslosenkasse zurück, damit sie, nach Prüfung der weiteren Anspruchsvoraussetzungen, über den Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung neu verfüge (Entscheid vom 14. November 1996).

C.- Das Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit (ab 1. Januar 1998: Bundesamt für Wirtschaft und Arbeit [BWA]) führt Verwaltungsgerichtsbeschwerde mit dem Rechtsbegehren, der vorinstanzliche Entscheid sei aufzuheben. Während W. beantragen lässt, die Verwaltungsgerichtsbeschwerde sei abzuweisen, verzichtet die Arbeitslosenkasse auf eine Vernehmlassung. Auf die Vorbringen der Parteien wird in den nachstehenden Erwägungen Bezug genommen.

Erwägungen

Das Eidg. Versicherungsgericht zieht in Erwägung:

1. Streitig ist der Anspruch der Beschwerdegegnerin auf Arbeitslosenentschädigung ab 9. April 1996. Diese Frage beurteilt sich auf Grund der bei Verwirklichung des relevanten Sachverhalts geltenden Rechtssätze, somit nach den in diesem Zeitpunkt gültig gewesenen Bestimmungen des AVIG (BGE 122 V 35 f. Erw. 1, BGE 121 V 100 Erw. 1a).

2. Der Versicherte hat Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung, wenn er u.a. die Beitragszeit erfüllt hat oder von der Erfüllung der Beitragszeit befreit ist (Art. 8 Abs. 1 lit. e AVIG). Die Beitragszeit hat erfüllt, wer innerhalb der dafür vorgesehenen Rahmenfrist für die Beitragszeit (zwei Jahre vor dem ersten Tag, für

den sämtliche Anspruchsvoraussetzungen erfüllt sind; Art. 9 Abs. 2 und 3 AVIG) während mindestens sechs Monaten eine beitragspflichtige Beschäftigung ausgeübt hat (Art. 13 Abs. 1 AVIG). Abs. 2 derselben Gesetzesbestimmung zählt in lit. a-d Zeiten auf, die ebenfalls als Beitragszeiten angerechnet werden. Gemäss Art. 13 Abs. 2bis AVIG (in der seit 1. Januar 1996 gültigen Fassung) werden Zeiten, in denen Versicherte keine beitragspflichtige Beschäftigung ausgeübt haben, weil sie sich der Erziehung von Kindern unter 16 Jahren widmeten, als Beitragszeiten angerechnet, sofern die Versicherten im Anschluss an die Erziehungsperiode auf

Grund einer wirtschaftlichen Zwangslage eine unselbstständige Erwerbstätigkeit aufnehmen müssen. In Art. 11a AVIV legte der Bundesrat fest, dass die Versicherten das Ende der Erziehungsperiode selber bestimmen und es bis zum Zeitpunkt geltend machen können, in welchem das jüngste Kind das Alter von 16 Jahren erreicht (Abs. 1), und dass sie sich die Erziehungsperiode nur einmal als Beitragszeit anrechnen lassen können (Abs. 2). Nach der in ALV-Praxis 96/2 veröffentlichten Verwaltungsweisung des Bundesamtes war die Erziehungsperiode nur anrechenbar, wenn sie in der Rahmenfrist für die Beitragszeit mehr als 18 Monate gedauert hat. Gleichen Inhalts ist der auf den 1. Januar 1997 in Kraft gesetzte, vorliegend nicht anwendbare neue Art. 11a Abs. 2 AVIV. Von der Erfüllung der Beitragszeit ist befreit, wer innerhalb der Rahmenfrist während insgesamt mehr als 12 Monaten aus bestimmten, im Gesetz genannten Gründen nicht in einem Arbeitsverhältnis stand und deshalb die Beitragszeit nicht erfüllen konnte (Art. 14 Abs. 1 AVIG). Ebenfalls von der Erfüllung der Beitragszeit befreit sind Personen, die wegen Trennung oder Scheidung ihrer Ehe sowie aus weiteren im Gesetz genannten Gründen gezwungen sind, eine unselbstständige Erwerbstätigkeit aufzunehmen oder zu erweitern, falls das betreffende Ereignis höchstens ein Jahr zurückliegt (Art. 14 Abs. 2 AVIG).

3. Eine Befreiung von der Erfüllung der Beitragszeit im Sinne von Art. 14 AVIG fällt im vorliegenden Fall ausser Betracht, da die Beschwerdegegnerin im April 1996, als sie Antrag auf Arbeitslosenentschädigung stellte, schon länger als ein Jahr geschieden war. Streitig und zu prüfen ist hingegen, ob sie in der vom 9. April 1994 bis 8. April 1996 dauernden Rahmenfrist für die Beitragszeit die gesetzliche Mindestbeitragszeit von sechs Monaten erfüllt hat. Da

sie lediglich vom 3. September bis 23. Dezember 1994 eine beitragspflichtige Tätigkeit ausgeübt hat, kann diese Frage nur bejaht werden, wenn die auf die Rahmenfrist entfallende Erziehungsperiode (9. April bis 31. Juli 1994) mit zu berücksichtigen ist, da diesfalls bei einer Addition der Dauer der beitragspflichtigen Beschäftigung und der Erziehungsperiode die Mindestbeitragszeit erfüllt wäre. Dabei ist unbestritten, dass die Beschwerdegegnerin auf Grund einer wirtschaftlichen Zwangslage im Sinne von Art. 13 Abs. 2bis AVIG eine unselbstständige Erwerbstätigkeit aufnehmen musste. Ferner steht unter übergangsrechtlichen Gesichtspunkten einer Berücksichtigung der bis Juli 1994 dauernden Erziehungsperiode nichts entgegen, obwohl diese in die Zeit vor Inkrafttreten von Art. 13 Abs. 2bis AVIG fällt. Denn andernfalls könnte die einen wesentlichen Bestandteil der Gesetzesrevision vom 23. Juni 1995 bildende Anrechnung von Erziehungszeiten erst längere Zeit nach Inkrafttreten der Gesetzesbestimmung (1. Januar 1996) Wirkungen entfalten, was nicht der Absicht der gesetzgebenden Organe entspräche (vgl. BGE 112 V 51, 225 Erw. 2b; ARV 1995 Nr. 27 S. 157 ff. Erw. 4).

4. Das BWA wendet sich gegen die von der Vorinstanz bejahte Anrechenbarkeit der Erziehungsperiode als Beitragszeit, indem es geltend macht, Erziehungszeiten gemäss Art. 13 Abs. 2bis AVIG seien nur als Beitragszeit anrechenbar, wenn sie während der zweijährigen Rahmenfrist mehr als 18 Monate gedauert hätten. Aus den Gesetzesmaterialien ergebe sich, dass das Institut der Anrechnung der Erziehungsperiode aus finanzpolitischen Überlegungen und wegen der Missbrauchsgefahr nur unter einschränkenden Bedingungen ermöglicht werden sollte. Die Formulierung "Erziehungsperiode" zeige ebenso wie der gesetzgeberische Zweck, denjenigen Personen Versicherungsschutz zu gewähren, die wegen Kindererziehung die Anspruchsvoraussetzung der Beitragszeit durch Erwerbsarbeit nicht erfüllen können, dass unter der Erziehungszeit ein quantitativ und qualitativ bedeutender Lebensabschnitt zu verstehen sei. Eine kurze Abwesenheit vom Arbeitsmarkt infolge Kindererziehung führe noch nicht zu einer indirekten Diskriminierung der Erziehenden, in der Regel der Mütter; erst eine Erziehungsperiode von mindestens 18 Monaten Dauer verhindere innerhalb der zweijährigen Rahmenfrist den Erwerb von Beitragszeiten mittels Erwerbsarbeit.

5. Das Gesetz ist in erster Linie nach seinem Wortlaut auszulegen. Ist der Text nicht ganz klar und sind verschiedene Auslegungen möglich, so muss nach seiner wahren Tragweite gesucht werden unter Berücksichtigung aller Auslegungselemente, namentlich des

Zwecks, des Sinnes und der dem Text zu Grunde liegenden Wertung. Wichtig ist ebenfalls der Sinn, der einer Norm im Kontext zukommt. Vom klaren, d.h. eindeutigen und unmissverständlichen Wortlaut darf nur ausnahmsweise abgewichen werden, u.a. dann nämlich, wenn triftige Gründe dafür vorliegen, dass der Wortlaut nicht den wahren Sinn der Bestimmung wiedergibt. Solche Gründe können sich aus der Entstehungsgeschichte der Bestimmung, aus ihrem Grund und Zweck oder aus dem Zusammenhang mit andern Vorschriften ergeben (BGE 124 II 199 Erw. 5a, 245 f. Erw. 3, 268 Erw. 3a, BGE 124 III 129 Erw. 1b/aa, BGE 124 V 189 Erw. 3a, je mit Hinweisen).

6. a) Art. 13 Abs. 2bis AVIG nennt - wie Art. 13 Abs. 2 AVIG bezüglich der anderen anrechenbaren Beitragszeiten - keine Mindestdauer, welche die Erziehungsperiode insgesamt oder zumindest innerhalb der Rahmenfrist für die Beitragszeit aufzuweisen hat, damit sie als Beitragszeit angerechnet werden kann. Dies fällt auf im Vergleich zur Formulierung von Art. 14 Abs. 1 und 3 AVIG, wonach die Sachverhalte, die zu einer Befreiung von der Erfüllung der Beitragszeit führen, mehr als 12 Monate angedauert haben müssen. Im Gesetzeswortlaut findet der Standpunkt des BWA somit keine Bestätigung. b) aa) Die bundesrätliche Botschaft zur 2. Teilrevision des Bundesgesetzes über die Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzentschädigung vom 29. November 1993, in deren Rahmen erstmals Erziehungszeiten als Beitragszeit angerechnet werden konnten, nannte als gesetzgeberisches Motiv die Behebung von Lücken im Versicherungsschutz, die sich daraus ergeben, dass Personen, die im Anschluss an die Erziehung eigener Kinder keine Arbeit finden, in der Regel keine genügende Beitragszeit in den letzten zwei Jahren vor Beginn der Arbeitslosigkeit nachweisen können (BBl 1994 I 345). Es wurde darauf hingewiesen, dass die Tätigkeit der Erziehung von Kindern, die traditionellerweise von Frauen ausgeübt wird, eine erhebliche wirtschaftliche Bedeutung hat, welche Erkenntnis auch dem neuen Eherecht und der 10. AHV-Revision zu Grunde liegt. Gestützt auf Art. 4 Abs. 2 BV habe die Gesetzgebung indirekte Formen der Diskriminierung zu beheben, die sich als Folgen der traditionellen Rollenteilung ergeben können. Der Bundesrat schlug deshalb die Anrechnung der Erziehungszeiten als Beitragszeit vor, wie sie bereits für Militärdienstzeiten ausserhalb eines Arbeitsverhältnisses galt (BBl 1994 I 356).
In den Räten konzentrierte sich die Debatte auf die Frage, ob die Erziehung von Kindern unter 16 Jahren bezüglich der Anrechnung

als Beitragszeit der Erwerbsarbeit in jeder Hinsicht gleichgestellt werden sollte oder ob aus Kostengründen zusätzliche Voraussetzungen statuiert werden sollten. Die Anrechnung der Erziehungszeit wurde schliesslich an die Voraussetzung geknüpft, dass eine Erwerbsaufnahme auf Grund einer wirtschaftlichen Zwangslage erforderlich ist (Amtl.Bull. S 1994 232, N 1994 1563-1569). Eine weitere Anspruchsbegrenzung ist in der Befristung der Erziehungsperiode auf das 16. Altersjahr des Kindes zu erblicken. Zur Verdeutlichung der Folge dieser Einschränkung führte der Vertreter des Bundesamtes in der vorberatenden Kommission des Ständerates den Fall eines Elternteils an, der bei einem Alter des Kindes von 17 Jahren zur Wiederaufnahme einer Arbeit gezwungen sei: Diesfalls gelte die übliche Rahmenfristberechnung mit der entsprechenden Kürzung auf nur ein Jahr Beitragsdauer. Die Befristung auf das 16. Altersjahr des Kindes wurde in den Räten diskussionslos angenommen. Eine Mindestdauer der Erziehungsperiode wurde von keiner Seite erwähnt. bb) Aus der Entstehungsgeschichte des Art. 13 Abs. 2bis AVIG wird deutlich, dass in Anerkennung des Wertes der unentgeltlichen - und meist von Frauen - geleisteten Betreuungsarbeit deren Diskriminierung im Bereich der Arbeitslosenversicherung durch

Gleichstellung mit der beitragspflichtigen Erwerbsarbeit behoben werden sollte, dies indessen nur insoweit, als die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit auf Grund einer finanziellen Zwangslage erforderlich ist. Der Gesetzgeber wollte die Erziehungszeit gleich privilegiert behandelt wissen wie die Dienstleistung nach Art. 13 Abs. 2 lit. b AVIG (NUSSBAUMER, Arbeitslosenversicherung, in: Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht [SBVR], Rz. 182). Die gesetzgebenden Instanzen gingen wohl davon aus, dass als Regelfälle die Personen mit einer längeren Erziehungsperiode vor Beginn der Arbeitslosigkeit angesehen wurden. Anhaltspunkte dafür, dass die gesetzgebenden Behörden den Anspruch auf diese Regelfälle beschränken wollten, finden sich jedoch nirgends. Im Gegenteil: Die vorstehend zitierte, unwidersprochen gebliebene Äusserung des Vertreters des Bundesamtes in der vorberatenden Ständeratskommission lässt darauf schliessen, dass Erziehungszeit nicht nur dann als Beitragszeit gelten sollte, wenn sie innerhalb der Rahmenfrist eine Mindestdauer erreicht, insbesondere 18 Monate gedauert hat, sodass das Erreichen einer genügenden Beitragszeit durch Erwerbsarbeit ausgeschlossen wäre. Der Standpunkt des BWA findet somit auch in der Entstehungsgeschichte von Art. 13 Abs. 2bis AVIG keine Stütze.

BGE 125 V 127 S. 133

c) Entscheidend für die Auslegung von Art. 13 Abs. 2bis AVIG ist indessen die Gesetzessystematik. Die Berücksichtigung der Erziehungsperiode als Voraussetzung für den Entschädigungsanspruch ist in Art. 13 und nicht in Art. 14 AVIG geregelt. Die Erziehungszeit gilt damit als Beitragszeit und nicht als Grund für die Befreiung von der Erfüllung der Beitragszeit. Darin kommt die Auffassung der gesetzgebenden Instanzen zum Ausdruck, dass bezüglich Erfüllung der Beitragszeit der Erziehungsarbeit im Lichte von Art. 4 Abs. 2 BV die gleiche Anerkennung gebührt wie der Ausübung einer beitragspflichtigen Beschäftigung; ein Unterschied wurde - aus finanziellen Erwägungen - lediglich insofern gemacht, als die Anerkennung an die Notwendigkeit einer Erwerbsaufnahme aus einer wirtschaftlichen Notlage heraus geknüpft wurde. Mit dieser zusätzlichen Anspruchsvoraussetzung dürfte sich die Zuweisung zu einem eigenen Abs. 2bis von Art. 13 AVIG anstelle derjenigen zu einer weiteren Litera in Abs. 2 erklären. Die Auffassung des BWA läuft im Ergebnis darauf hinaus, dass die Erziehungsperiode nur berücksichtigt werden darf, wenn sie so lange dauerte, dass es der anspruchstellenden Person unmöglich war, innerhalb der Rahmenfrist für die Beitragszeit während mindestens sechs Monaten eine beitragspflichtige Beschäftigung auszuüben. Eine solche Konzeption hätte aber eine Regelung in Art. 14 AVIG geboten (vgl. ARV 1995 Nr. 29 S. 167 f. Erw. 3b/aa und 170 Erw. 4c). Die Auffassung des BWA muss auf Grund der Gesetzessystematik als unzutreffend bezeichnet werden.

7. Zusammenfassend ist festzustellen, dass die in der ALV-Praxis 96/2 publizierte Weisung des BWA, wonach Erziehungszeiten nur als Beitragszeit anrechenbar sind, wenn sie innerhalb der zweijährigen Rahmenfrist mehr als 18 Monate gedauert haben, mit Art. 13 Abs. 2bis AVIG nicht vereinbar ist (offen gelassen in ARV 1998 Nr. 45 S. 258 Erw. 2b) und deshalb beim Entscheid über den Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung nicht mit berücksichtigt werden kann (BGE 123 V 72 Erw. 4a, BGE 122 V 253 Erw. 3d, 363 Erw. 3c, je mit Hinweisen). Vielmehr bedeutet die Anrechnung von der Beitragszeit gleichgestellten Tatbeständen - namentlich von Erziehungsperioden - nichts anderes, als dass die Mindestbeitragszeit mit einem Anrechnungstatbestand ganz oder teilweise erfüllt werden kann (NUSSBAUMER, a.a.O., Rz. 182).

8. a) Der Umstand, dass das Ende der Erziehungsperiode bei Beginn des geltend gemachten Anspruchs bereits über 20 Monate zurücklag, schadet der Beschwerdegegnerin nicht. Art. 14 Abs. 2 AVIG, welcher bestimmt, dass eine Befreiung von der Erfüllung der

BGE 125 V 127 S. 134

Beitragszeit nur eintritt, wenn die in jener Bestimmung genannten Ereignisse nicht mehr als ein Jahr zurückliegen, womit gewährleistet werden soll, dass das betreffende Ereignis für den Entschluss zur Aufnahme oder Erweiterung der Erwerbstätigkeit kausal ist (vgl. BGE 119 V 55 Erw. 3b), findet im Rahmen des hier anwendbaren Art. 13 AVIG keine Entsprechung. Denn für die Anrechnung von Erziehungszeiten ist ein solcher Kausalzusammenhang nicht vorausgesetzt. Für die Anrechnung der Erziehungszeit als Beitragszeit ist lediglich erforderlich, dass die anspruchstellende Person einerseits wegen der Erziehung der Kinder auf eine Erwerbstätigkeit verzichtete (ARV 1998 Nr. 45 S. 258 f. Erw. 3a) und anderseits auf Grund einer wirtschaftlichen Zwangslage zur Aufnahme einer unselbstständigen Erwerbstätigkeit gezwungen ist, welche Voraussetzungen im vorliegenden Fall unbestrittenermassen erfüllt sind. b) Bei der Berechnung der Beitragszeit sind Zeiten, während welcher eine beitragspflichtige Beschäftigung ausgeübt wurde, und als Beitragszeit anrechenbare Perioden zusammenzuzählen (Art. 11 Abs. 2 und 3 AVIV; vgl. ARV 1993 Nr. 10 S. 93 f. Erw. 2c). Die Vorinstanz hat damit zu Recht erkannt, dass die Beschwerdegegnerin unter Anrechnung der innerhalb der Rahmenfrist für die Beitragszeit ausgeübten beitragspflichtigen Erwerbstätigkeit von 3,68 Monaten und der Erziehungszeit von 3,71 Monaten die Mindestbeitragszeit von sechs Monaten erfüllt hat.