Zeitschrift: Gewerkschaftliche Rundschau für die Schweiz : Monatsschrift des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes

Herausgeber: Schweizerischer Gewerkschaftsbund

Band: 33 (1941)

Heft: 4

Artikel: Zur Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen

Autor: Schweingruber, E.

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-353022

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 05.12.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

GEWERKSCHAFTLICHE
RUNDSCHAU
FÜR DIE SCHWEIZ
Monatsschrift des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes
Beilage „Bildungsarbeit", Mitteilungsblatt der Schweiz. Arbeiterbildungszentrale

No. 4 April 1941 33. Jahrgang

Zur Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen.

Von Dr. E. Schweingruber.

Schon mit Bezug auf den GAV. (Gesamtarbeitsvertrag), wie er jetzt gilt, hat der kürzlich verstorbene Rechtsphilosoph und Jurist Professor Burckhardt in Anlehnung an Schillers « Wallenstein » das ironische Wort geprägt: « Von der Gelehrten Gunst und Hass verwirrt, schwankt sein Charakterbild in der Dogmatik »[1], und angesichts der beabsichtigten Neuerung, dass nun ein GAV. sogar noch allgemein verbindlich für alle erklärt werden soll, schwankt er (nicht der GAV., wohl aber der Jurist!) noch viel mehr. Ein allgemein verbindlicher Vertrag, das ist eben so etwas wie ein « fliegender Fisch », ein Vergleich, der ebenfalls von Professor Burkhardt stammt [2]. Natürlich schliesst diese Ironie nicht aus, dass man sich diesem fliegenden Fisch, hier mit der Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen, gleichwohl befassen muss; ja noch mehr: Es ist wohl Aufgabe und Pflicht des Juristen, die bestehenden Ungereimtheiten und Widersprüche eben im Verein mit den Politikern, die die Gesetze machen, beseitigen zu helfen. Vielleicht ist der Jurist mitschuldig an der politisch verworrenen Situation, an dem Schwanken massgebender, an und für sich an dieser Materie interessierter Kreise zwischen Hoffnung und Misstrauen, weil gerade er, der Jurist, mit der sonderbaren Erscheinung noch nicht ins reine gekommen ist.

Die Diskussion über die Allgemeinverbindlicherklärung von

[1] « Gedanken eines Juristen über den Korporationenstaat », in der Zeitschrift des bernischen Juristenvereins, Band 70, Seite 128.

[2] Zitiert von Holer in der « Schweizerischen Juristen-Zeitung » 1940/41, Seite 177.

Gesamtarbeitsverträgen ist denn auch in letzter Zeit lebhaft aufgeflackert, und zwar, was durchaus zu begrüssen, ja notwendig ist, nicht nur in politischen Kreisen, sondern auch bei den Juristen[3].

Zunächst die Frage, ob denn die Allgemeinverbindlicherklärung beim GAV. etwas ganz Neues sei, und ob es da keine frühern oder bestehende Vorbilder gebe, an die man sich anlehnen kann. Dazu sei folgendes festgestellt:

Bei der Beratung des Obligationenrechts stand das Postulat bereits zur Diskussion; die bezüglichen Anträge blieben jedoch in der Minderheit[4]. Im Entwurf des Bundesrates vom 3. März 1905 war noch die subsidäre Geltung von öffentlich bekanntgemachten Tarifverträgen auch für die nicht darauf verpflichteten Arbeitgeber und Arbeitnehmer vorgesehen (« soweit diese in ihren Dienstverträgen nicht ausdrücklich etwas anderes vereinbaren »). Der Minderheitsantrag von Nationalrat Scherrer-Füllemann lautete:

« Tarifverträge, die zwischen Verbänden von Arbeitgebern und Arbeitern des gleichen Berufes und der gleichen Gegend abgeschlossen und durch die zuständige Behörde öffentlich bekanntgemacht sind, gelten auch für die nicht darauf verpflichteten Arbeitgeber und Arbeiter, wenn die Mehrheit derselben den Verträgen zugestimmt hat. Vorbehalten sind die Dienstverträge, welche ausdrücklich etwas anderes vereinbart haben oder vereinbaren werden. »

Nationalrat Greulich beantragte Streichung des Schlusssatzes. In der Abstimmung in der grossen Expertenkommission am 26. Oktober 1907 wurden jedoch nach Antrag von Professor Eugen Huber der im bundesrätlichen Entwurf enthaltene Satz und damit auch die von der Minderheit gestellten Erweiterungen gestrichen.

Dann kam das Jahr 1919, die Zeit nach dem Weltkrieg und nach dem Generalstreik. Damals wäre die Allgemeinverbindlicherklärung von GAV. beinahe Gesetz geworden. Nationalrat und

---

[3] Vergleiche Walter Ingold: Auf dem Wege zur Arbeitsverfassung, 1937; Hans Neumann: Der Gesamtarbeitsvertrag, 1940 (Heft 8 der Gewerkschaftlichen Schriften); wertvolle Erörterungen in der Botschaft des Bundesrates vom 10. September 1937 über die Partialrevision der Wirtschaftsartikel der Bundesverfassung; Prof. Burckhardt in dem oben zitierten Aufsatz aus dem Jahre 1934; zwei in der « Schweizerischen Juristen-Zeitung » kürzlich erschienene Aufsätze von Dr. O. Holer (« Die Rechtsnatur des GAV. », in Band 1939/40, Seite 1, « Die Allgemeinverbindlichkeit des GAV », in Band 1940/41, Seite 177 und Fortsetzung 195); eine Erwiderung darauf von Prof. Nawiasky (« Die Allgemeinverbindlicherklärung des GAV. ») in der « Schweizerischen Juristen-Zeitung », 1940/41, Seite 246, und namentlich Bundesrichter Huber: « Die Staatsrechtliche Bedeutung der Allgemeinverbindlicherklärung von Verbandsbeschlüssen und -vereinbarungen » in der « Zeitschrift für Schweiz. Recht », 1940, Seite 331 ff.; eine grosse Anzahl von Vorschlägen, Aufsätzen und Entwürfen befassen sich ebenfalls, jedoch meistens ohne rechtskritische Vertiefung, mit dem gleichen Gegenstand; hervorgehoben zu werden verdient namentlich Arnold Gysin, Richtlinien und Postulate zum Schutze der Arbeit in den Gewerben, 1933, mit beachtlichen kritischen Vorbehalten, die bisher für die Stellungnahme des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes bestimmend waren und heute wiederum im Vordergrund stehen.

[4] Vergleiche dazu Ingold, Seite 12 bis 19.

Ständerat hatten ein Bundesgesetz über die Ordnung des Arbeitsverhältnisses mit einigen grundlegenden Neuerungen, u. a. auch mit einer Ermächtigung an den Bundesrat, GAV. allgemeinverbindlich zu erklären, einstimmig angenommen. In der Volksabstimmung jedoch fiel das Gesetz mit rund 256,000 Stimmen Nein gegen 254,000 Ja[5]. Es blieb demnach bei der Ordnung, wie sie das Obligationenrecht seit 1912 unverändert umschrieb, und die darin besteht, dass grundsätzlich ein GAV. nur Wirkung für die Mitglieder der vertragsschliessenden Verbände, nicht aber für die Unorganisierten oder anderswo Organisierten ausübt. Nach dem System des Obligationenrechts ist eine Allgemeinverbindlicherklärung nicht möglich. Kantonale Gesetze aus jüngster Zeit, welche auf ihrem Kantonsgebiet eine solche Möglichkeit schaffen wollten, sind bis jetzt vom Bundesgericht als mit der bundesrechtlichen Ordnung unvereinbar erklärt worden; es betraf dies Genf[6] und Neuenburg[7]; ein dritter Entscheid betreffend Freiburg ist am 21. Februar 1941 im gleichen Sinne ausgefallen. Bei dieser Sachlage ist klar, dass eine Abänderung oder Ergänzung des Schweizerischen Obligationenrechts nötig ist, wenn die Allgemeinverbindlicherklärung von GAV. allgemein in unser Recht eingeführt werden soll. Eine solche Revision ist in Vorbereitung. Man will sogar in die Bundesverfassung einen entsprechenden Auftrag aufnehmen und dann die ganze Materie eingehend in einem Bundesgesetz, das an Stelle der heutigen Artikel 322 und 323 im Obligationenrecht treten wird, regeln. Ein Entwurf über dieses Bundesgesetz liegt aber zur Zeit noch nicht vor; lediglich der grundsätzliche Verfassungsartikel ist in den Räten vorläufig durchberaten und bereinigt worden.

Immerhin müssen wir hier gleich folgendes beifügen: Im Ausland, das ist nicht zu übersehen, haben wir einige Vorbilder. Das System von allgemeinverbindlich erklärten Kollektivverträgen hat dort in die Gesetzgebung und Praxis verschiedener Länder, namentlich auch solcher mit demokratischer Verfassung, Einlass gefunden, hauptsächlich in den letzten zehn Jahren. Wir begnügen uns mit diesem kurzen Hinweis.

Aber auch in der Schweiz ist die Allgemeinverbindlicherklärung auf Umwegen, gleichsam durch ein Hintertürchen, in den letzten Jahren doch da und dort, als Ausnahmeerscheinung und mit bescheidenem Erfolg, in die Rechtsordnung eingeschlüpft, und zwar im wesentlichen durch sogenannte Notverordnungen. In diesen Beispielen, die wir nachfolgend aufzählen werden, finden Jurist und Politiker mehr oder weniger geschickt ausgearbeitete Vorbilder, an die sie sich bei der kommenden grundsätzlichen Revisionsarbeit halten können.

---

[5] Vergleiche dazu « Volkswirtschaft, Arbeitsrecht und Sozialversicherung », Band I, Seite 473.

[6] Bundesgerichtliche Entscheide, 64, I, 17.

[7] Bundesgerichtliche Entscheide, 65, I, 236 ff.

„Eigentum des Vorstandes der SPD"
Bibliothek
der Friedrich-Ebert-Stiftung

a) In der Stickereiindustrie ist zum erstenmal eine Allgemeinverbindlicherklärung eingeführt worden durch einen Bundesbeschluss vom 13. Oktober 1922 betreffend staatliche Hilfeleistung für die schweizerische Stickereiindustrie, wonach die Bundesversammlung den Bundesrat wie folgt ermächtigte:

«Art. 3: Der Bundesrat kann Verträge, die zwischen wirtschaftlichen Verbänden über Stichpreise oder Löhne abgeschlossen wurden, für die betreffenden Erwerbsgruppen allgemein verbindlich erklären.»

Unter welchen Voraussetzungen, in welchem Verfahren, mit welchen besondern Wirkungen die Allgemeinverbindlicherklärung verfügt werden soll, ist aus dem Gesetzestext nicht zu entnehmen. Es heisst lediglich, wohl in der Annahme, dass in der Stickereiindustrie ein umfassender GAV. nicht leicht zustande kommen dürfte:

«Er (der Bundesrat) kann nötigenfalls den Abschluss solcher Verträge durch vermittelndes Eingreifen zu erleichtern suchen.»

Eine vorsichtige und nicht etwa zuversichtliche klingende Wegleitung. Die Bestimmung ist unseres Wissens praktisch nie angewendet worden, soweit die Verbindlicherklärung von GAV. damit gemeint ist.

b) Ohne praktische Bedeutung dürfte auch der Artikel 28 der Eidgenössischen Vollziehungsverordnung zum Bundesgesetz vom 26. September 1931 über die wöchentliche Ruhezeit bleiben. Man hat dort eine Allgemeinverbindlicherklärung für an und für sich nur unbedeutende gesamtarbeitsvertragliche Abweichungen von der gesetzlichen Ruhezeitregelung oder an Stelle von kantonalen oder eidgenössischen Ausnahmebewilligungen vorgesehen, indem es heisst:

«Art. 28: An die Stelle von Bewilligungen und Anordnungen im Sinne von Art. 27 hievor (und der Art. 27 verweist den Leser dann nochmals an Art. 9 und 20, lit. *b)* und *c)*, des Bundesgesetzes) können auch Vereinbarungen zwischen Berufsverbänden der Arbeitgeber und Arbeitnehmer treten, sofern sie sich im Rahmen des Gesetzes sowie der in Art. 13 und 25 hievor aufgestellten Richtlinien (also auch dort muss man suchen!) bewegen und von der zuständigen Behörde genehmigt sind. Solche Vereinbarungen können von der zuständigen Behörde für den betreffenden Wirtschaftszweig zur allgemein verbindlichen Regelung erklärt werden, sofern sie den allgemeinen Interessen entsprechen. Zuständig ist innerhalb eines Kantons die Kantonsregierung, für die sich über mehrere Kantone erstreckende Ordnung das Volkswirtschaftsdepartement.»

Der einfache Gedanke des wöchentlichen Ruhetages für die ganze Schweiz ist in dem fürchterlich verklausulierten und textlich ungeniessbaren Ruhezeitgesetz inklusive Vollzugsverordnung leider verloren gegangen statt praktisch verwirklicht worden. Das obige Beispiel zeigt abschreckend, wie man Gesetze macht, die vom ersten Tag ihres Inkrafttretens nichts als Makulatur sind.

c) Als in der vergangenen Krisenzeit der notleidenden Hotelindustrie vom Bund aus Hilfe geleistet werden musste, benutzte die Bundesversammlung diesen Anlass, um nicht nur Subventionen zu beschliessen, sondern auch eine bessere Ordnung in den Arbeitsverhältnissen des Hotelpersonals herbeizuführen (Bundesbeschlüsse vom 30. September 1932 und vom 5. April 1935). Wiederum, wie beim Hilfebeschluss für die Stickereiindustrie, geschah das so, dass der Bundesrat ermächtigt wurde, einen Kollektivvertrag zwischen dem Schweizerischen Hotelierverein und der Union Helvetia, dem Zentralverband der schweizerischen Hotel- und Restaurantangestellten, für das ganze Hotelgewerbe allgemein verbindlich zu erklären. Tatsächlich machte der Bundesrat von dieser Ermächtigung Gebrauch, indem er einen Bundesratsbeschluss vom 12. Juni 1936 über die Allgemeinverbindlicherklärung der vereinbarten Trinkgeldordnung für das Hotelgewerbe erliess. Diese Trinkgeldordnung gilt heute noch unverändert. Die damalige Massnahme darf als ein erster unbestreitbarer und als gutes Beispiel beachtenswerter Erfolg gebucht werden. Die Umstände waren damals insofern günstig, als Hotelierverein und Union Helvetia schon früher unter sich Vereinbarungen zur Einführung der Trinkgeldablösung getroffen hatten, im Winter 1934/35 eine heftige Kampagne unter sich und in der Oeffentlichkeit über die Rechtsverbindlichkeit dieser erstrebten Ordnung führten, dann die Intervention des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartementes anriefen, woraus dann dessen Geneigtheit hervorging, in den Bundesbeschluss vom 5. April 1935 die Ermächtigung an den Bundesrat zur Einführung der Allgemeinverbindlichkeit aufnehmen zu lassen. Angesichts dieser Aussichten konnten sich die beiden Berufsverbände dann auf die Trinkgeldordnung einigen, worauf der Bundesrat dieselbe, nachdem noch gewisse Aenderungen im Hinblick auf die allgemeine Verbindlichkeit vorgenommen worden waren, auf den 1. Juli 1936 allgemeinverbindlich erklärte. Abgesehen von seiner praktischen Bedeutung ist an diesem Bundesbeschluss über die Allgemeinverbindlicherklärung der Trinkgeldordnung noch zweierlei, speziell vom juristisch-konstruktiven Standpunkt aus, beachtenswert: Erstens, dass der Bundesrat die Trinkgeldordnung nicht nur verbindlich im zivilrechtlichen Sinne erklärte, sondern in seiner Wirksamkeit verstärkte dadurch, dass er gegen deren Missachtung Strafen (an die Adresse der Betriebsinhaber) androhte. Das ist ein grundsätzlich bedeutsamer Schritt; ein gewöhnlicher GAV. hat bekanntlich nur zivilrechtliche Wirkung; wer ihn verletzt, macht sich noch nicht strafbar. Zweitens ist juristisch beachtenswert, dass es im gleichen Artikel, in dem die Allgemeinverbindlichkeit der Trinkgeldordnung verfügt wird, im Schlussatz heisst:

«Jede Aenderung dieser Trinkgeldordnung bedarf der Genehmigung des Bundesrates.»

Was hat nun das zu bedeuten? Bedeutet es, dass die vertragschliessenden Verbände, wenn sie eine Aenderung wünschen, zuerst den Bundesrat fragen müssen, dass sie dessen Genehmigung einholen müssen? Können sie dann aber überhaupt den bestehenden Vertrag frei kündigen? (Eine Kündigungsklausel steht nämlich darin: Die Trinkgeldordnung sollte zunächst vom 1. Juli 1936 bis 30. September 1937 gelten und sodann jeweils ein Jahr in Kraft bleiben, wenn sie nicht unter dreimonatiger Voranzeige auf den 1. Oktober gekündigt werde.) Wie ist jedoch eine Kündigung vereinbar mit dem Satz, dass jede Aenderung dieses GAV. seitens des Bundesrates genehmigt werden müsse!? Was geht vor: die Handlungsfreiheit der Verbände — oder das staatliche Diktat? Wir stellen fest, dass dieser Widerspruch im Bundesratsbeschluss nicht gelöst ist. Es handelt sich hier aber um eine Frage von ganz enormer grundsätzlicher Bedeutung nicht nur für die Trinkgeldordnung, sondern auch für ähnliche Fälle von Allgemeinverbindlicherklärungen, und dazu noch um eine Frage von grösster praktischer Bedeutung; denn je nachdem wie man sie beantwortet, gestaltet sich der für eine später einmal notwendig werdende Aenderung der Rechtslage einzuschlagende Weg ganz anders. Wir werden darauf am Schlusse zurückkommen.

Die Hilfeleistung zugunsten der Hotelindustrie ist kürzlich erneuert worden durch den Bundesratsbeschluss vom 28. Dezember 1940 über die Fortsetzung der Hilfsmassnahmen für das schweizerische Hotelgewerbe. In dessen Artikel 3 wird zunächst die Allgemeinverbindlicherklärung von gesamtarbeitsvertraglichen Abmachungen zwischen den massgebenden Berufsverbänden neuerdings, in einer genauer umschriebenen Formulierung, bestätigt, indem es heisst:

«Das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement wird ermächtigt, soweit es zur Sicherung des Erfolges der staatlichen Hilfsmassnahmen zugunsten des Hotelgewerbes notwendig erscheint, nach Einholung eines Gutachtens neutraler Experten und nach Anhörung mitbeteiligter Berufsverbände, allgemeinverbindlich zu erklären:

a) (.... Verbandsbeschlüsse über Preise);

b) Vereinbarungen zwischen den Berufsverbänden der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer des Hotelgewerbes über die Regelung von sie besonders betreffenden Berufsangelegenheiten.

Das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement stellt die zur Einhaltung der allgemeinverbindlichen Beschlüsse und Vereinbarungen erforderlichen Vorschriften, Sanktionen und Strafbestimmungen auf.»

Das ist grundsätzlich nichts anderes als das bisherige Verfahren, nur genauer und eingehender umschrieben. Es heisst dann aber weiter:

«Das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement wird ferner über die Trinkgeldordnung im Hotelgewerbe ... die nötigen Vorschriften erlassen.»

Es scheint, dass damit das weitere Schicksal der heute noch geltenden, aber so viel uns bekannt ergänzungs- und abänderungs-

bedürftigen Trinkgeldordnung einfach in die Hände einer Behörde, des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartementes, gelegt worden ist, ohne dass aber gesagt wird, was diese Behörde zu tun oder zu lassen hat. Möglicherweise wird diese Bestimmung so ausgelegt werden können, dass das Volkswirtschaftsdepartement gewisse Abänderungen, wenn sie auf dem Wege einer Verständigung zwischen den Berufsverbänden nicht zu erreichen sind, sogar von sich aus, etwa auf einseitigen Antrag der Arbeitnehmer- oder Arbeitgeberorganisation, verbindlich erklären kann. Nach wie vor besteht eine bedenkliche Lücke im Gesetz darüber, wann und wie das alles vor sich gehen soll und welche Kräfte schlussendlich den Ausschlag geben sollen.

d) Ein weiteres Beispiel finden wir im Bundesbeschluss vom 30. September 1938 (in Kraft gesetzt auf 15. August 1940) über den Transport von Personen und Sachen mit Motorfahrzeugen auf öffentlichen Strassen (Autotransportordnung genannt), sowie im Bundesgesetz über die Heimarbeit vom 12. Dezember 1940, das nächstens in Kraft treten wird. Ueberall wird hier dem Bundesrat die Kompetenz verliehen, unter bestimmt umschriebenen Voraussetzungen bestehende GAV. allgemein verbindlich zu erklären. In der Autotransportordnung heisst es in Artikel 17, Alinea 2:

«Der Bundesrat fördert den Abschluss von GAV. über die Arbeits- und Lohnbedingungen dieser Arbeitnehmer. Er erlässt nach Anhörung des in Art. 10 genannten Verbandes, der beteiligten Berufsverbände und der Transportkommission in den Schranken der Gesetzgebung Vorschriften über das Zustandekommen und den Inhalt solcher Verträge und über die Schlichtung von Streitigkeiten bei ihrer Anwendung...»

Damit ist vorläufig nur gesagt, dass noch weitere Ausführungsvorschriften des Bundesrates über diese Angelegenheit in Aussicht genommen sind; welchen Inhaltes, weiss man noch nicht. Es heisst dann weiter:

«Gesamtarbeitsverträge der in Art. 2 genannten Art bedürfen der Genehmigung des Bundesrates.»

Das ist etwas Neues. Bis jetzt war nirgends vorgesehen, dass gewöhnliche GAV. einer amtlichen Genehmigung bedürfen. Weiter:

«Er (der Bundesrat) kann diese Verträge oder einzelne ihrer Bestimmungen für alle Beteiligten rechtsverbindlich erklären, wenn eine starke Mehrheit sowohl der Unternehmungen — deren Bedeutung dabei entsprechend zu berücksichtigen ist — als der Arbeitnehmer ihnen zugestimmt hat und begründete Interessen der Minderheit angemessen berücksichtigt worden sind, die Verbandsfreiheit gewahrt bleibt und keine öffentlichen Interessen entgegenstehen. Die Mitwirkung der Kantone und der beteiligten Berufsverbände beim Vollzuge dieser Vorschriften bleibt vorbehalten.»

e) Das Heimarbeitsgesetz drückt sich in seinem Kernstück, dem Artikel 12, ebenfalls ähnlich, nur noch genauer aus:

«Wenn Löhne und Entgelt in der Heimarbeit eines Erwerbszweiges aus-

sergewöhnlich niedrig sind und ihre wirksame Regelung durch die beteiligten Arbeitgeber und Arbeitnehmer selbst nicht möglich ist, kann der Bundesrat, unter Wahrung des Gesamtinteresses und nach Anhörung der zuständigen Fachkommission sowie der beteiligten Kantone, Lohnfestsetzungen vornehmen. Zu diesem Zwecke kann er

a) durch Verordnung Mindestlöhne festsetzen;

b) bestehende GAV. und Lohntarife nach Begutachtung durch unabhängige Sachverständige für alle Angehörigen der betreffenden Erwerbsgruppen zur allgemein verbindlichen Regelung erklären.

Die Lohnfestsetzung kann sich auch auf die Entschädigung für Material und Zutaten, auf soziale Nebenleistungen und auf das Entgelt des Ferggers beziehen.

Sie ist zeitlich zu begrenzen und kann nach Landesgegenden abgestuft werden.

Soweit Abmachungen den durch den Bundesrat vorgenommenen Lohnfestsetzungen widersprechen, sind sie nichtig; die nichtigen Bestimmungen werden durch diejenigen der Lohnfestsetzungen ersetzt.

Während des Verfahrens zur Lohnfestsetzung im Sinne dieses Artikels sowie während der Wirkungsdauer einer bundesrechtlichen Lohnfestsetzung besteht für die Parteien Friedenspflicht.»

Fügen wir gleich bei, dass die zivilrechtlichen Wirkungen solcher GAV. hier, wie bei der Trinkgeldordnung, ebenfalls verstärkt werden durch Strafandrohungen an die Adresse des Betriebsinhabers, der die gemäss Lohnfestsetzung geschuldeten Lohnbeträge nicht binnen Frist an den Arbeitnehmer bezahlt, oder wenn er Massregelungen (in Verletzung der Friedenspflicht) vornimmt; sowie an die Adresse der Arbeitnehmer, wenn sie ihrerseits die Friedenspflicht verletzen[8].

So haben wir also doch in den hievor aufgezählten Spezialfällen (Stickereiindustrie, Hotelindustrie, Ruhezeitgesetz, Autotransportordnung, Heimarbeitsgesetz) einige Vorläufer und in gewissem Sinne Vorbilder zu der nun kommenden grundsätzlichen Einführung der Allgemeinverbindlicherklärung von GAV. in die bisherige Rechtsordnung. Zum Teil sind die obgenannten Erlasse allerdings nicht eigentliche Vorläufer, sondern Parallelen oder Abbilder der von den eidgenössischen Räten durchberatenen Vorlage über die Aufnahme der sogenannten Wirtschaftsartikel in der Bundesverfassung. Der in Betracht kommende Artikel 31*ter* lautet in der letzten bereinigten Fassung[9] folgendermassen:

«Der Bund ist befugt, Bestimmungen zu erlassen über die Allgemeinverbindlichkeit von Vereinbarungen und Beschlüssen der Berufsverbände und ähnlicher Wirtschaftsorganisationen. Die Sachgebiete, für welche der Bund oder die Kantone solche Verein-

---

[8] Vergleiche Artikel 20, lit. *a)* und *b)* des Bundesgesetzes.

[9] Vergleiche Bundesblatt 1940, Seite 196, zit. bei Huber a. a. O.

barungen und Beschlüsse allgemeinverbindlich erklären dürfen, sind durch Bundesgesetze zu bezeichnen. Die Allgemeinverbindlicherklärung ist nur zulässig, wenn sie von unabhängigen Sachverständigen begutachtet ist und wenn die Vereinbarungen und Beschlüsse begründeten Minderheitsinteressen und regionalen Verschiedenheiten angemessen Rechnung tragen, dem Gesamtinteresse nicht zuwiderlaufen und die Rechtsgleichheit sowie die Verbandsfreiheit nicht beeinträchtigen. Abweichungen vom Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit sind dabei zulässig.»

Man erkennt deutlich, dass die letzten Erlasse (Hotelgewerbe II, Transportordnung, Heimarbeitsgesetz) sich an die Formulierung im Entwurf zur Revision des Wirtschaftsartikels in der Bundesverfassung anlehnen. Sie lassen auch sehr deutlich das Bemühen erkennen, eine brauchbare und klare Umschreibung für das Vorgehen, das Verfahren der Allgemeinverbindlichkerklärung zu finden. Eine vorläufige Abklärung ist in diesem Punkt sicher eingetreten.

Wie die vorliegenden Beispiele erkennen lassen, und wie der Bundesrat in seiner Botschaft vom 10. September 1937 zur Revision der Wirtschaftsartikel mit Recht darauf hinweist, ist die Allgemeinverbindlicherklärung eigentlich nicht so sehr verschieden von einem direkten Erlass des Staates zur Regelung der Arbeitsbedingungen. Ob nun der Bundesrat nach vorausgegangener freiwilliger Verständigung zwischen zwei Verbänden und auf deren Antrag eine bestimmte Regelung als allgemeinverbindlich in Kraft setzt — wohl regelmässig nach einer vorherigen amtlichen Bereinigung, Korrektur oder Ergänzung — oder ob die Berufsverbände nach vorheriger gegenseitiger Fühlungnahme den Bundesrat um bestimmte Vorschriften auf dem Verordnungsweg ersuchen, oder ob schliesslich der Bundesrat zum Erlass von Verordnungen «nach Anhörung der beteiligten Berufsverbände» oder in einem ähnlichen Vorverfahren zuständig erklärt wird, macht praktisch — und wohl auch rechtlich — keinen grossen Unterschied aus. Es sind dies nur Nüancen eines gesetzgeberischen Verfahrens, das darin besteht, dass eine Verwaltungsbehörde für einen bestimmten Berufskreis Gesetze macht, die vorher, in einem gewissen Vorverfahren, von der Mehrzahl der beteiligten Berufsangehörigen bereits beraten, gebilligt oder beschlossen worden sind. Die bundesrätliche Botschaft weist diesbezüglich hin auf das Beispiel des Berufsbildungsgesetzes[10], das für die Ordnung des Berufsbildungswesens einheitliche Vollzugsvorschriften des Bundes vorsieht, wobei aber bei wichtigen Massnahmen die betreffenden Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände vorgängig angehört werden sollen; so Artikel 56 des Bundesgesetzes über die berufliche Ausbildung vom 26. Juni 1930, wo es dann weiter heisst:

«Wo durch Berufsordnungen gemeinsamer Organisationen oder durch besondere Vereinbarungen zwischen den beiden Organi-

[10] Vergleiche Botschaft, Seite 22.

sationen Bestimmungen über die berufliche Ausbildung aufgestellt worden sind, sollen diese für die im Gesetz vorgesehenen Verordnungen in erster Linie massgebend sein.

Wo getrennte Organisationen für Arbeitgeber und Arbeitnehmer bestehen, ist das im Gesetz vorgesehene Vorschlagsrecht nicht an die Zustimmung beider gebunden. Doch soll vor Erlass einer Verordnung allen beteiligten Organisationen Gelegenheit zur Meinungsäusserung geboten werden.»

Ueber dem Bundesgesetz, das später in Ausführung der revidierten Bundesverfassung erst noch kommen soll, liegt immer noch manches Dunkel, das unbedingt gelüftet werden muss. Es wird Sache der öffentlichen Diskussion sein, Licht in dieses Dunkel zu bringen. Noch völlig unabgeklärte Fragen, die in den oben dargestellten Beispielen leider ganz vernachlässigt worden sind, können für das Schicksal der ganzen Reform, sowohl juristisch wie auch politisch betrachtet, absolut entscheidend sein:

Der eine Punkt betrifft die Frage, ob und in welchem Umfange man die Allgemeinverbindlicherklärung von GAV. zu einer Angelegenheit der Kantone bzw. der kantonalen Regierungen machen will. In den bisherigen gesetzgeberischen Versuchen hat man ausnahmslos den Bundesrat für zuständig erklärt. Im Vorgesehenen Verfassungsartikel ist aber auch die Zuständigkeit der Kantone, nach Massgabe des noch in Aussicht stehenden besondern Bundesgesetzes, offen gelassen. In westschweizerischen Kreisen besteht bereits jetzt eine starke, ja eine hartnäckige Strömung in der Richtung, dass die Kantone in die Lage versetzt werden sollen, GAV. allgemeinverbindlich zu erklären. Das ist bedenklich. Einmal kann durch derartiges kantonales Arbeitsrecht der Bestand des eidgenössischen Dienstvertragsrechtes gefährdet werden, und es würden auch andere juristisch-formale Schwierigkeiten in Menge auftauchen. Aber auch abgesehen davon: Kritischer ins Auge zu fassen ist folgende Erscheinung: Diejenigen Kreise, die für die Allgemeinverbindlicherklärung auf kantonalem Boden so lebhaft eintreten (sie machten nicht einmal vor dem geltenden Recht des Obligationenrechts Halt, siehe die bundesgerichtlichen eingangs zitierten Entscheide) und bereits von «Berufsgemeinschaften» schwärmen, mit deren Hilfe sie den Arbeitsfrieden herbeiführen wollen, rechnen nun nicht mehr mit den herkömmlichen Berufsverbänden, nicht mehr mit schweizerischen Unternehmerverbänden, Landesverbänden, mit schweizerischen Angestelltenorganisationen, mit unsern umfassenden Gewerkschaften; sie erstreben vielmehr kleine, lokale, regionale, städtische und ländliche, kommunale und höchstens kantonale streng abgegrenzte und selbständige Arbeitgeber- und Arbeitnehmerkorporationen, die dann, in dieser engen Beschränkung, «Berufsgemeinschaften» verwirklichen sollen. Mit einer der kantonalen Regierung übertragenen Allgemeinverbindlicherklärung könnte und würde die Regierung diese Gebilde unterstützen und begünstigen, hingegen die grossen interkantonalen

Verbände eben kalt stellen; ein einzelner Kanton — so wird es heissen — kann nicht etwas allgemeinverbindlich erklären, das sich in seiner Wirksamkeit über das Kantonsgebiet hinaus erstreckt.

Diese Bestrebungen stehen vorläufig in einem absoluten Gegensatz zu der Tarifvertragspolitik, wie unsere massgebenden Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände sie bis jetzt getrieben haben. Diese erstreben bekanntlich umfassende GAV., Landesverträge wenn möglich. Sie sind beseelt von der Idee der Solidarität aller ihrer Berufsgenossen, ja soweit möglich aller Arbeitnehmer (und Arbeitgeber) und befolgen auch in der Praxis dieses Prinzip. Schwerlich werden unsere grossen Berufsverbände gewillt sein, ihre in der Einheit liegende Macht fahren zu lassen und zu Splitterorganisationen herunterzusinken. Zersplitterte lokale Sozialpolitik heute, im Zeichen der nationalen planmässigen Gesamtwirtschaftspolitik?! Arbeitsgemeinschaften, Berufsgemeinschaften: Jawohl; aber über die kantonalen Grenzpfähle hinaus! So glauben wir, dass der Ausbau des GAV. eine gesamtschweizerische und nicht eine kantonale Angelegenheit ist und auch bleiben soll.

Der andere dunkle Punkt, der für die Aussichten der ganzen Reform entscheidend sein dürfte, ist von uns bereits oben, im Anschluss an die Besprechung der Trinkgeldordnung, angedeutet worden. Er liegt in folgendem: Man hat bis jetzt den ganzen Scharfsinn darauf beschränkt, eine brauchbare Umschreibung für die Voraussetzungen zur erstmaligen Allgemeinverbindlicherklärung eines GAV. zu bezeichnen und für das daherige Verfahren einen brauchbaren Mechanismus zu ersinnen. Aber, und das scheint uns ein grosses Aber zu sein: man tappt noch ganz im Dunkeln darüber, was dann eigentlich mit einem allgemeinverbindlich erklärten Vertrag später einmal, bei geänderten Verhältnissen, geschehen soll. Wie kann man einen solchen GAV. ändern? Können die Verbände frei kündigen, oder können sie nicht mehr frei kündigen? Wer ändert die von der Behörde allgemeinverbindlich erklärte Ordnung: die Vertragsparteien — oder der Staat; wer fügt sich dem andern, wer ergreift die Initiative, und wer spricht schliesslich das letzte Wort? Kann der Staat sagen: Ohne meine Genehmigung wird nichts geändert? Frei handelnde Verbände — oder staatlich kontrollierte und dirigierte Verbände? Man sehe sich die hier dargestellten bisherigen Versuche nochmals im Hinblick auf die hier aufgeworfenen Fragen an; eine Antwort vermögen sie uns nicht zu geben. Obligatorische Schiedsgerichtsverfahren? Diese Möglichkeit ist in den vorhandenen Vorbildern anscheinend nicht gewählt worden. Es scheint eher die Neigung zu bestehen, in Konfliktsfällen, wenn die Berufsverbände sich nicht freiwillig auf einer neuen Basis finden können, einfach auf einseitigen Antrag oder von Amtes wegen zu verfügen[11]. Das wäre dann aber eine Gesetzgebung sonder Art.

[11] Siehe neuer Bundesbeschluss für das Hotelgewerbe, siehe Heimarbeitsgesetz, siehe eidgenössisches Lehrlingsgesetz.

Und die Richtlinien zu dieser verwaltungsmässigen Gesetzgebung, wer gibt sie der Behörde?

Uns scheint, dass man mindestens ebensoviel Scharfsinn wie für die eigentliche Anordnung der Allgemeinverbindlichkeit auf die Lösung dieser Fragen verwenden muss. Die bisherigen Bedenken unserer Gewerkschaften sind vorläufig gerechtfertigt. Wer sich gleichwohl in das System der staatlichen Verbindlicherklärung von frei vereinbarten Abmachungen der Verbände einlässt, in der Annahme, das weitere werde sich dann schon ergeben, setzt sich gleichsam in einen Eisenbahnzug, von dem niemand weiss, wohin er fährt; was in sozialpolitischen Dingen jedenfalls nicht zu empfehlen ist. Et respice finem, sagte schon der alte Römer. Zu deutsch: Denke an den Schluss, bevor du dich in etwas einlässt!

Der Mehranbauplan — ein Stück wirtschaftlicher Landesverteidigung.

Von Mascha Oettli.

Selten ist eine Frage in der Schweiz so viel und allseitig diskutiert worden wie der Mehranbauplan von Dr. Wahlen, dem Chef der Sektion für landwirtschaftliche Produktion und Hauswirtschaft im Eidg. Kriegsernährungsamt. Von den Tageszeitungen über die Fachliteratur bis zum « Nebelspalter » beschäftigt sich die Presse damit. Bauern, Arbeiter und Unternehmer, Frauen und Schüler sprechen darüber. Dieses allgemeine Interesse ist erfreulich, ja, es ist notwendig, handelt es sich doch bei dem Mehranbauplan um ein Stück Landesverteidigung, die auch den letzten Schweizer angeht.

Die Unabhängigkeit der Schweiz ist nicht nur militärisch bedroht, sondern mindestens ebenso von der wirtschaftlichen Seite her. Ein Nachbarland nach dem anderen wurde in den Krieg hineingezogen, ein Zufuhrweg nach dem anderen abgeschnitten. Nahrungsmittel, die bereits gekauft waren, blieben in den Häfen liegen. Es kann mit keiner Einfuhr mehr sicher gerechnet werden; je länger der Krieg dauert, um so weniger. Damit stellt sich von Monat zu Monat die Frage dringender, wie die Bevölkerung ernährt werden kann, wenn die Einfuhr der Lebensmittel völlig ausbleibt.

Wie kein anderes Land des europäischen Kontinents ist die Schweiz ein Industriestaat. Die berufliche Schichtung der Bevölkerung, die Höhe der vor dem Krieg auf den Kopf der Bevölkerung entfallenden Aussenhandelsumsätze, der verhältnismässige Anteil der eigenen Produktion und des Importes an der Deckung des inländischen Nahrungsmittelbedarfes — alles weist auf einen Grad