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

Herausgeber: Schweizerischer Gewerkschaftsbund

Band: 33 (1941)

Heft: 7

Artikel: Der Bundesrat und die Allgemeinverbindlichkeit

Autor: [s.n.]

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-353038

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: 06.01.2026

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

Der Bundesrat und die Allgemeinverbindlichkeit.

Nachdem im Laufe der Behandlung der Frage der Allgemeinverbindlichkeit eine Expertenkommission den Entwurf eines Bundesbeschlusses über die Allgemeinverbindlichkeit von Gesamtarbeitsverträgen durchberaten hatte, unterbreitete ihn das Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit zur Stellungnahme an die interessierten Körperschaften, so auch an den Schweizerischen Gewerkschaftsbund. Auf Grund der dabei eingelaufenen Gegenäusserungen und Anregungen wurde zuhanden des Nationalrates ein Entwurf aufgestellt, der im Nationalrat behandelt worden und nunmehr in der am Ende wiedergegebenen Fassung an den Ständerat gegangen ist. Der Ständerat wird sich in seiner Herbstsession damit zu befassen haben.

Bevor wir noch einmal auf die von den Gewerkschaften gemachten Anregungen eingehen, möchten wir an Hand der Botschaft des Bundesrates prüfen, wie die Einstellung des letztern zur Vorlage ist.

Es wird in der Botschaft insbesondere unterstrichen, und zwar nicht nur einmal, dass der Zweck der Gesamtarbeitsverträge und einer der Zwecke der Allgemeinverbindlichkeit «die Ordnung und die Erhaltung des sozialen Friedens» sei, dass «die gegenwärtige Zeitlage es gebiete, alles vorzukehren, was zur Vermeidung von Arbeitskonflikten beiträgt» usw. Auch dass der Beschluss dringlich sein soll, wird mit dieser Einstellung in Verbindung gebracht: «er soll ja insbesondere dazu beitragen, während den gegenwärtigen ausserordentlichen Zeitverhältnissen den Arbeitsfrieden zu erhalten». Für die Aufnahme der Dringlichkeit, heisst es an anderer Stelle, «war das Bestreben wegleitend, während der heutigen ausserordentlichen Zeit im Interesse des innern Friedens» das «nötige Instrument (für die Allgemeinverbindlicherklärung, d. R.) bald zur Verfügung stellen zu können.»

Ebenfalls in verschiedenen Zusammenhängen — Beschränkung und Begrenzung des Beschlusses — wird die Befristung des Gesetzes unterstrichen, das bis zum 31. Dezember 1943 in Kraft bleiben soll. Da die Vorlage befristet sei, komme ihr «somit naturgemäss die Aufgabe zu, es zu ermöglichen, dass während einer Probezeit Erfahrungen für die künftige Gesetzgebung gesammelt werden können». Eine Rolle spiele dabei auch die geplante Revidierung der Wirtschaftsartikel der Verfassung und die damit zusammenhängende einschlägige Gesetzgebung. Die Verabschiedung der Wirtschaftsartikel durch eine Volksabstimmung kann nicht so bald erwartet werden, so dass der Bundesbeschluss auch in dieser Hinsicht eine Art Zwischenlösung darstellt.

Was die Gesamtarbeitsverträge und die Allgemeinverbindlichkeit im allgemeinen betrifft, so heisst es unter anderem in der Botschaft, dass die Gesamtarbeitsverträge im grossen ganzen «das in den Rechtsbeziehungen zwischen den Arbeitgebern und Arbeitnehmern unter den gegebenen Verhältnissen überhaupt Mögliche und Tragbare richtig wiedergeben». Es könne «heute mehr denn je geboten sein», das von den Beteiligten durch die Gesamtarbeitsverträge «selbst geschaffene Berufsrecht unter Umständen auch auf von solchen Verträgen nicht erfasste Betriebe und Arbeiter auszudehnen und damit sachlich ungerechtfertigte Verschiedenheiten in der Gestaltung der Arbeitsbedingungen aus der Welt zu schaffen». «Die Erfahrungen der letzten Zeit haben wiederholt gezeigt, dass die Unter-

nehmerkreise öfters gewillt wären, Gesamtarbeitsverträge abzuschliessen, wenn sie nicht befürchten müssen, dass Aussenseiter dem nicht folgen und damit eine bessere Position im wirtschaftlichen Wettbewerb erringen würden. Die Allgemeinverbindlichkeit kann in solchen Fällen nicht nur im Interesse des Personals, sondern mindestens ebensosehr im Interesse der Prinzipalschaft gelegen sein.»

Endlich wird hervorgehoben, dass in der vom Volkswirtschaftsdepartement eingesetzten Kommission für die Wirtschaftsgesetzgebung «von keiner Seite bestimmt und grundsätzlich von der Einführung und Institution der Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen abgeraten wurde».

Uebrigens, so wird ebenfalls speziell hervorgehoben, «soll die Allgemeinverbindlichkeit nur in Wirtschaftszweigen zur Anwendung gelangen, in denen bei Arbeitgebern und Arbeitnehmern dafür ein Bedürfnis besteht».

In seiner Stellungnahme hat der Schweizerische Gewerkschaftsbund vor allem mit Nachdruck auf den heiklen Punkt der Kompetenzerteilung hingewiesen und gegen eine weitgehende Kompetenzabtretung des Bundes an die Kantone starke Bedenken geäussert, ja, direkt vorgeschlagen, dass für die Allgemeinverbindlichkeit nur der Bundesrat zuständig sein soll.

Sollte wider Erwarten diese Fassung nicht genügen, hiess es in der Denkschrift des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes an das Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit, so könnte man sich mit folgendem Nachsatz begnügen:

«Der Bundesrat kann ausnahmsweise in Berufen, in denen keine interkantonale Konkurrenz zu befürchten ist, den Kantonsregierungen die Allgemeinverbindlicherklärung von räumlich begrenzten Gesamtarbeitsverträgen für ihr Gebiet übertragen.»

Der Bundesrat ist auf den ersten Vorschlag nicht eingegangen. Immerhin betrifft die nahezu einzige wesentliche Abänderung bei der Bereinigung der Vorlage gerade diesen Punkt. Im Gegensatz zum Entwurf vom 16. April findet man in der nunmehr vorliegenden Fassung des Artikels 3 folgenden Satz nicht mehr:

«Die Kantonsregierungen sind ferner zuständig zum Entscheid über die Anträge auf Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen, die sich über mehrere Kantone erstrecken, aber nur regionale Bedeutung besitzen.»

Der Satz, dass der Bundesrat zuständig sei, «wenn bei regionalen, aber über das Gebiet eines Kantons hinausreichenden Gesamtarbeitsverträgen ein übereinstimmender Entscheid der Kantonsregierungen nicht erreichbar ist», ist damit ebenfalls in Wegfall gekommen.

Der Artikel 3 heisst nun wie folgt: «Sollten die allgemeinverbindlich zu erklärenden Bestimmungen nur für einen Kanton oder für ein bestimmtes Gebiet desselben Geltung haben, so ist zum Entscheid über die Allgemeinverbindlicherklärung die Kantonsregierung zuständig.

In allen übrigen Fällen ist der Bundesrat zuständig. Im Entscheid des Bundesrates wird jeweilen bestimmt, ob und wieweit bereits bestehende kantonale Allgemeinverbindlicherklärungen aufgehoben sind.»

Die unmittelbar vor der Behandlung im Nationalrat in Basel zusammengetretene nationalrätliche Kommission, der Koll. Dr. Max Weber vorsteht, hat den Voraussetzungen in der Kompetenzerteilung laut dem gegenwärtigen Entwurf ebenfalls zugestimmt. Ein Antrag, den Kantonen für das gesamte Gewerbe die Allgemeinverbindlicherklärung zu überlassen, blieb in Minderheit. Ebenso

wurde ein Antrag abgelehnt, der den Kantonen die Kompetenzen zuerkennen wollte in Fällen, wo die interkantonale Konkurrenz keine Rolle spielt.

Der Nationalrat hat mit 130 gegen 31 Stimmen beschlossen, auf die Vorlage einzutreten.

Nachdem wir in obigen einleitenden Ausführungen speziell auf die wichtigsten Beweggründe aufmerksam gemacht haben, die der Aufstellung des Entwurfes seitens des Bundesrates zugrunde liegen (Ordnung und Erhaltung des sozialen Friedens, Befristung des Gesetzes, Sammlung von Erfahrungen), geben wir nachstehend die wichtigsten Teile der Botschaft des Bundesrates wörtlich wieder, was hauptsächlich auch im Hinblick auf die Entstehungsgeschichte als geboten erscheint. R.

A. Entstehungsgeschichte.

1. Als im Zusammenhang mit der Revision des Obligationenrechts von 1881 dem Normalarbeitsvertrag und dem Gesamtarbeitsvertrag Eingang in die schweizerische Gesetzgebung verschafft wurden, tauchte auch schon die Frage auf, ob und wieweit solchen vertraglichen Regelungen des Dienstverhältnisses zwingender Charakter gegeben werden könnte. Der Bundesrat führte in seiner Botschaft vom 3. März 1905 folgendes aus:

> Nun würde es sich bei solchen Typen und Normalverträgen doch immer nur um dispositives Recht handeln, während es Verhältnisse gibt, bei denen gewisse zwingende Massregeln nicht zu entbehren sind. Wir haben uns gefragt, ob nicht der Erlass solcher Vorschriften, soweit sie erforderlich sind, den Verordnungen der Vollziehungsbehörden zugewiesen werden könnte, die den wechselnden Umständen leichter Rechnung tragen und immer wieder die unumgänglichen, den Verhältnissen sich anpassenden Modifikationen vornehmen würden, unter Mitwirkung der gleichen Organe wie bei der Aufstellung jener Vertragstypen. Allein in diesen Fragen handelt es sich zumeist um Ordnungen, die teils dem öffentlichen Recht und teils der Spezialgesetzgebung zuzuweisen sind, so dass es uns richtiger schien, von einer solchen weiteren Neuerung im Entwurfe abzusehen (Bundesblatt 1905, II, S. 36).

Der Bundesrat wies hier also zwingende Regelungen über die einzelnen Dienstverhältnisse auf den Weg der Spezialgesetzgebung, zeigte aber anderseits bereits, dass schon damals die Frage solcher allgemeinverbindlicher Verträge aufgetaucht war. In seiner Nachtragsbotschaft vom 1. Juni 1909 sodann schlug er der Bundesversammlung folgende Bestimmung vor:

> Art. 1371ter, Abs. 2.
>
> Oeffentlich bekanntgemachte Tarifverträge gelten auch für die nicht darauf verpflichteten Arbeitgeber und Arbeiter desselben Berufszweiges und derselben Gegend, soweit diese in ihren Dienstverträgen nicht etwas anderes vereinbaren.

Damit sollte, wie der Bundesrat erklärt, « zum Ausdruck kommen, dass in dem genannten Umfange Tarifverträge als die normale Ordnung des Arbeitsverhältnisses anzuerkennen seien » (Bundesblatt 1909, III, S. 746). In der nationalrätlichen Kommission wurden Stimmen laut, die noch einen Schritt weitergehen und die Allgemeinverbindlichkeit der Gesamtarbeitsverträge in ausgedehntester Form einführen wollten.

Die oben angeführte Bestimmung wurde dann dem revidierten Obligationenrecht nicht einverleibt. Der Vorschlag des Bundesrates zeigt aber wiederum, dass schon von allem Anfang an die Frage bestand, ob nicht der neuen in die Gesetzgebung eingeführten Rechtsfigur des Gesamtarbeitsvertrages ein erweiterter Geltungsbereich zu geben sei. Die Gesamtarbeitsverträge, als eine Quelle für das, was in einem gewissen Berufszweige von den hier bestehenden Verbänden als Rechtens anerkannt wird, haben seither in der Rechtsprechung in steigendem Masse als Auskunftsmittel dafür gedient, was üblich ist — denn bekanntlich verweist das Obligationenrecht in seinen Bestimmungen über den Dienstvertrag an verschiedenen Stellen auf die Uebung —, oder sie dienen dem Richter als Handhabe für die Ausfüllung von Lücken im Gesetz bzw. in den einzelnen Dienstverträgen. Die sogenannte Fernwirkung solcher Gesamtarbeitsverträge gibt diesen eine über die Vertragsparteien hinausgehende Bedeutung. Das Gewerbegericht der Stadt Bern hat z. B. in einem Entscheide ausgeführt:

> « Der Gesamtarbeitsvertrag ist das Instrument, das im Gewerbe die gute Ordnung zu schaffen berufen ist; die Bestrebungen gehen deshalb mehr und mehr auf eine möglichst allgemeine Wirkung desselben hin. »
>
> Jahresbericht 1929, Nr. 13, S. 23.

Die Bedeutung der Gesamtarbeitsverträge ist aber namentlich auch insofern gestiegen, als deren Zahl in den letzten Jahren ganz erheblich zugenommen hat. Grundsätzliche Widerstände gegen die kollektive Regelung der Arbeitsverhältnisse, die früher etwa auf Arbeitgeberseite bestanden hatten, dürften heute kaum mehr eine entscheidende Rolle spielen. Häufiger stösst die gesamtarbeitsvertragliche Regelung noch auf Bedenken technischer Natur. Trotzdem darf der Gesamtarbeitsvertrag als ein den andern Vertragstypen ebenbürtiges Instrument bezeichnet werden, wenn er in vernünftigen Grenzen gehalten ist und der Anpassung an die Verhältnisse des Einzelfalles genügenden Spielraum lässt.

Die Gesamtarbeitsverträge entspringen namentlich dem Bedürfnis, in den gewerblichen Kreisen mit gleichartigen Verhältnissen die Arbeitsbedingungen, besonders in den wichtigen Punkten wie Arbeitszeit und Lohn, im Interesse der Ordnung und der Erhaltung des sozialen Friedens in einheitlicher Weise zu regeln. Insofern diese Verträge in ihren Bedingungen den berechtigten Ansprüchen der Vertragsparteien entsprechen und der allgemeinen

Wirtschaftslage des Landes Rechnung tragen, sind sie eine wertvolle Stütze unserer demokratischen Einrichtungen, welche auf der einträchtlichen Zusammenarbeit aller Volksteile beruhen. Dieses Gefühl der Zusammengehörigkeit ist heute, angesichts der allgemeinen politischen Lage, noch ausgesprochener als früher. Die Ausdehnung des Tarifvertragssystems auf das ganze Land hat in die Arbeitsbedingungen mancher Berufsgruppen, so namentlich des Baugewerbes, Ordnung gebracht. Die Herbeiführung gleicher Arbeitsbedingungen, soweit dies möglich und angängig ist, trägt nicht wenig zur Ueberwindung der Klassengegensätze und zur aufrichtigen Zusammenarbeit bei.

Es hat sich nun immer mehr gezeigt, dass das Abseitsstehen eines Teils der Berufsangehörigen ein starkes Hindernis für die Entfaltung der Gesamtarbeitsverträge bildet, denn bei Nichtbeteiligung eines Teils der Berufsangehörigen an den Vereinbarungen besteht die Möglichkeit, dass die Aussenseiter die loyale Einstellung der an einer Vereinbarung Beteiligten zu Konkurrenzzwecken ausnützen. Diese Erwägungen haben das Bedürfnis nach einer gesetzlichen Grundlage für die behördliche Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen zweifellos gesteigert. Seit Kriegsbeginn mehren sich denn auch die Stimmen, die früheren Bestrebungen wieder aufzunehmen und den Gesamtarbeitsverträgen einen über die Verbandsangehörigen hinausgehenden Wirkungsbereich zu geben. Die Milderung des uneingeschränkten Konkurrenzkampfes unter den Unternehmern ist eine Zielsetzung, die gerade heute sicher im Interesse aller steht.

2. Wenn heute die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen ermöglicht und damit ein schon bei der Revision des Obligationenrechts gestelltes Postulat verwirklicht werden soll, so kann sich der Bundesrat zur Rechtfertigung dieses Vorgehens einmal auf die Stimmen in den eidgenössischen Räten berufen, die ihn immer wieder zur Anhandnahme dieser gesetzgeberischen Arbeit aufgefordert haben. Er kann aber auch darauf hinweisen, dass die Institution der Allgemeinverbindlicherklärung seit dem Kriege 1914/18 in der Schweiz da und dort bereits ihre Verwirklichung gefunden hat, eine gesetzgeberische Erfahrung also schon besteht. Die Allgemeinverbindlicherklärung ist nicht mehr gänzliches Neuland. Nachstehend seien einige kurze Hinweise auf die Entwicklung gegeben, an welche die heute vorliegende Vorlage anknüpft.

Die Verallgemeinerung des Wirkungsbereiches einer kollektiven Willenserklärung ist vom eidgenössischen Gesetzgeber wohl erstmals in Art. 703 des Zivilgesetzbuches verwirklicht worden. Darnach sind bei Bodenverbesserungen alle Grundeigentümer zum Beitritt zu einer solchen gemeinschaftlichen Aktion verpflichtet, wenn zwei Dritteile der beteiligten Grundeigentümer, denen zugleich mehr als die Hälfte des beteiligten Bodens gehört, dem Unternehmen zugestimmt haben.

An einer besondern Gesetzgebung für das in Frage stehende Gebiet wurde unmittelbar nach Kriegsende 1914/18 gearbeitet. Das in der Volksabstimmung verworfene Bundesgesetz vom 27. Juni 1919 betreffend die Ordnung des Arbeitsverhältnisses bezweckte die Schaffung einer einheitlichen Grundlage für die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen. Im Jahre 1920 kam es hierauf im Volkswirtschaftsdepartement zu einem Entwurfe für ein besonderes Bundesgesetz betreffend die Verbindlichkeit von Gesamtarbeitsverträgen, der aber nicht weiter verfolgt wurde. Die Institution der Allgemeinverbindlicherklärung von Kollektivverträgen fand dann Eingang in den von den eidgenössischen Räten am 13. Oktober 1922 erlassenen Bundesbeschluss betreffend staatliche Hilfeleistung für die schweizerische Stickereiindustrie.

Die Erkenntnis, dass die Gesamtarbeitsverträge als Massstab dafür herangezogen werden können, was in den Beziehungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern üblich ist, fand auch ihren Ausdruck im Bundesratsbeschluss vom 4. März 1924 betreffend die Vergebung von Arbeiten und Lieferungen durch die Bundesverwaltung. In dieser für die Bundesverwaltung heute noch geltenden Submissionsordnung wurde ausdrücklich erklärt, dass « als üblich gelten vor allem die Arbeitsbedingungen, die in Gesamtarbeitsverträgen oder in Vereinbarungen zwischen bedeutenden Arbeiter- oder Angestellten- und Unternehmer-Organisationen aufgestellt sind » (§ 10, Lit. *b*).

Das Jahr 1928 brachte zwei vom Nationalrat erheblich erklärte Postulate, die den Bundesrat einluden, zu prüfen, ob nicht zur Vermeidung von Konflikten der Abschluss von Gesamtarbeitsverträgen begünstigt und nicht solche Verträge, die zwischen der Mehrheit der beteiligten Arbeitgeber und Arbeitnehmer eingeführt wurden, obligatorisch erklärt werden sollten (Grospierre, Nr. 1293), bzw. ob nicht ein neuer Entwurf zu einem Gesetz betreffend die Ordnung des Arbeitsverhältnisses vorzulegen sei, der unter anderem den Ausbau des Gesamtarbeitsvertrages vorsieht (von Arx, Nr. 2278). Eine Reihe weiterer darauf folgender Postulate sprach sich sodann auch für die Allgemeinverbindlicherklärung von Verbandsbeschlüssen bzw. von Verbandsvereinbarungen aus. In dieser Richtung bewegt sich die Vollziehungsverordnung vom 11. Juni 1934 zum Bundesgesetz über die wöchentliche Ruhezeit, wo es ermöglicht wird, dass Vereinbarungen zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden über die wöchentliche Ruhezeit für den betreffenden Wirtschaftszweig zur allgemeinverbindlichen Regelung erklärt werden können, sofern sie den allgemeinen Interessen entsprechen (Art. 28, Abs. 2). Auch der Entwurf von Herrn Direktor Pfister zu einem Bundesgesetz über die Arbeit im Handel und in den Gewerben vom Jahre 1935 sah die Allgemeinverbindlicherklärung von Verbandsvereinbarungen vor. Im gleichen Jahre ermächtigte die Bundesversammlung mit Beschluss vom 5. April 1935 über die Fortsetzung der Hilfsmassnahmen für das schweizerische Hotelgewerbe

den Bundesrat, die Bestimmungen eines Vertrages zwischen den Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden des Hotelgewerbes über Trinkgelder allgemeinverbindlich zu erklären (Art. 3), was dann auch geschehen ist. Der über die Weiterführung dieser Hilfsmassnahmen am 28. Dezember 1940 erlassene Bundesratsbeschluss sieht die Möglichkeit von Allgemeinverbindlicherklärungen ebenfalls vor.

Mit Botschaft vom 10. September 1937 hat der Bundesrat den eidgenössischen Räten die Revision der Wirtschaftsartikel beantragt und hiebei auch die Schaffung einer besondern verfassungsmässigen Grundlage für die kommende Bundesgesetzgebung über die Allgemeinverbindlicherklärung von Vereinbarungen und Beschlüssen der Berufsverbände vorgesehen. Der Art. 31ter, wie er von der Bundesversammlung am 21. September 1939 beschlossen wurde, lautet:

> 1 Der Bund ist befugt, Bestimmungen zu erlassen über die Allgemeinverbindlichkeit von Vereinbarungen und Beschlüssen der Berufsverbände und ähnlicher Wirtschaftsorganisationen.
>
> 2 Die Sachgebiete, für welche der Bund oder die Kantone solche Vereinbarungen und Beschlüsse allgemeinverbindlich erklären dürfen, sind durch Bundesgesetze zu bezeichnen.
>
> 3 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.

Aus der neuesten Zeit sind zwei weitere gesetzgeberische Erlasse der Bundesversammlung, in denen sie sich zu der Frage der Allgemeinverbindlicherklärung durchaus positiv einstellte, zu erwähnen, nämlich der Art. 17, Abs. 3, des Bundesbeschlusses vom 30. September 1938 über den Transport von Personen und Sachen mit Motorfahrzeugen auf öffentlichen Strassen und der Art. 12 des Bundesgesetzes vom 12. Dezember 1940 über die Heimarbeit. In beiden Bestimmungen erhält der Bundesrat die Ermächtigung, unter gewissen Voraussetzungen die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen anzuordnen.

Endlich sei hier noch angeführt der Art. 31, Abs. 3, des Bundesratsbeschlusses vom 29. Dezember 1939 über die Ordnung der Arbeit in der nicht fabrikmässigen Uhrenindustrie, wonach die Klein- und Familienbetriebe der Uhrenindustrie allfällig für einen Zweig dieser Industrie gesamtarbeitsvertraglich oder durch Schiedsspruch festgelegte Lohnansätze anzuwenden haben. Eine ähnliche Wirkung hat auch Art. 5, Abs. 4, Lit. *f*, des Bundesratsbeschlusses vom 29. Dezember 1939 zum Schutze der schweizerischen Uhrenindustrie.

3. Anschliessend ist zu bemerken, dass von kantonaler Seite bekanntlich ebenfalls verschiedentlich versucht wurde, der Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen Raum zu schaffen. Der Kanton Genf hat schon am 26. März 1904 ein Gesetz erlassen («Loi fixant le mode d'établissement des tarifs d'usage entre ouvriers et patrons et réglant les conflits collectifs pouvant naître entre eux»), in welchem gewisse Anfänge für die Ausbreitung des Geltungsbereiches von Tarifverträgen über die ursprünglichen Vertragsparteien hinaus enthalten sind. Es sei sodann erinnert an die Genfer Loi donnant force obligatoire aux contrats collectifs de travail, vom 24. Oktober 1936 (sogenannte Loi Duboule), an das Freiburger Gesetz vom 2. Februar 1938 über die Kollektivverträge und an die Neuenburger Loi concernant les contrats collectifs de travail, vom 17. Mai 1939, von denen namentlich das erstgenannte erhebliche Beachtung gefunden hat. Wir geben den Text der drei kantonalen Gesetze im Anhang wieder (man findet sie am Ende des Heftes). In diesem Zusammenhang ist auf die Motion Malche vom 21. Oktober 1937 hinzuweisen, welche das Vorgehen Genfs zum Anlass nahm, auf eine gesamtschweizerische Regelung hinzudringen, und die wie folgt lautet:

> Der Bundesrat wird eingeladen, die Vorbereitungsarbeiten aufzunehmen für die Einführung des Obligatoriums der kollektiven Arbeitsverträge in der Schweiz (siehe genferisches Gesetz vom 24. Oktober 1936) und eventuell der Bundesversammlung die erforderlichen Massnahmen zur Verwirklichung dieser Reform auf dem Wege der Gesetzgebung vorzuschlagen.

Die Motion liegt zurzeit vor dem Nationalrat.

Auf Grund von gegen die kantonalen Gesetze eingereichten Beschwerden hat das Bundesgericht zu drei Malen übereinstimmend sich auf den Standpunkt gestellt, dass die Kantone nicht befugt sind, über die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen zu legiferieren (Entscheide vom 4. März 1938 über das Genfer Gesetz, amtliche Sammlung der bundesgerichtlichen Entscheidungen, Bd. 64[1], S. 16; vom 15. Dezember 1939 über das Neuenburger Gesetz, ebendort Bd. 65[1], S. 248; vom 21. Februar 1941 über das Freiburger Gesetz).

Auch im Grossen Rat von St. Gallen ist, wie hier beiläufig angeführt sei, schon im Februar 1938 eine Motion eingebracht worden, mit welcher der Regierungsrat eingeladen wurde, die Einführung der Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen zu prüfen. Sie wurde aber im Hinblick auf die derzeitige Rechtslage von der Tagesordnung gestrichen.

Noch in anderer Weise haben gesamtarbeitsvertragliche Regelungen in der kantonalen Gesetzgebung Berücksichtigung gefunden. So erklärt z. B. der § 108 des zürcherischen Gesetzes vom 21. Mai 1939 über das Gastwirtschaftsgewerbe und den Klein- und Mittelverkauf von alkoholhaltigen Getränken, dass in der Vollzie-

hungsverordnung dieses Gesetzes zu erlassende Bestimmungen über das Arbeitsverhältnis im Wirtschaftsgewerbe « für die Angestellten nicht ungünstiger sein sollen als die Bestimmungen eines zwischen den massgebenden Berufsverbänden bestehenden Gesamtarbeitsvertrages ». Direkt die Allgemeinverbindlicherklärung, allerdings mit der Beschränkung auf Arbeitszeitregelungen, vorgesehen hat schon das baselstädtische Arbeitszeitgesetz vom 8. April 1920 (§ 13, Abs. 1).

4. Den unmittelbaren Anstoss zur Ausarbeitung der heutigen Vorlage, die an die Stelle von Stückwerk eine einheitliche Rechtsgrundlage setzen soll, gab einerseits der Umstand, dass offenbar der baldige Erlass der in den erst noch der Volksabstimmung zu unterbreitenden revidierten Wirtschaftsartikeln vorgesehenen einschlägigen Gesetzgebung nicht erwartet werden kann, dass aber anderseits die gegenwärtige Zeitlage es gebietet, alles vorzukehren, was zur Vermeidung von Arbeitskonflikten beiträgt. Es darf angenommen werden, dass die Gesamtarbeitsverträge im allgemeinen das in den Rechtsbeziehungen zwischen den Arbeitgebern und Arbeitnehmern unter den gegebenen Verhältnissen überhaupt Mögliche und Tragbare richtig wiedergeben. Dieses von den Beteiligten selbst geschaffene Berufsrecht unter Umständen auch auf von solchen Verträgen nicht erfasste Betriebe und Arbeitnehmer auszudehnen und damit sachlich ungerechtfertigte Verschiedenheiten in der Gestaltung der Arbeitsbedingungen aus der Welt zu schaffen, kann heute mehr denn je geboten sein. Die Erfahrungen der letzten Zeit haben wiederholt gezeigt, dass die Unternehmerkreise öfters gewillt wären, Gesamtarbeitsverträge abzuschliessen, wenn sie nicht befürchten müssten, dass Aussenseiter dem nicht folgen und damit eine bessere Position im wirtschaftlichen Wettbewerb erringen würden.

Die Allgemeinverbindlicherklärung kann in solchen Fällen nicht nur im Interesse des Personals, sondern mindestens ebensosehr im Interesse der Prinzipalschaft gelegen sein. Es sei nicht unerwähnt, dass verschiedene Gesuche um Allgemeinverbindlicherklärung von Landesverträgen tatsächlich vorliegen. Auf diese Begehren konnte indessen wegen des Fehlens einer generellen Rechtsgrundlage einstweilen nicht eingetreten werden.

Es sei im weitern noch bemerkt, dass bei Anlass der Verhandlungen einer vom Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement eingesetzten Kommission für Wirtschaftsgesetzgebung, die am 4. und 5. März 1941 stattfanden, von keiner Seite bestimmt und grundsätzlich von der Einführung der Institution der Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen abgeraten wurde. Ebensowenig ist die verfassungsmässige Zuständigkeit des Bundes zu einschlägigen legislatorischen Massnahmen bestritten worden.

Der Vorentwurf ist vom Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit ausgearbeitet worden. Zu dessen Beratung wurde eine Expertenkommission ernannt, die wie folgt zusammengesetzt war:

Dr. G. Willi, Direktor des Bundesamtes für Industrie, Gewerbe und Arbeit, Bern (Vorsitzender);
H. A. Dolde, I. Sekretär des Arbeitgeberverbandes schweizerischer Maschinen- und Metallindustrieller, Zürich;
Ch. Duboule, Direktor des Office cantonal des contrats collectifs de travail, Genf;
Prof. Dr. A. Homberger, Bern;
Bundesrichter Dr. H. Huber, Lausanne;
Prof. Dr. J. Lorenz, Freiburg;
Ständerat Dr. J. Piller, Staatsrat, Freiburg;
Nationalrat Dr. Max Weber, Präsident des Bau- und Holzarbeiterverbandes der Schweiz, Bern.

An den Beratungen der Kommission nahmen auch Herr Dr. E. Alexander, als Vertreter des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes, sowie Herr Dr. J. L. Cagianut, Delegierter für Arbeitsbeschaffung, teil.

Die Vorlage ist vor ihrer endgültigen Festlegung den Kantonsregierungen sowie den Spitzenverbänden der Arbeitgeber und Arbeitnehmer zwecks Vernehmlassung unterbreitet worden. Die eingegangenen Bemerkungen, Vorschläge und Kritiken wurden einlässlich geprüft.

Beim Aufbau der Vorlage wurde aus den vorliegenden gesetzgeberischen Erlassen des In- und Auslandes manche Anregung geschöpft. Noch mehr aber liess man sich von den Gesichtspunkten der praktischen Durchführbarkeit und Tragbarkeit leiten.

B. Richtlinien des Entwurfes.

Die legislatorische Aufgabe der Ordnung der Allgemeinverbindlicherklärung von kollektiven Willenserklärungen führte zu verschiedenen grundsätzlichen Fragen.

1. Als erste dieser Fragen stand im Vordergrund, ob sich die Vorlage auf die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen beschränken oder auf das Gebiet der Allgemeinverbindlicherklärung von Verbandsvereinbarungen und Verbandsbeschlüssen übergreifen solle. Es hätte nahegelegen, der Vorlage einen solch weitreichenden Umfang zu geben, und ein derartiges Vorgehen wurde denn auch ernstlich in Erwägung gezogen. Wenn man sich schliesslich dahin entschied, für einmal nur die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen zu ordnen, so sprachen hiefür nicht zuletzt Gründe technischer Natur. Eine gleiche Regelung für Verbandsvereinbarungen und -beschlüsse einzuführen, ist nach verschiedenen Seiten hin schwieriger als die Aufgabe, die der Bundesrat sich mit dem hier vorliegenden Entwurf stellte. Es soll mit der Vorlage und ihrem Vorstoss auf das Terrain der Allgemeinverbindlicherklärung einmal ein Versuch gemacht werden,

der die Sammlung praktischer Erfahrungen ermöglicht. Die Frage der Allgemeinverbindlicherklärung von Verbandsvereinbarungen und -beschlüssen ist rechtlich nicht genügend abgeklärt und muss daher zurückgestellt werden.

2. Wir hatten uns sodann mit der Frage der rechtlichen Grundlage des Beschlussesentwurfes auseinanderzusetzen.

Wie bereits angeführt, ist die Institution der Allgemeinverbindlichkeit in dem mit den übrigen revidierten Wirtschaftsartikeln der Volksabstimmung harrenden Art. 31ter der Bundesverfassung vorgesehen. Da diese verfassungsmässige Grundlage bis auf weiteres noch nicht Rechtskraft hat, musste nach andern Grundlagen gesucht werden.

Der beiliegende Entwurf zu einem Bundesbeschluss stützt sich auf die Artikel 64 und 34ter der Bundesverfassung, also auf die Zivilrechtshoheit des Bundes und auf den sogenannten Gewerbeartikel. Dass insbesondere der Art. 64 mit Fug herangezogen werden darf, geht aus den erwähnten bundesgerichtlichen Entscheidungen hervor. Wir haben es bei der Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen in erster Linie um die Ausweitung der im Obligationenrecht niedergelegten, einstweilen sehr kurz gehaltenen Kodifikation des Gesamtarbeitsvertragsrechts zu tun. Uebrigens beruhte auch das Bundesgesetz vom 27. Juni 1919 betreffend die Ordnung des Arbeitsverhältnisses auf den Art. 34ter und 64. Nachdem diese Verfassungsbestimmungenn bereits für eine Reihe in Kraft bestehender Gesetzeserlasse, welche die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen ausdrücklich vorsehen, als rechtliche Grundlage unbestritten in Anspruch genommen worden sind, können sie ohne Bedenken auch für den vorliegenden Entwurf als ausreichende verfassungsmässige Grundlage betrachtet werden.

Der Sachlage entsprechend, schlagen wir vor, den Beschluss als dringlich zu erklären. Er soll ja insbesondere dazu beitragen, während den gegenwärtigen ausserordentlichen Zeitverhältnissen den Arbeitsfrieden zu erhalten.

3. Von den grundsätzlichen Fragen ist weiter diejenige zu erörtern, ob die Regelung dem Obligationenrecht, d. h. dessen Titel über den Dienstvertrag einzuverleiben sei. In dem hier vorliegenden Entwurf ist dieser Weg nicht beschritten worden. Eine unmittelbare Verbindung mit dem Obligationenrecht erscheint nicht als wünschbar, weil einmal die Gültigkeitsdauer der neuen Regelung befristet werden soll, anderseits mit der Inangriffnahme einer Ergänzung der Dienstvertragsbestimmungen des Obligationenrechts fast zwangsläufig auch andere legislatorische Probleme auf diesem Gebiete in Fluss kämen. Es ist klar, dass über den Weg der Revision des Obligationenrechts die hier vorgesehene Regelung nur verzögert würde. Unter diesen Verhältnissen erwies sich als gangbarster Weg die Ausarbeitung eines Sondererlasses. Uebrigens ist auch im Ausland die Materie weitaus überwiegend der Spezial-

gesetzgebung zugewiesen worden. Von der gleichen Auffassung haben wir uns bei der Regelung des Anstellungsverhältnisses der Handelsreisenden leiten lassen, für welche ebenfalls dem Erlass eines Spezialgesetzes der Vorzug gegeben wurde.

Im Hinblick auf den Umstand, dass die Lösung durch Sondererlass sich aufdrängt, erscheint es geboten, in diesen Erlass einzig solche Bestimmungen aufzunehmen, die für die Erreichung des gesteckten Zieles unerlässlich sind. Man hat sich dabei gefragt, ob nicht die Gelegenheit benützt werden sollte, um den Entwurf auch mit gewissen Bestimmungen über die Gesamtarbeitsverträge als solche auszustatten und ihm überdies noch einige Vorschriften über das Verbandsrecht, d. h. insbesondere über die Verbandsfähigkeit und die statutarischen Voraussetzungen zum Abschluss von Gesamtarbeitsverträgen durch die Verbände, aufzunehmen. Wie aus Anhang I und III hervorgeht, hatten das Genfer und Neuenburger Gesetz (Art. 2 bzw. Art. 6) gewisse Vorschriften über den Inhalt der Verträge gebracht. Nach reiflicher Ueberlegung ist man davon abgekommen, hierüber eine Sonderregelung zu treffen. Es haben daher hier die gemeinrechtlichen Bestimmungen Geltung. Der Entwurf enthält ausschliesslich Bestimmungen, welche die Allgemeinverbindlicherklärung selbst betreffen. Er geht also auch in dieser Beziehung viel weniger weit als das Genfer Gesetz (Anhang I), das noch die Möglichkeit des Erlasses unabdingbarer Normalarbeitsverträge (Art. 5) schuf und die obligatorische Schiedsgerichtsbarkeit bei Kollektivkonflikten vorsah (Art. 6).

4. Von erheblicher grundsätzlicher Bedeutung ist sodann die Frage, ob die Allgemeinverbindlicherklärung nur der Bundesbehörde vorbehalten bleibt, oder ob und nach welchen Gesichtspunkten hier auch den Kantonen gewisse Kompetenzen eingeräumt werden sollen.

Dass bei einzelnen Kantonen ein aktives Betätigungsinteresse auf diesem Gebiet besteht, ergibt sich aus den in Abschnitt A, Ziffer 3, gemachten Angaben. Es wiederholt sich hier die Erscheinung, dass eine neue Institution in gewissen Kantonen Wurzel geschlagen hat und dann in das Bundesrecht übergeführt werden soll. Nun bestehen allerdings Bedenken, dass durch kantonale Allgemeinverbindlicherklärungen die Aufteilung des einheitlichen schweizerischen Wirtschaftsgebietes begünstigt werden könnte und dass die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen die zivilrechtliche Rechtseinheit zerstöre. Diese Bedenken sind in der Tat keineswegs leicht zu nehmen. Es kann sich zum vorneherein nicht darum handeln, einen so weitgehenden Einbruch in die Zivilrechtshoheit des Bundes zuzulassen, dass die Kantone vorbehaltlos und in völliger Unabhängigkeit von der Institution der Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen Gebrauch machen. Anderseits kann man die Kantone auf diesem Gebiete nicht gänzlich auf die Seite stellen. Die Betätigungsmöglichkeiten der Kantone waren und sind im Bereiche des Arbeitsrechtes

sehr ausgedehnt. Der Vollzug der Arbeiterschutzgesetze des Bundes ist ihnen, unter Oberaufsicht des Bundes, überlassen; sie können, soweit solche Gesetze nicht bestehen, im Arbeiterschutz nach wie vor gesetzgeberisch vorgehen. Ferner ist die Regelung des Einigungswesens und der Arbeitsgerichtsbarkeit ihnen überantwortet. Auch sind die Kantone auf Grund des Obligationenrechts, Art. 324, ohne weiteres befugt, Normalarbeitsverträge aufzusetzen. Man bleibt auf dieser Linie, wenn man ihnen auch im Rahmen der Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen gewisse Befugnisse gibt, in einer Weise immerhin, durch welche die Interessen des Bundes gewahrt bleiben. Es ist in diesem Zusammenhang darauf aufmerksam zu machen, dass auch in rev. Art. 31ter BV. Abs. 2 davon ausgegangen wird, dass nicht nur der Bund, sondern auch die Kantone sich des Instrumentes der Allgemeinverbindlicherklärung bedienen können.

Von Obigem abgesehen ist schon hier darauf hinzuweisen, dass die Vorlage befristet ist (siehe Art. 26 Abs.1) und ihr somit naturgemäss die Aufgabe zukommt, es zu ermöglichen, dass während einer Probezeit Erfahrungen für die künftige Gesetzgebung gesammelt werden können. Es ist daher nicht unangebracht, während dieser Probezeit die Allgemeinverbindlicherklärung in einem gewissen Sinne zu erleichtern, was dadurch geschehen kann, dass man die Kantone, die auf diesem Gebiet zum Teil initiativ vorgegangen sind, mit gewissen Befugnissen ausstattet. Durch das in Art. 4 vorgesehene Genehmigungsrecht bleibt es trotzdem völlig in der Hand der Zentralbehörde, darüber zu wachen, dass durch etwaige kantonale Allgemeinverbindlicherklärungen die gesamtschweizerischen Belange in keiner Weise verletzt werden. Infolge der Ueberprüfung jedes Entscheides der Kantone durch die Bundesbehörde kann unbedenklich der Versuch gemacht werrden, auf diesem Gebiet die Kantone unter gewissen Voraussetzungen zur Mitwirkung heranzuziehen.

5. Zum Umfang des Beschlussesentwurfes ist zu sagen, dass er absichtlich kurz gehalten ist, in der Meinung, dass es die Bundesversammlung dem Bundesrat überlassen wird, alle Ausführungsbestimmungen auf dem Verordnungswege zu regeln.

In seinem System ist der Entwurf so einfach wie möglich aufgebaut. Die allgemeinen Voraussetzungen der Allgemeinverbindlicherklärung sind an den Anfang gesetzt, worauf die Verfahrensbestimmungen kommen, denen sich die Vorschriften betreffend den Entscheid über die Allgemeinverbindlicherklärung anschliessen. Es folgen Grundsätze über die Wirkungen der Allgemeinverbindlicherklärung, dann Vorschriften über die Ausserkraftsetzung, Aenderung, Ausdehnung oder Verlängerung der allgemeinverbindlich erklärten Bestimmungen. Am Schlusse sind noch Strafbestimmungen einige Grundsätze über die Zuständigkeiten bei Streitigkeiten und Inkrafttretensvorschriften zu finden.

6. Ein Wort ist noch beizufügen über den Rechtscharakter der Allgemeinverbindlicherklärung.

Der rechtliche Charakter der Allgemeinverbindlicherklärung ist umstritten. Allgemeinverbindliche Verträge sind durch zwei Elemente bestimmt: durch den rechtsgeschäftlichen Willen des Verbandes bzw. der Kollektivvertragsparteien und durch die Verfügung einer Behörde, welche gestützt auf einen ermächtigenden Rechtssatz diesem Privatwillen die Geltung objektiven Rechts auch für Aussenseiter verleiht. Die Verfügung, durch welche die Allgemeinverbindlicherklärung ausgesprochen wird, ist ein Verwaltungsakt, dem jedoch ähnliche Wirkungen wie einer Rechtsverordnung zukommen. Je nachdem das Schwergewicht auf den Vertrag oder die behördliche Verfügung gelegt wird, hat die Rechtswissenschaft entsprechende Konstruktionen entwickelt. Es sind hier die Gesetzestheorie und die Vertragstheorie zu nennen. Die verschiedenen Theorien, von denen keine vollständig zu befriedigen vermag, bringen im Grunde nur zum Ausdruck, dass die Allgemeinverbindlicherklärung ein neues Verfahren der Rechtsetzung ist, das sich weder der zivilistischen noch der publizistischen Begriffswelt restlos einfügen lässt.

Der Gesetzgeber kann diesen dogmatischen Streit auf sich beruhen lassen. Man hat sich bei der Ausarbeitung der Vorlage denn auch nicht von vorgefassten theoretischen Lehrmeinungen, sondern von dem Bedürfnis nach einer einfachen, klaren, dem Bestreben nach Rechtssicherheit genügenden und praktischen Ausgestaltung des Institutes leiten lassen.

7. Mit Nachdruck sei betont, dass von der Vorlage, nach erfolgter Annahme, in zurückhaltender Weise und nur nach sorgfältiger Prüfung Gebrauch gemacht werden soll. Es ist nicht daran gedacht, das bisherige System der Rechtsetzung aufzuheben; der Schaffung objektiver Rechtsnormen auf dem normalen Gesetzgebungswege soll auch im Gebiete des Arbeitsrechtes nach wie vor die Prärogative gehören. Die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen soll nur in Wirtschaftszweigen zur Anwendung gelangen, in denen bei Arbeitgebern sowohl als Arbeitnehmern dafür ein Bedürfnis besteht.