Zeitschrift: Gewerkschaftliche Rundschau : Vierteljahresschrift des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes

Herausgeber: Schweizerischer Gewerkschaftsbund

Band: 46 (1954)

Heft: 4

Artikel: Die Schweiz und die Uebereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation

Autor: Berenstein, A.

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-353635

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: 12.07.2025

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

Die Schweiz und die Uebereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation

In seinem Bericht vom 18. Dezember 1953 über die 35. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz [1] behandelt der Bundesrat wie üblich die im Vorjahr von der Konferenz angenommenen Uebereinkommen und Empfehlungen. Diese Prüfung wird durch Art. 19, Abs. 5 und 6, der Verfassung der Internationalen Arbeitsorganisation vorgeschrieben, wonach die von der Konferenz angenommenen Uebereinkommen und Empfehlungen spätestens innerhalb von 18 Monaten nach Schluß der Tagung der zur Entscheidung berufenen Stelle oder den zur Entscheidung berufenen Stellen zum Zwecke der Verwirklichung durch die Gesetzgebung oder zwecks sonstiger Maßnahmen zu unterbreiten sind.

Die Internationale Arbeitskonferenz hat im Verlaufe ihrer Tagung im Jahre 1952 drei Uebereinkommen und drei Empfehlungen angenommen: die Uebereinkommen über den bezahlten Urlaub in der Landwirtschaft, über die Mindestnormen der Sozialen Sicherheit und über den Mutterschutz; von den Empfehlungen beziehen sich deren zwei auf Gegenstände, die bereits in Uebereinkommen behandelt sind, nämlich auf den bezahlten Urlaub in der Landwirtschaft und auf den Mutterschutz, während die dritte die Zusammenarbeit zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern im Bereich des Betriebs betrifft.

Der Bundesrat erklärt im genannten Bericht, daß keines der drei neuen Uebereinkommen von der Schweiz ratifiziert werden könne und daß keine der drei Empfehlungen zu besondern Maßnahmen seitens unseres Landes Anlaß gebe. Diese Erklärung stützt sich auf eine Untersuchung der von der Konferenz angenommenen Bestimmungen sowie auf deren Vergleich mit der geltenden schweizerischen Rechtsordnung.

Um die Begründetheit der Stellungnahme des Bundesrates zu überprüfen, soll im nachfolgenden in aller Kürze für jedes der drei an der Tagung von 1952 angenommenen Uebereinkommen auf den Vergleich zwischen der geltenden schweizerischen Gesetzgebung und den internationalen Bestimmungen eingetreten werden. Dagegen möchten wir davon absehen, auch die Empfehlungen zu überprüfen, da diese der Ratifikation nicht bedürfen.

1. Soziale Sicherheit

Unter den von der Konferenz angenommenen Uebereinkommen ist zweifellos das *Uebereinkommen (Nr. 102) über die Mindestnor-*

---

[1] «*Bundesblatt*», 1953, Band III, S. 981 ff.

men der Sozialen Sicherheit das bedeutsamste. Dieses Uebereinkommen bedeutet das Ergebnis jahrelanger Bemühungen im Schoße der Internationalen Arbeitsorganisation, die Anpassung der Gesetzgebung jedes Mitgliedstaates an die heutigen Auffassungen von der Sozialen Sicherheit zu fördern und die Völker über diese Auffassungen aufzuklären. An der Generalversammlung der Internationalen Vereinigung für Soziale Sicherheit, die im vergangenen September in Paris abgehalten wurde, erstattete Herr *E. Kaiser,* Chef der Sektion für Mathematik und Statistik des Bundesamtes für Sozialversicherung, einen Bericht, in dem er feststellte, das Uebereinkommen werde «wesentlich zur Klärung der Begriffe beitragen, damit der Gesetzgeber überall zu erkennen vermag, was zur Sozialen Sicherheit gehört und was nicht». Er betonte ferner, «das nächste Ziel der Sozialen Sicherheit sei die Verwirklichung des minimalen Schutzes, wie er im Uebereinkommen über die Mindestnormen verlangt wird, gleichgültig ob dieser Schutz nun auf dem Wege der staatlichen Gesetzgebung oder auf demjenigen der Entwicklung von privatrechtlichen Fürsorgeeinrichtungen geschaffen werde». Schließlich fügte Herr Kaiser in seinem Bericht an die Versammlung bei, das Uebereinkommen bedeute gleichzeitig «Muster, Maß und Motor der Sozialen Sicherheit», ebenso auch ein umfassendes Abbild des Geltungsbereiches der Sozialen Sicherheit, dank der weitherzigen Fassung, die es allen Staaten ermöglicht, dem Uebereinkommen beizutreten [2].

Es erscheint als selbstverständlich, daß die Schweiz, die in der Vergangenheit die internationale Arbeitsgesetzgebung am stärksten gefördert hat, der überstaatlichen Bewegung der Sozialen Sicherheit nicht fernbleiben sollte, die, zuerst vor allem durch den Beveridge-Plan angeregt, sich in der ganzen Welt entwickelt hat. Es gilt daher zu untersuchen, welches die Unterschiede zwischen dem internationalen Uebereinkommen und der schweizerischen Gesetzgebung sind, die nach der Auffassung des Bundesrates die Ratifikation des Uebereinkommens durch die Schweiz verhindern.

Zunächst sei festgehalten, daß jeder Staat, für welchen das Uebereinkommen gelten soll, auf seinem Gebiete die Bestimmungen über mindestens drei von den neun Zweigen der Sozialen Sicherheit anzuwenden hat, die im Uebereinkommen geordnet werden; diese neun Zweige sind die ärztliche Betreuung (Teil II des Uebereinkommens), das Krankengeld (Teil III), die Leistungen bei Arbeitslosigkeit (Teil IV), die Leistungen bei Alter (Teil V), die Leistungen bei Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten (Teil VI), die Familienleistungen (Teil VII), die Leistungen bei Mutterschaft (Teil VIII), die Leistungen bei Invalidität (Teil IX) und die Leistungen

---

[2] Bulletin der Internationalen Vereinigung für Soziale Sicherheit, Oktober 1953, S. 345—346.

an Hinterbliebene (Teil X). Von den vorgeschriebenen Zweigen ist mindestens einer der folgenden anzuwenden: Arbeitslosigkeit, Alter, Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten, Invalidität, Hinterbliebene (Art. 2, Lit. *a*, des Uebereinkommens).

a) Zur Frage der *ärztlichen Betreuung* stellt der Bundesrat fest, daß, wenn auch nicht nach dem Bundesgesetz, so doch nach den Statuten der Krankenkassen, die Leistungen an die Versicherten in den meisten Belangen den Anforderungen des Uebereinkommens entsprechen. Diese Anforderungen werden jedoch nicht erfüllt in bezug auf die Uebernahme der Krankenhauspflege durch die Kassen (Art. 10, Abs. 1). Die Leistungen der Krankenkassen umfassen die Krankenhauspflege nicht in der vom Uebereinkommen verlangten Zahl der Fälle, wonach die in Frage stehenden Leistungen an mindestens 50 Prozent aller Einwohner zu gewähren sind (Art. 9, Lit *c*). Vor allem aber können die Krankenkassen nicht garantieren, daß die Leistungen in jedem Einzelfall während mindestens 26 Wochen gewährt werden (Art. 12, Abs. 1), da nach den Kassenstatuten und nach Art. 13 des Kranken- und Unfallversicherungsgesetzes die ärztliche Betreuung nicht ohne weiteres für jeden Krankheitsfall, sondern für eine bestimmte Anzahl von Tagen im Verlauf einer Grundperiode zu gewähren ist.

b) Hinsichtlich des *Krankengeldes* ist die Ausgangslage dieselbe, in dem Sinne, daß die schweizerischen Krankenkassen eine Leistung von mindestens 26 Wochen Dauer im Einzelfall nicht ohne weiteres für jeden Krankheitsfall gewähren.

c) Zu den *Leistungen bei Arbeitslosigkeit* stellt der Bundesrat fest, daß die schweizerische Gesetzgebung in bezug auf die Leistungen den Anforderungen des Uebereinkommens genüge. Der Leistungsansatz beträgt beim Grenzlohn für die gelernten männlichen Arbeiter (6400 Fr. im Jahr) etwa 54 Prozent des Lohnes statt der 45 Prozent, die dem Typusempfänger (Mann mit Ehefrau und zwei Kindern) zu gewähren sind. Die Dauer der Leistung ist im Uebereinkommen auf mindestens 13 Wochen innerhalb einer Zeitspanne von 12 Monaten festgesetzt (Art. 24, Abs. 1, Lit. *a*), während nach dem Bundesgesetz vom 22. Juni 1951 über die Arbeitslosenversicherung (Art. 32) der Versicherte auf höchstens 90 volle Taggelder im Kalenderjahr Anspruch hat; die schweizerische Gesetzgebung entspricht also auch in diesem Punkt dem Uebereinkommen. Hingegen bemerkt der Bundesrat, daß für diesen Zweig der Sozialen Sicherheit die Ratifikation deshalb nicht möglich sei, weil die Zahl der geschützten Personen nicht genüge. Das Uebereinkommens (Art. 21) schreibt vor, daß die Arbeitslosenversicherung mindestens 50 Prozent aller Arbeitnehmer zu umfassen hat, während nach Angabe des Bundesrates von den in Betracht fallenden 1,6 Millionen Arbeit-

nehmern nur 600 000 gegen Arbeitslosigkeit versichert sind. Man kann sich jedoch fragen, ob in diesem Punkt die ablehnende Stellungnahme des Bundesrates wirklich begründet sei. In seiner Vernehmlassung zum Entwurf des Uebereinkommens an das Internationale Arbeitsamt vor der 35. Tagung hatte der Bundesrat vorgeschlagen, in das Uebereinkommen eine Definition des Ausdruckes « Arbeitnehmer » mit folgendem Wortlaut einzufügen: «Der Ausdruck ‚Arbeitnehmer' bedeutet einen Unselbständigerwerbenden, der eine regelmäßige entgeltliche Tätigkeit als Hauptberuf ausübt.» Der Bundesrat bemerkte anschließend, im Fall der Annahme seines Vorschlages «könnte der Ansatz von 50 Prozent unter Umständen erreicht werden, sogar auf fakultativer Basis wie bei der schweizerischen Arbeitslosenversicherung» [3]. Das Internationale Arbeitsamt lehnte in seinem Bericht an die Konferenz den schweizerischen Vorschlag ab mit der Begründung, «es wäre außerordentlich schwierig, darüber bestimmte, auf alle Staaten anwendbare Vorschriften aufzustellen, und *es scheine, daß diese Frage von der einzelstaatlichen Gesetzgebung zu entscheiden sei*» [4].

Der schweizerischen Regierung ist damit Genugtuung widerfahren, und es steht ihr frei, den Begriff «Arbeitnehmer» in dem von ihr vorgeschlagenen Sinn auszulegen. Personen, die nur nebenberuflich als Arbeitnehmer tätig sind und damit grundsätzlich von der schweizerischen Arbeitslosenversicherung ausgeschlossen werden (Art. 13, Abs. 2, des Bundesgesetzes und Art. 2 der zugehörigen Verordnung), können bei der Berechnung der Zahl der Arbeitnehmer unberücksichtigt bleiben. Uns scheint daher, es wäre möglich, anzuerkennen, daß die schweizerische Gesetzgebung für diesen Zweig der Sozialen Sicherheit die Anforderungen des Uebereinkommens erfüllt. Auf jeden Fall finden sich diese Anforderungen in höherem Maße erfüllt als diejenigen des Uebereinkommens von 1934 über die Arbeitslosigkeit, das von der Schweiz ratifiziert worden ist; wir erinnern daran, daß gemäß Art. 11 des letztgenannten Uebereinkommens die Bezugsdauer «ordentlicherweise 156 Arbeitstage im Jahr nicht unterschreiten soll», wogegen sie in der Schweiz, wie bemerkt, nur 90 Tage beträgt!

d) Was die *Leistungen bei Alter* betrifft, so erfüllt die schweizerische Gesetzgebung offensichtlich die Voraussetzungen des Uebereinkommens in bezug auf den Kreis der geschützten Personen, werden doch alle in der Schweiz wohnhaften oder erwerbstätigen Personen von der Altersversicherung erfaßt. Dagegen stellt der Bundesrat fest, daß die vorgeschriebene Höhe der Rente nicht erreicht wird. Nach dem Uebereinkommen hat die Ehepaar-Altersrente eines

---

[3] *Internationale Arbeitskonferenz,* 35. Tagung, Bericht V*a* (2), S. 67.
[4] *Internationale Arbeitskonferenz,* 35. Tagung, Bericht V*a* (2), S. 76.

Leistungsempfängers, dessen früherer Verdienst dem Lohn eines gelernten männlichen Arbeiters entsprach, 40 Prozent dieses Verdienstes zu betragen.

Wird der Lohn des gelernten männlichen Arbeiters, wie der Bundesrat annimmt, gemäß Art. 65, Abs. 6, Lit. *d*, des Uebereinkommens auf 6400 Fr. im Jahr angesetzt (wonach der Lohn des gelernten Arbeiters mit 125 Prozent des Durchschnittsverdienstes in Rechnung gestellt werden kann), so ist festzustellen, daß nach der Rententabelle des Bundesamtes für Sozialversicherung vom Oktober 1953 diesem Lohn ein Jahresbeitrag von 270 Fr. und eine Vollrente von 2304 Fr. entspricht, was einem Ansatz von 36 Prozent des Lohnes gleichkommt, statt dem im Uebereinkommen vorgesehenen Mindestansatz von 40 Prozent. Der Bundesrat, der diesen Ansatz mit 35 Prozent angibt, bemerkt in seinem Bericht:

> Diese Methode, welche die ungekürzte volle Ehepaar-Altersrente in Rechnung stellt, ist jedoch nur unter Zugrundelegung von Art. 29, Abs. 1, Lit. *b*, des Uebereinkommens möglich, welcher für Versicherungssysteme gilt, bei denen die Rentenberechnung grundsätzlich auf die gesamte berufliche Laufbahn eines Versicherten abstellt, was bei der Eidgenössischen Alters- und Hinterlassenenversicherung zweifellos zutrifft. Nichts steht jedoch im Wege, die gleiche AHV als System gemäß Art. 29, Abs. 1, Lit. *a*, bzw. Abs. 3 oder 4, des Uebereinkommens zu betrachten, bei welchem die Leistungen nach einer dreißig-, bzw. zehn- oder zwanzigjährigen effektiven Beitragszeit bemessen werden. Dann müßten allerdings die gekürzten Rentenskalen 30/45, bzw. 10/45 oder 20/45 in Rechnung gestellt werden. Das Ergebnis wäre dann noch ungünstiger als bei der Methode gemäß Abs. 1, Lit. *b*, trotzdem bei den zwei letzterwähnten Skalen nur Prozentsätze von 30, bzw. 35 erreicht werden müßten.

Diese Feststellungen treffen durchaus zu, doch ist zu bemerken, daß sie sich auf die Lage beziehen, die im Jahre *1993*, also 45 Jahre nach dem Inkrafttreten der schweizerischen Altersversicherung bestehen wird. Theoretisch müssen sie in jenem Zeitpunkt zutreffen, aber wer könnte sich vermessen, heute schon vorauszusehen, welche Rentenbeträge die Altersversicherung im Jahre 1993 an die Versicherten ausrichten wird? Es scheint uns möglich, in geziemender Bescheidenheit eine nähere Zukunft ins Auge zu fassen und sich mit einer Untersuchung der Lage zu begnügen, die von heute hinweg bis zum Jahre 1968 besteht, das heißt bis zum Zeitpunkt, in welchem die Altersversicherung erstmals Vollrenten ausrichten wird. Im Jahre 1968 werden die 65jährigen während 20 voller Jahre Beiträge entrichtet haben. Gemäß Art. 29, Abs. 4, des Uebereinkommens soll die Rente für einen Typusempfänger, der den Lohn eines gelernten männlichen Arbeiters erreicht hat, nach 20 Beitragsjahren *35 Prozent* dieses Lohnes betragen. Wie soeben bemerkt, wird aber die ungekürzte volle Ehepaar-Altersrente für einen Versicherten,

der den Lohn eines gelernten Arbeiters erreicht hat, unter im übrigen gleichen Voraussetzungen *36 Prozent* dieses Lohnes betragen, und zwar bereits vom Jahre 1968 hinweg. Der Ansatz von 35 Prozent wird auch noch im folgenden Jahr, das heißt im Jahre 1969, erreicht für einen anspruchsberechtigten Versicherten nach vollen 20 Beitragsjahren (Skala der gekürzten Renten 20/21). Die Anforderungen des Uebereinkommens sind ebenfalls erfüllt für die Jahre vor 1968, da eine gekürzte Leistung nicht nur Versicherten mit 15 Beitragsjahren gewährt wird, wie es Art. 29, Abs. 2, verlangt, sondern bereits nach dem ersten vollen Beitragsjahr.

Die Schweiz wäre somit in der Lage, unter voller Beibehaltung der geltenden Rentenskala das Uebereinkommen über die Mindestnormen der Sozialen Sicherheit in bezug auf die Leistungen bei Alter zu ratifizieren. Gemäß Art. 79 des Uebereinkommens wird dieses zwölf Monate, nachdem die Ratifikationen zweier Mitglieder der Internationalen Arbeitsorganisation durch den Generaldirektor eingetragen worden sind, in Kraft treten; auf Grund von Art. 82 kann jedes Mitglied, das dieses Uebereinkommen ratifiziert hat, dasselbe nach Ablauf von 10 Jahren, gerechnet von dem Tag, an dem es zum erstenmal in Kraft getreten ist, kündigen, wobei die Wirkung der Kündigung ein Jahr nach der Eintragung eintritt. Da das Uebereinkommen Nr. 102 sehr wahrscheinlich in nächster Zukunft in Kraft treten wird, wird die Ratifikation gegebenfalls und vorausgesetzt, daß eine Anpassung der Renten der Altersversicherung vor diesem Zeitpunkt sich als unmöglich erweist, auf Ende 1969 gekündigt werden können.

e) Die Leistungen bei *Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten* gemäß Bundesgesetz über die Kranken- und Unfallversicherung entsprechen, wie der Bundesrat zugibt, vollauf den Bestimmungen des Uebereinkommens. Die Zahl der Versicherten beträgt etwa 1 Million Personen, also mehr als die gemäß Art. 33, Lit. *a*, des Uebereinkommens geforderten 50 Prozent aller Arbeitnehmer. Die Höhe des Krankengeldes (80 Lohnprozente), der Invalidenrente (70 Prozent) und der Hinterlassenenrente (60 Prozent für eine Witwe mit zwei Kindern) übersteigt ebenfalls die im Uebereinkommen geforderten Mindestansätze (50 bzw. 50 bzw. 40 Prozent).

f) Was dagegen die *Familienleistungen* betrifft, so entspricht die geltende schweizerische Gesetzgebung zweifellos nicht den Anforderungen des Uebereinkommens. Der Bundesrat bemerkt, daß auf diesem Gebiete einzig das Bundesgesetz vom 20. Juni 1952 über die Familienzulagen für landwirtschaftliche Arbeitnehmer und Bergbauern besteht, von dem grundsätzlich nur 200 000 Personen, das heißt 4 Prozent der Wohnbevölkerung, erfaßt werden, wogegen nach dem Uebereinkommen der Kreis der geschützten Personen mindestens 20 Prozent aller Einwohner (oder 50 Prozent aller Ar-

beitnehmer) umfassen soll. Ohne Zweifel — und abgesehen von den kantonalen Gesetzen über Familienzulagen — wird man zu den Landwirten, die der Bundesrat allein erwähnt, die Beamten, Angestellten und Arbeiter der Eidgenossenschaft hinzurechnen können, denen auf Grund von Art. 43 des Bundesgesetzes über das Dienstverhältnis der Bundesbeamten und der entsprechenden Bestimmungen der Angestelltenordnung sowie der Lohnordnungen I und II Familienzulagen ausgerichtet werden. Auch damit wird aber der im Uebereinkommen vorgesehene Mindestprozentsatz nicht erreicht. Im übrigen sind die im Bundesgesetz von 1952 vorgesehenen Leistungen (9 Fr. im Monat für jedes Kind) wesentlich niedriger als die Ansätze gemäß Art. 44, Lit. *a*, des Uebereinkommens (3 Prozent des Lohns eines ungelernten Arbeiters, also in der Schweiz 3 Prozent des Jahreslohns von 5700 Fr., was mehr als 14 Fr. im Monat für jedes Kind ausmacht).

g) Für die *Leistungen bei Mutterschaft* ist die Ausgangslage im wesentlichen dieselbe. Der Bericht des Bundesrates anerkennt, daß «die Zahl der geschützten Personen den in Art. 48, Lit. *b*, des Uebereinkommens aufgestellten Anforderungen wohl genügen dürfte», wonach der Kreis der geschützten Personen vor allem die Frauen in Gruppen der erwerbstätigen Bevölkerung zu umfassen hat, die insgesamt mindestens 20 Prozent aller Einwohner bilden. Aber er stellt fest, daß die von den Krankenkassen auf Grund ihrer Statuten tatsächlich gewährten Leistungen in den meisten Fällen den Anforderungen des Uebereinkommens nicht genügen. Nach den Ausführungen des Bundesrates darf gemäß Art. 6 und 48 des Uebereinkommens die Versicherung des Verdienstentganges infolge von Schwangerschaft und Niederkunft sowie ihren Folgen nicht freiwillig, sondern sie muß obligatorisch sein, während nach schweizerischem Recht eine solche Zwangsversicherung nicht besteht. Wie der Bundesrat übrigens bereits im Zusammenhang mit der ärztlichen Betreuung im allgemeinen bemerkte, kann die Frage der Ratifikation des Uebereinkommens betreffend den Zweig der Mutterschaftsversicherung erst nach Abschluß der Revision des KUVG weiter geprüft werden.

h) Die Frage der *Leistungen bei Invalidität* ist rasch gelöst, da zurzeit keine bundesrechtlichen Bestimmungen über die Invalidenversicherung bestehen. Wir beschränken uns auf den Hinweis, daß dieser Teil des Uebereinkommens ähnliche Vorschriften enthält wie für die Leistungen bei Alter, wobei immerhin die Wartezeit um die Hälfte gekürzt wird.

i) Was endlich die *Leistungen an Hinterbliebene* betrifft, so hält der Bundesrat fest, «das Hindernis für eine Ratifikation liege in der unvollständigen Erfüllung der Mindestvorschriften bezüglich der

Leistungsansätze». Das Uebereinkommen sieht vor, daß die Leistung an die Witwe eines Typusempfängers mit zwei Kindern, dessen Verdienst den Lohn eines gelernten Arbeiters erreichte, grundsätzlich 40 Prozent des früheren Verdienstes betragen soll (Art. 62 und 65). Wie der Bundesrat ausführt, betragen die Witwenrente und zwei einfache Waisenrenten zusammen «durchschnittlich etwa 140 Prozent der einfachen Altersrente», da die Ehepaar-Altersrente, die auf 160 Prozent der einfachen Altersrente festgesetzt ist, wie erwähnt, um 40 Prozent unter dem Verdienst des Typusempfängers liegt, können die Witwenrente und die beiden Waisenrenten zusammen *erst recht* den Anforderungen des Uebereinkommens nicht genügen. Nach dem Alters- und Hinterlassenenversicherungsgesetz können diese Renten übrigens nur 120 Prozent der einfachen Altersrente erreichen, falls nämlich die Witwe beim Tod des Ehemannes das 40. Altersjahr noch nicht vollendet hat; in diesem Fall erhält sie eine Witwenrente von 60 Prozent der einfachen Altersrente und ihre beiden Kinder je eine Waisenrente von 30 Prozent (Art. 36 und 37 AHVG). Daraus ergibt sich, daß im Unterschied zu den Leistungen bei Alter die Mindestnormen des Uebereinkommens für die Leistungen an Hinterbliebene im Zeitpunkt des Inkrafttretens der Vollrenten, das heißt im Jahre 1968, nicht erfüllt sind, noch weniger vorher, da bei den Leistungen an Hinterbliebene der Mindestansatz von 40 Prozent des früheren Verdienstes nach dem Uebereinkommen bereits nach einer Wartezeit von 15 Jahren (also, wie bei den Leistungen bei Invalidität, nach einer gegenüber der Regelung für die Leistungen bei Alter um die Hälfte gekürzten Wartezeit) erreicht werden muß, das heißt nach dem System der schweizerischen Alters- und Hinterlassenenversicherung bereits im Jahre 1963. In diesem Zeitpunkte wird aber die schweizerische Alters- und Hinterlassenenversicherung noch keine Vollrenten, sondern erst Teilrenten an Witwen ausrichten. Die geforderten Mindestansätze werden übrigens selbst dann nicht erreicht, wenn man den Höchstansatz der Witwenrente berücksichtigt, der für Frauen gilt, die nach Vollendung des 60. Altersjahres verwitwen.

Das Uebereinkommen enthält ferner Bestimmungen über die *Gleichbehandlung der Einwohner fremder Staatszugehörigkeit* (Art. 68), die *Finanzierung* (Art. 71), die *Verwaltung* (Art. 72) und die *Rechtsprechung* (Art. 70). Der Bundesrat anerkennt, daß die schweizerische Gesetzgebung diesen Bestimmungen entspricht.

Wir gelangen zum Schluß, daß *die Schweiz auf Grund der geltenden Gesetzgebung in der Lage wäre, das Uebereinkommen über die Mindestnormen der Sozialen Sicherheit zu ratifizieren.* Die Ratifikation könnte sich auf die Teile IV (Leistungen bei Arbeitslosigkeit), V (Leistungen bei Alter) und VI (Leistungen bei Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten) beziehen; damit wäre die Vorschrift von Art. 2, Lit. *a*, des Uebereinkommens befolgt, wonach,

wie bereits erwähnt, jeder Staat, für den das Uebereinkommen gilt, die Bestimmungen über mindestens drei der neun Zweige anzuwenden hat; unter diesen drei muß sich mindestens einer der wesentlichen Zweige der Sozialen Sicherheit befinden. Die drei soeben erwähnten Zweige gehören nun aber gerade zu den fünf als wesentlich betrachteten Zweigen. Allerdings entspricht die zurzeit geltende schweizerische Gesetzgebung in bezug auf die Leistungen bei Alter der Mindestnorm der Sozialen Sicherheit nur für den Zeitraum bis zum Jahre 1969 sowie unter der Voraussetzung, daß die Löhne inzwischen keine entscheidenden Veränderungen erfahren. Im Verlaufe der ersten zehn Jahre muß die Schweiz die Gesetzgebung über die Leistungen bei Alter in dem Sinne verbessern, daß sie weiterhin der Mindestnorm entspricht; andernfalls wird sie gezwungen sein, entweder das Uebereinkommen als Ganzes zu kündigen oder zum mindesten den Teil V und diesen durch einen andern Teil ersetzen, in bezug auf welchen die schweizerische Gesetzgebung in jenem Zeitpunkt der Mindestnorm genügen wird. Ebenso werden die Leistungen verbessert werden müssen, wenn die Löhne inzwischen wesentlich steigen sollten.

Der Bundesrat erklärt in seinem Bericht, «es wäre an sich wünschbar, daß die Schweiz auch die Konvention über die Mindestnormen der Sozialen Sicherheit ratifizieren könnte». Er fügt aber bei, die Schweiz sei gegenwärtig nicht in der Lage, die Ratifikation vorzunehmen, da die Anforderungen des Uebereinkommens nicht vollständig erfüllt seien. Der tiefere Grund der Unmöglichkeit der Ratifikation liege nach seiner Auffassung darin, «daß das neue internationale Instrument allzusehr an den spezifisch schweizerischen Verhältnissen vorbeigeht». Ueber die Richtigkeit dieses Vorwurfes läßt sich jedoch streiten.

In Tat und Wahrheit hatte die schweizerische Regierung während der Vorbereitung des Uebereinkommens eine Haltung eingenommen, welche zur Annahme berechtigte, sie werde sich in verschiedenen Fragen, in welchen sie heute das Uebereinkommen als mit der schweizerischen Gesetzgebung unvereinbar erklärt, mit dem vorgeschlagenen Wortlaut einverstanden erklären. In der Stellungnahme an das Internationale Arbeitsamt zum Fragebogen vom Juni 1950 hat die schweizerische Regierung sogar ausdrücklich Gewicht darauf gelegt, daß die Mindestnorm wenigstens dem entsprechen sollte, was die einschlägigen frühern Uebereinkommen für jeden einzelnen Zweig der Sozialen Sicherheit vorsehen, ansonst die neue Konvention «einen Rückschritt gegenüber den Bestimmungen bedeuten würde, die in gewissen Fällen bereits vor einem Vierteljahrhundert angenommen worden waren» [5]. Daraus ergibt sich vor allem, daß die schweizerische Regierung die Begründetheit der Vorschriften

---

[5] *Internationale Arbeitskonferenz,* 34. Tagung, Bericht IV (2), S. 24.

des Uebereinkommens nicht in Abrede stellen kann, wonach die ärztliche Betreuung und das Krankengeld in jedem Einzelfall während mindestens 26 Wochen zu gewähren sind (Art. 12, Abs. 1, und Art. 18, Abs. 1), wurden doch diese Bestimmungen aus den Uebereinkommen Nr. 24, 25 und 56 über die Krankenversicherung übernommen, die in den Jahren 1927 und 1936 von der Internationalen Arbeitskonferenz beschlossen worden waren. Ueberdies hat die schweizerische Regierung, wenn sie auch eine andere Lösung für die ärztliche Betreuung vorschlug, ausdrücklich dem ursprünglichen Entwurf des Internationalen Arbeitsamtes betreffend die Gewährung der Sachleistungen während 26 Wochen in jedem Einzelfall ausdrücklich zugestimmt, indem sie bemerkte, daß «alle Staaten in der Lage sein sollten, die vorgesehenen Mindestdauern in bezug auf das Krankengeld anzunehmen» [6]. Die schweizerische Regierung kann auch die Richtigkeit der Bestimmung nicht bestreiten, wonach die ärztliche Betreuung, wenn erforderlich, die Krankenhauspflege zu umfassen hat (Art. 10, Abs. 1), da sie in ihrer Stellungnahme zum Fragebogen des Internationalen Arbeitsamtes ausführte, es sollte im Uebereinkommen festgelegt werden, daß bei Krankheit, Mutterschaft, Arbeitsunfall und Berufskrankheit zum mindesten die im Fragebogen erwähnten Leistungen zu gewähren seien, «ob diese Ordnung nun obligatorisch oder nur fakultativ sei. Es handelt sich dabei», so fuhr der Bundesrat fort, «um klassische Mindestnormen, die überall bereits vorgesehen sind, wo solche Ordnungen bestehen» [7].

Wenn das Internationale Arbeitsamt ferner vorschlug, wie es die Konferenz schließlich angenommen hat, daß alle Staaten das Uebereinkommen ratifizieren können, welche die Mindestnorm in drei Zweigen der Sozialen Sicherheit erfüllen, so hielt die schweizerische Regierung diesen Vorschlag für ungenügend: «*Um die Wirksamkeit des Uebereinkommens, die durch die Auswahl der Mindestnormen ohnehin beschränkt wird, nicht noch mehr herabzusetzen, halten wir dafür, es sollte von den Mitgliedstaaten verlangt werden, daß sie den Mindestnormen für vier Zweige entsprechen* [8].» Ebenso bemerkte der Bundesrat, daß in der Schweiz gewisse Zweige der Sozialen Sicherheit «zum mindesten in den wesentlichen Fragen der *höhern Norm* des Fragebogens entsprechen» [9] und nicht nur der Mindestnorm. Damals schien der Ratifikation des vorgesehenen Uebereinkommens durch die Schweiz nichts entgegenzustehen. Und es liegt auch auf der Hand, daß der Entwurf der Schlußfolgerungen, der der Konferenz an ihrer 34. Tagung unterbreitet wurde, vom

---

[6] *Internationale Arbeitskonferenz*, 34. Tagung, Bericht IV (2), S. 99.
[7] A. a. O., S. 68.
[8] A. a. O., S. 38.
[9] A. a. O., S. 119 ff.

Internationalen Arbeitsamt auf Grund der Stellungnahmen der Regierungen, darunter auch der schweizerischen, abgefaßt wurde. In der Folge wurde der Uebereinkommensentwurf des Internationalen Arbeitsamtes wiederum den Mitgliedstaaten unterbreitet, und die schweizerische Regierung hat gegenüber der vorgeschlagenen Ordnung lediglich Einwendungen in Detailfragen erhoben. In ihren Bemerkungen an das Amt [10] hat sie sozusagen keinen der wesentlichen Punkte aufgegriffen, die sie heute zum Antrag an die Bundesversammlung veranlassen, das Uebereinkommen nicht zu ratifizieren: Krankenhauspflege und Leistungsdauer in der Krankenversicherung, Leistungsansätze in der Altersversicherung. Mann kann daher seine Ueberraschung über die gegenwärtige Stellungnahme der schweizerischen Regierung nicht verhehlen, die zuerst die Bestimmungen des Uebereinkommens noch *verschärfen* wollte (indem sie, wie bemerkt, vorschlug, das Uebereinkommen könne nur ratifiziert werden, wenn mindestens vier Zweige der Sozialen Sicherheit den vorgesehenen Anforderungen genügen) und jetzt erklärt, die Schweiz könne das Uebereinkommen nicht ratifizieren, weil es den besondern schweizerischen Verhältnissen nicht genügend Rechnung trage. Es sei auch bemerkt, daß die schweizerischen Regierungsvertreter an der Konferenz *für* das Uebereinkommen stimmten, was wiederum zur Annahme berechtigte, die Regierung werde eine zustimmende Haltung einnehmen.

2. *Bezahlter Urlaub in der Landwirtschaft*

Das *Uebereinkommen (Nr. 101) über den bezahlten Urlaub in der Landwirtschaft* sieht vor, daß Arbeitnehmern in landwirtschaftlichen Betrieben nach einer gewissen Dauer ununterbrochenen Dienstes bei demselben Arbeitgeber ein bezahlter Jahresurlaub zu gewähren ist (Art. 1). Im übrigen steht es den Staaten frei, zu entscheiden, auf welche Weise dieser Grundsatz angewendet werden soll, vor allem über die Mindestdauer des Urlaubes und des ununterbrochenen Dienstes; gegebenenfalls kann die Regelung des bezahlten Urlaubs im Wege von Gesamtarbeitsverträgen gesichert werden.

In seinem Bericht an die Bundesversammlung bemerkt der Bundesrat, daß in der Schweiz der Ferienanspruch der landwirtschaftlichen Arbeitnehmer in den kantonalen Normalarbeitsverträgen geregelt ist und daß nach dem Inkrafttreten des Landwirtschaftsgesetzes solche Normalarbeitsverträge in allen Kantonen eingeführt werden müssen. Er fügt bei: «Trotz solcher Uebereinstimmung mit

---

[10] *Internationale Arbeitskonferenz*, 35. Tagung, Bericht V*a* (2), S. 64 ff.

den Normen des Uebereinkommens können wir dieses nicht ratifizieren, weil jene Normen schlechthin bindend sind, während Abweichungen von den Bestimmungen ohne weiteres möglich sind und es dazu lediglich der schriftlichen Form bedarf.»

Der Bundesrat scheint jedoch zu übersehen, daß die Gesetze verschiedener Kantone den Ferienanspruch der landwirtschaftlichen Arbeitnehmer zwingend vorschreiben. Solche Bestimmungen gelten in den Gesetzen der Kantone Basel-Stadt (vom 12. Februar 1948), Solothurn (vom 8. Dezember 1946), Genf (vom 18. Januar 1947), Glarus (vom 4. Mai 1947), Zug (vom 28. Oktober 1948), Basel-Land (vom 28. November 1949), Waadt (vom 19. Februar 1952) und Zürich (vom 5. Oktober 1952).

Der Ferienanspruch der landwirtschaftlichen Arbeitnehmer wird somit in der Schweiz nicht durch eidgenössisches, sondern durch kantonales Recht geregelt. Die schweizerische Regierung hätte daher Anlaß gehabt, Art. 19, Abs. 7, der Verfassung der Internationalen Arbeitsorganisation anzuwenden, der das Verfahren regelt, das in Bundesstaaten nach der Annahme eines Uebereinkommens durch die Internationale Arbeitskonferenz durchzuführen ist. Nach dieser Bestimmung (Art. 19, Abs. 7, Lit. *b*) gilt folgendes:

> *b.* Im Falle von Uebereinkommen und Empfehlungen, für welche die Bundesregierung nach dem geltenden Verfassungssystem eine Maßnahme der Gliedstaaten, der Provinzen oder der Kantone für eher angebracht erachtet, hat diese Regierung:
>
> *i)* Im Einklang mit ihrer Verfassung und den Verfassungen der von der Frage berührten Gliedstaaten, Provinzen oder Kantone wirksame Vereinbarungen zu treffen, damit diese Uebereinkommen oder Empfehlungen spätestens achtzehn Monate nach Schluß der Tagung der Konferenz den berufenen Stellen des Bundes, der Gliedstaaten, der Provinzen oder der Kantone unterbreitet werden im Hinblick auf den Erlaß von Maßnahmen gesetzgeberischer oder anderer Art;
>
> *ii)* vorbehältlich der Zustimmung der Regierungen der Gliedstaaten, der Provinzen oder der Kantone, Maßnahmen zur Veranstaltung eines regelmäßigen Meinungsaustausches zwischen den Bundesbehörden einerseits und den Behörden der Gliedstaaten, der Provinzen oder der Kantone anderseits zu treffen, um ein gemeinsames Vorgehen innerhalb des Bundesstaates herbeizuführen zur Verwirklichung der Bestimmungen dieser Uebereinkommen und Empfehlungen.

Da es sich im vorliegenden Falle, wie soeben bemerkt, um einen Gegenstand handelt, der nicht durch die eidgenössische, sondern durch die kantonale Gesetzgebung geordnet wird, und da die Eidgenossenschaft auch nicht beabsichtigt, auf diesem Gebiete zu legiferieren, hätte die schweizerische Regierung, um ihre Verpflichtungen aus der Verfassung der Internationalen Arbeitsorganisation zu erfüllen, das Uebereinkommen den Regierungen der Kantone

unterbreiten und sie ersuchen sollen, dasselbe den gesetzgebenden Behörden vorzulegen. Wir bedauern, daß der Bundesrat diese Verpflichtung nicht erfüllt hat.

3. *Mutterschutz*

Das *Uebereinkommen (Nr. 103) über den Mutterschutz* bedeutet nicht die erste Konvention auf diesem Gebiet, sondern eine Neufassung des Uebereinkommens (Nr. 3) über den Mutterschutz, das von der Internationalen Arbeitskonferenz im Jahre 1919 angenommen worden war. Im Uebereinkommen von 1919 war die Gewährung von Mutterschaftsurlaub, von Geldleistungen und unentgeltlicher ärztlicher Betreuung an Schwangere und Wöchnerinnen vorgesehen. Das neue Uebereinkommen erweitert die Ansprüche der geschützten Frau sowohl in bezug auf die Dauer des Urlaubes als auch in bezug auf den Umfang der Geld, und Naturalleistungen.

Der Bundesrat verkennt weder die Notwendigkeit, «den Mutterschutz auszubauen und diesen Ausbau zu beschleunigen», noch die Bedeutung des abgeänderten Uebereinkommens, das «mit seinen Forderungen die künftige Entwicklung der Mutterschutzgesetzgebung einem neuen gemeinsamen Ziel unterstellt ». Er stellt aber fest, daß in der Schweiz für die Krankenversicherung von Bundes wegen kein Obligatorium besteht, womit die Gewähr fehlt, daß die unselbständig erwerbstätigen Frauen, welche ihre Arbeit niederlegen müssen, die für den Fall der Niederkunft vorgesehenen Leistungen erhalten. Der Umfang und die Dauer der in den Statuten der Krankenkassen vorgesehenen Leistungen entsprechen ebenfalls nicht den Anforderungen des Uebereinkommens. Es liegt daher auf der Hand, daß die Schweiz auf Grund der geltenden Gesetzgebung nicht in der Lage ist, das Uebereinkommen zu ratifizieren. Aus denselben Gründen hat sie übrigens auch das Uebereinkommen von 1919 nicht ratifiziert.

*

Auf Grund der Prüfung der drei von der Internationalen Arbeitskonferenz an ihrer Tagung von 1952 angenommenen Uebereinkommen sowie der Einwendungen des Bundesrates gegen deren Ratifikation gelangen wir zum Schluß:

1. Daß die Schweiz auf Grund der geltenden Gesetzgebung in der Lage ist, das Uebereinkommen (Nr. 102) über die Mindestnormen der Sozialen Sicherheit zu ratifizieren, immerhin vorausgesetzt, daß die Gesetzgebung nötigenfalls später den neuen Anforderungen angepaßt und daß die Lage nach Ablauf der ersten zehn Jahre neu geprüft wird.

2. Daß die Schweiz zurzeit das Uebereinkommen (Nr. 101) über den bezahlten Urlaub in der Landwirtschaft nicht ratifizieren kann, daß aber das Uebereinkommen gemäß Art. 19, Abs. 1, der Verfassung der Internationalen Arbeitsorganisation den gesetzgebenden Behörden der Kantone unterbreitet werden sollte.

3. Daß die geltende Gesetzgebung der Schweiz nicht ermöglicht, das Uebereinkommen (Nr. 103) über den Mutterschutz (Neufassung 1952) zu ratifizieren; dies bedeutet jedoch selbstverständlich nicht, daß man sich auf diese Feststellung beschränken muß; vielmehr wird bei der bevorstehenden Revision des Kranken- und Unfallversicherungsgesetzes zu prüfen sein, auf welche Weise das Gesetz mit den — wie auch der Bundesrat zugibt — durchaus angemessenen Anforderungen des Uebereinkommens in Einklang gebracht werden kann.

Abschließend möchten wir bemerken, daß der Bundesrat im vorliegenden Bericht ebenso wie in andern Berichten über frühere Tagungen der Konferenz [11] vor allem die Gründe darlegt, aus welchen auf Grund der geltenden Gesetzgebung eine Ratifikation nicht möglich sei, wogegen er davon absieht, die erforderlichen Wege und Mittel zu finden, um die Gesetzgebung den internationalen Vorschriften anzupassen. Das internationale Arbeitsrecht wäre ohne Zweifel nur von kümmerlichem Wert, wenn die Ratifikationen lediglich dazu dienen würden, die Uebereinstimmung der einzelstaatlichen Gesetzgebung mit den Normen der Uebereinkommen festzustellen. Ganz im Gegenteil liegt die Bedeutung der internationalen Uebereinkommen und Empfehlungen darin, daß sie jedes Land anspornen sollen, seine Gesetzgebung unablässig den Anforderungen der Zeit anzupassen. Diese Normen sollten die Verwaltungsbehörden veranlassen, den gesetzgebenden Behörden so oft als möglich Entwürfe zur Verbesserung der Gesetzgebung im Sinne der internationalen Vorschriften vorzulegen oder zum mindesten dahingehende Vorarbeiten zu unternehmen.

Aus dem Bericht des Bundesrates geht leider nicht hervor, daß die Politik der schweizerischen Regierung in bezug auf die Prüfung der internationalen Arbeitsübereinkommen auf dieses Ziel gerichtet sei. Wir können dies einmal mehr nur bedauern.

A. Berenstein.

---

[11] Es sei uns gestattet, daran zu erinnern, daß wir uns veranlaßt sahen, die gleiche Bemerkung schon in einer Abhandlung vom Jahre 1950 («Revue syndicale suisse», S. 61 ff., Anm. 63) zum Bericht des Bundesrates über das Postulat Oltramare vorzubringen.