

Die Allgemeinverbindlichkeit in andern Ländern

Autor(en): **[s.n.]**

Objektyp: **Article**

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

Band (Jahr): **33 (1941)**

Heft 7

PDF erstellt am: **13.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-353039>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Die Allgemeinverbindlichkeit in andern Ländern.

Mit seinem Entwurf eines Bundesbeschlusses über die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen betritt der Bundesrat, wie er selber in seiner Botschaft hervorhebt, « nicht mehr gänzlich neues Neuland ». Soweit hierbei an die Schweiz gedacht ist, handelte es sich bei der Anwendung des Prinzips der Allgemeinverbindlicherklärung bisher freilich um sehr vereinzelte und dabei noch besonders gelagerte Fälle, wie dies beispielsweise auf den Bundesbeschluss betreffend staatliche Hilfeleistung für die schweizerische Stickereiindustrie ganz offensichtlich zutrifft. Um so weniger bildet die Allgemeinverbindlicherklärung Neuland für das Ausland. Man kann vielmehr feststellen, dass diese seit mehr oder weniger geraumer Zeit in allen Ländern, die dem Zuge der modernen industriellen Entwicklung gefolgt sind, fester Bestandteil der Gesetzgebung oder der gehandhabten Praxis geworden ist und dass die Schweiz mit der Annahme des zur Sprache stehenden Entwurfs also nur einen offensichtlichen Rückstand in der Gesetzgebung nachholen würde.

Die Frage der Allgemeinverbindlicherklärung musste sich ganz von selbst in dem Augenblick stellen, wo das Kollektivvertragswesen einmal Boden gefasst hatte. Denn alle vertraglichen Abmachungen entwickeln schon aus sich heraus die Neigung zur räumlichen Ausweitung ihres Anwendungsgebietes, weil nur dann der Vertragsinhalt als einigermaßen gesichert gelten kann. Und da die Ideallösung einer restlosen Organisierung auf beiden Seiten der Vertragspartner wohl nur in den seltensten Fällen erreichbar ist, so bot sich als einziger Weg zur Sicherung von Gesamtarbeitsverträgen die Zuhilfenahme der Regierungsbehörden und deren Ausstattung mit dem Recht, deren Wirkungsbereich auch auf solche Betriebe und Personen auszudehnen, die von den Vertragspartnern organisatorisch nicht erfasst sind.

So naheliegend und selbstverständlich dieser Ausweg rückblickend erscheint, so zögernd ist er beschritten worden. Niemand konnte sich anfänglich dafür begeistern. Die Unternehmer nicht, weil sie überhaupt eine Scheu vor kollektivvertraglichen Abmachungen mit der Arbeiterschaft hatten und wohl fürchteten, dass diese mit der Allgemeinverbindlicherklärung endgültig den Sieg davontragen werden, und die Gewerkschaften nicht, weil es ihnen bemüht erschien, nicht organisierte Arbeiter in den Genuss von Verbesserungen zu bringen, die oft genug nur die Frucht grosser gewerkschaftlicher Anstrengungen und entsprechender Opfer der organisierten Arbeiterschaft waren. Auch die Furcht, der Regierung ein zu grosses Mass an Kompetenzen einzuräumen, was unter Umständen für die Arbeiterschaft nachteilige Folgen

haben konnte, sprach eine Zeitlang mit. Man liebte es nicht, dass die Regierungen, auf deren Zusammensetzung die Arbeiterschaft früher doch so gut wie keinen Einfluss hatte, sich mehr als notwendig mit dieser Materie befassten, und zog es vielmehr vor, die Gestaltung und den Abschluss von Arbeitsverträgen der direkten eigenen Kraftmessung mit dem Unternehmertum zu überlassen.

In interessanter Weise ist die Klippe, vor die sowohl Unternehmer als Gewerkschaften auf diese Weise zu stehen kamen, im Mutterland der modernen Gewerkschaftsbewegung, in England, umschifft worden. Um das Prinzip der Vertrags-Freiwilligkeit zu wahren und doch die Gefahren zu bannen, die den Vertragsabmachungen von den nicht oder doch nur sehr schlecht organisierten Teilen der Industrie und des Gewerbes drohten, überliess man dieses Feld einfach dem Staat. Dieser sollte seine Macht einsetzen, um wenigstens eine Annäherung der Arbeitsbedingungen an die kollektivvertraglichen Bestimmungen herbeizuführen. Zunächst fand dieser Ruf nach staatlicher Intervention nur wenig Gehör. Das änderte sich, als der Staat selber ein unmittelbares Interesse an dem ungestörten Fortgang der Produktion und der Erhaltung des industriellen Friedens gewann, wie dies im Verlauf des vorletzten Weltkrieges der Fall war. Damals wurde durch die « Munitions of War Acts » das Prinzip der Freiwilligkeit durch das Prinzip der Zwangsfestsetzung der Lohn- und Arbeitsbedingungen bei gleichzeitiger Möglichkeit ersetzt, die Zwangstarife mit allgemeinverbindlichem Charakter zu versehen. Mit dem Ende des Krieges ging in England dann auch diese schiedsamtliche Zwangstarifizierung wieder zu Ende, aber offenbar aus der Befürchtung heraus, dass hierdurch zumindest in den schlecht organisierten Gewerben dem Chaos Tür und Tor geöffnet werden könnte, wurde der Arbeitsminister gleichzeitig ermächtigt, für diese öffentliche Ausschüsse zur Festsetzung von Mindestlöhnen mit Zwangscharakter zu errichten. Damit war also die Rückkehr zu dem Notbehelf der Vorkriegszeit vollzogen und das Prinzip der Vertragsfreiwilligkeit formell wieder hergestellt. Das Ergebnis war für die Gewerkschaften wenig beruhigend. Konnten diese vor 1914 der Regierung mit Recht vorwerfen, dass diese von den ihr erteilten Vollmachten zu wenig Gebrauch machte, so standen sie jetzt vor der Tatsache, dass die Regierung eher in den umgekehrten Fehler verfiel und durch eine zu hemmungslose Anwendung des Gesetzes die so ängstlich gewahrte Freiwilligkeit kollektivvertraglicher Abmachungen gefährdete. Erstreckten sich doch damals die also zustande gekommenen Zwangstarife auf nicht weniger als drei Millionen Arbeiter, während die freiwilligen Gesamtarbeitsverträge nur zweieinhalb Millionen Arbeiter umfassten. In der Folgezeit ist diese Art der staatlichen Intervention denn auch stark eingeschränkt und später durch ein Gesetz, das die Allgemeinverbindlicherklärung kollektivvertraglich festgesetzter Lohnsätze vorsieht, zwar nicht ersetzt, aber doch erweitert worden.

Das Prinzip der Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen, die sich auf dem Boden der Freiwilligkeit erheben, durch den Staat ist ferner in der Gesetzgebung folgender Länder vorgesehen: S ü d a f r i k a n i s c h e U n i o n (seit 1930), B r a s i l i e n (seit 1932), K a n a d a (seit 1934 und 1935), M e x i k o (seit 1931). In der T s c h e c h o s l o w a k e i gestattete eine Verfügung vom Jahre 1935 die Allgemeinverbindlicherklärung der Gesamtarbeitsverträge für die Textilindustrie, während für F r a n k r e i c h die Sozialgesetzgebung vom Jahre 1936 die Allgemeinverbindlicherklärung ohne Einschränkung vorsah. Auch in G r i e c h e n l a n d ist die Allgemeinverbindlichkeit seit 1935 Gegenstand der Gesetzgebung.

« In allen diesen Ländern », so stellt eine Erhebung des Internationalen Arbeitsamtes (Les Conventions Collectives, Genf, 1936) zusammenfassend fest, « ist das Verfahren zur Ausdehnung der Kollektivverträge auf Dritte von der Erfüllung verschiedener Bedingungen und Voraussetzungen abhängig, die in den Einzelheiten voneinander abweichen können, die aber im wesentlichen übereinstimmen und wie folgt zusammengefasst seien:

Die allen Systemen gemeinsame hauptsächliche Grundbedingung ist, dass der Kollektivvertrag, dessen Ausdehnung auf Dritte verlangt wird, auf seinem beruflichen und räumlichen Anwendungsgebiet bereits eine vorherrschende Bedeutung hat, sei es kraft der Personenzahl, die an ihm interessiert ist (50 bis 75 % der insgesamt interessierten Arbeitskräfte), sei es kraft der von ihm geregelten Materie, wie Löhne, Arbeitszeit usw.

Die Allgemeinverbindlicherklärung erfolgt nicht von Amtes wegen, sondern auf Antrag der Kontrahenten oder der Berufsorganisationen, also auf Initiative der Interessierten.

Um die Dritten von der beabsichtigten Massnahme zu verständigen und sie in die Lage zu versetzen, eventuell ihre Auffassungen und Einwände geltend zu machen, muss der Antrag auf Allgemeinverbindlicherklärung in den meisten Ländern veröffentlicht werden. Das Gesetz über die Publikation schreibt einen Termin vor, bis zu dem Einwände und Ablehnungen vorgebracht und angehört werden können.

Nach Ablauf des Termins spricht sich die zuständige Behörde über den Antrag auf Allgemeinverbindlicherklärung in voller Freiheit aus: sie kann dem Antrag stattgeben oder ihn verwerfen, ohne dass die Entscheidung angegriffen werden kann.

Die Allgemeinverbindlicherklärung kann nach gewissen Gesetzen den Kollektivvertrag ohne irgendwelche Aenderung ausdehnen oder auch Aenderungen hinsichtlich der Dauer anbringen, Ausnahmen zugunsten gewisser Unternehmungen vorsehen, die Revision nach einer bestimmten Frist und unter gewissen Bedingungen erlauben usw. Auch kann die Allgemeinverbindlicherklärung sich nur auf bestimmte Arbeitsbedingungen beziehen, in England beispiels-

weise auf die Löhne, in Kanada auf die Löhne und die Arbeitsbedingungen usw.

Das ist in kurzer Zusammenfassung das Verfahren, wie es in denjenigen Ländern eingehalten wird, in denen die Ausweitung des Geltungsbereiches von Kollektivverträgen fakultativ ist. In allen diesen Ländern beschreiten die beteiligten Parteien den vorgeesehenen Weg nicht nur ausnahmsweise, sondern in der Regel. Uebrigens sind eine ganze Reihe von Gesetzen, namentlich die Gesetze von Grossbritannien und von Kanada, ausdrücklich zu diesem Zwecke geschaffen. »

Neben der oben beschriebenen Methode gibt es eine zweite, die die Allgemeinverbindlicherklärung auf den Weg der Schlichtung und des Schiedsgerichts verweist. Dieser Methode bedienten sich das frühere Oesterreich (Gesetz vom 18. Dezember 1919) sowie Australien und Neuseeland. Eine dritte Methode endlich spricht die Allgemeinverbindlichkeit von Gesetzes wegen aus, wie dies für die Vereinigten Staaten von Nordamerika und unter gewissen Bedingungen auch für die Niederlande zutrifft.

Was die mit der Allgemeinverbindlicherklärung im Ausland gesammelten praktischen Erfahrungen angeht, so ist es nicht leicht, darüber ein Gesamturteil zu fällen. Einmal handelt es sich hierbei um eine Massnahme, an der eigentlich niemand eine ungeteilte Freude haben kann, da sie günstigstenfalls ein notwendiges Uebel darstellt, und dann war die Erfahrungszeit vielfach entweder zu kurz oder stand zu sehr unter dem Eindruck anderer Einwirkungen, wie Krise und Krieg, als dass die Bildung eines objektiven Urteils möglich ist. So kam die französische Sozialgesetzgebung vom Jahre 1936 überhaupt kaum richtig in Fluss. Immerhin ist bemerkenswert, dass im Herbst 1937 bereits 809 Anträge auf Allgemeinverbindlicherklärung bei einer Gesamtzahl von 5090 Kollektivverträgen vorlagen, die fast ausschliesslich von gewerkschaftlicher Seite gestellt worden sein müssen. Auch die Tatsache, dass das System der Allgemeinverbindlicherklärung gerade in sozial fortschrittlichen Ländern mehr und mehr Eingang fand, kann nur irgendwie zu ihren Gunsten sprechen. Dass die skandinavischen Staaten in dieser Reihe fehlen, hat nichts zu bedeuten. In diesen Ländern sind Arbeiter und Unternehmer nahezu hundertprozentig organisiert, womit sich eine Allgemeinverbindlicherklärung von Arbeitsverträgen ohnehin erübrigt.

Dasselbe gilt, wenn auch aus einem ganz andern Grunde, von den sogenannten totalitären Staaten, wie Italien und Deutschland. Hier ist der staatliche Einfluss auf die Arbeitsbedingungen derart überwältigend, dass von freien Vereinbarungen unmöglich mehr gesprochen werden kann. Ausserdem besteht in beiden Ländern das System der Zwangsorganisation, wodurch die restlose Zusammenfassung von Industrien und Gewerben sowohl auf der Seite der Unternehmer als der Arbeiter stets gegeben ist.

Ehe aber in Deutschland der Nationalsozialismus ans Ruder kam, spielte dort die Allgemeinverbindlicherklärung von Kollektivverträgen zeitweise eine sehr grosse und bedeutsame Rolle. Beispielsweise waren im Jahre 1923 mit Allgemeinverbindlichkeit ausgestattet: 83 von 127 Reichstarifverträgen sowie über 500 Orts- und rund 1200 Bezirkstarife. Schon wenige Jahre später vernahm man aber aus Gewerkschaftskreisen Klagen, die bedenklich stimmen mussten, wie etwa die folgende: « Auch die Allgemeinverbindlicherklärung wurde vielfach selbst dort abgelehnt, wo die überwiegende Bedeutung des Tarifvertrags unbestreitbar war. Die Folge war, dass das Versagen der Allgemeinverbindlicherklärung teilweise geradezu zu einem Auseinanderfallen der Arbeitgeberverbände führte. » (Jahrbuch des Allg. Deutschen Gewerkschaftsbundes, 1931.)

Die in dieser Feststellung mitschwingende Verärgerung ist nicht zu überhören. Sie war auch nur allzu berechtigt. Gerade zu jener Zeit hatte das Unternehmertum mit immer wachsendem Nachdruck die Forderung nach einer Auflockerung des Kollektivvertragsystems erhoben und die Abkehr der Regierungsbehörden von der bisherigen Praxis der Allgemeinverbindlicherklärung musste den Gewerkschaften darum die Gefahr signalisieren, dass die verlangte Auflockerung nicht zuletzt auf diese Weise verwirklicht werden sollte. Diese Gefahr war auch um so höher einzuschätzen, als der Mitgliederbestand der Gewerkschaften schon längst weit von jenem Höhepunkt abgesunken war, den er in den Jahren, die unmittelbar dem Umschwungsjahr 1918 folgten, erreicht hatte.

So könnte das deutsche Beispiel zeigen, dass mit der Allgemeinverbindlicherklärung von Arbeitsverträgen allein noch nichts für die Arbeiterschaft gewonnen und dass es entscheidend darauf ankommt, welchen Gebrauch davon zu machen eine Regierung willens ist. Eine objektive Bewertung des deutschen Beispiels kann aber auch nicht an den besonderen und gewissermassen einmaligen Verhältnissen vorübergehen, die für die Entwicklung Deutschlands auf dem Gebiete des Kollektivvertragswesens charakteristisch waren. Zunächst ist festzustellen, dass dieses relativ jungen Datums war. Zwar ist der erste Arbeitsvertrag, derjenige der Buchdrucker, in Deutschland schon lange vor dem Ausbruch des vorletzten Weltkrieges zustande gekommen, aber er war in Gewerkschaftskreisen selbst lange Zeit heftig umstritten, da viele darin eine Abkehr von dem Gedanken des Klassenkampfes erblickten, dem sich die Gewerkschaften in Deutschland verschrieben hatten. Um das zu verstehen, muss man sich vergegenwärtigen, dass das kaiserliche Deutschland noch ein halbabsolutistischer Staat war, auf dessen Führung die Arbeiterschaft nicht nur keinerlei Einfluss hatte, sondern in dem auch die öffentliche Meinung nicht ins Gewicht fiel. Unter solchen Umständen musste in der Arbeiterschaft geradezu die Auffassung entstehen, dass ihre Bewegung nur

auf Kampf gegen die herrschenden Mächte eingestellt sein konnte und dass selbst ein durch Kollektivvertrag herbeigeführter Arbeitsfrieden auf einen Kampfverzicht hinauslief, während er in Wirklichkeit eher eine Kampfpause darstellte. Die Gewerkschaften haben dann später diese Meinung korrigiert, aber ein erfolgreicher Ausbau des Kollektivvertragswesens scheiterte an der hartnäckigen Ablehnung des Unternehmertums, das darin eine Einschränkung seiner ängstlich gehüteten Hausherrenrechte erblickte. Bei diesem Zustand blieb es im wesentlichen bis zum Zusammenbruch der Monarchie und der Ausrufung der Republik. Die entscheidende Wendung ist durch jenes Abkommen gekennzeichnet, das am 15. November 1919 zwischen den Spitzen der Gewerkschaften und der Unternehmerverbände zustande kam und worin die Gewerkschaften als die berufensten Vertretungen der Arbeiterinteressen anerkannt wurden. Eine fast gleichzeitig erschienene Verordnung der Volksbeauftragten stattete die kollektiven Arbeitsverträge mit dem Charakter öffentlichen Rechts aus und ermächtigte den Arbeitsminister obendrein, diese auf Antrag eines der beiden Vertragspartner allgemeinverbindlich zu erklären.

Leider war Deutschland keine geruhsame Entwicklung auf dem so gelegten Fundament beschieden. Die Wirtschaft stürzte von einer Krise in die andere und auch politisch war die Lage alles andere als stabilisiert. Für die Gewerkschaften hatten die veränderten Verhältnisse zunächst zur Folge, dass sie nur allzusehr geneigt waren, dem Staat die weitestgehenden Einflüsse auf die Gestaltung der Arbeitsschutzgebung einzuräumen und ihn auch beim Abschluss von Arbeitsverträgen ein entscheidendes Wort mitsprechen zu lassen. Unversehens gelangte man so in Deutschland vom System der kollektivvertraglichen Freiwilligkeit zum System der staatlichen Zwangsschlichtung und Zwangstarifizierung, und als dann eines Tages die Hebel der Regierung der Arbeiterschaft entzogen und in die Hände des Bürgertums gelegt wurden, fand dieses alle Elemente vor, um nun nach seinen Interessen zu schalten und zu walten, ohne dass es in die Gesetzgebung eingzugreifen brauchte, und was bisher als Mittel zum sozialen Fortschritt diente, lieferte nun die willkommene Handhabe, der sozialen Reaktion Tür und Tor zu öffnen.

Mit diesen Erinnerungen soll keine Kritik an den deutschen Gewerkschaften verbunden sein. Ihre Auffrischung verfolgt nur den Zweck, vor falschen Analogien zu bewahren. Ein möglicher Hinweis auf die deutschen Erfahrungen mit der Allgemeinverbindlicherklärung ist darum nicht stichhaltig, weil die Gesamtumstände, unter denen sie gesammelt wurden, auch nicht entfernt einen Vergleich mit den Verhältnissen anderer Länder bestehen. Nicht nur erfolgte in Deutschland alles überstürzt, sondern es gebrach auch an Zeit, die Dinge reifen zu lassen. Endlich war das demokratische Regime viel zu jung, als dass sich feststehende Grundsätze und

Massstäbe, die als untrügliches Kriterium für Regierungsmassnahmen anzusehen waren, herausbilden konnten. Die ganze Atmosphäre war eben anders als in Ländern mit langer demokratischer Tradition.

Will man darum in der Schweiz Vergleiche ziehen, so wäre das deutsche Beispiel von vornherein auszuschalten und nur auf die Erfahrungen zu verweisen, die andere Länder mit gleicher oder ähnlicher historischer Entwicklung auf dem Gebiete der Allgemeinverbindlicherklärung gemacht haben. Diese aber sind bei noch so vorsichtiger Beurteilung so, dass sie wohl zur Nachahmung einladen.

Bundesbeschluss

über die

Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen.

Nachstehend geben wir den Entwurf eines Bundesbeschlusses über die Allgemeinverbindlichkeit von Gesamtarbeitsverträgen in der Fassung wieder, wie sie an den Ständerat gegangen ist, nachdem der Nationalrat mit 130 gegen 31 Stimmen in seiner Juni-Session beschlossen hatte, auf die Vorlage einzutreten. Der Ständerat wird sich in seiner Herbstsession damit befassen.

Die Bundesversammlung

der schweizerischen Eidgenossenschaft,

gestützt auf Art. 64 und 34ter der Bundesverfassung,

nach Einsicht einer Botschaft des Bundesrates vom 21. Mai 1941,

beschliesst:

I. Allgemeine Voraussetzungen der Allgemeinverbindlicherklärung.

Art. 1.

Vereinbarungen zwischen Verbänden der Arbeitgeber und Arbeitnehmer über Fragen des Arbeitsverhältnisses (Gesamtarbeitsverträge und ähnliche Abmachungen) können nach Massgabe der nachstehenden Vorschriften allgemeinverbindlich erklärt werden.

Art. 2.

¹ Die Allgemeinverbindlichkeit darf nur angeordnet werden, wenn dafür ein Bedürfnis besteht, und wenn die in Betracht fallenden Bestimmungen den betrieblichen und regionalen Verschiedenheiten angemessen Rechnung tragen, dem Gesamtinteresse nicht zuwiderlaufen sowie die Rechtsgleichheit und die Verbandsfreiheit nicht beeinträchtigen.

² Bestimmungen eines Gesamtarbeitsvertrages dürfen, unter dem Vorbehalt des Vorhandenseins besonderer Umstände, nur dann allgemeinverbindlich erklärt werden, wenn die Mehrzahl der Arbeitnehmer, die von der Allgemeinverbindlicherklärung erfasst werden sollen, sowie der Arbeitgeber, bei denen überdies die Mehrzahl aller in Frage kommenden Arbeitnehmer beschäftigt sein muss, durch den Vertrag gebunden oder mit den allgemeinverbindlich zu erklärenden Bestimmungen einverstanden sind. Die Zustimmung eines Verbandes gilt als Zustimmung der sämtlichen diesem Verbands angeschlossenen Mitglieder.