

Zeitschrift: Gewerkschaftliche Rundschau : Vierteljahresschrift des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes
Band: 71 (1979)
Heft: 5

Artikel: Die Arbeitnehmer in der künftigen Bundesverfassung
Autor: Tschudi, Hans Peter
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-354940>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. 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. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

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. [Voir Informations légales.](#)

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. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 09.11.2024

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

Monatsschrift
des Schweizerischen
Gewerkschaftsbundes

Heft 5
Mai 1979
71. Jahrgang

Zweimonatliche Beilage: «Bildungsarbeit»



Die Arbeitnehmer in der künftigen Bundesverfassung

Hans Peter Tschudi

Rund 90 Prozent der schweizerischen Bevölkerung sind Unselbständigerwerbende. Die überwiegende Mehrheit bestreitet ihren Lebensunterhalt aus einem Arbeitslohn; sie ist als Arbeitnehmer abhängig, dem Weisungsrecht eines Arbeitgebers unterworfen, in einen Betrieb eingegliedert und damit zwangsläufig von dessen Disziplin erfasst. Dass aus dieser wirtschaftlichen und sozialen Realität sich gesellschaftliche und politische Probleme ergeben, ist allgemein bekannt. Die Tatsache, dass die Arbeitnehmer keine einheitliche Masse, sondern eine vielfältig gegliederte Gruppe bilden – zwischen einem angestellten Generaldirektor eines multinationalen Unternehmens und einem Bauernknecht bestehen nur wenige Parallelen – vereinfacht die Situation nicht, schafft aber das Faktum der Abhängigkeit der Arbeitnehmer vom Willen fremder Menschen nicht aus der Welt. Die möglichst zweckmässige Lösung der «Arbeiterfrage» war schon im 19. Jahrhundert eine Grundaufgabe der Politik. Heute werden noch stärker von der rechtlichen und sozialen Stellung der Arbeitnehmer das Lebensglück der meisten Mitmenschen und die Zukunft des Staates bestimmt. Es ist darum selbstverständlich, dass die Verfassung diese Problematik regeln und eine feste, klare Grundlage für die Position der Arbeitnehmer in der Gesellschaft schaffen muss.

Die geltende Bundesverfassung

Mit der ursprünglichen Bundesverfassung von 1848 wurden der eidgenössische Bundesstaat verwirklicht und ein zweckmässiger Ausgleich zwischen Bund und Kantonen gefunden.

Man lebte noch in der Euphorie des jungen Wirtschaftsliberalismus,

so dass man sich der sozialen Aufgaben gar nicht Gewähr wurde. Die revidierte Bundesverfassung von 1874 brachte unter der Parole der Rechtsvereinheitlichung auch die Basis für ein einheitliches Arbeitsrecht.

Im Obligationenrecht von 1881 erfolgte erstmals die Regelung des Arbeitsvertragsrechts. Sie beruhte allerdings noch fast gänzlich auf dem Prinzip der Vertragsfreiheit und war deshalb für den Arbeitnehmer, als der schwächeren Vertragspartei, ungünstig. Das revidierte OR von 1911 hat den Dienstvertragstitel von 12 auf 44 Artikel erweitert, wobei vielen ein zwingender Charakter zuerkannt worden ist. Eine Novität lag darin, dass in diesem Gesetz der Gesamtarbeitsvertrag rechtlich anerkannt und ihm eine starke Wirkung verliehen worden ist. Damit war für Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände der Weg geöffnet, autonom die Arbeitsverhältnisse zu ordnen, und zwar detailliert in einer auf die Bedürfnisse des einzelnen Wirtschaftszweiges abgestimmten Form. Das heute geltende Arbeitsvertragsrecht von 1971 hat erneut die Position des Arbeitnehmers gegenüber dem Arbeitgeber gestärkt und hat Spezialbestimmungen, die im Laufe der Zeit erlassen worden waren, in die allgemeine Regelung des OR einbezogen, so dass die Gesamtzahl der Artikel auf 115 angestiegen ist.

Die einzige konkrete Norm der Verfassung von 1874 mit sozialstaatlichem Gehalt war Art. 34, der im Zuge der Rechtsvereinheitlichung den Bund ermächtigte, einheitliche Bestimmungen über die Fabrikarbeit zu erlassen. Gestützt auf kantonale Vorbilder (vor allem Glarus) konnte in äusserst kurzer Frist das erste eidgenössische Fabrikgesetz, das damals beste Arbeitnehmerschutzgesetz, bereits am 23. März 1877 erlassen werden. 1908 ist durch den Gewerbeartikel der Verfassung dem Bunde die Kompetenz erteilt worden, auch für die gewerblichen Arbeitnehmer Schutzvorschriften aufzustellen. Doch ist ein dem Fabrikgesetz entsprechendes Gesetz für Gewerbe und Handel nicht zustande gekommen; in den zwanziger und dreissiger Jahren wurden lediglich Spezialvorschriften zum Schutze der Frauen und der Jugendlichen erlassen.

Mit den revidierten Wirtschaftsartikeln von 1947 wurde erstmals eine Sozialverfassung im eigentlichen Sinne verwirklicht. In Artikel 34ter Absatz 1 lit. a wurde dem Bunde die Befugnis erteilt, allgemein und nicht mehr auf bestimmte Kategorien beschränkt, den Schutz der Arbeitnehmer zu regeln. Ferner darf er nach lit. b legislieren über das Verhältnis zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern, insbesondere über die gemeinsame Regelung betrieblicher und beruflicher Angelegenheiten. Im Zusammenhang mit der Mitbestimmungsdiskussion wurde festgestellt, dass der genaue Sinn dieser Bestimmung wenig klar und ihre Anwendung deshalb schwierig ist. Ferner wurde für die bereits auf Grund der Kriegsvollmachten eingeführte Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen nach-

träglich eine ordentliche Verfassungsbasis geschaffen (lit. c). Wichtig sind endlich auch die Zuständigkeiten zur Regelung der Arbeitsvermittlung (lit. e) und der Arbeitslosenversicherung sowie -fürsorge (Art. 34^{novies}).

Bei der Verfassungsrevision der Nachkriegszeit war man sich bewusst, dass der Schutz der Arbeitnehmer im Arbeitsverhältnis unerlässlich ist, dass aber wohl für sie noch stärker ins Gewicht fällt, dass sie überhaupt Arbeit und Verdienst haben. Deshalb wird in BV Art. 31^{quinquies} der Bund verpflichtet, in Verbindung mit den Kantonen und der privaten Wirtschaft Massnahmen zur Verhütung von Wirtschaftskrisen und nötigenfalls zur Bekämpfung eingetretener Arbeitslosigkeit zu schaffen. Dieser Artikel wurde 1978 durch einen erweiterten Konjunkturartikel ersetzt, der ausdrücklich die Verhütung und Bekämpfung der Arbeitslosigkeit sowie der Teuerung als Bundesaufgabe erklärt.

Es darf anerkannt werden, dass das geltende Verfassungsrecht eine ausreichende Grundlage für die traditionellen Gebiete des Arbeitsrechts (Arbeitsvertragsrecht, kollektives Arbeitsrecht und Arbeitnehmerschutzrecht) enthält, und dass auch die Vollbeschäftigung durch eine ausgeglichene Konjunkturpolitik und durch Arbeitsbeschaffungsmassnahmen angesteuert wird. Ungenügend ist – wie die Auseinandersetzungen der letzten Jahre bewiesen haben – die Basis für die Mitbestimmung der Arbeitnehmer in den Unternehmen.

Die künftige Bundesverfassung

Schon im Schlussbericht der Arbeitsgruppe für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung unter dem Vorsitz von Herrn alt Bundesrat Wahlen war festgestellt worden (Seite 319): «Die Grundgedanken des Rechtsstaates und des Sozialstaates müssen sich gegenseitig durchdringen, wenn nicht nur die Rechte des Stärkeren, sondern auch die Rechte des Schwächeren den ihnen zukommenden Schutz finden sollen. Dabei muss wohl zugegeben werden, dass in der Vergangenheit zum Teil der Ausbau des Rechtsstaates durch Anerkennung entsprechender Justizgrundsätze rascher vorangetrieben wurde als der Sozialstaat, bei dem gerade heute ein Rückstand durch rasche Förderung der sozialstaatlichen Massnahmen aufgeholt werden soll.» Dieser Erkenntnis wird im Verfassungsentwurf der Expertenkommission, die Herr Bundesrat Furgler geleitet hat, Rechnung getragen. Sie schlägt bereits in Art. 1 Abs. 1 vor, die Schweizerische Eidgenossenschaft als demokratischen, freiheitlichen und sozialen Bundesstaat zu qualifizieren. In Art. 2 wird unter den Staatszielen hervorgehoben: «Er strebt eine ausgeglichene Sozial-, Eigentums- und Wirtschaftsordnung an, die der Wohlfahrt des Volkes und der Entfaltung und Sicherheit der Men-

schen dient.» Einer der wichtigsten Beratungsgegenstände war in beiden Expertengremien die Schaffung von Sozialrechten. Ein Versuch, das Recht auf Bildung in der Bundesverfassung zu verankern, ist bekanntlich in der Volksabstimmung vom März 1973 knapp am Ständemehr gescheitert. Gerade für die Gewerkschaften, zu deren wichtigsten Zielen die Chancengerechtigkeit für die Jugend gehört, ist dieses Sozialrecht von höchster Bedeutung. Ein ebenso grundlegendes Postulat ist das Recht auf Arbeit, denn eine sinnvolle Beschäftigung gibt dem Leben Gehalt und Richtung. Auch eine gut ausgebauten Arbeitslosenversicherung bietet keinen befriedigenden Ersatz; sie kann nur den finanziellen Ausfall mehr oder weniger ausgleichen, jedoch nicht den individuellen und gesellschaftlichen Wert der Arbeit.

Es ist daher in höchstem Masse zu begrüßen, dass in Art. 26 Abs. 1 des Vorentwurfs «Sozialrechte» aufgenommen worden sind: «Der Staat trifft Vorkehrungen,

- a) damit jedermann sich nach seinen Fähigkeiten und Neigungen bilden und weiterbilden kann,
- b) damit jedermann seinen Unterhalt durch Arbeit zu angemessenen Bedingungen bestreiten kann, und damit jeder Arbeitnehmer vor einem ungerechtfertigten Verlust seines Arbeitsplatzes geschützt ist.»

Es folgen die Regelungen der sozialen Sicherheit, der Anspruch auf subsidiäre Fürsorgeleistungen und das Recht auf angemessene Wohnung zu tragbaren Bedingungen.

Nach dem Verfassungsentwurf soll also das Recht auf Arbeit, und zwar zu angemessenen Bedingungen, gewährleistet werden. Hier erfolgte somit eine deutliche Verstärkung der Vollbeschäftigungspolitik im Vergleich zum geltenden Konjunkturartikel. Ausdrücklich soll schon auf Verfassungsebene festgelegt werden, dass jeder Arbeitnehmer vor einem ungerechtfertigten Verlust des Arbeitsplatzes geschützt ist. Diese Bestimmung wird den Gesetzgeber veranlassen, die jetzigen rudimentären Kündigungsschutzbestimmungen des Arbeitsvertragsrechts zu ergänzen und eine Ordnung einzuführen, wie sie beispielsweise unsere Nachbarstaaten Deutschland und Frankreich kennen. Durch den Kündigungsschutz wird zwar die Zahl der Arbeitsplätze nicht erhöht, doch wird die soziale Stellung der Arbeitnehmer wesentlich gehoben, indem eine besonders stossende Form der Abhängigkeit wegfällt, nämlich die ständige Furcht, dass ihnen jederzeit und ohne Begründung die Stelle gekündigt und damit die Existenzgrundlage entzogen werden kann. Die wohl grösste Lücke im heutigen Arbeitsvertragsrecht müsste auf Grund dieses Verfassungsartikels geschlossen werden.

Von interessierter Seite wurde allerdings in letzter Zeit der Vorschlag einer Verstärkung des Kündigungsschutzes angefochten, mit der

Behauptung, er verstärkte die Arbeitslosigkeit. Diese Argumentation geht fehl, denn ebensowenig wie durch arbeitsvertragliche Bestimmungen Arbeitsplätze geschaffen werden können, gehen durch sie solche verloren. Ein Arbeitgeber wird keinen Arbeitnehmer deshalb einstellen, weil das Arbeitsrecht arbeitgeberfreundlich gestaltet ist; er wird aber auch nicht auf die Einstellung von Personal verzichten, dessen er für seine Produktion bedarf, nur weil die Entlassung von bestimmten Voraussetzungen abhängig, jedoch keineswegs unmöglich ist.

Die Vorbereitung der Totalrevision der Bundesverfassung hat zu umfassenden Abklärungen der Sozialrechts-Problematik Anlass gegeben. Parallel zu den Beratungen in den Expertenkommissionen hat die Staatsrechtswissenschaft eingehende Untersuchungen vorgenommen. Diese haben zum eindeutigen Resultat geführt, dass gerichtlich durchsetzbare, subjektive, individuelle Ansprüche gegen den Staat unzweckmässig sind. Im Kommentar der Expertenkommission Furgler (Seite 61) wird mit Recht hervorgehoben, es sei ein Anliegen der Verfassungsredlichkeit, dass man nicht die Illusion nähren dürfe, die soziale Frage sei durch verfassungsrechtliche Zusicherungen ein für alle Male zu lösen. Sozialen Grundrechten fehlt nämlich die Justiziabilität. Der Richter ist nicht in der Lage, einem Arbeitslosen eine Stelle zu vermitteln; durch ein gerichtliches Urteil können keine Arbeitsplätze geschaffen werden. Darum werden im Entwurf keine auf dem Rechtsweg durchsetzbaren Sozialrechte vorgesehen, sondern sie werden in die Form von Verpflichtungen des Gesetzgebers gekleidet. Der Staat trifft Vorkehrungen im Sinne des Rechts auf Arbeit zu angemessenen Bedingungen. Vollbeschäftigung ist nicht das Ergebnis von Verfassungsartikeln und Gerichtsurteilen, sondern einer sozial ausgerichteten Wirtschaftspolitik des Staates, der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände sowie der Unternehmungen. Die neue Verfassung soll diese Zielsetzung im Vergleich zum geltenden Recht wesentlich verdeutlichen. Bei den Sozialrechten handelt es sich effektiv um Sozialgestaltungsaufträge an die politischen Behörden, um verpflichtende Leitlinien zukünftiger Politik. Diese zweifellos zweckmässige Lösung schliesst keineswegs aus, dass als Endziel für bestimmte Sozialrechte individuelle, gerichtlich durchsetzbare Ansprüche angestrebt werden, weil damit die Rechtsstellung des Bürgers entscheidend verbessert würde. Angesichts des erfolgreichen Ausbaus der Bildungseinrichtungen aller Stufen wird das Recht auf Bildung rascher realisiert werden als ein individuelles Recht auf Arbeit oder Wohnung, da deren Verwirklichung weitgehend nicht vom Staat, sondern von privaten Arbeitgebern oder Wohnungseigentümern abhängig ist.

Keine Neuerung, aber eine erwünschte Sicherung liegt in der Bestimmung: «Jedermann kann seinen Beruf und seinen Arbeitsplatz frei wählen.» Eine entsprechende Vorschrift fehlt in der geltenden

Verfassung, doch anerkennt die Praxis, ausgehend von der Handels- und Gewerbefreiheit, das Persönlichkeitsrecht der Freiheit der Berufs- und Arbeitsplatzwahl.

Hierbei handelt es sich um fundamentale Menschenrechte. Im Verfassungsentwurf wird deshalb die Berufswahlfreiheit nicht als «Sozialrecht», sondern als klassisches Grundrecht formuliert, so dass jedermann wegen dessen Verletzung Verfassungsbeschwerde an das Bundesgericht erheben können. Insbesondere im Zusammenhang mit dem «Recht auf Arbeit» ist Freiheit der Berufs- und Arbeitsplatzwahl von höchster Bedeutung. Eine Vollbeschäftigungspolitik, die mit einem Zwang, bestimmte Arbeiten zu verrichten, erreicht würde, läge gar nicht im Interesse der Arbeitnehmer und würde die Menschenwürde schwer verletzen.

Positiv sind auch die zwei geplanten Bestimmungen über die kollektiven Arbeitsbeziehungen (Art. 27 und 28) zu beurteilen. «Arbeitgeber und Arbeitnehmer haben das Recht, betriebliche und berufliche Angelegenheiten gemeinsam zu regeln.» Damit werden Gesamtarbeitsverträge und Betriebsvereinbarungen bereits auf Verfassungsebene gewährleistet. Auch künftig soll die autonome Regelung der Arbeitsverhältnisse durch die Sozialpartner im Vordergrund stehen. Gesamtarbeitsverträge bilden das wichtigste Instrument zur Sicherung des Arbeitsfriedens, der Voraussetzung für unseren hohen Lebensstandard ist.

Weil dem kollektiven Arbeitsrecht ein eminenter Stellenwert eingeräumt wird, muss die künftige Verfassung auch das Recht der Arbeitgeber und Arbeitnehmer gewährleisten, kollektive Kampfmassnahmen im Zusammenhang mit Arbeitsbeziehungen zu treffen. Die ausdrückliche Anerkennung von Streik, Aussperrung und Boykott bei Arbeitsstreitigkeiten erfolgt aus der Erkenntnis, dass in einer Marktwirtschaft Kampfmassnahmen als ultima ratio unausweichlich sind. Wollte man sie nämlich ausschliessen, müsste der Staat die Verantwortung für die Regelung der Arbeitsbedingungen übernehmen, sobald die Sozialpartner sich in Verhandlungen nicht einigen. Diese Folge wäre aber mit der auch durch die revidierte Verfassung garantierten Marktwirtschaft unvereinbar. Darum wird mit gutem Grund Zwangsschlichtung, was einem staatlichen Diktat der Arbeitsbedingungen entspricht, in einer besonderen Bestimmung ausgeschlossen. Durch Gesetz sind Vorschriften zur Verhütung und zur Überwindung von Arbeitskonflikten aufzustellen. Ein zweckmässig gestaltetes Einigungswesen kann den Sozialpartnern im Hinblick auf die Regelung der Arbeitsbedingungen und damit die Erhaltung des Arbeitsfriedens entscheidende Hilfe leisten. Ein Sonderproblem bildet bekanntlich der Streik der Beamten. Wie bisher soll die Verfassung ein Streikrecht der Beamten weder gewährleisten noch ausschliessen. Es wird Sache von Bund, Kantonen und Gemeinden bleiben, das Recht ihrer Beamten zu kollektiven Arbeitskämpfmass-

nahmen zu regeln und folglich auch zu beschränken oder zu untersagen.

Die heutige Verfassung ermöglicht die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeits- und von Rahmenmietverträgen. Neu soll eine allgemeine Verfassungsgrundlage für die Allgemeinverbindlicherklärung von «Gesamtverträgen» geschaffen werden. Begreiflicherweise war die Expertenkommission dieser Ausdehnung gegenüber skeptisch (Bericht Seite 66). Die Gesamtarbeitsverträge haben sich ausserordentlich bewährt; es darf aber nicht übersehen werden, dass die Beziehungen zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer sehr stark divergieren von denjenigen zwischen sonstigen Wirtschaftspartnern, die allenfalls durch «Gesamtverträge» geordnet werden sollen.

Das in unserem Land noch offene Problem der Mitwirkung der Arbeitnehmer wird unter dem Titel «Ordnung des Unternehmens» angepackt. Eine einfache Kompetenznorm soll bestimmen, dass die Gesetzgebung über Unternehmen regelt:

- a) die Rechte der Kapitalgeber
- b) die Zuständigkeit der Leitungsorgane
- c) die Mitbestimmung der im Unternehmen Tätigen an den Unternehmensentscheidungen.

Die heutige, zuwenig eindeutige Regelung – BV Art. 34ter Abs. 1 lit. b – soll also durch einen klaren Auftrag an den Gesetzgeber ersetzt werden, wobei aber alle Formen der Mitbestimmung offengehalten werden. Zu Unrecht wurde diesem Vorschlag entgegengehalten, er nehme eine Vorschrift wieder auf, die von den Stimmberechtigten abgelehnt worden ist. Die Verwerfung der Initiative der Gewerkschaften und des Gegenvorschlags der Bundesversammlung bedeutet nur die Zurückweisung der konkreten Entwürfe. Trotz anfänglichen negativen Abstimmungsergebnissen zu Frauenstimmrecht und AHV-Gesetz stehen heute diese Regelungen in Kraft. Dass auch die Mitbestimmung der Arbeitnehmer aktuell geblieben ist, zeigen die drei aus dem Nationalrat hervorgegangenen Vorschläge, über die zur Zeit das Vernehmlassungsverfahren läuft. Es erscheint als richtig, das Ausmass und die Schranken der Mitbestimmung nicht in der Verfassung zu ordnen. Diese Regelung gehört in ein dem Referendum unterworfenen Gesetz, weil zweifellos dieses schwierige Problem nicht auf den ersten Anhieb befriedigend und endgültig gelöst werden kann. Es werden sich Änderungen und Ergänzungen auf Grund von Erfahrungen aufdrängen, die nicht zu umständlichen Verfassungsrevisionen zwingen sollen.

Für die Stellung der Arbeitnehmer ist vor allem das 4. Kapitel «Sozialordnung, Eigentumspolitik, Wirtschaftspolitik» massgebend. Doch sind auch die organisatorischen Bestimmungen von Bedeutung. In Art. 50 werden unter den Bereichen, für die der Bund die

Hauptverantwortung trägt, soziale Sicherheit und Arbeitnehmerschutz angeführt. Prof. W. Hug hat in seinem Vortrag «Betrachtungen über die Entwicklung und die Zukunft unseres Arbeitsrechts» (Solidaritas Helvetica 1979, Seite 20 ff.) mit Recht kritisiert, dass nur der enge Begriff «Arbeitnehmerschutz» und nicht die umfassendere Bezeichnung «Arbeitsrecht» verwendet wird. Es wird sich empfehlen, bei den Hauptverantwortungen des Bundes das wichtige Gebiet des Arbeitsrechts neben Zivil-, Straf- sowie Schuldbetreibungs- und Konkursrecht zu nennen.

Würdigung

Abschliessend darf festgestellt werden, dass die Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung die Problematik des heutigen Arbeitslebens und die Schwierigkeiten der Stellung der Arbeitnehmer richtig erfasst hat. Soweit dies durch Verfassungsbestimmungen beeinflusst werden kann, wird mit dem Entwurf danach gestrebt, dem Arbeitnehmer eine menschenwürdige, seine Persönlichkeit achtende Position zu sichern. Recht auf Arbeit, Schutz des Arbeitnehmers, autonome kollektive Regelungen der Arbeitsbedingungen und Mitbestimmung in den Unternehmungen sollen eine feste verfassungsrechtliche Basis erhalten. Inwieweit diese Möglichkeiten tatsächlich ausgenützt werden, kann nicht schon durch die Verfassung, sondern erst durch die konkrete Gesetzgebung entschieden werden. Auch unter der revidierten Verfassung werden die effektiven Arbeitsbedingungen vor allem durch kollektive Abmachungen zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden festgelegt werden. Der Entwurf enthält eine moderne, auch das internationale und europäische Arbeitsrecht berücksichtigende Sozialordnung.