

Zeitschrift: Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur
Herausgeber: Gesellschaft Schweizer Monatshefte
Band: 26 (1946-1947)
Heft: 2

Artikel: Bemerkungen zur Allgemeinverbindlichkeit von Gesamtarbeitsverträgen
Autor: Geyer, Ernst
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-159401>

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: 29.04.2025

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

zeigen, daß ihr dies in diesem Sektor gelungen ist. Wenn aber das Ergebnis dieses Wahlganges, die auf die Verbindung mit der P.d.A. zurückzuführende Einbuße der Sozialdemokratie, zu einer Überprüfung der Positionen veranlaßt, dann können die Zürcher Frühjahrs- wahlen auch unter diesem Aspekt zu den positiven Momenten der innenpolitischen Entwicklung der letzten Zeit gerechnet werden.

Vor Jahresfrist stellte sich die Alternative, entweder die Partei der Arbeit, die als kommunistische Ausweichorganisation bereits damals erkannt war, ebenfalls aufzulösen oder das Kommunistenverbot, d. h. das Parteienverbot aufzuheben. Daß sich der Bundesrat für die zweite Lösung entschieden hat, darf nicht rein negativ oder nicht einmal überwiegend negativ gewertet werden. Ein überwiegendes positives Element liegt in der neuen Formulierung der Staatsschutzbestimmungen, die eine rechtlich ausreichende Handhabe liefern, staatsgefährlichen Handlungen entgegenzutreten. Das Übereinkommen von Belgrad, das als ein historisches Ereignis bezeichnet worden ist, dürfte nach weit verbreiteter Auffassung auch geeignet sein, den Weg zur Anwendung der in diesen Staatsschutzbestimmungen liegenden Mittel freizulegen, sobald Vorbereitungen zur Unterhöhlung und zum Umsturz der verfassungsmäßigen demokratischen Ordnung festgestellt sind. Zum letzteren Unterfangen ist in unserem Lande weder das Recht freigegeben noch sind irgendwelche materielle Voraussetzungen dazu vorhanden. Die antirevolutionären Kräfte müssen aber im Volke selbst zunächst vorhanden sein, das gewillt ist, mit den legalen demokratischen Mitteln den Weg des Umsturzes zu verbarrikadieren. Ein «Recht auf Revolution» kann in der Demokratie nicht anerkannt werden und wird auch nicht angerufen werden können, solange wir uns auf die vorhandenen Kräfte der Tradition, der Kontinuität und der gesunden Gestaltung unseres öffentlichen und sozialen Lebens besinnen.

Bemerkungen zur Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen

Von Ernst Geyer

Ein neues Prinzip

Die Allgemeinverbindlicherklärung, abgekürzt AVE, von Verbandsbeschlüssen und Verbandsvereinbarungen steht, als eine Art Ergänzung der Wirtschafts- und Sozialgesetzgebung, seit Jahren zur Diskussion. Auch auf die Beratungen über die Revision der Wirtschaftsartikel der Bundesverfassung hat sie sich ausgewirkt. Vor zehn Jahren besaß die AVE vor allem im damaligen Präsidenten des Schwei-

zerischen Gewerbeverbandes, Nationalrat *Schirmer* sen., einen eifrigen Vorkämpfer. Ihm schwebte die «Selbstverwaltung der Wirtschaft» durch Verbandsbeschlüsse, denen der Staat verbindliche Kraft zu geben hätte, vor, da er sich davon eine Stärkung der mittelständischen Wirtschaft sowie ein freieres und anpassungsfähigeres Regime als bei direkten Staatseingriffen versprach. Der erste, 1937 vorgelegte Entwurf zu neuen Wirtschaftsartikeln sah vor, daß die AVE von Verbandsbeschlüssen im Bereich der *Arbeitsbedingungen*, der *beruflichen Ausbildung* und der Bekämpfung des *unlauteren Wettbewerbes* zulässig sein sollte. Beachtung verdient, daß die AVE von Preisvereinbarungen nicht vorgesehen war.

Im Laufe der Behandlung dieses Entwurfes wurde vom Nationalrat eine einschneidende Änderung vorgenommen. Er stimmte einem Antrag *Berthoud* zu, den Anwendungsbereich der AVE nicht schon in der Verfassung, sondern erst in der *Ausführungsgesetzgebung* festzulegen. Damit war der Schwierigkeit, anlässlich der Verfassungsrevision über den Anwendungsbereich zu entscheiden, ausgewichen, gleichzeitig aber eine Schranke für die AVE beseitigt, ohne die weite Kreise die Wirtschaftsartikel als untragbar betrachteten.

Nichts hat den Wirtschaftsartikeln, wie sie die eidgenössischen Räte schließlich am 21. September 1939 guthießen, so viele Gegner eingetragen, wie diese Erweiterung. Insbesondere in den Kreisen von Handel und Industrie befürchtete man von der zu weitgehenden Anwendung der AVE eine allgemeine Erstarrung, eine Überhöhung des Preis- und Kostenniveaus und ein Überborden der Verbandswirtschaft. Auch in verschiedenen politischen Lagern wuchs die Zahl der Gegner, sodaß es immer mehr als aussichtslos erschien, Wirtschaftsartikel vor das Volk zu bringen, die mit dieser Hypothek belastet waren.

Als sich, nach der mehrjährigen Verschiebung der Volksabstimmung, eine Neubearbeitung des Revisionswerkes aufdrängte, mußten auch die Bestimmungen über die AVE eine Bereinigung erfahren. Einläßliche Besprechungen führten schließlich dazu, daß auch der Schweizerische Gewerbeverband, allerdings nicht ohne Opposition in den eigenen Reihen, erklärte, auf die AVE einseitiger Verbandsbeschlüsse verzichten zu wollen. Seitdem hatte diese AVE keine Aussichten mehr, in den revidierten Wirtschaftsartikeln Aufnahme zu finden.

In der letzten parlamentarischen Behandlung der Wirtschaftsartikel spielte die AVE wieder eine Rolle. Die Verbindlicherklärung *einseitiger* Verbandsbeschlüsse ist aber nicht mehr vorgesehen. Die AVE soll sich auf *zweiseitige* Abmachungen beschränken, vor allem auf Gesamtarbeitsverträge, aber auch auf andere gemeinsame Vorgehen von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden zur Förderung des Arbeitsfriedens. Unschwer ist im letztern Punkt eine Konzession

an Bemühungen wie z. B. das Friedensabkommen in der Metall- und Maschinenindustrie zu erkennen.

Erste Erfahrungen

Mit der AVE anderer Vereinbarungen als der Gesamtarbeitsverträge betreten die Wirtschaftsartikel, abgesehen von einigen notrechtlichen Erlassen beschränkten Bereiches, gesetzgeberisches Neuland. Hingegen besteht seit einigen Jahren eine Regelung über die *AVE von Gesamtarbeitsverträgen* und ähnlichen Abmachungen über das Arbeitsverhältnis. Der erste diesbezügliche Erlass, ein dringlicher Bundesbeschluß, datierte vom 1. Oktober 1941. Er fand eine Fortsetzung im Bundesbeschluß vom 23. Juni 1943, der noch bis zum 31. Dezember 1946 gilt. Mit diesem zweiten Beschluß hat es eine eigenartige Bewandnis. Wohl wurde er dem fakultativen Referendum unterstellt und ist somit auf dem normalen Weg zustande gekommen. Indessen ist sehr umstritten, ob er in der heutigen Verfassung eine Grundlage besitze. Gestattet es der «Zivilrechtsartikel» 64 wirklich, ein Gesetz zu erlassen, das die Vertragsfreiheit aufhebt, die doch die Seele des Zivilrechts ist? Daß auch die wärmsten Befürworter der AVE von Gesamtarbeitsverträgen darüber unsicher sind, kommt insofern zum Ausdruck, als nun in den neuen Wirtschaftsartikeln die AVE ausdrücklich erwähnt werden soll. Wenn die bisherigen rechtlichen Grundlagen genügten, wäre dies nicht nötig.

Obwohl seit einigen Jahren zahlreiche AVE ausgesprochen worden sind, sind die Erfahrungen noch beschränkt. Über die AVE von Gesamtarbeitsverträgen besteht zwar eine umfangreiche juristische Literatur. Trotzdem ist ihre Rechtsnatur noch nicht abgeklärt. Da bis heute gegen eine AVE noch nie der Richter angerufen wurde, besteht auch noch keine Gerichtspraxis. Was ist die einzelne AVE? Ist sie eine Verordnung, wofür die Tatsache sprechen würde, daß sie von Verwaltungsbehörden erlassen wird? Kann sie deshalb vom Richter auf ihre Gesetzmäßigkeit überprüft werden? Oder ist sie ein Gesetz, das der Richter hinnehmen muß wie es ist? Ist den Verwaltungsbehörden das Recht, in diesem Bereich Vorschriften im Range von Gesetzen zu erlassen, delegiert worden? Sind von den Kantonen verfügte AVE kantonales oder aber Bundesrecht, weil sie zu ihrer Gültigkeit der Genehmigung durch den Bundesrat bedürfen und auf einem eidgenössischen Erlass beruhen? Dem widerspräche aber, daß das Schwergewicht bei kantonalen AVE ganz bei den Kantonen liegt. Auf all diese Fragen gibt die bisherige Praxis keine Antwort.

Wirtschaftliche Bewährung?

Die Frage, wie sich die AVE wirtschaftlich bewährt habe, kann ebenfalls noch nicht beantwortet werden. Beachtenswert ist, daß sich

die Mehrzahl der AVE, besonders soweit sie vom Bunde ausgesprochen worden sind, nicht auf Gesamtarbeitsverträge, sondern auf Vereinbarungen über Teuerungszulagen bezog. Hier sind auch am ehesten positive Erfahrungen zu verzeichnen. Ohne Zweifel wurde mancher Arbeitgeber durch die AVE veranlaßt, früher Teuerungszulagen zu gewähren, als er es sonst getan hätte, oder sie rascher und stärker zu erhöhen. Nicht nur war er dazu verpflichtet, er hielt es auch für tragbarer, weil ja der Konkurrent auch mitmachen mußte. Ebenso wurde es den Arbeitgeberverbänden ermöglicht, in ihren Zugeständnissen an die Gewerkschaften weiter zu gehen, weil sich die Verpflichtungen auch auf die Außenseiter bezogen. Es werden auf diese Weise mehrfach soziale Spannungen, die sich hätten entladen können, gemildert oder beigelegt worden sein. Da die AV erklärten Teuerungszulagen, speziell im arbeitsintensiven Gewerbe, regelmäßig auf die Preise abgewälzt wurden, halfen sie allerdings auch, die Lohn-Preisschraube aufwärts zu drehen; Licht und Schatten sind eben auch im Wirtschaftsleben nicht zu trennen.

Die AV erklärten Verträge beschränken sich bis heute fast ausnahmslos auf das Gewerbe. Bedeutsam ist vor allem, daß mit der AVE von Gesamtarbeitsverträgen und ähnlichen Abmachungen in *normalen Zeiten Erfahrungen noch nicht vorliegen*. Wird sich nicht der *Gruppenegoismus* der AVE bedienen? Werden sich nicht Arbeitgeber und Arbeitnehmer miteinander verbünden, um die Löhne und sozialen Leistungen stärker zu erhöhen, als es ohne AVE möglich wäre, und sie dann auf den Preis und damit die Allgemeinheit abzuwälzen? Wird nicht der Antrieb, die Verbesserung der Existenzbedingungen in der Erhöhung der eigenen Leistungsfähigkeit zu suchen, vermindert und auf die Anwendung verbandlicher und politischer Machtmittel abgelenkt? Solche Ablenkung ist aber nur dort möglich, wo der *Inlandmarkt* beliefert oder Inländern Dienste angeboten werden. Auf dem Auslandmarkt (und gegenüber dem ausländischen Feriengast) versagen diese Mittel, sodaß, wenn wirklich solche Bestrebungen sich durchsetzen, Exportwirtschaft und Fremden Gewerbe die Kreise wären, die die Zeche zu bezahlen hätten — bis sich die bei ihnen provozierte Krise auch in der Inlandwirtschaft fühlbar machen würde. Die verlorene Konkurrenzfähigkeit angesichts eines erstarrten inländischen Kostengefüges über die Währung herzustellen, wäre eine naheliegende Versuchung, die aber die verfehlte Struktur nicht zu ändern vermöchte.

Während der Kriegsjahre, als die Nachfrage das Angebot überwog und die öffentliche Hand enorme Anschaffungen tätigte, wirkten sich gruppenegoistische Übertreibungen auf den Beschäftigungsgrad nicht hemmend aus, höchstens trieben sie die Preise zusätzlich in die Höhe. Wenn aber einmal der Käufer, vor allem der ausländische,

wieder ein entscheidendes Wort mitzureden hat, wird sich die Frage in aller schicksalshaften Schwere stellen.

Wir täuschen uns wohl nicht, wenn wir behaupten, daß mit der AVE schon bisher nicht nur lohn- und sozial-, sondern, sagen wir einmal, auch *wirtschaftspolitische* Ziele verfolgt worden sind. So bemühten sich in einzelnen Berufen die in den Verbänden einflußreichen städtischen Betriebsinhaber mit Erfolg, die Differenz der Lohnhöhe zwischen *Stadt und Land* zu vermindern, um die Konkurrenz der Landbetriebe zurückzudämpfen. Dort, wo für Stadt und Land einheitliche Teuerungszulagen AV erklärt worden sind, hat sich das herkömmliche Lohngefälle vermindert. Die Erhebungen über die Löhne verunfallter Arbeiter bestätigen, daß diese Entwicklung schon weit gediehen ist. Ob eine solche Angleichung im schweizerischen Gesamtinteresse liegt, ist eine Frage für sich. Sie ist, sobald gewisse Grenzen überschritten werden, der Dezentralisierung schädlich und fördert die Verstädterung. Dabei erfolgt diese Schwächung der Industrie- und Gewerbebetriebe auf dem Lande nicht aus ökonomischen Gründen, sondern mit Hilfe von Verbandsmacht und deren staatlichen Unterstützung. — Nachdem sich solche Anfänge gezeigt haben, ist es gegeben, zuhanden der künftigen Gesetzgebung den bisherigen Beobachtungen noch etwas mehr nachzugehen.

Allgemeininteresse und Gruppeninteresse

Die AVE ist ein sonderbares Instrument. Die Behörden arbeiten die Verträge nicht aus, sie sagen nur Ja oder Nein mit Bezug auf ihre AVE. Nur unwesentliche Änderungen, für die das Einverständnis der Vertragsparteien vorliegen muß, dürfen von ihnen vorgenommen werden; etwa die Korrektur von Formfehlern. Da mag es denn nahe liegen, daß Bestimmungen AV erklärt werden, nur um nicht dem ganzen Vertrag die AVE verweigern oder wesentliche Teile von ihr ausnehmen zu müssen.

Umso notwendiger ist es, daß Gegengewichte bestehen. So ist im heute gültigen Bundesbeschluß vorgeschrieben, daß die AVE nur angeordnet werden dürfe, wenn dafür ein Bedürfnis bestehe und wenn die in Betracht fallenden Bestimmungen den betrieblichen und regionalen Verschiedenheiten angemessen Rechnung tragen, dem Gesamtinteresse nicht zuwiderlaufen und die Rechtsgleichheit und Verbandsfreiheit nicht beeinträchtigen.

Die praktische Bedeutung dieser Vorbehalte läßt sich noch nicht überblicken; vor allem nicht die Frage, wie sie sich in normalen wirtschaftlichen Verhältnissen auswirken werden. Bis jetzt haben sie wohl nur in einem Fall eine erhebliche Rolle gespielt: als die Bundesbehörden es ablehnten, einen Vertrag AV zu erklären, der von einer geschlossenen Minderheit entschieden abgelehnt wurde (westschwei-

zerische Tabakindustrie). Ob die Vorbehalte genügend gewichtig sind, um der drohenden Erstarrung des Kostenniveaus zulasten der Exportwirtschaft und des Fremdenverkehrs und die Ausrichtung nach städtischen Verhältnissen, zum Nachteil der ländlichen Gebiete, und überhaupt dem Gruppenegoismus auf die Dauer entgegenzuwirken, wird erst die Zukunft zeigen. In der Praxis dürfte es besonders wichtig werden, ob bedrohte Minderheiten sich wirksam zur Wehr setzen. Erst wenn der raue Wind der internationalen Konkurrenz wieder weht und der Käufer wieder das maßgebende Wort spricht, wird sich zeigen, ob sich die Gefahren, die die AVE mit sich bringt, genügend hintanhaltend lassen. Die zulässigen Grenzen sind durch bisherige AVE mindestens schon «geritzt» worden.

«Zertritt mir meine Kreise nicht»

Gehört es wirklich zur Regelung der Arbeitsbedingungen, wenn für ganze Berufe die *Akkord- und Stückarbeit* verboten wird? Das ist durch eine größere Zahl von AVE geschehen, so mit einigen abgegrenzten Ausnahmen für Bau- und Erdarbeiten im Kanton Freiburg (Schweizerisches Handelsamtsblatt vom 18. Juli 1945), für das Malergewerbe von Appenzell A.-Rh. (SHA vom 7. September 1945), für das Malergewerbe der Stadt Zürich (SHA vom 8. Januar 1945) und für das Tapezierergewerbe des Kantons Zürich (SHA vom 3. Mai 1945). Das Verbot der Akkordarbeit hat überwiegend den Charakter einer Beschränkung der Konkurrenz und der Minderung der Leistung, im Interesse der Beschäftigung möglichst vieler Leute. Es sollte doch, wenn man lediglich eine bestimmte Belohnung sichern will, genügen, für die Akkordarbeit ein angemessenes Minimalentgelt festzusetzen, nicht aber sie zu verbieten. Ein Verbot der leistungsfördernden und verdienststeigernden Stückarbeit widerspricht in einer Volkswirtschaft, die nicht von natürlichen Reichtümern, sondern von der Leistung lebt, dem innersten Existenzprinzip.

In das gleiche Kapitel gehört die Vorschrift, für Facharbeiten nur *Facharbeiter zuzulassen*, wie sie für die schweizerische Kartonnageindustrie gilt (SHA vom 17. Juli 1945), und die Bestimmung, daß auf eine bestimmte Zahl gelernter Arbeiter nicht mehr als ein Hilfsarbeiter gestattet sei (Malergewerbe von Appenzell A.-Rh.). Die Verteidigung der wirtschaftlichen Stellung des gelernten Arbeiters und die Förderung der Berufslehre, die darin auch enthalten ist, berührt sympathisch. Aber der Wettbewerb wird eben doch bis zu einem gewissen Grade ausgeschaltet und die kostensparende Teilarbeit, der in hohem Maß die Leistungsfähigkeit in der Industrie zu danken ist, behindert. Hier atmet Zunftgeist, dessen Überwindung einst die Voraussetzung des wirtschaftlichen Aufschwungs der Schweiz war. Schließlich sollte sich auch der gelernte Arbeiter durch Leistung und nicht durch

Zwangsvorschriften behaupten. Die Kosten solchen Schutzes vor der Konkurrenz und vor leistungssteigernden Wandlungen in der Arbeitsorganisation und -technik trägt der Abnehmer und letzten Endes die Gesamtwirtschaft. Mögen derartige Dinge auch weiterhin in Gesamtarbeitsverträgen stehen; ob sie aber mit Recht zum Gesetz erhoben werden, ist eine Frage, die wir entschieden verneinen.

Weit mehr Gebietsabgrenzung zur Verminderung der Konkurrenz und damit eine wirtschaftliche, nicht eine soziale Maßnahme ist auch eine Bestimmung im Gesamtarbeitsvertrag für das Tapezierer- und Dekorateurgewerbe des Kantons St. Gallen (SHA vom 8. Juni 1943), laut welchem Firmen, die in Zonen mit ländlichem Lohn niedergelassen sind, bei Arbeiten in der Stadt den städtischen Lohn zu bezahlen haben, Firmen in der Stadt bei Arbeiten auf dem Lande ebenfalls den städtischen Lohn. Letzteres ist objektiv gerechtfertigt, da der Arbeiter in der Stadt ein den dortigen Lebenskosten entsprechendes Einkommen haben soll. Der Arbeiter eines Landbetriebes erhält aber eine angemessene Entschädigung mit dem ländlichen Lohn, sofern seine Spesen für die auswärtige Arbeit richtig entschädigt werden. Da der ländliche Arbeitgeber bei Arbeiten in der Stadt die auswärtigen Werbe- und Aufsichtskosten und die Versetzungskosten des Arbeiters zu tragen hat, wird er durch diese Bestimmung im Wettbewerb benachteiligt. Solche Konkurrenzbeschränkung kann ebenfalls nicht mehr zur Regelung der Arbeitsbedingungen gerechnet werden.

Ein heikles Gebiet ist das der sog. *Schwarzarbeit*, also der Berufsarbeit eines Arbeitnehmers auf eigene Rechnung in der Freizeit. In vielen Verträgen wird sie verboten. Es ist verständlich, wenn der Arbeitgeber, dem sein eigener Arbeiter in der Freizeit Konkurrenz macht, darob nicht erbaut ist. Wenn er sich für diesen Fall bestimmte Sanktionen wie die fristlose Entlassung, womöglich nach einmaliger Warnung, unter Entzug aller Ansprüche auf bezahlte Ferien u. drgl. vorbehält und solche Bestimmungen auch AV erklärt werden, so wird man das kaum mißbilligen. Der Arbeitgeber wird bei seinen eigenen Leuten auch in der Lage sein, auseinanderzuhalten, was noch als tragbar erscheinen mag. Wenn aber in jedem Falle von Schwarzarbeit der Arbeitgeber (ev. nach einmaliger Warnung) *verpflichtet* wird, den betreffenden Arbeiter zu entlassen, so geht das sehr weit und greift zu stark in die persönliche Freiheitssphäre ein. Nicht genug damit, soll im Freiburger Baugewerbe ein solcher «Sünder» den Arbeitsämtern und dem Sekretariat des freiburgischen Baumeisterverbandes gemeldet werden (SHA vom 18. Juni 1945). Die Schwarzarbeit soll also hier offenbar unter scharfen Druck gesetzt werden. In einem früheren Vertrag war im gleichen Gewerbe auch noch die Streichung von den Anstellungsregistern vorgesehen! Im freiburgischen Zimmer- und Schreinereigewerbe ist nicht nur die Meldung an den Arbeit-

geberverband und das Arbeitsamt, sondern auch an die Arbeitnehmerorganisationen vorgeschrieben. Die Absicht, die dahinter steht, ist durchsichtig. Der freiburgische Freiheitssinn, der sich in Bulle so energisch gegen «Bern» auflehnte, mißt im Kanton selber offenbar mit andern Maßstäben!

Auch im luzernischen Malergewerbe ist man nicht schüchtern, behält sich doch dort die Paritätische Kommission dieser Branche gar vor, zur fristlosen Entlassung noch eine Buße zu verhängen. Also eine Buße nicht durch eine unparteiische Instanz, sondern durch ausgesprochene Interessenten! Derartige Bestimmungen sind als grobe Mißgriffe zu taxieren, die unsern freiheitlichen und rechtsstaatlichen Grundsätzen ins Gesicht schlagen. (Der Luzerner Vertrag ist zur Zeit noch nicht AV erklärt.)

Einigen Versuchen, auch Bestimmungen über die *Preispolitik* AV erklären zu lassen (Coiffeurgewerbe), haben die zuständigen Behörden bisher widerstanden. Trotzdem muß festgestellt werden, daß in der Praxis die Überschreitung des Bereichs der Arbeitsbedingungen und der Gebrauch oder Mißbrauch der AVE zu andern als sozialen Zwecken schon üppig wuchert.

Gesetzesrevision durch AVE

Bis zum Jahre 1941 wurden soziale Mindestleistungen, die man gesichert wissen wollte, gesetzlich vorgeschrieben. Die Ergänzung der Gesetze durch AV erklärte Gesamtarbeitsverträge ist seither möglich. Aber nicht nur die Ergänzung, auch die *Abänderung*! Das Fabrikgesetz verpflichtet die Arbeitgeber, Überzeit- und Nachtarbeit mit Zuschlägen zum Lohn von 25 % zu vergüten, ebenso die Sonntagsarbeit. In zahlreichen AV erklärten Verträgen werden diese Ansätze überboten und werden 30, 50, ja 100 Prozent Zuschlag vorgeschrieben. Ebenso ist die zeitliche Abgrenzung der Nacht- und Sonntagsarbeit mehrfach in vom Fabrikgesetz abweichender Weise geordnet worden. Gewiß sind die Ansätze des Fabrikgesetzes nicht zwingendes Recht in dem Sinne, daß sie im Einzeldienst- oder gewöhnlichen Gesamtarbeitsvertrag nicht auch höher angesetzt werden dürften. Allein das Fabrikgesetz ist öffentlich-rechtliche Ordnung. Die betreffenden Ansätze wurden nach reiflicher Erwägung, im Sinne einer für beide Teile tragbaren Mittellösung festgelegt. Sollen solche wohlabgewogenen Bestimmungen nun auf dem Wege über die Verwaltungsbehörden mit gesetzlicher Kraft einfach abgeändert werden können? Diese Art «Gesetzesrevision» hat in verschiedener Hinsicht negative Auswirkungen. Nicht nur hört die Einheitlichkeit auf, es wird auch der gesunde Druck, überholte Gesetzesbestimmungen auf dem normalen Weg zu revidieren, abgeschwächt. Noch wesentlich bedenklicher könnte aber eine künftige Auswirkung werden. Wir sind daran, einige neue höchst

bedeutsame soziale Gesetze auszuarbeiten: Über die Altersversicherung und über die Arbeit im Handel und den Gewerben. Auch für die Mutterschaftsversicherung sind die Vorarbeiten begonnen worden und ebenso für ein Gesetz über Familienzulagen. Wie soll nun der Arbeitgeber solchen Gesetzen noch mit Überzeugung zustimmen können, wenn er keinen Moment sicher ist, ob nicht die Belastung, die ihm daraus resultiert, durch AV erklärte Gesamtarbeitsverträge, also durch Erlaß der Verwaltungsbehörden, beliebig erhöht werden kann? Muß er nicht befürchten, daß schließlich die Summe aller Belastungen zu hoch wird? Die Möglichkeit solcher Übersteigerung im «vereinfachten Verfahren» könnte sich einmal als schwerer Hemmschuh des sozialen Fortschrittes auswirken. Es droht da eine wild und regellos gewachsene «Sozialgesetzgebung» aufzukommen.

AVE und zwingendes Recht

Nach Art. 2, Abs. 3 des BB ist die AVE zu verweigern, «wenn die hiefür in Betracht kommenden Bestimmungen des GAV den zwingenden Vorschriften der Gesetzgebung des Bundes oder der beteiligten Kantone widersprechen». Diese Vorschrift ist in der Praxis nicht eingehalten worden.

Mit Bezug auf die *Krankenversicherung* lautet Art. 2, Abs. 1, lit. c des Kranken- und Unfallversicherungsgesetzes: «Die Kantone sind ermächtigt: ... die Arbeitgeber zu verpflichten, für die Einzahlung der Beiträge ihrer in öffentlichen Kassen obligatorisch versicherten Arbeiter zu sorgen; *den Arbeitgebern darf jedoch die Bezahlung eigener Beiträge nicht auferlegt werden*».

Der Sinn dieser Bestimmung ist völlig klar. In seinem Kommentar schreibt Dr. A. Gutknecht dazu: «Diese Bestimmung ist angenommen worden einerseits in Anbetracht der starken Belastung der Arbeitgeber in der Unfallversicherung (s. Art. 108) und andererseits mit Rücksicht auf die Möglichkeit, daß Kantone, insbesondere die kleinen Arbeitgeber in einer Weise belasten könnten, die der Billigkeit und Gerechtigkeit nicht entsprechen würde». Das hat den Staatsrat des Kantons Freiburg nicht abgehalten, für das freiburgische Schreinerei- und Zimmereigewerbe eine Bestimmung AV zu erklären, die die Arbeiter verpflichtet, sich zu bestimmten Minimalleistungen gegen Krankheit zu versichern und den Arbeitgebern auferlegt, an die Prämien monatlich 3 Fr. beizusteuern. Der Bund hat diese AVE genehmigt. Ähnliche Bestimmungen in andern Verträgen sind zur AVE angemeldet. — Man wird kaum so spitzfindig sein wollen, zu argumentieren, eine Verpflichtung der Arbeitgeber «zur Bezahlung eigener Beiträge» liege nicht vor, weil diese nicht direkt an die Kassen, sondern an die (zur Versicherung verpflichteten) Arbeiter gehen.

Naturgemäß handelt es sich nicht darum, hier zu diskutieren, ob die 3 Franken monatlich für den Arbeitgeber tragbar seien. Wären die Löhne oder die Teuerungszulagen um diesen Betrag erhöht worden, so wäre darüber kein Wort zu verlieren. Indessen kommt der Sache Bedeutung zu, weil durch einen Akt der Verwaltungsbehörden ein absolut klarer und auch unzweifelhaft *zwingender* Rechtssatz in Überschreitung ihrer Kompetenz abgeändert worden ist. Die innere Aushöhlung und die Veruneinheitlichung gesetzlicher Vorschriften durch die AVE hat damit eine neue Stufe erreicht.

Man hat argumentiert, es sei recht erwünscht, wenn im Vorfeld der Revision der Wirtschaftsartikel der Bundesverfassung und der darauf zu stützenden Gesetzgebung Erfahrungen mit neuen rechtlichen Institutionen gesammelt würden. Das klingt schön, hat aber auch seine Schattenseiten. Erfahrungen haben nur einen Sinn, wenn man sie frei verwerten kann. Die öffentliche Verwaltung ist aber dazu nur beschränkt in der Lage, da stets zum festen Anspruch werden will, was sie einmal konzidiert hat. Unter Berufung auf das einer ersten Gruppe gemachte Zugeständnis verlangen andere das gleiche Recht. So wird die Verwaltung, auch wenn sie zur Einsicht käme, es gehe doch nicht an, eine so klare Bestimmung wie die eben zitierte zu mißachten, spätere gleiche Anträge nur mit Schwierigkeiten abschlagen können. Gewiß kann in der Verwaltungspraxis ein bestimmter Kurs auf Grund neuer Einsicht geändert werden. Aber dies setzt einen nicht leichten Entschluß voraus und ist mit der Überwindung starker äußerer Hindernisse und innerer Hemmungen — man gibt nicht gern zu, sich geirrt zu haben — verbunden. So hat die frühere Praxis, mit Gesetzen nicht zu experimentieren und dafür die Konsequenzen jeder Bestimmung um so gründlicher zum voraus zu durchdenken, ihre unverkennbaren Vorzüge gegenüber dem Experiment.

Das gleiche gilt von der bewährten Regel, überholte Gesetze zu revidieren oder dort, wo neue Bedürfnisse auftauchen, neue zu schaffen. Die bisherigen Erfahrungen sprechen nicht für die Überlegenheit der neuen Methode, durch AV erklärte Verbandsvereinbarungen bestehende Gesetze teils abzuändern (KUVG), teils auszuhöhlen (Fabrikgesetz) und teils zu ergänzen (ebenfalls Fabrikgesetz), wobei letzteres noch als am erträglichsten erscheint.

Der neue, sozusagen administrative Weg des Erlasses gesetzlicher oder gesetzesähnlicher Vorschriften, unter Umgehung der gesetzgebenden Instanzen, der Kantonsräte, der Bundesversammlung und des Volkes ist auch deshalb aufreizend, weil ihn in der Praxis einige wenige Beamte handhaben. In kleinen Kantonen mag der Regierungsrat noch in der Lage sein, solche Fragen materiell zu prüfen. In den großen wird das Schwergewicht schon eher bei einem Beamten, bestenfalls beim Departementsvorsteher liegen. Im Bunde

endlich wird niemand sich einbilden, daß der Gesamtbundesrat oder auch nur der Departementschef die nötige Zeit aufbringen können, die Voraussetzungen und Folgen der AVE einzelner Bestimmungen mit aller Konsequenz zu prüfen. Das Schwergewicht wird hier bei einem Beamten, dem Sachbearbeiter, liegen. Der zuständige Sektionschef wird eine Kontrolle ausüben. Vielleicht, aber keineswegs sicher, wird der Chef des Amtes sich ebenfalls noch ein rechtlich und sachlich fundiertes Urteil bilden. Dann dürfte die Kette abreißen. Zwei bis drei Beamte sprechen somit das maßgebende Wort. Die politische Presse und die Parteien kümmern sich kaum um die Sache. Ein Stück *Diktatur der Verwaltung* ist hier realisiert. Die Ausarbeitung der Gesetze durch vom Volk gewählte Körperschaften hat einen Einbruch erlitten. Die allseitige Prüfung durch die gesetzgebenden Instanzen, die Mitsprache der Öffentlichkeit und die Volksabstimmung sind ausgeschaltet. Die «Selbstverwaltung der Wirtschaft» hat zu absonderlichen Konsequenzen geführt.

Das Gute behalten

Es ist bewährte Schweizerart, das Kind nicht mit dem Bade auszuschütten und in erster Linie auf praktische Brauchbarkeit zu schauen. Es ist auch unverkennbar, daß die AVE während des Krieges, zugunsten eines angemessenen Teuerungsausgleiches, im Ganzen genommen gute Wirkungen gezeitigt hat. Sie dürfte nach der Wiederkehr normalerer Zeiten zur Bekämpfung der Konkurrenz durch schlechtere Arbeitsbedingungen ebenfalls Dienste leisten können. Nur sollte sie energisch von Schlacken befreit werden, die ihr noch anhaften.

Weitaus die größte Bedeutung käme — dies gilt sowohl für eine allfällige Verlängerung des BB als auch für ein kommendes, auf die revidierten Wirtschaftsartikel gestütztes Gesetz — einem Vorbehalt nicht nur zugunsten des *zwingenden*, sondern des *gesamten öffentlichen Rechts* des Bundes und der Kantone zu. Was im Zivilrecht zwingend geregelt ist und was Bund oder Kantone in Sozialgesetzen vorgeschrieben haben und *durch ihre Organe kontrollieren*, sollte nicht durch bloße Verwaltungsakte verbindlich abgeändert werden können. Was Fabrik-, Kranken- und Unfallgesetz und andere sozialpolitische Erlasse festgelegt haben, sollen Allgemeinverbindlicherklärungen weder über- noch unterbieten dürfen. Nicht nur läge das im Interesse der Einheitlichkeit, vielmehr würden dann, wie dies bisher als selbstverständlich betrachtet worden ist, alle Gruppen schon beim Erlaß sozialer Gesetze wissen, wie sich ihre Lasten, Pflichten und Rechte gestalten. Sind aber Gesetze einmal nicht mehr zeitgemäß, so sollen sie eben revidiert werden, aber nicht durch Machtspruch der Verwaltung, sondern auf dem normalen Wege. Den gesunden

Druck zur Revision sollte man nicht durch gesetzesähnliche Erlasse vermindern, zu denen die gesetzgebenden Behörden nichts zu sagen haben. Ein reiches Feld der Betätigung und des Sammels von Erfahrungen, auch des Einspielens auf neue Verhältnisse, wäre dennoch offen. In gewöhnlichen, nicht AV erklärten Gesamtarbeitsverträgen so gut wie in ähnlichen Vereinbarungen bliebe die bisherige Freiheit der Abmachungen zwischen den Parteien bestehen.

Eine klare Abgrenzung nach einer weitem Seite täte not. Es sollte dafür gesorgt werden, daß sich die AVE wirklich auf die *Regelung der Arbeitsbedingungen beschränkt* und nicht zu wirtschaftspolitischen und branchenegoistischen Zwecken mißbraucht wird. In dieser Hinsicht dürfte es sich empfehlen, in einem kommenden gesetzlichen Erlaß, statt von der Regelung des Arbeitsverhältnisses, von Abmachungen über die *Arbeitsbedingungen* zu sprechen. Leistung (Arbeit) und Gegenleistung (Lohn, Ferien usw.) und der Rahmen, in dem sie erfolgen sollen (Arbeitszeit, soweit nicht schon gesetzlich geordnet) und dergleichen sollten das Gebiet sein, für das die AVE Anwendung finden darf. Auf eine indirekte Beeinflussung der Preise, die Verminderung der Konkurrenz, die Reservierung bestimmter Gebiete für bestimmte Gruppen, die Verhinderung produktiverer Arbeitsmethoden und auf die Betätigung des Zunftgeistes im schlechten Sinne sollte verzichtet werden. Die AVE solcher Abmachungen wäre mit aller Klarheit auszuschließen, wie es schon bisher aus dem BB hätte herausgelesen werden können, aber in der Praxis nicht geschehen ist.

Es ist nicht wünschenswert, den Behörden ein größeres Mitspracherecht bei der Ausarbeitung des Inhalts der Verträge zu geben. Wir kämen sonst ein weiteres Stück in die staatliche Reglementierung hinein und, was vielleicht noch schlimmer wäre, den Organisationen der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer würde die volle Verantwortung abgenommen, was die Gefahr ihrer moralischen Degeneration heraufbeschwören müßte. Hingegen wäre zu überlegen, wie es den Verwaltungsinstanzen zur Pflicht gemacht werden könnte, nötigenfalls die AVE ganzer Vereinbarungen oder einzelner Bestimmungen, die den zulässigen Rahmen überschreiten, abzulehnen. Die allgemeinen Voraussetzungen für die Zulässigkeit der AVE (Bestehen eines Bedürfnisses, Berücksichtigung der betrieblichen und regionalen Verschiedenheiten, Wahrung des Gesamtinteresses, der Rechtsgleichheit und Verbandsfreiheit) haben bis heute eine mehr theoretische Rolle gespielt. Schuld an gewissen Überschreitungen des zulässigen Rahmens sind aber keineswegs nur die Behörden, sondern vor allem auch die Betroffenen, die sich zu wenig zur Wehr setzten, vielleicht im nicht immer unrichtigen Gedanken, den «Rank» schon zu finden. Die zitierten Vorbehalte dürften an materieller Bedeutung erheblich zu-

nehmen, wenn einmal wieder normale Zeiten herrschen, d. h. wenn einmal wieder das Angebot und nicht die Nachfrage dominiert und wieder ganz anders gerechnet werden muß als in der Treibhausluft der Mangelwirtschaft.

Noch ein weiteres wesentliches Postulat drängt nach Verwirklichung. Es wurde dargelegt, wie unabgeklärt die Rechtsnatur der AVE und die Frage der *Rechtsmittel* ist. Gewiß dürfte sich im Laufe der Jahre auch dies herausstellen. Allein besser wäre es, es bestünde von Anfang an Klarheit. Die AVE geht zur Hauptsache Arbeiter und Handwerker an. Das sind nicht Leute, die Zeit und Lust haben, über juristische Grundprobleme nachzusinnen oder Anwälte zu beschäftigen. Die Erlasse sollten deshalb so abgefaßt sein, daß aus ihnen hervorgeht, was sie sein sollen. So gut wie z. B. auf jeder Mitteilung der Steuerbehörden sollte wenigstens im gesetzlichen Erlaß angegeben sein, wie es mit den Anfechtungsmöglichkeiten von Allgemeinverbindlicherklärungen bestellt ist.

Dabei gibt es für einen demokratischen und Rechtsstaat wohl nur eine einzige befriedigende Lösung. Die AVE sollten rechtlich als *Verordnungen der Verwaltungsinstanzen* deklariert werden, so daß über die gerichtliche Nachprüfbarkeit kein Zweifel möglich ist. Den wenigen Funktionären, die im Bunde faktisch die AVE verwalten, das Recht zu erteilen, Erlasse mit Gesetzescharakter zu beschließen und ihnen so den hohen Rang der Bundesversammlung zuzugestehen, ginge denn doch zu weit. Die Erhebung der Verwaltung zur gesetzgebenden Instanz abzuwehren, ist ein Stück Verteidigung demokratischer Freiheit.

In solcher Weise auf ihr eigentliches Gebiet zurückgeführt, dürfte die AVE von GAV nicht nur erträglich sein, sondern Gutes leisten können.

Schlußwort

In den Krisenjahren nach 1930, als alles nach Mitteln zur Milderung der Wirtschaftskrise suchte, spielte der Gedanke der «Selbstverwaltung der Wirtschaft» eine beträchtliche Rolle. Die Verbände sollten nach damals verbreiteter Auffassung Preise, Arbeitsbedingungen und anderes regeln und der Staat sollte ihren Beschlüssen verbindliche Kraft geben. Man hat heute erkannt, daß man damit über das Ziel hinausschoß und daß ein solcher Kurs zum Überborden des Gruppenegoismus und zur wirtschaftlichen Erstarrung führen müßte. Heute kann das Postulat nach der AVE von einseitigen Verbandsbeschlüssen als begraben gelten. Geblieben ist die AVE von Vereinbarungen zwischen Verbänden über das Arbeitsverhältnis und, nach den letzten Beschlüssen über die Wirtschaftsartikel, auch über weitere Vereinbarungen, die im Interesse des Arbeitsfriedens liegen. Indessen hat man Erfahrungen mit der AVE von GAV in Zeiten, in denen die

volle Konkurrenz spielt, noch nicht gemacht. Andernfalls wäre die Öffentlichkeit wohl viel kritischer.

Auch die AVE von GAV bedarf noch der Beschneidung von Auswüchsen. Außerdem bedarf sie der rechtlichen Klärung. Es stehen große staatspolitische und wirtschaftliche Interessen auf dem Spiel. Sofern die AVE außerhalb der Regelung der Arbeitsbedingungen angewandt wird, kommt sie der Wirtschaftslenkung durch die Verbände mit all ihren Nachteilen gleich. Erhalten die Verwaltungsbehörden zu viel Befugnis, so entwinden sie den gesetzgebenden Instanzen einen Teil ihrer Rechte. Solange die Anfechtungsmöglichkeiten nicht geregelt sind, ist der betroffene einfache Bürger praktisch wehrlos. Es besteht somit Anlaß, der weiteren Entwicklung alle Aufmerksamkeit zu schenken.

Student und Politik

Von Frank Hoch

Wer die Hallen einer schweizerischen Hochschule während des akademischen Viertels abschreitet oder sich in die Hörsäle begibt, könnte sich wundern, so wenig Hinweise auf eine politische Tätigkeit der Studenten zu finden. Da wird keine offene politische Propaganda getrieben. Nirgends wird versucht, Hochschülerstimmen für eine öffentliche Abstimmung zu gewinnen. Keine Partei bemüht sich mit äußerem Aufwand um das Interesse der Studenten. Andererseits geht auch keine bedeutendere Initiative von den Studenten aus. Mit einer einzigen Ausnahme, die Resolution über die Deportierung der Norweger Studenten, gibt es keine Studentendemonstrationen, keine Kundgebungen der Hochschüler über Tagesfragen der Politik, ja sogar kaum einigermaßen eindruckliche Pressebeiträge von Studenten über aktuelle politische Themen. Man wird sich darum fragen, ob denn die Studenten überhaupt politisch aktiv seien. Verschwindend wenig Studenten sind Mitglieder von Parteien. Darunter befinden sich allerdings Leute, die besonders rege sind. Die Linksparteien betreiben in beschränktem Umfang eine recht geschickte persönliche Werbung. Dann gibt es Studenten aus Kreisen, die gegen die Mitte oder nach rechts orientiert sind, welche Studiengruppen gründeten, in denen hauptsächlich im Bestreben, Einblick in die Bedeutung und Struktur der aktuellen politischen Probleme zu gewinnen, diskutiert wird. Keine dieser Bewegungen erfaßt die Studentenschaften quantitativ. Es handelt sich um kleine Gruppen mit begrenzten Zielen.

Die breite Masse der schweizerischen Hochschüler ist politisch weitgehend teilnahmslos. Es läßt sich nicht eine eindeutige Abkehr