

chen Minderheiten in der allgemeinen Bundesverwaltung erlassen; eine Arbeitsgruppe unter Leitung des Personalamtes hat eine Erhebung über den Personalbestand des Bundes durchgeführt und ihre Aufmerksamkeit dabei vor allem der Sprachzugehörigkeit der Beamten gewidmet. Sie will nun im Anschluss an diese Erhebung danach trachten, den Ursachen der Rekrutierungsschwierigkeiten für Beamte lateinischer Muttersprache nachzugehen und Möglichkeiten für eine Verbesserung der Situation aufzudecken. Eine weitere Arbeitsgruppe unter Führung des Bundesamtes für Organisation prüft sodann die Möglichkeiten der Dezentralisierung der Bundesverwaltung, und schliesslich werden auch – und ich glaube, das ist gar kein so schlechtes Mittel – Sprachkurse für das Bundespersonal angeboten.

En fin de compte, Madame Christinat, je crois pouvoir dire que nous sommes en train de réaliser vos propositions, mais bien entendu toujours dans le cadre de nos possibilités légales.

Präsident: Die Kommission beantragt Ihnen, die parlamentarische Initiative abzuschreiben, ihr also keine Folge zu leisten.

Ein anderer Antrag ist nicht gestellt. Sie haben so beschlossen. Im weiteren beantragt sie, das Postulat zu überweisen. Der Bundesrat ist bereit, das Postulat entgegenzunehmen.

Postulat der Kommission – Postulat de la commission
Überwiesen – Transmis

An den Bundesrat – Au Conseil fédéral

79.233

Parlamentarische Initiative.
Arbeitnehmerschutz (Carobbio)
Initiative parlementaire.
Protection des travailleurs (Carobbio)

Mme **Christinat** soumet au nom de la Commission des pétitions et de l'examen des constitutions cantonales le rapport écrit suivant:

Le 13 décembre 1979, le conseiller national Carobbio a présenté, sous la forme d'une initiative parlementaire conçue en termes généraux, une proposition tendant à modifier le titre dixième du Code des obligations, de la manière suivante:

Texte de l'initiative parlementaire du 13 décembre 1979

«– Sont abolies toutes les dispositions qui prévoient le licenciement d'un travailleur par son employeur sur simple préavis.

– Sont insérées de nouvelles dispositions qui prévoient que l'employeur ne peut licencier un travailleur que pour des motifs valables et par écrit.

– Est en tout cas exclue comme motif valable toute résiliation des rapports de travail par l'employeur en raison de l'activité syndicale ou des opinions politiques ou religieuses du travailleur. Il faut en particulier interdire la résiliation des rapports de travail par l'employeur, en raison des activités syndicales que le travailleur a exercées en tant que membre d'un comité d'entreprise ou d'une commission syndicale.»

Text der parlamentarischen Initiative vom 13. Dezember 1979

«– Alle Bestimmungen, nach denen der Arbeitgeber den Arbeitnehmer aufgrund einer einfachen Kündigung entlassen kann, werden aufgehoben.

– Es werden neue Bestimmungen eingeführt, die vorschreiben, dass der Arbeitgeber nur aus triftigen Gründen und schriftlich kündigen darf.

– Für alle Fälle wird ausgeschlossen, dass die Kündigung durch den Arbeitgeber wegen Gewerkschaftstätigkeit des Arbeitnehmers oder aus politischen oder religiösen Gründen als Kündigung aus einem triftigen Grund anerkannt wird. Insbesondere wird verboten, dass Arbeitgeber das Arbeitsverhältnis kündigen, weil sich der Arbeitnehmer als Mitglied der Betriebskommission oder von Gewerkschaftskomitees oder -kommissionen gewerkschaftlich betätigt.»

La Commission des pétitions et de l'examen des constitutions cantonales, chargée d'étudier cette initiative, s'est réunie le 20 novembre 1980. Elle a entendu l'auteur de cette intervention ainsi que le représentant du Département fédéral de justice et police.

Lors du débat sur le fond, la majorité de la commission a reconnu qu'il était d'une importance capitale d'introduire des dispositions générales visant à protéger l'ensemble des travailleurs contre les licenciements. Elle s'est renseignée sur les travaux du Conseil fédéral, celui-ci ayant entrepris d'examiner l'ensemble du problème à la suite de plusieurs interventions parlementaires adoptées par le Conseil national. Par lettre du 8 décembre 1980, la commission a demandé au chef du DFJP des informations sur la nature, le but et l'état d'avancement des travaux préparatoires et avant-projets relatifs à la protection des travailleurs contre les licenciements. Elle lui a également demandé des précisions sur le calendrier prévu pour la suite des travaux législatifs.

Lors de sa séance du 26 mai 1981, la Commission des pétitions et de l'examen des constitutions cantonales a pris acte du rapport du DFJP, du 2 mars 1981. Le Conseil fédéral ayant déjà entrepris des travaux préparatoires sur la question de la protection des travailleurs contre les licenciements, la commission a décidé, par 7 voix et une abstention, de proposer au conseil de ne pas donner suite à l'initiative parlementaire, afin d'éviter les double-emplois.

Annexes

1. Développement de l'initiative par son auteur
2. Considérations de la commission

Annexe 1

Développement de l'auteur de l'initiative

Les travailleurs sont manifestement protégés de manière insuffisante en Suisse contre les licenciements pour des motifs économiques, politiques ou syndicaux. En effet, les dispositions en vigueur laissent à l'employeur une trop grande marge d'appréciation et de décision. Les nombreux licenciements qui se sont produits en ces années de difficultés économiques, par suite de la réorganisation d'entreprises ou en raison de l'activité syndicale de travailleurs, le prouvent.

Les dispositions actuelles du Code des obligations, titre dixième, intitulé «Du contrat de travail», ainsi que les dispositions de la loi sur le travail et même des contrats collectifs de travail sont encore très insuffisantes, en particulier quant à la protection des travailleurs contre les licenciements dus à des difficultés économiques, à leur activité syndicale ou à leurs opinions politiques.

Une refonte des dispositions légales touchant tous les aspects de la protection des travailleurs contre les licenciements abusifs s'imposerait.

De toute façon, il nous semble qu'il y a lieu de procéder, en priorité, à des modifications portant au moins sur les deux points suivants:

– Avant tout, il faut décréter que tout licenciement par l'employeur doit être motivé clairement et par écrit. Il s'agit d'établir le principe selon lequel l'employeur est tenu de justifier le licenciement et de supporter la charge d'une éventuelle procédure judiciaire si le travailleur fait opposition. Cela implique justement que tout licenciement doit

être motivé de manière explicite et annoncé au travailleur par écrit, de façon suffisamment détaillée.

– En second lieu, il devient urgent de protéger de manière claire et nette l'activité syndicale du travailleur dans l'entreprise et à l'extérieur, ainsi que son droit d'avoir et d'exprimer ses propres opinions religieuses et politiques. Il convient en particulier de préciser sans ambiguïté dans la loi que tout licenciement lié à l'activité syndicale du travailleur, soit à l'extérieur soit à l'intérieur de l'entreprise, en tant que membre d'un comité d'entreprise, d'un comité syndical ou d'une commission syndicale, n'est pas admissible. On ne saurait non plus tolérer qu'un travailleur puisse être licencié en raison de ses opinions politiques ou religieuses.

D'où nos propositions de modifier le titre dixième du Code des obligations intitulé «Du contrat de travail».

Considérations de la commission

1. La commission constate que la protection des travailleurs contre les licenciements, réclamée par l'auteur de l'initiative, fait, depuis un certain temps, l'objet de discussions de nature politique. Ces dernières années, le Conseil national a transmis au Conseil fédéral plusieurs interventions visant à améliorer la protection des travailleurs contre les licenciements (75.435 Motion Jelmini du 15 septembre 1975: Contrat de travail. Indemnité de départ, adoptée sous forme de postulat le 8 juin 1976; 75.439 Postulat Schmid-Saint-Gall du 15 septembre 1975: Contrat de travail. Protection contre les licenciements, adopté le 18 décembre 1975; 75.442 Motion Welter du 16 septembre 1975: Contrat de travail. Protection contre les licenciements, adoptée comme postulat le 17 décembre 1975; 77.462 Postulat Dirren du 6 octobre 1977. Protection contre les résiliations du contrat de travail, adopté le 16 janvier 1978; 79.543 Motion Muheim du 28 novembre 1979: Protection des salariés contre les licenciements, adoptée sous forme de postulat le 2 juin 1980; 79.555 Motion Leuenberger du 6 décembre 1979: Droit du contrat de travail. Résiliation avec effet immédiat, adoptée en partie sous forme de postulat le 6 mars 1980). Dans sa réponse à la motion Muheim, le Conseil fédéral a réaffirmé sa volonté de faire ce qui est en son pouvoir pour trouver une solution adéquate au problème, tout en relevant les difficultés d'ordre pratique et juridique qui font obstacle à cette solution.

Dans son rapport adressé à la Commission des pétitions et de l'examen des constitutions cantonales, le DFJP a déclaré avoir entrepris les travaux préparatoires suite aux interventions adoptées par le Conseil national sur la protection des travailleurs contre les licenciements; une comparaison des différentes législations en vigueur dans plusieurs Etats européens a révélé, après un premier examen, que la protection des travailleurs contre les licenciements décidés par l'employeur est réglée, à l'étranger, dans des lois spéciales fort complexes qui tiennent compte des données économiques, politiques et sociales du pays concerné. Il semblerait notamment qu'il n'y ait aucune loi étrangère pouvant en principe servir de modèle au législateur suisse: pour bon nombre de questions, comme celle du traitement différencié des petites et des grandes entreprises, il serait possible, le cas échéant, de reprendre le principe général appliqué à l'étranger, tout en tenant compte cependant des conditions propres à la Suisse, lors de l'élaboration ou de l'application des dispositions de détail. Pour d'autres questions, telle l'introduction d'une protection particulière pour certaines catégories de travailleurs, comme les invalides, il s'agit en revanche d'examiner le bien-fondé du principe de départ et notamment les conséquences qu'entraînerait son application sur le plan suisse.

Il est prévu de convoquer, vers la fin de 1981, une commission d'experts composée de représentants des associations d'employeurs et de travailleurs. Compte tenu des expériences faites, deux ans environ seraient nécessaires à cette commission pour remplir son mandat.

2. Après examen du rapport du DFJP, la commission a décidé de ne pas légiférer elle-même en la matière. Le Conseil fédéral devra tenir compte des vœux exprimés par l'auteur de l'initiative:

– L'initiative parlementaire du conseiller national Carobbio soulève un ensemble de problèmes fort complexes. Les propositions de révision qu'elle contient mettent l'accent sur certains points qui devront être examinés dans le détail et traduits dans les faits.

Vu la complexité de la matière, qui a déjà été mise en évidence lors de la dernière révision, en 1971, des dispositions régissant le contrat de travail, on s'est demandé si l'initiative parlementaire était en l'espèce l'instrument approprié pour engager une procédure de révision de la loi. Par ailleurs, soucieuse d'éviter les double-emplois, la commission a émis certains doutes quant à l'opportunité de charger une commission parlementaire d'élaborer un tel projet de révision. La commission a en outre déclaré qu'il était exclu de demander au Conseil national de faire usage de son droit d'initiative et de charger le Conseil fédéral d'élaborer un projet, dans le cas où la proposition de la commission serait retenue.

La commission estime qu'il conviendrait de traiter globalement tous les aspects du problème. Les travaux préparatoires déjà effectués par le Conseil fédéral laissent à penser que le problème est étudié de manière globale, avec tout le soin voulu.

– La commission a conscience de l'importance du problème soulevé par le conseiller national Carobbio. Voilà des décennies que l'on se propose de régler la question de la protection des travailleurs contre les licenciements. Lors des délibérations relatives à la législation régissant le contrat de travail, des propositions sur la protection des travailleurs contre les licenciements ont été présentées au sein des commissions ad hoc et des conseils législatifs. Elles ont toutefois été rejetées notamment pour les raisons suivantes: limiter d'une manière générale le droit de résiliation constituerait une atteinte au principe de la liberté contractuelle; d'autre part, l'article 2 du code civil suisse garantit au travailleur une protection suffisante contre les licenciements abusifs.

La majorité de la commission estime qu'il y aurait lieu d'étendre la protection du travailleur contre les licenciements. Il s'agit notamment de créer des dispositions légales offrant une protection suffisante en la matière, quelle que soit la situation de l'emploi. En 1971, il était incontestable que la révision de la législation régissant le contrat de travail était conçue dans l'optique de la période de haute conjoncture que l'on connaissait alors. Au cours de l'examen du projet de révision, la commission d'experts et le Parlement avaient estimé qu'il y avait pénurie de main-d'œuvre et qu'il fallait aussi offrir à l'employeur une certaine protection en matière de résiliations.

Depuis l'élaboration des dispositions en vigueur, la situation conjoncturelle s'est profondément modifiée. De l'avis de la commission, ces changements pourraient justifier que l'on déroge au principe de l'égalité des droits en matière de résiliations et que l'on renforce la position de la partie contractante la moins favorisée, à savoir le travailleur. Il va sans dire que les intérêts des employeurs et ceux des travailleurs doivent être soigneusement pesés et comparés. Il ne saurait être question de créer des dispositions légales au détriment de l'employeur, dont les charges excessives pourraient en fin de compte se répercuter sur la situation du travailleur.

Les membres de la commission sont unanimes à penser que le présent rapport ne saurait influencer le débat ultérieur sur la question de la protection des travailleurs contre les licenciements. Les Chambres seront appelées à se prononcer sur l'ensemble du problème lors de l'examen du projet du Conseil fédéral et de l'initiative populaire «pour la protection des travailleurs contre les licenciements dans le droit du contrat de travail», initiative déposée par la Confédération des syndicats chrétiens de la Suisse.

Antrag der Kommission

Die Petitions- und Gewährleistungskommission beantragt, der parlamentarischen Initiative keine Folge zu geben und sie abzuschreiben.

Proposition de la commission

La Commission des pétitions et de l'examen des constitutions cantonales vous propose de ne pas donner suite à l'initiative parlementaire et de la classer.

Antrag Carobbio

Der Initiative wird Folge gegeben.

Proposition Carobbio

Donner suite à l'initiative

Fischer-Häggligen: Ich bitte Sie im Namen der SVP-Fraktion, dieser Initiative keine Folge zu geben und sie im Sinne des Antrages der Kommission abzuschreiben. Wir tun dies aus formalen, arbeitsökonomischen aber auch aus materiellen Gründen.

Zuerst zu den formalen Gründen: Unser Rat hat im Laufe der letzten Jahre verschiedene Vorstösse auf dem Gebiet des Kündigungsschutzes und des Arbeitsrechtes überwiesen. Es ist eine Initiative des Christlich-Nationalen Gewerkschaftsbundes für einen besseren Kündigungsschutz eingereicht worden. Die Vorarbeiten für eine Revision sind im vollen Gange, und der Rat hat somit genügend Gelegenheit, sich bei der Behandlung der Initiative oder aber auch bei der Behandlung des Revisionsvorschlages des Bundesrates mit der Materie auseinanderzusetzen.

Nun zu den arbeitsökonomischen Gründen: Die letzte Revision des Arbeitsvertragsrechtes, die Anfang der siebziger Jahre stattfand, hat eine lange Beratung in den Kommissionen, im Rat, aber auch bereits vorher in der Expertenkommission gebracht. Es wurde damals auch ein sehr breit angelegtes Vernehmlassungsverfahren durchgeführt. Ich glaube, unser Rat und damit aber auch die Kommission, die einen Gesetzesvorschlag aufgrund der Initiative ausarbeiten müsste, wäre überfordert. Sie müsste die Vorabklärungen wohl auch durch die Verwaltung und durch den Bundesrat vornehmen, sie müsste die vielen Unterlagen sammeln, Vergleiche mit dem Ausland erstellen und auch eine Vernehmlassung durchführen. Und da fragt man sich, ob man diese Mühe auf sich nehmen will, wenn man auf der anderen Seite weiss, dass der Bundesrat eine Vorlage ausarbeitet, und wenn man weiss, dass wir ja zwingend zu dieser Initiative des CNG Stellung nehmen müssen.

Und nun zu den materiellen Gründen: Die Initiative verlangt, dass nur noch Kündigungen ausgesprochen werden können, wenn ein triftiger Grund vorhanden ist, und die Kündigung müsste auch schriftlich ausgesprochen werden. Das bedeutet in der Praxis doch fast, dass wir ein Kündigungsverbot hätten. Eine Kündigung könnte praktisch erst nach langen Verhandlungen ausgesprochen werden. Diese Kündigung müsste vom Arbeitgeber schriftlich begründet werden, und er hätte auch die Stichhaltigkeit der Kündigung zu beweisen. Das bedeutet, dass letztlich der Richter die triftigen Gründe festlegen müsste: Der Richter würde zum Personalchef, der auch noch unternehmerische Entscheide zu treffen hätte. Das Unternehmen wäre aber nicht mehr in der Lage, seine personalpolitischen Entscheide den konjunkturellen, strukturellen und saisonalen Schwankungen anzupassen und flexibel zu sein. Es käme zu einer künstlichen Aufrechterhaltung von Arbeitsverhältnissen.

Nehmen wir doch heute die kritische wirtschaftliche Lage: In einem langen Verfahren müsste der Richter abklären, ob nun ein Kündigungsgrund tatsächlich triftig ist. Der Arbeitnehmer müsste beschäftigt werden, obwohl gar keine Arbeit mehr vorhanden ist. Oder denken wir an den Arbeitnehmer, dessen Leistungen unbefriedigend sind: der könnte sich berufen, der Kündigungsgrund sei nicht triftig. Auch hier wiederum lange Abklärungen.

Noch ein weiteres: Unser Kündigungsrecht ist heute paritätisch gestaltet. Diesen Grundsatz sollten wir nicht ohne

zwingenden Grund durchbrechen. Dieser Gedanke der Gleichberechtigung beider Partner, also Arbeitnehmer und Arbeitgeber, gehört zu unserem System der Marktwirtschaft. Wenn man schon das Kündigungsrecht einengen will, dann müssten diese Einschränkungen auf beiden Seiten zum Tragen kommen. In den letzten Jahren des angespannten Arbeitskräftemarktes war es doch vielfach so, dass der Arbeitgeber in einer sehr schwachen Position war. Das freie Kündigungsrecht des Arbeitnehmers brachte auch den Unternehmer sehr oft in schwierige Situationen. Ich denke vor allem an die Klein- und Mittelbetriebe. Aber der Arbeitgeber nimmt dies in Kauf, weil er das freie Entscheidungsrecht des Arbeitnehmers als ein Persönlichkeitsrecht anerkennt.

Ich möchte Sie bitten, diese Initiative abzulehnen. Sie liegt nicht im Interesse unserer Wirtschaft, aber sie liegt letztlich auch nicht im Interesse der Arbeitnehmer. Ich möchte behaupten, dass sie sich längerfristig gegen ihn auswirken würde, weil man beim Auswahlverfahren selektiver vorgehen und den Arbeitnehmer eingehend röntgen würde, bevor man ihn einstellt. Sonst müsste man damit rechnen, dass man auch bei Unfähigkeit diesen Arbeitnehmer behalten müsste.

Darum bitte ich Sie, dieser Initiative keine Folge zu leisten.

M. Jeanneret: Le groupe libéral ne pensait pas s'exprimer sur ce sujet, partant de l'idée que l'on pourrait sans autre suivre les propositions raisonnables de la commission tendant à ne pas donner suite à l'initiative et à la classer et que nous pourrions ainsi éviter de consacrer trop de temps à la suggestion de M. Carobbio. Mais, dès l'instant où il y a débat et que M. Carobbio maintient sa proposition, nous sommes obligés de nous exprimer, ne serait-ce pour ne pas laisser passer certains propos que nous ne saurions admettre. Si nous ne le faisons pas, on pourrait nous dire un jour que nous avons souscrit sans réserve aux considérants du rapport de la commission, d'autant plus que celle-ci ne se prononce qu'à la majorité. Si nous approuvons certains principes qu'elle dégage en fin de rapport, nous sommes beaucoup plus sceptiques sur maintes considérations de la première partie.

Nous proposons de rejeter l'initiative de M. Carobbio pour trois motifs essentiels de fond. Le premier, la liberté de contracter doit demeurer d'une importance absolue pour nous, car il s'agit là d'un fondement de notre système politique et économique. Au contraire de ce que l'on pense parfois, ce n'est point un principe académique mais une réalité quotidienne qui nous touche tous. Chaque être humain doit disposer du droit naturel de collaborer avec qui il désire. Il doit pouvoir le faire aussi en matière de négoce dans les petites et les grandes choses. Or, qui peut entrer en relation d'affaires avec quelqu'un a le droit de se retirer. En d'autres termes plus juridiques: qui peut conclure peut et doit pouvoir résilier. Certes, et tous les systèmes juridiques de notre civilisation occidentale l'ont toujours reconnu, un minimum de règles doivent être prescrites pour éviter des abus mais le nombre et la portée de ces exceptions ne doit pas être tel que ce principe fondamental en devienne vidé de toute substance.

Deuxièmement, la partie faible n'est pas toujours celle que l'on veut bien souvent nous faire croire. Combien de fois ce sont de petits commerçants, de modestes artisans, de simples propriétaires qui sont la partie méritant attention et protection face à de vastes mouvements démagogiques. Il faut rappeler qu'en période d'euphorie économique, certains employés et locataires ont agi avec une désinvolture coupable et indécente.

Troisièmement, l'étranger n'apporte aucune réponse à nos questions, bien au contraire. Trop de pays, même d'Europe occidentale, se sont enferrés dans les lois lourdes et compliquées, bureaucratiques et inefficaces. La possibilité, heureusement sauvegardée jusqu'ici en Suisse, de résilier comme de conclure, a contribué très souvent à maintenir de nombreuses places de travail et à ne pas nous embourber comme d'autres pays dans des formules qui, au nom de

théories abstraites, conduisent à tuer toute initiative, toute mobilité et toute souplesse.

Il convient, en conclusion, d'être vigilants quant aux abus possibles, nous l'admettons, mais libéraux quant aux principes à maintenir. Il faut donc rejeter la proposition de M. Carobbio.

Herczog: Die PdA/PSA/POCH-Fraktion beantragt Ihnen, dieser Initiative Folge zu leisten, auf sie einzutreten. Eine Vorbemerkung: Es gibt zwei Themen in dieser Diskussionskategorie, die eigentlich immer mit denselben Argumentenkatalogen von Arbeitgeberseite bzw. von der bürgerlichen Seite her abgeblockt werden: einerseits die Arbeitszeitverkürzung und andererseits der Kündigungsschutz. Was von dieser Initiative verlangt wird, ist, dass dem Arbeitnehmer vom Arbeitgeber keine Kündigung ausgesprochen werden kann wegen gewerkschaftlicher Tätigkeit oder aus politischen und religiösen Gründen. Das heisst, es geht hier um eine ganz spezielle Frage des Kündigungsschutzes. Es ist zweifellos so, dass der heutige Schutz ungenügend ist, und gerade in heutiger Zeit, wo die wirtschaftliche Lage nicht allzu rosig ist, wird ein derartiger Schutz vermehrt notwendig. Diese Notwendigkeit wird auch in diesem Bericht nicht bestritten. Ich zitiere daraus: «Die Kommission ist sich bewusst, dass Nationalrat Carobbio ein ernsthaftes Anliegen zur Sprache bringt; seit Jahrzehnten steht die gesetzliche Normierung des Kündigungsschutzes immer wieder zur Diskussion.» Das heisst, die Problematik des Kündigungsschutzes steht zwar zur Diskussion, aber wir kommen leider nicht zu einem Ergebnis, das auch befriedigend sein könnte.

Man stellt also fest: Es besteht kein genügender Schutz. Und was wird gemacht? Ich komme wiederum auf den Bericht der Kommission zurück. Man stellt zwei Dinge fest: Zunächst wird mit den verwaltungsinternen Vorarbeiten begonnen, d. h. für mich: eigentlich sehr wenig bis gar nichts. Das Zweite: Es sei vorgesehen, aufgrund eines Berichtes des Justiz- und Polizeidepartementes gegen Ende 1981 eine Expertenkommission einzuberufen, die auch aus Vertretern der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen zusammengesetzt wäre. Fertig! Und man stellt nachher fest, erfahrungsgemäss habe ein solches Gremium längere Zeit zum Arbeiten, und nachher werde man schon sehen, was geschieht.

Das ist also schon ein bisschen eigenartig. Man stellt fest, seit Jahrzehnten stehe das Problem an. Man hat auch diese spezifischen Fälle – Kündigungen aus gewerkschaftlichen, politischen, religiösen Gründen – als Problem festgestellt, aber die Verwaltung oder der Bundesrat macht zu wenig, genau gleich wie damals bei der Arbeitszeitverkürzung, wo man sich einfach hinter dem Argument der Vertragsfreiheit versteckt und gemeint hat, damit sei die Sache erledigt.

Ich glaube, wir dürfen es uns in diesem Fall nicht so einfach machen. Gerade die heutige Zeit, die wirtschaftlich schwierige Situation, zeigt uns, dass es wichtig wäre, in diesem Falle als Flankenschutz zu all diesen Vorstössen, die überwiesen wurden (Motion Jelmini, Postulat Schmid, Motion Welter, Postulat Leuenberger, Motion Muheim usw.), nun endlich etwas zu tun, um auf diesem Gebiet vorwärtszukommen.

Ich bitte Sie im Namen unserer Fraktion, dieser parlamentarischen Initiative Folge zu leisten.

Steiniger: Die FdP-Fraktion unterstützt den Antrag der Petitions- und Gewährleistungskommission, der Initiative Carobbio keine Folge zu leisten. Allerdings ist unsere Fraktion etwas erstaunt, wie im Kommissionsbericht das geltende Kündigungsrecht beim Arbeitsvertrag einfach als Produkt der Hochkonjunktur hingestellt wird und wie leicht man bereit wäre, den Grundsatz der Parität zu verlassen. Wir sind der festen Meinung, dass eine Kündigungsregelung, die den Paritätsgrundsatz nicht verletzt, in jeder wirtschaftlichen Situation vernünftiger ist als die in der Initiative vorgestellten Rezepte. Das Problem des Interessenausgleichs bei Betriebsschliessungen und Entlassungen aus

wirtschaftlichen Gründen kann nicht über die Neuregelung des Kündigungsrechtes gelöst werden. Entgegen der Meinung der Kommission sollte der Paritätsgrundsatz gerade mit Sicht auf schlechte Wirtschaftssituationen nicht verlassen werden. Der verschärfte Kündigungsschutz für Arbeitnehmer von 1972 in Deutschland ist ein Lehrbeispiel.

Wir werden uns nächste Woche mit der Stärkung der Wirtschaft befassen. Wir werden dabei vor allem über die Schaffung eines zusätzlichen Nachfragevolumens diskutieren. Hoffentlich werden wir dabei nicht vergessen, dass es sich um den weniger aussichtsreichen Teil einer notwendigen Doppelstrategie zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit handelt. Im Vordergrund muss eine Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Wirtschaft stehen, eine Wirtschaftspolitik, welche Hindernisse für notwendige strukturelle Anpassungen beseitigt. Wenn wir es ehrlich meinen mit der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, haben wir eine konsequente Politik zu verfolgen, und in einer solchen Politik hat ein überzogener Kündigungsschutz, der in anderen Ländern als Mitursache von Arbeitslosigkeit entlarvt ist, keinen Platz. Wenn es den Betrieben erschwert wird zu kündigen, so erhöht sich für sie der Preis, einen Mitarbeiter zu beschäftigen.

Wenn nämlich ein Betrieb einen Mitarbeiter bei rückläufigem Geschäftsgang dank gesetzlichen Vorschriften nicht entlassen oder dies nur mit dem sogenannten goldenen Handschlag tun kann, erhöht sich das Risiko für den Betrieb. Mit jeder Neueinstellung steigt die Ausgabenlast, die bei abnehmendem Markterfolg fällig werden könnte. Gerade Betriebe, die ihre Verantwortung für die Erhaltung der Arbeitsplätze ernst nehmen, werden gezwungen, lieber Überstunden leisten zu lassen, als durch Einstellung bisher Arbeitsloser den Gesamtbetrieb mit dem Risiko zusätzlicher unabbaubarer Dauerkosten zu belasten. Wegen des überzogenen Kündigungsschutzes haben wir dann nebeneinander Betriebe, die Überstunden fahren, Kurzarbeiter und Arbeitslose. Jeder verkrustete Arbeitsmarkt führt zu höheren Lohnkosten und ist letztlich gegen die Interessen der direkt betroffenen Mitarbeiter. Man kann sich in diesem Zusammenhang die Frage stellen, warum Politiker immer wieder auf die Idee verfallen, unsoziale Sozialgesetze vorzuschlagen. Ist es vielleicht das Vertrauen darauf, dass die Kosten und Nachteile der «sozialen Götterspeisen» erst immer nach Tisch erkennbar werden?

Natürlich ist nicht zu bestreiten, dass bei Betriebsschliessungen oder Entlassungen aus wirtschaftlichen Gründen ein Interessenausgleich gesucht werden muss. Dies kann aber nicht über das Kündigungsrecht erfolgen, sondern durch Vereinbarung zwischen den Sozialpartnern. Hier verweise ich auf die Empfehlungen der Spitzenverbände zu Vereinbarungen über Verhaltensrichtlinien bei Betriebsschliessungen und Entlassungen aus wirtschaftlichen Gründen. Diese Empfehlungen haben bereits in verschiedenen Gesamtarbeitsverträgen Eingang gefunden. Hier begrüssen wir auch Vereinbarungen, wonach aus ordnungsgemässer Tätigkeit als Mitglied der Betriebskommission oder als Gewerkschafter keine Nachteile entstehen sollen.

Leuenberger: Ich gebe Ihnen die Auffassung unserer Fraktion bekannt. Wir haben uns immer inhaltlich hinter diese Initiative gestellt und das hier vorne auch schon mehrmals gesagt. Wir haben die Anliegen der Initiative auch durch eigene Vorstösse zum Ausdruck gebracht. Seit 1974 wurden zahlreiche Vorstösse betreffend Einführung eines Kündigungsschutzes eingebracht und durch dieses Parlament überwiesen. In dieser Legislaturperiode waren das vor allem die Motionen von Herrn Muheim und von mir.

Wir haben uns auch seit 1979 jedes Jahr beim Geschäftsbericht wieder danach erkundigt, wie nun eigentlich die Arbeiten zur Einführung eines Kündigungsschutzes, der diesen Namen verdient, stehen. Es wurde von seiten des Bundesrates immer wieder auf die komplexe Problematik hingewiesen, die in der Verwaltung noch studiert werden müsste. Es wurde uns die Einsetzung einer Expertenkommission versprochen, und zwar hiess es alle Jahre wieder: In wenigen

Monaten ist es soweit. Ich glaube, mittlerweile ist im letzten Winter – ich hoffe, Herr Bundesrat Friedrich sagt uns das nachher noch – diese Expertenkommission tatsächlich ins Leben gerufen worden, worüber wir sehr glücklich sind.

Die materielle Dringlichkeit ist unbestritten, und ich glaube, sie wird auch von der grossen Mehrheit dieses Rates nicht bestritten. Wir sind ja heute soweit, dass wir internationale Übereinkommen nicht mehr genehmigen können, weil wir ein solch himmeltrauriges Kündigungsrecht im Obligationenrecht haben. Wir werden in der dritten Sessionswoche auf diesen peniblen Zustand noch zurückkommen. Das kann nicht länger so belassen werden.

Nun ist unsere Fraktion allerdings der Meinung: Wenn eine Expertenkommission eingesetzt ist und daran arbeitet, können wir uns kaum vorstellen, wie das Parlament selbst mit einer Kommission parallel dazu tätig werden könnte. Wir sind überzeugt, dass dieser Kommission ja doch nichts anderes übrig bleiben würde, als die Arbeiten wieder an diese Expertenkommission zu geben; wir hätten dann eine parallele Arbeitsweise, die uns inhaltlich nicht rascher vom Fleck bringen würde. Deswegen ist unsere Fraktion der Meinung (bei voller inhaltlicher Unterstützung der Initiative), dass sie der Initiative deswegen nicht zustimmen kann. Sie wird sie natürlich auch nicht bekämpfen; sie wird sitzen bleiben, in der Gewissheit, dass die Expertenkommission demnächst abschliessen kann.

M. Carobbio: Je commencerai par une remarque d'ordre formel. L'initiative en discussion se trouve déjà sur la table du conseil depuis quatre ans. C'est beaucoup étant donné l'importance et la gravité du problème qu'elle concerne et je ne peux que regretter qu'on ait tant tardé à la soumettre à l'examen du Parlement.

Il n'est plus nécessaire, je crois, de démontrer l'importance du problème de la protection des travailleurs. Elle a été suffisamment démontrée par les collègues qui m'ont précédé à la tribune et les auteurs des nombreuses interventions parlementaires concernant ce problème et qui ont été développées devant ce conseil depuis 1975. Je rappelle en plus les prises de position des milieux syndicaux, en particulier le mémoire adressé par l'Union syndicale suisse au Conseil fédéral en 1980, comme aussi le succès remporté par l'initiative de la Confédération des syndicats chrétiens, initiative qui a recueilli plus de 120 000 signatures en très peu de temps. Je rappelle enfin le rapport de la Commission des pétitions qui a été appelée à examiner mon initiative et qui confirme l'importance de ce problème.

Le problème est devenu plus aigu encore depuis la détérioration de la situation du marché de l'emploi et de celle de nombreuses entreprises de notre pays. Les nombreux licenciements pour des motifs économiques et le raidissement des rapports entre les partenaires sociaux qui en découle rendent encore plus urgente la mise sur pied de dispositions législatives destinées à assurer une protection plus efficace des travailleurs contre les licenciements. Il importe de combler le retard que notre pays accuse dans ce domaine, comme le demandent les auteurs des interventions parlementaires que je viens de rappeler et comme le recommande l'Organisation internationale du travail.

Après notre collègue Leuenberger, je tiens à souligner que la Suisse se trouve aujourd'hui dans l'impossibilité de ratifier plusieurs conventions internationales en raison des lacunes de sa législation en matière de droit du travail et en particulier en ce qui concerne la protection des travailleurs.

Il semble donc que la nécessité du renforcement de la protection des travailleurs contre les licenciements devrait être admise par chacun de nous, même si les interventions de certains de nos collègues donnent à penser que nous sommes loin d'être d'accord sur ce point. Nos collègues MM. Fischer-Häggingen, Jeanneret et Steinegger ont dit qu'en cette matière, patrons et ouvriers doivent être traités de la même façon. Or, il faut bien dire que les premiers se trouvent actuellement dans la situation du renard dans le poulailler: ils peuvent faire la pluie et le beau temps dans leur entreprise.

Même si le respect du principe de l'égalité de traitement entre ouvriers et patrons est prêché par certains, il me semble que nous devons nous mettre d'accord pour trouver les moyens de renforcer la protection des travailleurs. C'est du reste l'avis exprimé par la majorité de la commission dans son rapport et je saisis l'occasion qui m'est donnée d'en remercier son auteur, Mme Christinat, qui a présidé la commission, quand bien même je ne puis me déclarer d'accord avec les conclusions auxquelles a abouti la majorité de la commission puisqu'elle invite le conseil à ne pas donner suite à mon initiative, cela, et je le souligne, non pour des motifs de substance, mais pour des raisons formelles et d'opportunité.

La commission dit que la complexité du problème exigerait, et je suis d'accord avec elle sur ce point, un examen global de la question et que l'initiative parlementaire n'est pas l'instrument adéquat pour engager une procédure de révision de la loi. Elle ajoute que «le Département fédéral de justice et police a déclaré avoir entrepris des travaux préparatoires suite aux interventions adoptées par le Conseil national». Il s'agit donc, selon la commission, d'éviter les doubles emplois.

En conclusion de son rapport, la commission relève encore que «les Chambres seront de toute façon appelées à se prononcer sur l'ensemble du problème lors de l'examen de l'initiative de la Confédération des syndicats chrétiens».

Je ne conteste pas que ces arguments reposent sur des faits réels; en particulier, je ne peux que prendre acte avec satisfaction des deux faits nouveaux intervenus depuis le dépôt de mon initiative il y a presque quatre ans: d'une part, l'aboutissement de l'initiative populaire et, d'autre part, l'engagement pris à ce sujet par le Département fédéral de justice et police de faire avancer l'examen du problème. Cependant, contrairement à la commission, je persiste à penser que cela ne suffit pas pour en tirer la conclusion qu'il ne faut pas donner suite à mon initiative et que notre conseil doit la classer, renonçant ainsi à faire usage de son droit d'initiative en chargeant expressément le Conseil fédéral d'élaborer un projet.

Le principal argument que j'invoquerai à l'appui du maintien de ma position est celui-ci: le problème de la protection des travailleurs, quoique complexe, et notre collègue Herczog vient de le dire, est déjà en discussion depuis longtemps, depuis trop longtemps même, depuis 1970 déjà; mon initiative date de 1979 et d'autres interventions datent même de 1975.

Ce retard exige que ce Parlement prenne une position qui marque sa volonté de voir le Conseil fédéral accélérer ses travaux dans ce domaine.

D'autre part, la détérioration de la situation économique et les perspectives d'avenir tout sauf rassurantes, avec tout ce qu'elles signifient pour les moins favorisés des partenaires sociaux, je veux parler des travailleurs, exigent de notre conseil qu'il affirme, par le moyen d'une prise de position claire et nette, sa volonté de voir ce problème abordé et résolu dans les délais les plus courts possibles.

Il ressort du rapport du Département de justice et police déjà cité que la commission d'experts devrait avoir commencé son travail en 1982 et, à ce propos, je voudrais que M. Friedrich, conseiller fédéral, nous donne des indications précises quant au déroulement du travail de cette commission d'experts et surtout quant au délai dans lequel cette commission et le Conseil fédéral lui-même entendent déposer leurs conclusions.

La Commission des pétitions dit dans son rapport que le département devra laisser deux années à la commission d'experts pour remplir son mandat, que la procédure de consultation prendra encore deux à trois ans supplémentaires et qu'alors seulement, le projet pourra être élaboré et transmis aux Chambres qui en débattront. Vous devez admettre que c'est un délai décidément trop long pour résoudre un problème aussi important. Il n'est pas possible de laisser perdurer cette situation qui dure déjà depuis trop longtemps, depuis la discussion de la révision de la loi sur le travail de 1964, surtout quand on connaît la situation de

beaucoup d'entreprises et surtout celle des travailleurs qui sont licenciés, sans même en être informés préalablement, pour des raisons économiques ou même – et nous connaissons de tels cas – parce qu'ils ont fait usage de leur droit de syndiqués pour défendre leurs intérêts à l'intérieur de leur entreprise. Et à ce propos, je voudrais rappeler, pour répondre à quelques critiques qui ont été faites ici, que mon initiative propose de fixer dans le code des obligations des dispositions précises revêtant un double aspect: d'une part, il y aurait lieu d'exiger que le patron motive le licenciement des travailleurs, et ce, grâce à des arguments valables donnés par écrit. Une telle disposition vise un but très simple: les patrons doivent permettre aux travailleurs et à leurs représentants syndicaux d'examiner les raisons qui conduisent à la mesure en question. En cas de licenciement pour raisons économiques, il convient de donner aux partenaires sociaux la possibilité d'une véritable concertation, afin d'éviter de tomber dans des situations comme celles que nous vivons aujourd'hui: les travailleurs et leurs représentants sont mis devant le fait accompli et n'ont plus qu'à en prendre acte.

D'autre part, mon initiative demande l'abolition du contrat de travail par l'employeur pour des motifs d'activités syndicales et d'opinions politiques et religieuses du travailleur. Il me semble que ce problème-là doit être rapidement résolu, si les partis bourgeois veulent vraiment concrétiser par des faits les programmes de leurs campagnes électorales: la participation des citoyens et des travailleurs au déroulement de l'activité politique et des affaires du pays doit devenir un fait réel. Si la possibilité de licencier des travailleurs en raison d'activités syndicales, d'opinions politiques et religieuses demeure, l'éventualité d'une participation reste du domaine de l'impossible et l'on ne respecte pas, en l'occurrence, le principe démocratique. En conclusion, il est de toute importance que notre conseil affirme sa volonté de faire progresser le processus en question. Si je maintiens mon initiative, c'est par désir de voir aujourd'hui clairement confirmée la volonté d'insister auprès du Conseil fédéral afin qu'il agisse en présentant à notre conseil des propositions concrètes, évitant ainsi de retomber à l'avenir dans la situation actuelle. C'est pourquoi je vous invite à voter en faveur de mon initiative. Elle ne fait pas double emploi car, après son acceptation, la commission aurait tout loisir d'agir, en collaboration avec le Conseil fédéral, en vue de proposer, dans un délai très court, des solutions concrètes à ce Parlement et au pays.

M. Darbellay: Le titre dixième du Code des obligations concernant le contrat de travail a été traité par le Parlement dans les années 1969 et 1970 et voté ici le 25 juin 1971. Il apportait un certain nombre d'améliorations substantielles au statut des travailleurs, il ne touchait cependant presque pas au droit de résiliation des rapports de travail. Il apportait une amélioration du délai de congé et c'était à peu près tout.

Cela s'explique par le fait que les années 1969 et 1970 étaient des années de haute conjoncture mais cette période euphorique, après une bonne vingtaine d'années, devait se modifier. A partir des années 1973, 1974, 1975, on se rendit compte que les dispositions prévues en 1969 et 1970 n'étaient pas suffisantes, d'où de nombreuses interventions au sein de ce Parlement – elles ont été citées tout à l'heure, je n'y reviens pas. Le problème s'aggravait encore par la suite, les syndicats s'en sont préoccupés et, au mois d'octobre 1979, dans leur congrès national à Montreux, les membres de la Fédération chrétienne des ouvriers sur métaux décidaient de lancer une initiative tendant à la protection contre les licenciements. Ces préoccupations présentées par la Fédération des ouvriers sur métaux ont été reprises par la Confédération des syndicats chrétiens qui déposait, le 26 octobre 1981, une initiative appuyée par plus de 120 000 signatures.

On a remarqué partout, à ce moment-là, en quel temps record ces signatures avaient été recueillies. Le Conseil fédéral a reconnu lui-même l'importance de ce problème

puisqu'il a accepté les postulats qui ont été présentés et qu'il a désigné une commission d'experts comprenant des représentants des milieux des travailleurs et des milieux des employeurs pour étudier ce problème et lui apporter une solution adéquate.

La question n'est pas simple, il est vrai. Il faut tenir compte, lorsqu'il y a contrat de travail, de tous les intérêts, de tous les partenaires, et cela mérite étude. Si, aujourd'hui, nous acceptons la proposition de M. Carobbio, cela signifierait qu'une commission du Parlement devrait faire parallèlement le travail dont est chargée la commission d'experts du Conseil fédéral. Nous sommes, bien entendu, moins bien outillés qu'eux pour assumer cette tâche. Ne nous chargeons donc pas d'une étude que d'autres peuvent faire mieux que nous. Le processus est en marche; nous devons évidemment pousser à la roue, nous devons nous occuper du problème aussi rapidement que possible. En l'occurrence, nous n'avançons pas les choses si nous acceptons, aujourd'hui, l'initiative de M. Carobbio.

Je vous propose donc de suivre la solution de la commission de classer l'initiative et j'invite le Conseil fédéral à travailler aussi rapidement que possible à nous soumettre des propositions adéquates pour la solution de ce problème.

Renschler: Mit dem Inhalt der Initiative Carobbio bin ich einverstanden. Der Inhalt deckt sich weitgehend mit einer Eingabe, die vom Gewerkschaftsbund am 18. März 1980 an den Bundesrat gerichtet worden ist. In dieser Eingabe heisst es unter anderem:

«Als missbräuchlich sind Kündigungen zu betrachten, die vor allem aufgrund der Zugehörigkeit des Arbeitnehmers zu einer politischen oder beruflichen Organisation, seiner gewerkschaftlichen Aktivität oder seiner Funktion als Mitglied einer Betriebskommission erfolgen.» Dieser Text entspricht weitgehend dem dritten Abschnitt der Initiative von Herrn Carobbio.

Er hat allerdings in seinem Text eine andere Konzeption als die jetzt übliche und als die, die der Gewerkschaftsbund auch verfolgt: Herr Carobbio will übergehen zu einem Katalog von triftigen Gründen, die die Kündigung überhaupt noch zulassen, währenddem wir vom anderen System ausgehen, dass der Katalog der missbräuchlichen Kündigungsgründe erweitert werden soll. Das ist ein anderes Verfahren in der Verbesserung des Kündigungsschutzes für die Arbeitnehmer. Die schon mehrmals hier erwähnte Expertenkommission sollte auch den Punkt noch überprüfen, ob das gegenwärtig gültige System, nicht allenfalls geändert werden sollte. Ich könnte mir durchaus vorstellen, dass der Bundesrat der Expertenkommission noch diesen zusätzlichen Auftrag übermittelt, ohne dass nun das ganze Verfahren dieser parlamentarischen Initiative Carobbio durchgespielt werden muss.

Der Bundesrat hat mit Verfügung vom 10. Dezember 1982 die Expertenkommission eingesetzt. Sie hat den Auftrag, bereits bis Mitte 1983 dem Bundesrat einen Entwurf – sei es auf Gesetzes- oder Verfassungsebene – zu unterbreiten. Die Kommission ist an der Arbeit, und es ist zu hoffen und anzunehmen, dass sie diesen Auftrag auch zeitlich erfüllt. Wenn sie das tut, dann ist die Initiative Carobbio kein Fortschritt, sondern ein Hinderungsgrund. Denn mit dieser Initiative – vor allem, wenn die parlamentarische Kommission selbst die Arbeit an die Hand nähme – würde das Verfahren und die Arbeit der Expertenkommission behindert und verzögert. Aus diesem Grunde teile ich voll die Auffassung, wie sie schon von Kollega Leuenberger hier vertreten wurde, dass wir – obwohl materiell mit der Initiative einverstanden – ihr aus Verfahrensgründen nicht zustimmen können.

Mme Jaggi: Chacun, à l'exception des premiers intervenants toutefois, a dit ici à cette tribune que le problème posé par l'initiative parlementaire de M. Carobbio était non seulement un problème important, mais un problème rendu particulièrement aigu, ce qui donne à sa solution un caractère d'urgence nécessaire. Il s'agit d'instituer une protection

efficace contre les licenciements injustifiés, et non seulement pour le plus scandaleux des motifs qui pourrait être invoqué, à savoir l'activité syndicale. Ce qui fait problème avec cette initiative n'est donc pas sa matière ni son objet, mais la forme de son traitement. Voilà une initiative parlementaire – M. Carobbio nous l'a rappelé tout à l'heure – déposée en 1979, examinée en commission en septembre 1981, c'est-à-dire un mois avant le dépôt d'une initiative populaire sur le même sujet, juste avant, selon le rapport rédigé en son temps par la Commission des pétitions, l'institution d'une commission d'experts prévue à l'époque pour la fin de l'année 1981. La constitution et le début des travaux de cette commission d'experts ont été apparemment plus difficiles que prévu puisqu'elle n'a été désignée qu'une année plus tard, en décembre 1982; elle n'a tenu sa première séance qu'en février de cette année, avec le mandat très sévèrement mesuré, comme nous l'a rappelé tout à l'heure M. Renschler, de terminer ses travaux et de faire ses propositions d'ici juin 1983. En clair, c'est donc à la commission d'experts qu'il incombe en l'occurrence de rattrapper le retard mis par le Conseil fédéral à en fixer la composition.

M. Herzog dit que la mise en route d'une commission d'experts ne signifie en définitive pas grand-chose. A tort ou à raison, pour ma part, j'aurais tendance à faire confiance à cette commission, à sa volonté d'aller de l'avant et j'en veux pour preuve l'horaire de travail qu'elle s'est donnée.

Dans ces conditions, je ne vois pas la nécessité de créer une double voie parlementaire, de mettre en route une commission de notre conseil qui n'aurait, sans doute, dans sa première séance d'autre solution que de suspendre aussitôt ses travaux. Nous nous abstenons donc dans cette votation à propos de l'initiative parlementaire Carobbio. Nous ne pouvons pas en voter le classement par égard à la justesse et à l'importance de la matière, nous ne pouvons pas davantage en demander le traitement pour les raisons formelles expliquées tout à l'heure.

Reimann: Ich möchte unterstreichen, dass der Kündigungsschutz für Arbeitnehmer im schweizerischen Arbeitsrecht ungenügend ist. Während der Hochkonjunktur, als der Arbeitgeber auf jede Arbeitskraft angewiesen war und selten ohne triftigen Grund Kündigungen aussprach, wurde die Tatsache des mangelnden Kündigungsschutzes nicht so sehr als Härte empfunden. Das hat mit der zunehmenden Rezession geändert. Der Arbeitnehmer sieht sich in einer verschlechterten Wirtschaftslage fast schutzlos der Kündigungswillkür durch den Arbeitgeber ausgesetzt. In vielen Betrieben breitet sich eine regelrechte Angstpsychose aus. Dieser Zustand belastet auch die sozialpartnerschaftlichen Beziehungen; vor allem wird damit die Arbeit der Betriebskommissionen belastet. Eine Neuregelung und Verbesserung des Kündigungsschutzes der Arbeitnehmer drängt sich deshalb auf. Das beweisen die vielen parlamentarischen Vorstösse, welche in der jüngsten Vergangenheit auf diesem Gebiet eingereicht wurden und auch die Initiative des CNG und eine umfassende Eingabe des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes für eine Erweiterung des Kündigungsschutzes.

Auch ich unterstütze die Stossrichtung der parlamentarischen Initiative Carobbio. Aber nachdem die Expertenkommission die Arbeit bereits aufgenommen hat, wäre es falsch, diese Arbeit durch eine imperative Annahme des Initiativtextes zu präjudizieren. Aber ich möchte doch die Dringlichkeit der Behandlung dieses Postulates hervorheben und auch den Bundesrat bitten, alles zu unternehmen, damit die Arbeit dieser Expertenkommission beschleunigt wird und ein Kündigungsschutz, der diesen Namen auch verdient, sobald als möglich realisiert werden kann.

Es war mir ein Bedürfnis, zu sagen, dass ich den Kündigungsschutz, wie er von Kollega Carobbio verlangt wird, unterstütze. Trotzdem kann ich der Initiative im Interesse der Sache nicht zustimmen.

Mme Deneys: En 1978, j'avais déposé un postulat accepté par ce conseil par lequel je demandais une amélioration de la protection des travailleurs devenue d'autant plus nécessaire que les difficultés économiques vont en s'accroissant. Il faut non seulement améliorer la protection des travailleurs contre les licenciements, mais, d'une manière générale, compte tenu des formes de pressions diverses qui s'exercent sur eux et qui empoisonnent pratiquement leur existence quotidienne, il faut trouver des formes de protection beaucoup plus générales.

Un exemple: dimanche encore, un ouvrier me disait que dans l'entreprise qui l'occupe, il n'y a pas eu la moindre compensation du renchérissement depuis trois ans. Le patron, qui a dénoncé la convention patronale, renverrait purement et simplement celui ou celle qui oserait s'en plaindre et il trouverait pour cela un juste motif, soyez-en sûr! C'est un risque que personne ne peut prendre, quand on sait que 72 personnes ont répondu récemment à une offre d'emploi parue dans le journal local, 72 personnes pour un emploi!

Prétendre que patrons et travailleurs sont dans une situation d'égalité relève aujourd'hui d'une volonté délibérée d'ignorer la réalité. Alors, Monsieur le conseiller fédéral, je vous pose une seule question: quand, exactement, verrons-nous ici le projet de révision du titre dixième du code des obligations, parce que c'est devenu quelque chose d'absolument nécessaire?

Allenspach: Als Titel über diese parlamentarische Initiative Carobbio könnte man setzen: «Wie man Doppelspurigkeiten zum System erhebt.» Oder auch: «Wie man versucht, auf einen längst abgefahrenen Zug aufzuspringen.» Wir haben eine Volksinitiative, und bei Volksinitiativen gelten Fristen, innerhalb welcher sie dem Rate und dem Volk vorgelegt werden müssen. Mit anderen Worten: Es ist genau festgelegt, dass dieser Rat sich mit dem Kündigungsschutz zu befassen und dass das Volk darüber zu entscheiden hat. In einer solchen Situation ist es unsinnig, nachträglich auch noch einer parlamentarischen Initiative zuzustimmen und den Gang der Dinge zu erschweren.

Aus diesen formellen Gründen bitte ich Sie, diese Initiative abzulehnen. Es ist von verschiedenen Rednern versucht worden, eine materielle Diskussion über den Inhalt der Initiative heute schon in die Wege zu leiten. Ich möchte diese materielle Diskussion jetzt nicht weiterführen, weil wir sicher sind, dass sich unser Rat mit diesen materiellen Fragen noch befassen wird. Wir werden selbstverständlich unsere Bedenken und unsere Auffassungen dann bei der kommenden materiellen Diskussion in diesem Rat darlegen. Diese werden sich selbstverständlich nicht mit den Auffassungen von Herrn Carobbio decken.

Ich fühle mich verpflichtet, dies zu sagen, damit aufgrund der heutigen Diskussion nicht der Eindruck entsteht, der Rat sei mit den Ausführungen von Herrn Carobbio oder von Herrn Reimann vollständig einverstanden.

Mme Christinat: La Commission des pétitions vous demande de ne pas donner suite à la proposition de M. Carobbio pour les raisons suivantes: la protection des travailleurs contre les licenciements est un problème qui n'est pas nouveau et qui a retenu l'attention de nombreux parlementaires depuis de nombreuses années déjà, plusieurs d'entre vous l'ont dit tout à l'heure.

En effet, les premières interventions devant le Parlement datent de 1975; l'initiative Carobbio est la dernière d'une longue série. Ce même sujet a aussi été traité au cours des travaux de la Conférence internationale du travail de 1962 et 1963. De ces travaux est issue la recommandation n° 119 de l'OIT sur la cessation de la relation de travail qui dispose: «Aucun licenciement ne devrait intervenir sans qu'il existe un motif valable de licenciement lié à l'aptitude ou à la conduite du travailleur ou fondé sur les nécessités du fonctionnement de l'entreprise.»

En Suisse, le problème a été longtemps quelque peu négligé par les organisations représentant les intérêts des

travailleurs. Ainsi le nouveau droit du contrat de travail, discuté de 1969 à 1971 par les Chambres fédérales, n'a pas été enrichi de dispositions claires sur le licenciement abusif en général. Le 19 mars 1980, comme l'a relevé tout à l'heure M. Renschler, l'Union syndicale suisse a envoyé un mémoire au Conseil fédéral, lui demandant de revoir le titre dixième du code des obligations, dans le but d'assurer une meilleure protection des travailleurs contre la résiliation du contrat de travail. Les points essentiels soulevés par l'Union syndicale concernaient la protection contre les licenciements en temps opportun, par exemple pendant la maladie, la durée d'une grossesse ou d'un congé de maternité, la protection contre le licenciement abusif, par exemple en cas d'appartenance à un syndicat, et la protection contre les licenciements pour cause économique.

Notre conseil ayant accepté en date du 2 juin 1980 le postulat Muheim, la Commission des pétitions a été informée par le Département fédéral de justice et police qu'il avait entrepris des travaux préliminaires dans le but de trouver une solution à ce problème. En se fondant sur ce postulat, le Conseil fédéral a écrit en automne 1980 à l'Union syndicale ce qui suit: «A la suite de ce débat parlementaire, le Conseil fédéral étudie très sérieusement les questions qui se posent en liaison avec un renforcement de la protection des travailleurs contre les licenciements. Soyez assurés que nous attachons à vos suggestions toute l'attention qu'elles méritent. Si une révision partielle du titre dixième du code des obligations devait apparaître nécessaire, le Conseil fédéral donnerait les instructions à cet effet et constituerait la commission d'experts suggérée par l'Union syndicale suisse où siègeront évidemment des représentants des travailleurs et des employeurs.» La commission a en outre appris par une note qui lui a été envoyée par le Département fédéral de justice et police en date du 2 mars 1981, que cette commission d'experts composée de représentants des associations et des travailleurs devait être constituée vers la fin de 1981 et qu'elle devrait déposer son mandat environ deux ans après, c'est-à-dire à la fin de cette année. Le débat sur cet objet ayant lieu aujourd'hui seulement, après avoir été renvoyé plusieurs fois, il serait peut-être intéressant que le Conseil fédéral informe officiellement notre conseil sur la suite qui a été donnée à cette information. Entre-temps, la Confédération des syndicats chrétiens a lancé, le 26 octobre 1981, l'initiative populaire «pour la protection contre les licenciements», qui viendra obligatoirement en discussion devant les Chambres puisqu'elle a abouti. C'est pourquoi la Commission des pétitions et de l'examen des constitutions cantonales a pensé qu'il était préférable, au vu de tous les travaux qui sont en cours dans ce domaine, de ne pas donner suite à l'initiative parlementaire du conseiller national Carobbio et de la classer. Je sais toutefois l'occasion de ce débat pour demander au Conseil fédéral d'activer les travaux, afin de déposer un projet de loi conformément au postulat de M. Muheim.

Frel-Romanshorn, Berichterstatter: Dem Bericht der Petitions- und Gewährleistungskommission vom 7. September 1981 ist zu entnehmen, dass mit der zur Diskussion stehenden parlamentarischen Initiative Carobbio eine gezielte Änderung des Arbeitsvertragsrechtes im Obligationenrecht angestrebt wird, nämlich der Bestimmungen über die Kündigung des Arbeitsverhältnisses durch den Arbeitgeber. In der Zeit zwischen 1975 und heute haben nicht weniger als sechs Ratsmitglieder als Motionäre oder Postulanten den Einbau eines eigentlichen Kündigungsschutzes des Arbeitnehmers in das Arbeitsvertragsrecht unseres Obligationenrechtes beantragt. Zuletzt haben wir uns bei der Behandlung der Motion Muheim mit diesem Problem auseinandergesetzt. Damals, am 2. Juni 1980, haben wir erfahren, dass der Bundesrat sich mit dieser Angelegenheit befasst und gewillt ist, in absehbarer Zeit eine angemessene Lösung des Problems des Kündigungsschutzes zugunsten der Arbeitnehmer zu finden. Inzwischen ist die Volksinitiative des Christlich-Nationalen Gewerkschaftsbundes der

Schweiz (CNG) betreffend Kündigungsschutz im Arbeitsvertragsrecht, die Kündigungsschutz-Initiative, zustande gekommen.

Als die Petitions- und Gewährleistungskommission zur parlamentarischen Initiative Carobbio Stellung nahm, war diese Situation bekannt, d. h. die Volksinitiative des CNG war allerdings noch nicht als zustande gekommen erklärt worden. Nachdem der Bundesrat erklärt hatte, er befasse sich mit der Materie und es sei nach der Durchführung ausgedehnter Vorarbeiten – inklusive Erkundungen im Ausland –, die Bestellung einer Expertenkommission, bestehend aus Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertretern, bevorstehend, erschien der Vorstoss Carobbio als überflüssig. Zudem kam die Kommission zum Schluss, dass die vom Initianten angestrebte Änderung bzw. Ergänzung des Arbeitsvertragsrechtes wohl eine gewisse Berechtigung habe und dass bei einer allfälligen Revision des Arbeitsvertragsrechtes nicht nur der Kündigungsschutz, sondern auch allfällige weitere arbeitsrechtliche Bestimmungen einer Überprüfung unterzogen werden sollten. Es darf nicht ausser Acht gelassen werden, dass das am 1. Januar 1972 in Kraft getretene Arbeitsvertragsrecht des Obligationenrechts in einer Zeit – wie das heute schon mehrfach gesagt worden ist – der Hochkonjunktur und der Überbeschäftigung erarbeitet worden ist und der Arbeitsmarkt sich nunmehr einer ganz anderen Beschäftigungslage gegenüber sieht. Andererseits hat die Kommission nicht übersehen, dass ein Kündigungsschutz, wie er von Ratskollege Carobbio angestrebt wird, wirtschaftliche und rechtliche Bedenken auslöst.

Ganz allgemein betrachtet kann man sich nicht vorstellen, wohin es führen würde, wenn die Kündigung eines Arbeitsverhältnisses seitens des Arbeitgebers stark eingeschränkt oder gar verunmöglicht würde. Könnte dies nicht dazu führen, dass in manchen Betrieben mit der Schaffung neuer oder mit der Besetzung offener Stellen unter gewissen wirtschaftlichen Vorzeichen Zurückhaltung geübt würde? Könnte nicht der temporäre Arbeitsplatz an Stelle des festen Arbeitsplatzes vermehrt in Mode kommen? Daneben muss man sich auch überlegen, ob die angestrebte Einschränkung des Kündigungsrechtes nicht zu vermehrter Schwarzarbeit führen könnte, und zwar nicht nur bei den ausländischen, sondern künftig auch bei den inländischen Arbeitskräften.

Bei genauem Hinsehen muss man gestehen, dass die unbelebte Verwirklichung des Kündigungsschutzes nach den Absichten des Initianten Carobbio erhebliche Probleme im Gefolge haben könnte. Solche Vorstösse gegen die Parität auf einem wichtigen Gebiet des Arbeitsvertragsrechtes – darum geht es hier vordergründig, nicht nur für den Juristen – müssen gut überlegt werden, bevor man sie gesetzlich verankert. Auch wenn der Arbeitgeber im geltenden Recht unter gewissen Umständen im Kündigungswesen Bevorzugung geniesst, so ist man allgemein doch der Auffassung, dass der Grundsatz der Parität gewahrt ist. Würde Gesetz, was Herr Carobbio will, so wäre dies nicht mehr der Fall. Er will schliesslich unter anderem nicht mehr und nicht weniger, als dass nur eine Kündigung des Arbeitgebers, nicht auch des Arbeitnehmers, aufgehoben oder erstreckt werden könnte.

Einseitig, und damit gegen die Parität verstossend, ist das in der Initiative aufgeführte Postulat der einseitigen Pflicht des Arbeitgebers zur Begründung der Kündigung. Wenn man einigermaßen dem Gedanken der Rechtsgleichheit, auch im Zivilrecht bzw. im Vertragsrecht, verpflichtet ist, so kann man hier nun einfach nicht ja sagen, sei man Arbeitnehmer oder Arbeitgeber. Die Petitions- und Gewährleistungskommission kann zu einer solchen Gesetzgebung mehrheitlich nicht Hand bieten.

Nachdem beim Justiz- und Polizeidepartement nun ernsthafte Vorbereitungen zur Änderung des Arbeitsvertragsrechtes im Gange sind, dabei insbesondere auch die komplizierte Frage des Kündigungsschutzes für Arbeitnehmer geprüft wird, andererseits aber eine bloss Revision des Arbeitsvertragsrechtes im Sinne der Initiative als zu eng und gegen die Parität verstossend bezeichnet werden

muss, erachtet es die Kommission als nicht verantwortbar, Ihnen zu beantragen, der parlamentarischen Initiative Carobbio Folge zu geben.

Im übrigen, meine verehrten Damen und Herren, vorab gewisse Vorredner, sei darauf verwiesen, dass es auch ohne Gesetzesrevision einen Weg gibt, aktive Kündigungsschutzpolitik zu betreiben. In der SMUV-Zeitung vom 2. Juli 1980 wird dieser Weg einmal mehr aufgezeigt. Ich zitiere: «Der Gesamtarbeitsvertragsweg ist ein wirkungsvoller Weg, der je länger, je mehr genutzt werden sollte, um die Ausdehnung des Kündigungsschutzes in unserem Lande auf breiter Basis zu erreichen.»

Neuestens hat sich Herr alt Bundesrat Hanspeter Tschudi, anlässlich eines Interviews mit Herrn Schuhmacher, in gleichem Sinne geäußert. Ich zitiere: «Die Wissenschaft soll sachliche Argumente zum Problem erarbeiten, inwieweit eine Materie eher durch Gesamtarbeitsverträge, also durch die Verbände der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer, zu regeln ist und wieweit die staatliche Gesetzgebung den Vorzug verdient. Grundsätzlich bedürfen wir für die Ordnung der Arbeitsverhältnisse sowohl der Gesamtarbeitsverträge als auch der Gesetze.» So Herr alt Bundesrat Hanspeter Tschudi.

Aufgrund der dargelegten Gründe und der weiteren im Bericht vom 7. Dezember 1981 enthaltenen Erwägungen ersuchen wir Sie, im Interesse der rechtlich komplizierten Materie, gemäss Antrag der Kommission zu beschliessen. Im übrigen darf ich Ihnen bekanntgeben, dass sich die CVP-Fraktion diesem Antrag der Kommission anschliesst und damit beantragt, gemäss dem Kommissionsantrag zu entscheiden.

Bundesrat **Friedrich**: Ich habe Ihrer ausgiebigen Diskussion wenig beizufügen. Ich bin mit der Kommission der Meinung, dass heute der Zeitpunkt für einen Entscheid nicht gekommen ist und dass es völlig zwecklos wäre, jetzt eine weitere Kommission einzusetzen. Es ist mehrfach gesagt worden, dass eine Initiative des Christlich-Nationalen Gewerkschaftsbundes zum Thema Kündigungsschutz anhängig ist. Nach dem Zustandekommen dieser Initiative steht das Problem also zwangsläufig auf der Traktandenliste. Wir müssen dazu Stellung nehmen. Es sind Fristen gesetzt von Verfassung wegen, man braucht keine weiteren zu setzen. Die Expertenkommission ist gebildet, sie hat im Februar vier Sitzungen abgehalten; Termin für ihren Bericht ist Ende Juni dieses Jahres. Dann hat der Bundesrat die Möglichkeit, Stellung zu nehmen. Vorher wird er in keiner Weise materiell Stellung nehmen.

Le président: La commission vous propose de ne pas donner suite à l'initiative de M. Carobbio et de la classer. Quant à M. Carobbio, il maintient son initiative.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission	73 Stimmen
Für den Antrag Carobbio	11 Stimmen

80.226

Parlamentarische Initiative. Bundesverfassung. Unternehmensrecht (Jelmini) Initiative parlementaire. Constitution fédérale. Droit de l'entreprise (Jelmini)

Herr **Hunziker** unterbreitet im Namen der Kommission den folgenden schriftlichen Bericht:

Am 2. Juni 1980 deponierte Nationalrat Jelmini eine parlamentarische Initiative in der Form des ausgearbeiteten Ent-

wurfs (Art. 21septies GVG). Die Initiative, die sich inhaltlich weitgehend am Expertenentwurf für eine total revidierte Bundesverfassung orientiert, verlangt, die geltende Verfassung sei durch einen neuen Artikel 64ter zu ergänzen. Darin soll der Bund zuständig erklärt werden für die Gesetzgebung über die Unternehmen. Diese Gesetzgebung habe insbesondere folgende Fragen zu regeln:

- die Rechte der Kapitalgeber;
- die Rechte der Arbeitnehmer;
- die Zuständigkeit der Leitungsorgane;
- die Rechtsstellung der von Unternehmensentscheiden direkt Betroffenen.

Infolge Erkrankung des Initianten konnte die Kommission erst am 28. Oktober 1981 zusammentreten. Sie hörte den Urheber des Vorstosses an und führte eine allgemeine Aussprache durch. Sie stellte fest, dass Einzelaspekte des vom Initianten verfolgten Anliegens von verschiedenen Gremien geprüft werden (Aktienrechtsreform, Mitbestimmungsdiskussion), dass aber das Gesamtproblem – unter anderem mangels wissenschaftlicher Grundlagen – noch nicht entscheidungsfähig ist. Sie beantragt deshalb dem Rat mit 9 zu 6 Stimmen, der Initiative sei keine Folge zu geben.

Wortlaut der Initiative vom 2. Juni 1980

Gestützt auf Artikel 21bis des Geschäftsverkehrsgesetzes reicht der Unterzeichnete die folgende Initiative in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs ein:

Bundesverfassung

Art. 64ter

Der Bund ist zuständig für die Gesetzgebung über die Unternehmen.

Die Gesetzgebung regelt insbesondere:

- a. die Rechte der Kapitalgeber;
- b. die Rechte der Arbeitnehmer;
- c. die Zuständigkeit der Leitungsorgane;
- d. die Rechtsstellung der von Unternehmensentscheiden direkt betroffenen Dritten.

Texte de l'initiative du 2 juin 1980

Se prévalant de l'article 21^{bis} de la loi sur les rapports entre les conseils, le soussigné présente l'initiative suivante sous forme de projet rédigé de toutes pièces:

Constitution fédérale

Art. 64ter

La Confédération a la compétence de légiférer sur le droit de l'entreprise.

La législation régleme en particulier:

- a. les droits des bailleurs de fonds;
- b. les droits des travailleurs;
- c. la compétence des organes de direction;
- d. la situation juridique de tiers directement touchés par les décisions de l'entreprise.

Développement par l'auteur de l'initiative

Le moment est venu d'élaborer un droit de l'entreprise qui fasse de celle-ci en tant qu'institution, et cela tout particulièrement lorsqu'il s'agit d'une grande entreprise, un objet de droit.

Dans la législation actuelle du commerce et des sociétés, ce n'est pas l'entreprise mais, le propriétaire (en raison individuelle ou collective) qui fait l'objet du droit. L'entreprise en tant que telle n'y figure pour ainsi dire pas. Cette situation s'explique par des raisons historiques. Elle correspondait à la réalité au moment de l'élaboration du droit actuel, et elle y correspond toujours *grosso modo* pour les petites entreprises. En revanche, elle y correspond de moins en moins pour les grandes entreprises employant un personnel nombreux et gérées par une direction largement auto-

Parlamentarische Initiative. Arbeitnehmerschutz (Carobbio)

Initiative parlementaire. Protection des travailleurs (Carobbio)

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1983
Année	
Anno	
Band	II
Volume	
Volume	
Session	Frühjahrssession
Session	Session de printemps
Sessione	Sessione primaverile
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	04
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	79.233
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	03.03.1983 - 08:00
Date	
Data	
Seite	209-217
Page	
Pagina	
Ref. No	20 011 261

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.
Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.
Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.