

84.041

**Kündigungsschutz im Arbeitsvertragsrecht.
Volksinitiative und Revision OR****Protection des travailleurs
contre les licenciements.****Initiative populaire et révision CO**

Botschaft und Beschlussentwurf vom 9. Mai 1985 (BBl II, 551)

Message et projet d'arrêté du 9 mai 1985 (FF II, 574)

Beschluss des Nationalrates vom 19. Juni 1985

Décision du Conseil national du 19 juin 1985

A. Volksinitiative – Initiative populaire*Antrag der Kommission**Art. 2**Mehrheit*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Minderheit

(Jelmini, Belser, Piller)

Die Bundesversammlung empfiehlt Volk und Ständen, die Volksinitiative anzunehmen.

*Proposition de la commission**Art. 2**Majorité*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Minorité

(Jelmini, Belser, Piller)

L'Assemblée fédérale recommande au peuple et aux cantons d'accepter l'initiative populaire.

B. Obligationenrecht – Code des obligations*Antrag der Kommission**Mehrheit*

Nichteintreten

Minderheit

(Jelmini, Belser, Dobler, Gadiant, Piller, Schaffter)

Eintreten

*Proposition de la commission**Majorité*

Ne pas entrer en matière

Minorité

(Jelmini, Belser, Dobler, Gadiant, Piller, Schaffter)

Entrer en matière

Präsident: Die Kommission beantragt Ihnen, die Eintretensdebatte zweizuteilen.

1. Behandlung der Initiative mit einer allgemeinen Aussprache und

2. Eintretensdebatte und Abstimmung über das Eintreten auf die Änderung des Obligationenrechts.

Ich erteile das Wort zur allgemeinen Aussprache über die Volksinitiative dem Kommissionspräsidenten, Herrn Masoni.

A. Volksinitiative – Initiative populaire**Masoni,** Berichterstatter: Die uns vorliegende Initiative beantragt, die Bundesverfassung mit einem neuen Artikel 34octies zu ergänzen, wonach der Bund Bestimmungen über den Kündigungsschutz nach folgenden Leitgedanken zu erlassen hat:

Anspruch des Arbeitnehmers auf schriftliche Begründung der Kündigung und Recht, diese Kündigung als ungerecht-

fertigt anzufechten bzw. das Arbeitsverhältnis erstrecken zu lassen, Erweiterung der Schonzeiten, in welchen keine Kündigung erfolgen kann, Regelung des Kündigungsschutzes bei Kollektiventlassungen aus wirtschaftlichen Gründen.

Mit der Botschaft vom 9. Mai 1984 beantragt der Bundesrat, dem Volk die Initiative zur Abstimmung vorzulegen mit der Empfehlung, sie abzulehnen. Als indirekten Gegenvorschlag schlägt der Bundesrat vor, den zehnten Titel des Obligationenrechts einer weniger weitgehenden Revision zu unterwerfen, um einen Schutz gegen missbräuchliche Kündigung zu verwirklichen, der dem Grundsatz der paritätischen Ausgestaltung des Arbeitsvertrages etwas besser Rechnung trägt. Jede Vertragspartei hat das Recht, die Begründung der Kündigung durch die andere zu verlangen und bei missbräuchlicher Kündigung kommt keine richterliche Erstreckung, sondern nur Schadenersatz in Frage. Die Schonzeiten sind mässiger ausgestaltet, und es wird keine Regelung des Kündigungsschutzes bei Kollektiventlassungen aus wirtschaftlichen Gründen vorgesehen.

Die nationalrätliche Kommission hat den zwei Vorlagen fünf Sitzungen gewidmet. Der Nationalrat hat dann die Vorlage in der Junisession behandelt. Er hat zuerst mit 110 gegen 47 Stimmen Eintreten auf den indirekten Gegenentwurf beschlossen und nach dessen Beratung und Gesamtannahmen mit 97 gegen 56 Stimmen beschlossen, die Initiative Volk und Ständen mit der Empfehlung auf Ablehnung zu unterbreiten.

Unser Rat steht bezüglich Behandlung der Initiative unter Zeitdruck. Wenn wir eine Empfehlung für die Volksabstimmung abgeben wollen, müssen wir uns spätestens in dieser Session der Ablehnungsempfehlung des Nationalrates anschliessen. Im gegenteiligen Falle würde die Initiative dem Volk ohne Empfehlung unterbreitet.

Die Kommission befasste sich mit diesem Gegenstand an der Sitzung vom 26. August 1985 und gelangte zu folgenden Ergebnissen: Mit 9 gegen 3 Stimmen bei einer Enthaltung beantragt sie Ihnen, Volk und Ständen die Verwerfung der Volksinitiative zu empfehlen. Nach eingehender Diskussion entschied dann die Kommission mit 7 gegen 6 Stimmen, Ihnen Nichteintreten auf den indirekten Gegenentwurf zu empfehlen.

Betreffend Volksinitiative ist das Eintreten obligatorisch. Nach der Eingangsdebatte werden wir entscheiden, ob wir die negative Abstimmungsempfehlung annehmen oder nicht. Danach erfolgt die Eintretensdebatte bezüglich indirektem Gegenentwurf. Sollte der Rat, im Gegensatz zur Kommission, Eintreten auf den indirekten Gegenentwurf beschliessen, wird die Vorlage notwendigerweise an die Kommission zurückgehen müssen.

Zugunsten der Initiative werden hauptsächlich folgende Argumente geltend gemacht: Die Arbeitsrechtsrevision von 1972 konnte nicht sämtliche Aspekte des Problems berücksichtigen, weil die damalige Hochkonjunktur die negativen Folgen der Kündigungen entschärfte. In der Folge haben jedoch mehrere parlamentarische Vorstösse einen verstärkten Kündigungsschutz verlangt, weil der Konjunkturrückgang die Stellung des Arbeitnehmers abgeschwächt und sein Schutzbedürfnis betont hat. Diese Schutzbedürftigkeit hängt damit zusammen, dass der Arbeitsvertrag mit der Person des Menschen, mit seinem Leben, mit seiner Würde, mit der Stellung seiner Familie und mit seiner materiellen und geistigen Entfaltung stark verbunden ist. Der Richter, dem der Schutz anvertraut wird, hat sämtliche Interessen, darunter auch jene der Unternehmungen, gebührend zu berücksichtigen.

Die anderen europäischen Länder hätten – so die Befürworter – bereits einen weitergehenden Schutz durchgesetzt. Die internationalen Vereinbarungen, insbesondere die europäische Sozialcharta, sehen einen solchen weitergehenden Schutz vor. Er wird auch von den internationalen Organisationen empfohlen. Es stimme nicht, dass in anderen Ländern solche Schutzbestimmungen verheerende Folgen für die Wirtschaft haben. Auch bezüglich der kollektiven Entlassungen aus wirtschaftlichen Gründen bestehe, nach Auffassung der Befürworter, ein grosses Interesse an einer bun-

desrechtlichen Regelung, obschon wichtig, bezögen sich die diesbezüglichen Vereinbarungen unter Sozialpartnern nur auf einen kleinen Teil der Arbeiterschaft und seien von keinen strafrechtlichen Massnahmen unterstützt.

Mit dem Bundesrat und mit der grossen Mehrheit des Nationalrates ist die starke Mehrheit Ihrer Kommission der Ansicht, dass diese an sich wertvollen Überlegungen die Annahme der Initiative nicht rechtfertigen und dass jene Argumente deutlich überwiegen, die für deren Ablehnung sprechen. Deutlich sind diese Gegenargumente sowohl in der Bundesratsbotschaft als auch in der Kommissionsdebatte im Referat der Departementsvorsteherin und in den Voten der Kommissionsmitglieder zum Ausdruck gekommen. Mein Versuch, sie Ihnen heute zusammenzufassen, wird sicher der Prägnanz und dem Glanz jener Stellungnahmen schaden.

Die Schweiz hat es wie nur wenige andere Länder verstanden, einen wirksamen und vorteilhaften Sozialschutz durch eine gesunde, konkurrenzfähige und starke Wirtschaft zu verwirklichen. Mit wenigen Umtrieben und Kosten sind in einer solchen Wirtschaft die Sorgen für die Zukunft und das Alter, die Folgen von Krankheit, Unfall und Kündigung am meisten entschärft. Die gesunde Wirtschaft sichert sowohl den grossen sozialen Institutionen als auch dem privaten Sparer die Mittel. Ist die Wirtschaft krank, riskieren die besten Sozial- und Fürsorgeinstitutionen zu erlahmen und unwirksam zu werden. Gerade in den Jahren der Krise sieht man, wie wichtig es ist, die Unternehmungen und den Unternehmergeist zu erhalten, wodurch bestehende Arbeitsplätze erhalten und neue geschaffen werden können. Dadurch herrscht in der Schweiz die beste Sozialpartnerschaft, ist die Würde des Arbeiters am besten anerkannt und sind die Missbräuche sehr selten.

Zu weit gehende Kündigungsschutzregeln gehören dagegen, nach Auffassung der Mehrheit, in den Bereich jener Einschränkungen, die eher eine Scheinwirkung haben. In der Tat bremsen sie die wirtschaftliche Entwicklung, die Erhaltung und die Schaffung neuer Arbeitsplätze. Besonders kontraproduktiv sind Massnahmen, welche Unsicherheit, Ungewissheit schaffen, die unwirksame Umdispositionen verhindern, die nicht leicht messbare Entschädigungspflichten auslösen. Dazu gehören die Erstreckung der Kündigung nach nichtbetrieblichen Überlegungen sowie die Schaffung von wirtschaftlich nicht gerechtfertigten Schadenersatzverpflichtungen. Dem Wesen des Privatrechts sind solche Bestimmungen fremd, die ohne Schuld und ohne Vertragsverletzung des Arbeitgebers entweder die Erstreckung der mit harten Folgen verbundenen Kündigung vorsehen oder jede Kündigung während der Zeit ausschliessen, in welcher der Gekündigte einen Kranken- oder Unfalllohnersatz bezieht. Es sind Fälle, da nicht Kündigungsschutz im Privatrecht spielen muss, sondern da Sozialhilfe und Sozialfürsorge spielen müssen.

Zugleich wirken solche Massnahmen bremsend und entmutigend auf den unternehmerischen Willen. Auf der einen Seite sind sie ein Hindernis für jenen Sozialschutz, der zuerst in einer starken und wirksamen Wirtschaft wurzelt, auf der anderen Seite führen sie zu einer Abschwächung der eigenen Sozialverantwortung der Vertragspartner. Heute sind diese allein verantwortlich für die Kündigung, wissen und messen selbst, wie sie menschlich wirkt und wieviel sie tatsächlich kostet. Wird aber die Verantwortung auf den Richter umgewälzt, wird jeder sich Beweise sichern, vorsorglich vorbereiten müssen. Darunter wird das Arbeitsklima leiden, und es wird sicher die menschliche Würde nicht gefördert.

Weitere wesentliche Elemente der privatrechtlichen Regelung des Arbeitsvertrages würden durch die Annahme der Initiative tangiert. Die paritätische Ausgestaltung des Arbeitsvertrages, das Wesen der Kündigungsfreiheit als solche und somit die Natur des Vertrages als auf gegenseitigen Willen basierendes Verhältnis würden sehr darunter leiden. Ferner würden auf wirtschaftlichem Sektor im wichtigen Bereich der Mitarbeiterwahl die betriebswirtschaftlichen und unternehmerischen Überlegungen und Methoden

immer mehr den rechtlichen und gerichtlichen weichen müssen. Eine Art Justizialismus am ungeeigneten Ort in einer wenig justiziablen Materie, wo das Recht selbst der Politik weichen wird, und dies alles unter wachsender Belastung der ohnehin überlasteten Gerichte. Würden wir diese Gerichte nicht mit Fällen überladen, die an sich wenig justizierbar sind, die eher von der Sozialfürsorge als vom Richter behandelt werden sollten?

Auch volkswirtschaftlich sind die Folgen einer solchen Initiative schwer überblickbar. Ausländische Beispiele mahnen. Alle Kosten sind in der Wirtschaft schliesslich von jemandem zu tragen. Die schwer abschätzbaren Kosten eines verschärften Kündigungsschutzes könnten entweder die Konkurrenzfähigkeit beeinträchtigen oder zu Lasten der allgemein guten Lohnbedingungen in der Schweiz gehen, die auch mit dem grösseren Verantwortungsgefühl der Arbeiter zusammenhängen. Es mag paradox klingen, aber ein besser ausgebauter Kündigungsschutz könnte dazu beitragen, die attraktiven Lohn- und Arbeitsbedingungen in der Schweiz abzuschwächen.

Zu diesen pragmatischen gesellen sich einige systematische, prinzipielle Erwägungen, die in der Botschaft klar zum Ausdruck kommen. Der Bund hat bereits die Kompetenz zur Regelung des Privatrechts. Er hat jedoch bewusst von einer weitergehenden Regelung absehen wollen. Die Initiative stellt somit keine notwendige Ergänzung unserer Bundesverfassung, sondern bloss ein Mittel, einen Umweg, dar, um eine gewünschte materielle Regelung durchzusetzen. Es handelt sich um eine getarnte Gesetzesinitiative mit dem Zweck, die Freiheit des Parlamentes einzuschränken oder mindestens in eine Richtung zu dirigieren. Die ausführliche Regelung in der Verfassung widerspricht dem gerechtfertigten Wunsch, nur das Wesentliche in die Verfassung hineinzunehmen. Artikel 34 octies enthält eine Detailregelung, die der Bundesrat zu Recht als zu detailliert und als nicht verfassungswürdig beurteilt. Zum Teil gelten diese Überlegungen *mutatis mutandis* auch gegenüber dem indirekten Gegenvorschlag. Ich werde aber nachher in der Eintretensdebatte zum Gegenentwurf darauf zurückkommen.

In dieser ersten Phase beantrage ich Ihnen namens der Mehrheit der Kommission, dem Volk die Ablehnung der Initiative zu empfehlen.

M. Jelmini, porte-parole de la minorité: Je remercie le président de la commission d'avoir déjà présenté quelques arguments que je défends et, je dois le dire, avec une certaine objectivité. Mais il a été moins objectif lorsqu'il a parlé d'arguments opposés et, dans ce cas, je ne peux le suivre. Le rapporteur a agi comme les adversaires de l'initiative l'ont fait en général, c'est-à-dire qu'il a mis plutôt en évidence le côté économique du rapport de travail que l'aspect lié à la personnalité qui doit être justement protégée par cette initiative.

L'exigence d'introduire une protection efficace contre les licenciements s'est surtout manifestée dans notre pays après les années de la récession. La réforme plus récente du code des obligations, au commencement des années septante, n'a pas saisi les aspects les plus importants et les plus délicats de ce problème, parce que les conséquences négatives de l'absence d'une protection ne se manifestaient pas au milieu d'une croissance économique vertigineuse qui paraissait destinée à se poursuivre indéfiniment. En 1967, le Conseil fédéral a affirmé avec beaucoup d'optimisme, dans le message à l'appui de la réforme de 1971, que «le travailleur ne retomberait plus, à l'avenir, dans l'état de dépendance où il se trouvait autrefois». Mais cet état de dépendance s'est reproduit ponctuellement et se reproduira toujours lorsque la conjoncture favorable baissera et que le plein emploi sera menacé. Il est indéniable, en effet, que dans notre réalité socio-économique, le travailleur reste toujours la partie la plus faible. Sa liberté de conclure un contrat de travail est le plus souvent conditionnée par la nécessité d'assurer la subsistance de ce travailleur. Mais sa volonté de maintenir son emploi, dépendra entièrement du pouvoir de l'employeur qui est libre d'en décider.

Le droit de résiliation unilatérale du contrat entraîne évidemment des conséquences très différentes pour les deux parties contractantes, parce que l'intérêt de l'employeur de continuer le rapport est, en général, celui de pouvoir disposer d'un personnel stable qui assure une certaine production. Tandis que pour le travailleur, la résiliation du contrat peut signifier la perte des moyens indispensables à son existence et à celle de sa famille. Mais cela peut encore signifier du chômage, c'est-à-dire pour une personne normale, une situation humiliante et précaire qui entraîne des répercussions sur le plan personnel et des rapports sociaux parfois dramatiques. Or des résiliations injustifiées, abusives, collectives, dénoncées un peu partout, même assez fréquemment peu après l'apparition des premiers signes de la récession, furent simplement ordonnées dans l'observance de la loi en vigueur. La seule possibilité d'en appeler au juge était celle offerte par l'article 2 du code civil suisse qui restait cependant théorique. En effet, le Tribunal fédéral fit comprendre qu'une législation appropriée aurait été nécessaire pour définir le contenu et les limites de l'abus de droit dans le contrat de travail. De nombreuses résolutions, recommandations, prises de position furent décidées dans des assemblées, des rencontres et des réunions de tous genres eurent lieu au sein des organisations de travailleurs. Quelque 20 interventions personnelles, sous différentes formes, furent déposées dans ce Parlement. En l'absence d'une réaction concrète du gouvernement, le dépôt d'une initiative sur le plan constitutionnel se justifiait. Le texte constitutionnel proposé n'est pas le produit d'une improvisation, mais le résultat d'une préparation minutieuse précédée de consultation approfondie des différentes catégories des travailleurs intéressés.

La requête de l'Union syndicale suisse qui, entre-temps, fut présentée au Conseil fédéral, constitue aussi une preuve de la présence d'aspirations légitimes d'une très large part du monde du travail. Il est donc audacieux de prétendre que l'initiative serait le fruit d'un exercice purement idéologique ou, comme l'affirme le Conseil fédéral, qu'elle ne serait pas digne d'être présentée sur le plan constitutionnel. En effet, le gouvernement n'a pas donné suite aux nombreuses requêtes de régler cette matière et, en traitant certains aspects des interventions parlementaires, spécialement en matière de licenciements collectifs, il a aussi exprimé des doutes quant à la possibilité de les accepter sans modifier la constitution.

L'initiative populaire paraissait et paraît donc encore une dernière possibilité offerte, dans le cadre de nos institutions démocratiques, pour résoudre un problème qui, sur le plan juridique et social, est important et paraît urgent. D'ailleurs le fait est prouvé puisque dans tous les pays de l'Europe occidentale et au sein des organisations internationales, donc tant sur le plan européen que mondial, ce problème a trouvé des solutions pour le plan législatif ou a fait l'objet de recommandations et de conventions. Certes, l'initiative ne trouve pas ses motivations, son impulsion dans les solutions adoptées dans le droit des pays européens. Il serait donc faux d'affirmer que cette initiative tend à imiter ou à suivre l'exemple de l'étranger. Il faut tenir compte tout simplement de cette évolution.

Il est aussi faux de prétendre que l'application des principes visant la protection contre les licenciements a produit à l'étranger des situations de crise sur le plan économique. Il suffit de rappeler qu'en Allemagne de telles mesures ont été introduites à l'époque de la pleine croissance économique et ces mesures ont permis, malgré tout, une poursuite de ce rythme durant plusieurs années encore. L'hypothèse d'une corrélation entre la protection contre les licenciements et la récession n'a d'ailleurs été mise en évidence nulle part, sauf chez nous.

Le contenu de l'initiative est connu et il a été commenté et critiqué, dans le message du Conseil fédéral, qui a cependant reconnu l'opportunité d'adopter quelques-unes des propositions formulées pour une révision sur le plan législatif. Je ne veux donc pas en reprendre le texte, je me bornerai à quelques brèves considérations.

L'esprit de l'initiative repose sur quelques principes qui sont généralement admis dans les législations des pays industrialisés. Le contrat de travail ne se trouve pas au même niveau que la plupart des contrats de droit civil. Le travail est lié de façon particulière à la personne, à son existence, à sa dignité et à sa famille. Le travail est essentiellement un moyen pour survivre et contribuer à l'épanouissement de la personne humaine sur le plan matériel et même sur le plan spirituel. La liberté contractuelle de l'employeur doit être restreinte là où il peut exercer sa puissance arbitrairement. On ne peut pas affirmer comme le Conseil fédéral que l'initiative va trop loin lorsqu'elle propose de prolonger le rapport de travail dans les cas de rigueur. Il s'agirait toujours de cas exceptionnels que la loi pourrait régler de manière appropriée en prenant en considération les prestations fournies par l'assurance obligatoire contre le chômage et que le juge apprécierait, s'il était appelé à manifester son avis, en tenant compte de tous les intérêts et de toutes les circonstances.

On ne peut pas non plus affirmer que l'initiative est impraticable parce qu'elle prévoit l'interdiction de licencier le travailleur qui a droit à des prestations de l'assurance sociale ou d'autres après une durée de six mois. N'oublions pas qu'une prescription analogue est déjà en vigueur depuis longtemps dans le contrat collectif de travail de l'artisanat du bâtiment qui a récemment été renouvelé jusqu'en 1987. Or cette prescription, même dans une catégorie où les accidents et certaines maladies professionnels sont les plus fréquents, n'a jamais occasionné de difficulté particulière. En revanche, on doit admettre que la protection assurée jusqu'à maintenant dans ce domaine était insuffisante. L'initiative ne tend pas à la réalisation d'une politique de l'emploi. Elle veut combattre les licenciements injustifiés. Elle prend en considération les intérêts prépondérants et dignes de protection de l'employeur. Il est donc impensable que l'on puisse envisager sérieusement des modifications structurelles de l'entreprise ou des distorsions de la concurrence sur le plan commercial causées par l'application des principes contenus dans l'initiative. Une telle interprétation sombre presque dans le ridicule.

Enfin, on doit déplorer que le Conseil fédéral n'ait même pas voulu entrer en matière au sujet de la proposition concernant les licenciements collectifs pour des raisons d'ordre économique. Les conséquences de ces événements sont considérables et parfois pénibles, non seulement pour les travailleurs concernés, mais à cause des effets qu'ils peuvent avoir sur le développement de certaines branches économiques et de régions entières. L'initiative tend bien à mieux soutenir les salariés dont la situation – comme on l'a constaté – peut devenir très précaire et provoquer des tensions sur le plan social et politique. Je ne veux pas sous-évaluer la portée et l'efficacité des accords passés entre les organisations centrales sous le patronage de l'OFIAMT, mais il faut admettre qu'ils s'adressent à des gens de bonne volonté et qu'à longue échéance, ils devront être repris dans une législation cohérente.

Les cantons qui étaient appelés à contribuer à la solution de ces problèmes n'ont pas réagi de la même manière, ni avec le même enthousiasme, voire avec la même responsabilité. Il y a une question de mesure dans ces interventions, ainsi que de procédure. Une loi-cadre sur le plan fédéral pourrait encourager les cantons et les partenaires sociaux à chercher des solutions appropriées à des situations parfois assez pénibles et dont les conséquences pourraient devenir dramatiques.

C'est donc une initiative qui n'a rien de révolutionnaire, qui vise à rattraper un retard que nous devons admettre dans l'évolution de notre législation. Elle tend à équilibrer les relations entre partenaires sociaux à tous les niveaux, sur les plans individuels et collectifs.

Je vous suggère donc de lui accorder votre appui comme je lui accorderai le mien.

Piller: Erlauben Sie mir, dass ich zum Problemkreis Kündigungsschutz im Arbeitsrecht kurz Stellung beziehe. Ich

habe die Beratungen im Nationalrat nachgelesen und war etwas erstaunt darüber, wie wenig dieser ganze Fragenkomplex mit Blick auf die weltweiten Wirtschaftsprobleme diskutiert wurde und wie einseitig sich die Beratungen in der Frage erschöpften, was denn höher einzustufen sei, die unternehmerische Freiheit oder der verbesserte Schutz der Arbeitnehmer gegen ungerechtfertigte Kündigungen.

Zur Begründung der ablehnenden Haltung gegenüber einer Verbesserung des Kündigungsschutzes erklärt ein Nationalrat, seine Untersuchungen hätten gezeigt, dass die branchenweise auf bis 38 Prozent angestiegene Arbeitslosenrate in Spanien auf den stark ausgebauten Kündigungsschutz in diesem Lande zurückzuführen sei.

Mit anderen Worten: Die volle Freiheit der Unternehmer ist Garant für eine gesunde Wirtschaft und bringt Arbeit für alle Arbeitswilligen. Was dieser Nationalrat sagte, ist immer noch das Credo vieler unter der Bundeskuppel, und der politische «Biswind», der gegenwärtig gegen den Ausbau unseres Sozialstaates bläst, scheint sich in letzter Zeit noch zu verstärken. Fast manisch wird an Theorien von Wirtschaftswissenschaftlern festgehalten, die ihre Vorstellungen in einer Zeit entwickelten, in der sich Produktionssteigerungen praktisch nur mit Einsatz zusätzlicher Arbeitskräfte verwirklichen liessen. Die Erfindung des Transistors, der die Entwicklung des Mikroprozessors ermöglichte, der seinerseits das Automatenzeitalter einläutete, war noch nicht voraussehbar.

Heute sind diese Theorien zum Teil hoffnungslos überholt. Immer mehr Güter werden mit immer weniger Arbeitskräften produziert. Als Beispiel sei nur die Uhrenfabrikation erwähnt. Und trotzdem bevölkern immer noch Professoren unsere Hochschulen, die vor Realitäten die Augen verschliessen und überholte Theorien weiterpredigen, weil für sie der momentane Beifall aus Wirtschaftskreisen wichtiger ist als seriöse wissenschaftliche Arbeit. (Ich schliesse hier anwesende Wirtschaftswissenschaftler selbstverständlich aus.) Grosse Wissenschaftler haben aber selten von Zeitgenossen Beifall erhalten. Sie haben diesen auch nicht gesucht. Zu den grossen Wissenschaftlern der heutigen Zeit zähle ich beispielsweise Capra, der aufzeigt, dass in Zukunft die freie Marktwirtschaft allein nicht Garant sein kann für Vollbeschäftigung.

Neueste Meldungen der OECD scheinen diese Ansicht zu bestätigen. Um generell eine wesentliche Verminderung der Arbeitslosigkeit zu erreichen, ist es gemäss OECD erforderlich, eine Mixtur aus wirtschaftlichen, sozialen, arbeitsmarktpolitischen und auch ausbildungspolitischen Massnahmen zu treffen.

Dass darin künftig dem Kündigungsschutz eine vermehrte Aufmerksamkeit zukommt, ist wohl selbstverständlich. Grosse wirtschaftliche Umwälzungen sind weltweit im Gange. Die Schweiz wird davon nicht verschont bleiben. So wie das Industriezeitalter irreversible gesellschaftliche Veränderungen geschaffen hat, wird dies auch das Automatenzeitalter tun. Vollbeschäftigung bei Arbeitszeiten von mehr als 40 Stunden pro Woche wird kaum mehr erreicht werden können oder höchstens noch während einer kurzen Zeitspanne in einigen wenigen Branchen und in einigen wenigen Ländern. Es ist deshalb dem Christlichnationalen Gewerkschaftsbund zu danken, dass er mit der Initiative diesen Problemkreis angeschnitten hat; zu danken ist auch dem Schweizerischen Gewerkschaftsbund für die Vorschläge zur Revision des Obligationenrechts.

Das Schwergewicht in der Revision des Kündigungsschutzes lege ich persönlich auf den verbesserten Schutz älterer Arbeitnehmer gegen ungerechtfertigte Kündigungen, wobei ich die anderen Forderungspunkte, die bereits von Herrn Jelmini dargelegt wurden, keineswegs bagatellisieren möchte.

Heute werden insbesondere in den industriellen Produktionsbetrieben hohe Anforderungen hinsichtlich der physischen und psychischen Belastbarkeit der Arbeitnehmer gestellt. Wenn auch im allgemeinen das Verhältnis zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer in der Schweiz als gut bis sehr gut eingestuft werden kann, mehren sich die Meldun-

gen von sogenannt schwarzen Schafen, die ältere Arbeitnehmer entlassen, um dann nach kurzer Zeit jüngere anzustellen. Gerade diese älteren Arbeitnehmer, die sich jahrelang, ja jahrzehntelang eingesetzt und spezialisiert haben, sehen ihre Chancen auf null sinken, eine noch einigermaßen akzeptable Arbeit zu finden. Ich könnte hier einige konkrete Beispiele schildern, möchte aber die Debatte nicht verlängern. Nur ein Fall: Ein etwas über 50jähriger HTL-Maschineningenieur hat im Laufe der vergangenen zwei Jahre über 150 Bewerbungen geschrieben, leider alle erfolglos. Ein Einzelschicksal, das in Prozentberechnungen untergeht.

Es wird immer wieder gerechtfertigte Kündigungen geben, wegen Fehlverhaltens des Arbeitnehmers, wegen Aufgabe des Betriebes usw. Es darf aber nicht toleriert werden, dass einem Arbeitnehmer gekündigt wird, weil seine Arbeitsleistungen im Alter etwas nachgelassen haben und weil der Arbeitgeber, eiskalt berechnend, von jüngeren Arbeitnehmern eine höhere Rendite erwartet. Die Arbeitnehmer sind Menschen, die nicht den gleichen Bewertungskriterien unterworfen werden dürfen wie Roboter, Maschinen und Automaten. Der Druck auf Arbeitnehmer, die älter werden, die mit der modernen technischen Entwicklung nicht mehr voll Schritt halten können, die vielleicht auch etwas schwächer werden, wird noch ansteigen, bedingt allein schon durch den rasanten technischen Fortschritt. Das verlangt von Arbeitgeberseite zusätzliche Rücksichtnahme. Der moderne zukünftige Chef darf nicht der knallharte Machertyp, sondern muss meines Erachtens ein intelligenter und einfühlsamer Mensch sein. Dies ist ein frommer Wunsch. Der Realität gilt es vorab mit einem besseren Kündigungsschutz zu begegnen. Ich werde der vorliegenden Initiative deshalb zustimmen. Sie ist massvoll und vernünftig. Ich hoffe aber gleichzeitig auf eine geglückte Gesetzesrevision, die es erlauben könnte, die Initiative zugunsten dieser Revision zurückzuziehen.

Ich bitte Sie deshalb, den Minderheitsanträgen zu folgen und damit auch mitzuhelfen, dass in unserem Lande ein Schritt getan wird in die Richtung, die dahin führt, dass nicht immer die Schwächsten am schwersten zu tragen haben. Arbeitslos sein ist ein hartes, schweres Los. Ungerechtfertigt eine Kündigung zu erhalten, ist schwer zu verkraften. Sorgen wir dafür, dass künftig nur noch gerechtfertigte Kündigungen möglich werden. Es werden dies immer noch viele, zu viele sein. Denken wir an den Arbeitsplatzverlust in der Uhrenindustrie und auch an die sich anbahnenden Einbrüche in der Maschinenindustrie.

Moll: Ich ersuche Sie, der Mehrheit Ihrer Kommission zuzustimmen und Volk und Ständen die Ablehnung der Initiative zu beantragen.

Ich komme, wie Sie das wahrscheinlich nicht anders erwartet haben, zu anderen Überlegungen als mein Vorredner, Herr Piller: Die Initiative ist nicht massvoll, sondern masslos; sie ist nicht vernünftig, sondern sie ist unvernünftig. Zunächst ein formaler Aspekt, er wurde zu Recht in der Botschaft des Bundesrates erwähnt: Die Initiative ist nicht verfassungswürdig, weil sie sich in Details verliert und weil sie lediglich Konkretisierungsanweisungen im Rahmen einer bereits bestehenden Privatrechtskompetenz enthält und sonst nichts.

Die Initiative ist aber vor allem aus materiellen Gründen abzulehnen. Sie weicht von zwei wesentlichen Grundsätzen ab, welche das heutige Arbeitsvertragsrecht prägen: vom Grundsatz der Kündigungsfreiheit und vom Grundsatz der paritätischen Ausgestaltung des Arbeitsvertragsrechts.

Die Initiative sieht die Anfechtung ungerechtfertigter Kündigungen durch den Arbeitnehmer vor. Sie sieht nicht etwa auch die Anfechtung ungerechtfertigter Kündigungen durch den Arbeitgeber vor. Somit verstösst sie bereits hier gegen das Prinzip der Parität. Ebenso kann der Arbeitnehmer sogar bei einer gerechtfertigten Kündigung das Arbeitsverhältnis erstrecken lassen. Damit können Arbeitsverhältnisse mit richterlichem Entscheid und richterlichem Vollzugszwang verlängert werden. Ein richterlich erstrecktes und erzwungenes Arbeitsverhältnis führt aber zu einer unmögli-

chen, ja man kann fast sagen zu einer untragbaren psychologischen Belastung sowohl für die beiden Partner des Arbeitsvertrages, den Arbeitgeber und den Arbeitnehmer, wie auch für den ganzen Betrieb. Diese psychologische Belastung wirkt sich für das ganze Betriebsklima negativ aus. Durch die Aushöhlung der Kündigungsfreiheit wird auch massiv in die Dispositionsfreiheit des Arbeitgebers eingegriffen. Wenn nicht mehr der Arbeitgeber, sondern der Richter über die Dauer der Arbeitsverhältnisse entscheidet, stimmt in unserer Marktwirtschaft einiges nicht mehr. Der Richter ist nicht in der Lage, die Verantwortung für eine Kündigung oder sogar für den ganzen Betrieb zu übernehmen.

Der Kommissionspräsident hat von einem Justizialismus gesprochen. Ich stimme dem zu; ich gehe sogar noch weiter und spreche von einer Prozessualisierung der Arbeitsverhältnisse, und zwar eben deshalb, weil der Richter in einer wahrscheinlich sehr hohen Zahl von Kündigungen angerufen wird und dann eingreifen muss.

Die Aushöhlung der Kündigungsfreiheit tangiert auch die Konkurrenzfähigkeit der Unternehmer, dies vor allem und entscheidend für Klein- und Mittelbetriebe. Herr Piller hat gesagt, es sei ein vordringliches Problem, die Arbeitslosigkeit zu bekämpfen und für Vollbeschäftigung einzutreten. Das ist richtig. Aber gerade die Initiative tut das nicht. Die Initiative richtet sich nämlich effektiv gegen die Erhaltung bestehender und gegen die Schaffung neuer Arbeitsplätze. Die Unternehmer müssen flexibel bleiben, damit sie sich neuen Marktsituationen und Technologien anpassen können. Nur so erhalten und schaffen sie Arbeitsplätze. Wenn diese Flexibilität nicht vorhanden ist, müssen die Unternehmer auf Rationalisierungen ausweichen; dann werden eben Arbeitsplätze wegrationalisiert anstatt geschaffen. Man weicht auf Teilzeitarbeit aus, damit man keine Vollzeitbeschäftigten einstellen muss, wenn dieser Ausbau des Kündigungsschutzes so Recht wird.

Die Initiative verletzt auch den Grundsatz der Parität zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer. Dieser Grundsatz war bis heute entscheidend und darf nicht leichtfertig aufgehoben werden. Mit der paritätischen Ausgestaltung des Kündigungsrechts will der Gesetzgeber berücksichtigen, dass Arbeitgeber und Arbeitnehmer nicht nur Arbeit gegen Lohn austauschen, sondern zusammenarbeiten, zusammenarbeiten wollen und zusammenarbeiten müssen. Dies verlangt nicht nur Rechtsformen, sondern auch Rücksichtnahme. So steht es in der Botschaft, Seite 7. Es verlangt sogar gesteigerte Rücksichtnahme.

Herr Piller, diese gegenseitige Rücksichtnahme ist Gott sei Dank in unserer Wirtschaft vorhanden, und zwar bei grossen Teilen der Unternehmer und bei sehr grossen Teilen der Arbeitnehmer. Sie haben vorhin schon ein etwas sehr schiefes und für mich trauriges Bild des ausbeuterischen und kaltschnäuzigen Unternehmens gezeichnet. Dagegen muss ich mich wehren. In dem meisten Arbeitsverhältnissen klappt es zwischen dem Arbeitgeber und dem Arbeitnehmer, und die Verhältnisse sind in Ordnung.

Nur wegen einiger Fälle von Missbräuchen – sie werden auch bei jedem ausgebauten Schutz der Kündigung zugunsten des Arbeitnehmers immer wieder vorkommen – darf nicht so eine überriessene Initiative angenommen werden. Deshalb ersuche ich Sie, der Mehrheit zuzustimmen.

Belser: Die Bestrebungen, den Kündigungsschutz für Arbeitnehmer zu verbessern, sind im weiteren Rahmen der wirtschaftlichen Entwicklung während der letzten zwölf Jahre zu sehen. Die geltenden Bestimmungen des Arbeitsvertragsrechts stammen aus dem Jahr 1972; auf dem Höhepunkt der Konjunktur hat man andere Normen festgelegt, als wir sie heute brauchen können. Die Kündigungsfristen waren für die Arbeitnehmer nicht von gleicher Bedeutung wie heute, da Kündigungen auch in unserem Land oft gleichbedeutend mit kürzerer oder längerer Arbeitslosigkeit sein können.

Der Kündigungsschutz erlebte aufgrund der obligationenrechtlichen Regelungen auch in den Gesamtarbeitsverträ-

gen – insbesondere was die Kündigungen zur Unzeit betrifft – im vergangenen Jahrzehnt eine bescheidene Entwicklung. Ich gehe davon aus, dass die Vollbeschäftigung weiterhin ein anerkanntes Ziel bleibt. Dass es schwer zu verwirklichen ist, haben die letzten Jahre deutlich gezeigt. Ein wirtschaftlicher Rückgang oder strukturelle Änderungen können die Vollbeschäftigung über längere Zeiträume in Frage stellen. Wirksame Massnahmen zum Kündigungsschutz der Arbeitnehmer sind deshalb unerlässlich. Es geht hier vor allem auch um die Menschenwürde; ich teile da die Beurteilung des Bundesrates in seiner Botschaft, wonach der Arbeitnehmer nicht mehr bloss als Produktionsfaktor betrachtet werden darf. Heute macht man diesbezüglich in einigen Betrieben – nicht in allen – bereits wieder ganz gewaltige Rückschritte. Aus diesem Grund kann ich sowohl die Initiative wie die Vorschläge des Bundesrates unterstützen; sie zielen beide in die gleiche Richtung.

In der Schweiz funktioniert im Augenblick noch eine Vertrags- oder Sozialpartnerschaft. Je nach Gelegenheit benennt man das unterschiedlich. Es ist immerhin eine Partnerschaft, die viele volkswirtschaftliche Verluste vermeidet. Grundlage für die Verständigung sind die Verträge und die Gesetze. Die Tendenz besteht nun, dieses Fundament erstarren zu lassen, ja sogar zu zerstören. Dabei sind Anleihen aus dem amerikanischen Denken unübersehbar, das spürt man manchmal auch in Kommissionen. Oft wird jede Dummheit einfach nachgebetet, die dort drüben gemacht wird. Fehlt aber die Bereitschaft, die seit einigen Jahrzehnten betriebene Zusammenarbeit zu entwickeln, so wird sie über kurz oder lang brüchig. Die Vorteile, die man im ersten Moment hat oder auf Arbeitgeberseite vermeint zu haben, werden nie die Nachteile aufwiegen, die sich auf längere Sicht garantiert einstellen werden.

Manchmal sollte man doch etwas mehr auf die eigenen Kräfte und auf den eigenen Weg vertrauen und versuchen, diesen weiterzuentwickeln.

Deshalb stimme ich jetzt der Initiative zu und plädiere auch für Eintreten auf die Vorschläge des Bundesrates. Ich fand die Verweigerungshaltung in der Kommission höchst bedenklich.

Bundesrätin Kopp: Nachdem der Bundesrat seine formellen und materiellen Gründe, weshalb er Volk und Ständen die Ablehnung der Initiative empfiehlt, in seiner Botschaft sehr ausführlich dargelegt hat, und nachdem dies der Präsident der Kommission ebenfalls getan hat, nehme ich an, dass Sie nicht unglücklich sind, wenn ich mich auf drei Punkte beschränke.

Nach der Initiative könnte sich der Arbeitnehmer selbst gegen eine Kündigung wehren, die gerechtfertigt ist, also überwiegend schutzwürdigen Interessen des Arbeitgebers entspricht: Die Initiative sieht eine richterliche Erstreckung des Arbeitsverhältnisses vor, falls die Kündigung für den Arbeitnehmer oder seine Familie eine besondere Härte zur Folge hat. Dadurch werden dem Arbeitgeber Lasten überbunden, die nicht von ihm, sondern vom Staat, insbesondere von den Sozialversicherungen, getragen werden sollen und in der Schweiz auch tatsächlich getragen werden.

Die Initiative erweist sich zudem in diesem Punkt als unpraktikabel: Bis zum Vorliegen des richterlichen Urteils wüssten nämlich beide Parteien nicht, ob das Arbeitsverhältnis erstreckt wird oder nicht. Diese Ungewissheit müsste auf jeden Fall vor Ablauf der Kündigungsfrist beseitigt werden. Da aber die Kündigungsfristen in der Regel kurz sind, könnte der Gerichtsentscheid kaum vor Ablauf der Kündigungsfrist gefällt werden.

Die Initiative geht in einem zweiten Punkt zu weit: Der Arbeitgeber darf einem erkrankten oder verunfallten Arbeitnehmer nicht kündigen, solange eine Versicherung Lohnersatz leistet.

Diese Regelung ist in einigen Gesamtarbeitsverträgen vorgesehen. Nicht jede Regelung aber, die von den Sozialpartnern für eine ganz bestimmte Branche und eine bestimmte Zeit vereinbart wird, kann gesetzlich auf alle Arbeitgeber ausgedehnt werden. Eine solche Ausdehnung ist hier abzu-

lehnen. Denn bei der Lösung der Initiative könnte der Arbeitgeber nicht einmal wissen, für welche Maximalzeit er an das Kündigungsverbot gebunden ist, weil die Dauer der Versicherungsleistungen auch vom Grad der Arbeitsunfähigkeit abhängt und diese variieren kann.

Die dritte Überlegung betrifft den von der Initiative verlangten Erlass einer besonderen Regelung zum Schutz der Arbeitnehmer vor Kollektiventlassungen aus wirtschaftlichen Gründen.

Der Bundesrat ist der Auffassung, dass auf eine bundesrechtliche Regelung dieser Materie zu verzichten sei. Zum einen ist daran zu erinnern, dass die Kantone öffentlich-rechtliche Bestimmungen mit sozialpolitischen oder arbeitsmarktpolitischen Zielen erlassen können, wenn diese Bestimmungen das Bundesprivatrecht nicht vereiteln. Im Rahmen dieser kantonalen Zuständigkeit betrachten wir bundesrechtliche Normen als unnötig und unzweckmässig. Die Kantone sollen weiterhin entscheiden, ob sie beispielsweise die Arbeitgeber für Anmeldungen beabsichtigter Kündigungen aus wirtschaftlichen Gründen verpflichten wollen. Ein Kanton – der Kanton Genf – hat es bereits getan; in den anderen Kantonen besteht anscheinend kein Bedürfnis, so dass der Bund keine Veranlassung hat, hier einzuschreiten. Weiter ist zu erwähnen, dass die Sozialpartner die Möglichkeit haben, die Fragen zu regeln, die sich bei Massenentlassungen aus wirtschaftlichen Gründen stellen. Partnerschaftliche Regelungen können den Besonderheiten einzelner Betriebe, Unternehmen und Berufe besser Rechnung tragen, als dies ein Bundesgesetz tun könnte. Solche Regelungen sind in den letzten Jahren auch häufig getroffen worden. Ein staatlicher Eingriff erübrigt sich infolgedessen auch bei den Fragen, die von den Kantonen wegen mangelnder Zuständigkeit nicht gelöst werden dürften. Soviel zu den Gründen, warum der Bundesrat die Initiative ablehnt.

A

Bundesbeschluss über die Volksinitiative betreffend Kündigungsschutz im Arbeitsvertragsrecht

Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire «pour la protection des travailleurs contre les licenciements dans le droit du contrat de travail» (Initiative pour la protection contre les licenciements)

Titel und Ingress, Art. 1

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Titre et préambule, art. 1

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Art. 2

Anträge siehe Seite 521 hiavor

Propositions voir page 521 ci-devant

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	29 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	8 Stimmen

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Beschlussentwurfes	27 Stimmen
Dagegen	7 Stimmen

An den Bundesrat – Au Conseil fédéral

B

Obligationenrecht. Änderung

Code des obligations. Révision

Anträge siehe Seite 521 hiavor

Propositions voir page 521 ci-devant

Masoni, Berichterstatter: Nicht ganz zehn Jahre nach der Revision vom 25. Juni 1971 des 10. Titels des Obligationenrechts wurde am 30. September 1980 die Initiative veröffentlicht. Was erwarteten die Befürworter? Laut «Weltwoche» erklärte Gewerkschaftssekretär Dr. Emil Kamber: «Ob der Bundesrat überhaupt einen Gegenvorschlag unterbreiten wird, hängt nicht zuletzt vom Erfolg unseres Volksbegehrens ab. 200 000 Unterschriften werden bedeutend ernster genommen als 100 000.»

Die Initiative kam formell mit 118 586 gültigen Unterschriften zustande. Obschon diese weit unterhalb der erhofften 200 000 lagen, bemühte sich das Departement, einen indirekten Gegenvorschlag zustande zu bringen. Dieser Wille ist bereits aus dem Auftrag ersichtlich, den das Justiz- und Polizeidepartement mit Verfügung vom 10. Dezember 1982 an die Expertenkommission erteilte: die Volksinitiative betreffend Kündigungsschutz im Arbeitsvertragsrecht zu prüfen und abzuklären, ob das allgemeine Ziel der Initiative nur durch eine Revision der Bundesverfassung oder auch durch eine Revision des Obligationenrechts als indirekter Gegenentwurf verwirklicht werden könne.

Nach dem Bericht der Kommission stimmte der Bundesrat den Anträgen des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes zu und legte die Grundsätze fest, nach denen das Departement den Botschaftsentwurf ausarbeitete. Im Vernehmlassungsverfahren haben 15 Kantone dem Vorentwurf grundsätzlich zugestimmt. Zehn Kantone haben ihn als zu weitgehend beurteilt. Von den Parteien waren CVP, SVP, LdU, NA dafür, FdP und Liberale Partei dagegen. Von den Verbänden waren fünf dafür – darunter der Bauernverband –, neun waren der Auffassung, der Entwurf gehe zu weit, darunter der Ärzteverband, der Anwaltsverband, der Frauenverein, die Vereinigung Rechtsstaat, der Vorort. Drei Parteien (SP, PdA und POCH) und sechs Verbände – darunter der Journalistenverband und die Demokratischen Juristen – äusserten die gegenteilige Ansicht, der Entwurf gehe nicht genügend weit.

Der Bundesrat wertete die Vernehmlassung in dem Sinne aus, dass die starke Mehrheit der Kantone seine Auffassung bestätige, «dass der Vernehmlassungsentwurf insgesamt praktikable und tragbare Lösungen vorsehe, die den Schutz der Arbeitnehmer ausdehnen, ohne die Kündigungsfreiheit übermässig einzuschränken», gab aber zu, dass in der Vernehmlassung «kaum eine Bestimmung von Kritiken verschont blieb. Je nach Standpunkt waren aber die Motive in der Regel diametral entgegengesetzt». Wenn wir heute jene Vernehmlassungsergebnisse betrachten, können wir uns der Frage nicht entziehen, ob solche umstrittenen Bestimmungen von der erforderlichen *opinio necessitatis* und *opinio juris* getragen sind, um neues Recht zu schaffen.

Mit ihrem Nichteintretensbeschluss hat die Kommission mit einer knappen Mehrheit diese Frage verneint.

Die Arbeitsrechtsrevision, die uns der Bundesrat unterbreitet, ist kein Gegenvorschlag auf Verfassungsebene, sondern ein indirekter Gegenvorschlag auf gesetzlicher Ebene. Man kann sagen, dass der Entwurf versuchte, zwischen der Revision von 1972 und den Forderungen der Initianten zu liegen. Die wesentlichen Elemente des Entwurfes können wie folgt zusammengefasst werden: Eine rechtzeitige Kündigung bewirkt das Ende der Arbeitsleistung. Der Kündigungsschutz ist prinzipiell paritätisch geordnet. Gleiche Fristen gelten für beide Parteien. Die gekündigte Partei kann von der kündigenden eine schriftliche Begründung der Kündigung verlangen. Die Partei, die das Arbeitsverhältnis missbräuchlich kündigt, hat der anderen eine Entschädigung auszurichten. Als missbräuchliche Kündigung gelten für beide Parteien die Fälle, die in Absatz 1 von Artikel 336

enthalten sind. In erklärter Abweichung von der Parität sind ferner in Artikel 336 zwei Fälle erwähnt, bei welchen die Kündigung durch den Arbeitgeber insbesondere als missbräuchlich gilt: Kündigung wegen gewerkschaftlicher Zugehörigkeit oder Tätigkeit und Kündigung wegen Geltendmachung nach Treu und Glauben von Ansprüchen aus dem Arbeitsverhältnis.

Der Entwurf sieht weiter eine Entschädigungspflicht bei Kündigung wegen Militärdiensts oder Erfüllung gesetzlicher Pflichten und eine Schonzeit, während welcher der Arbeitgeber das Arbeitsverhältnis nicht kündigen darf, vor. Das ist der Fall bei Leistung von militärischem Frauendienst oder Rotkreuzdienst, bei Krankheit und Unfall, Schwangerschaft usw.

Der Entwurf präzisiert die Forderungen des Entlassenen bei ungerechtfertigter fristloser Entlassung. Die Streitigkeiten in allen Kündigungsfällen sind vom Richter zu entscheiden, dessen Ermessen eine besondere Rolle zukommt. Der Entwurf sieht dagegen keine gesetzliche Regelung des Schutzes vor kollektiven Entlassungen aus wirtschaftlichen Gründen vor. Die Departementsvorsteherin hat diesen Verzicht bereits begründet.

Durch die gesetzliche anstelle der verfassungsrechtlichen Form, durch die meist paritätische Ausgestaltung des Kündigungsschutzes und durch die Verweigerung der Erstreckung des Arbeitsverhältnisses unterscheidet sich der Entwurf von der Initiative. Im geltenden Recht unterscheidet sich der Entwurf hauptsächlich dadurch, dass die angestrebte Parität eher theoretisch ist, in der Praxis wird der Grundsatz der paritätischen Ausgestaltung des Arbeitsvertragsrechts durchbrochen und die Kündigungsfreiheit eingeschränkt. Die Pflicht, die Kündigung zu begründen, ist ein neues Element, das nach Auffassung der Mehrheit der Kommission das Arbeitsverhältnis belasten kann.

Die nationalrätliche Beratung brachte einige Präzisierungen der Gesetzesvorlage im Interesse der gekündigten Partei, aber meist Änderungen, die eine Mässigung des Schutzes bedeuten, wie bei Artikel 335c, 336 Absatz 3, 336b Absatz 2, 336bis, 336c Absatz 2, 337c Absatz 3 und 337b.

Sie haben sicher gemerkt, dass viele der Gründe, die zur Ablehnung der Initiative angeführt wurden, auch für die Verwerfung des Gegenvorschlages genannt werden können. Ich wiederhole sie nicht, um mich auf die spezifischen Gründe zu konzentrieren, die sich auf den Gegenvorschlag besonders beziehen.

Auch von Kollegen, die in der Kommission für Eintreten gestimmt haben, wurde zugegeben, dass heute tatsächlich der Arbeitnehmer in der Regel nicht die schwache Partei sei. Der Schaden, der durch die Kündigung und nachfolgende Ersetzung des Gekündigten verursacht wird, ist beim Arbeitgeber eher stärker als beim Arbeitnehmer. Trotz der Arbeitslosigkeit, die in den Statistiken zum Ausdruck kommt, hat man heute wirklich Mühe, gute Arbeitskräfte zu finden. Ein wirksamer Schutz gegen Missbräuche besteht in der Anwesenheit starker Gewerkschaften und einer an sich immer kritischen Presse.

Wenn man der Initiative mit Recht vorwirft, sie sei eine getarnte Gesetzesinitiative, die nicht eine Verfassungsänderung, sondern eher Druck ausüben wolle, um einen gesetzlichen Gegenvorschlag zu ermöglichen, sollte man konsequenterweise diese Forderung auch in dieser getarnten Form ablehnen. Es liegt hier ein logischer Sprung vor, der nicht ganz befriedigt. Auch wenn ein indirekter Gegenvorschlag als Anstrengung gemeint ist, die zentrale Funktion des Parlamentes zur Regelung der Interessengegensätze zu betonen, scheint er dazu ungeeignet und sogar gefährlich. Auf der einen Seite begünstigt eine solche Praxis die Einreichung von Initiativen, von denen man zum vornherein weiss, dass sie der Volksüberzeugung nicht entsprechen und nur den Zweck haben, einen solchen indirekten Gegenvorschlag zu erzwingen. Auf der anderen Seite sind solche indirekten Gegenvorschläge dazu geeignet, auf das Parlament einen Druck auszuüben, der der so wichtigen Parlamentsfreiheit mehr oder weniger schadet.

Auch inhaltlich scheint der Kommissionsmehrheit der indi-

rekte Gegenvorschlag nicht unbedenklich. Es ist nicht nur eine kleine Rechtsanpassung, es handelt sich um eine viel wichtigere und grundsätzlichere politische Option. Freilich gehen die Schutzbestimmungen des Gegenvorschlages weniger weit als diejenigen der Initiative, und der Nationalrat hat sie noch entschärft. Das kann jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass der Gegenvorschlag in jene Richtung geht, die uns von der uns eigenen bewährten Stellung entfernt: die Stellung eines Kleinstaates, der auf qualitativ hochgestellte Arbeit angewiesen ist und diese durch Betonung des privatrechtlichen Elementes im Arbeitsvertragsrecht und deren Konsensgrundlage, durch die direkte, ungestörte und auf Eigenverantwortung der Parteien basierende Arbeitsbeziehung und durch die bewusste Förderung einer starken gesunden Wirtschaft sichern und erhalten will. Gerade im Moment, wo andere Länder die Konkurrenzfähigkeit durch eine stärkere Deregulierung erhöhen wollen, würden wir uns durch die Annahme des Gegenvorschlages Schaden antun und uns von unserem bewährten System unnötig und im unrichtigen Moment entfernen.

Die Kündigung ist in unserem Land mehr als in den USA das letzte Mittel! In den USA ist die Kündigung viel häufiger. Es herrscht dort eine andere Mentalität. Der Wechsel der Stelle wird in den USA von beiden Seiten oft angestrebt als Möglichkeit der Persönlichkeitsentfaltung. Bei uns dagegen ist die Kündigung seitens des Arbeitgebers das allerletzte Mittel. Es wird nicht leichtfertig oder vorsorglich gekündigt, um die Genehmigung des Richters mindestens für einige Entlassungen zu erlangen. Die Kündigung durch den Arbeitgeber wird in der Schweiz, obschon an sich frei, nicht willkürlich ausgesprochen. Viel häufiger ist die Kündigung durch den Arbeitnehmer, der seine Verhältnisse verbessern will.

Ist diese spontane Zurückhaltung der Arbeitgeber bei Kündigungen besser oder ist die gesetzlich erzwungene besser? Wird ferner die Pflicht zur Begründung nicht dazu führen, dass die Sozialpartner laufend Dossiers über die gegenseitigen Beziehungen und Verfehlungen führen müssen, die schliesslich das Arbeitsklima vergiften? Und kann nicht bereits durch die blossе Kündigungsbegründung ein Gefühl der persönlichen Beleidigung erwachsen, wenn nicht sogar ein Nachteil für spätere Anstellungen? Ist das neue System nicht geeignet, die persönlichen Beziehungen zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer zu untergraben?

Diese Reform scheint nicht in allen Folgen ganz durchdacht zu sein. Ist das Gefühl der Rechtsunsicherheit, das durch die neuen Bestimmungen geschaffen wird – allerdings weniger als bei einer Annahme der Initiative –, nicht für beide Seiten und für die Wirtschaft schädlich, indem die Leute dazu angespornt werden, sich auf Streitigkeit zu konzentrieren statt nach neuer Beschäftigung, nach neuen Arbeitsplätzen zu suchen?

Zwar versucht man, durch schöne Formulierungen im Gegenvorschlag den Grundsatz der Parität aufrechtzuerhalten; ist es aber nicht so, dass er zum ersten Male in unserer Rechtsordnung schwer beeinträchtigt wird, und zwar gerade im Moment, in dem in unserer Jugend immer mehr ein Sichsehnen nach grösserer Freiheit und Verantwortung und grössere Risikofreudigkeit festzustellen sind? Machen wir nicht einen Schritt in die falsche Richtung? Laufen wir nicht das Risiko, das Arbeitsverhältnis zu verbürokratisieren? Wenn man die Grundsätze der Kündigungsfreiheit und der Parität verlässt, ist sehr schwer erblickbar, wohin man am Ende gelangen will. Viel besser erscheint der Mehrheit, diesen bewährten, sicheren Boden nicht zu verlassen. Das eigene System der Schweiz, das sich bewährt hat und viel zur Attraktivität unseres Landes für Arbeitskräfte aus vielen Ländern beigetragen hat, aus vielen Ländern, wo viel stärkere Kündigungsschutzbestimmungen bestehen, dieses System verdient unseres Erachtens auch in diesem Punkt aufrechterhalten zu werden.

Gross ist auch die Sorge wegen der bereits bedauerten Überbelastung der Justiz, die durch den Gegenvorschlag noch erhöht wird sowie wegen der Gefahr, zu einer Entwicklung beizutragen, wo der Richter immer mehr dazu berufen

wird, nicht mehr nach rechtlichen, sondern nach politisch-sozialen Kriterien entscheiden zu müssen. Eine neue Revision wenige Jahre nach derjenigen von 1972 scheint der Kommissionsmehrheit dazu geeignet zu sein, eines der wesentlichen Elemente der Rechtsüberzeugung, dasjenige der Rechtsbeständigkeit, abzuschwächen. Obligationenrecht und Zivilgesetzbuch sollten so wenig wie möglich abgeändert werden. Die Rechtsentwicklung sollte soweit als möglich der Praxis überlassen werden. Wenn wir das Recht zu häufig abändern, nehmen wir der Praxis diese wichtige Funktion der allmählichen, langsamen Weiterentwicklung des Rechts weg. Dadurch entwerten wir zugleich die Praxis und schwächen das Vertrauen in die Rechtsabhängigkeit. Der 10. Titel des Obligationenrechts wurde knapp zehn Jahre vor der Lancierung der Initiative revidiert. Ist es richtig, Revisionen in solchen Zeitabständen durchzuführen? Ist es richtig, dass man, bevor man mit der Präzeption und Bewältigung der Reform von 1972 fertig ist, noch bevor sich eine richtige Praxis zu jenem neuen Recht gebildet hat, erneut zur Revision schreitet? Werden nicht so häufige Änderungen, wie bereits am Anfang angetönt, dem Sinn der Notwendigkeit des neuen Rechts, der *opinio iuris* und *necessitatis*, schaden und das Recht als provisorisch, als prekär, als etwas Gekünsteltes hinstellen und entwerten können? Allen diesen Gefahren könnte uns der indirekte Gegenvorschlag aussetzen.

Genügt für eine solche Reform, ohne dass schreiende Missbräuche unmissverständlich nach einer solchen Lösung rufen, die intellektuelle Sorge, die äusserliche Entwicklung in anderen europäischen Ländern mitzumachen? Ich betone: die äusserliche Entwicklung. Innerlich scheint unsere Praxis in der täglichen Anwendung durch eine höhere Verantwortung der Sozialpartner getragen und in den Auswirkungen nicht weniger sozial als die Regeln und die Praxis jener Länder zu sein; jedenfalls nicht weniger im Interesse der Arbeiterschaft. Nur das erklärt, wieso die schweizerischen Anstellungsbedingungen so anziehend für ausländische Arbeitskräfte sind.

Die Mehrheit ist der Ansicht, dass die Diskussion, die diesbezüglich in der Kommission waltete, wichtig und grundsätzlich war und es deswegen verdient, auch hier, möglicherweise im Nationalrat auf dem Wege der Differenzbereinigung, Gehör zu finden. Es ist richtig, sich in einer schwierigen Zeit auf die Grundgedanken unseres Systems und unseres Rechts wieder zu besinnen, sich zu überlegen, warum unser Land eine andere Richtung gegangen ist, sich ernsthaft zu überlegen, ob schliesslich diese andere bewährte Lösung schweizerischer Prägung nicht günstiger, sozialer, interessanter für die Arbeitnehmer sei.

Damit diese grundsätzliche Auseinandersetzung auch im grossen Saal des Nationalrates Eingang findet, empfehle ich Ihnen mit der Mehrheit der Kommission, gegen das Eintreten zu stimmen.

Jelmini, porte-parole de la minorité: Il faut admettre que le Conseil fédéral s'est donné la peine d'interpréter, au moins en partie, les intentions exprimées dans l'initiative populaire et dans maintes interventions parlementaires ou directement à son adresse.

Les solutions proposées, à mon avis, sont timides et ont l'air de chercher ici et là un compromis dans une atmosphère plutôt favorable au patronat si l'on prend en considération la situation conjoncturelle actuelle. Il paraît donc difficilement compréhensible que de la part des représentants des intérêts des employeurs, en sous-évaluant ainsi l'effort accompli par le gouvernement, l'on essaie d'attaquer, d'atténuer la portée, et de réduire l'efficacité des dispositions du contre-projet indirect qui ne sont pas destinées à créer des inconvénients ni sur le plan des relations entre partenaires sociaux ni dans l'ensemble aux intérêts des employeurs.

Cette attitude déjà souvent constatée au cours des débats du Conseil national, et qui semble être en relation avec l'intervention de quelques organisations patronales, est très dangereuse. Elle passera peut-être sans problème dans une période où la conjoncture n'est pas favorable aux salariés.

Mais elle sera considérée comme la volonté d'exercer à tout prix un pouvoir qui repose essentiellement sur une position de force économique. En ce qui concerne le projet du Conseil fédéral, on peut noter qu'aux règles traditionnelles consistant pour chaque partie à décider librement de la durée du rapport de travail et de l'intérêt de l'employeur à choisir et à organiser le personnel de son entreprise, est venu s'ajouter l'intérêt du travailleur à la sécurité de l'emploi. En l'occurrence ceci amène à une restriction de la liberté de l'employeur, engendrée par la situation d'infériorité, de dépendance et de faiblesse du salarié. Il est donc inutile que le président de la commission vienne nous dire que cette différence de rapport de force entre l'employeur et l'employé n'existe pas.

Le Conseil fédéral n'a pas voulu suivre entièrement cette conception qui a pourtant été adoptée, il y a trente ans, dans la plupart des pays d'Europe. Il a voulu maintenir même dans cette révision les principes de la liberté contractuelle et celle de résiliation, ainsi que la parité des partenaires sociaux avec quelques rares exceptions. Le Conseil fédéral a donc abandonné l'idée du licenciement injustifié, proposée par l'initiative, pour lui préférer celle de congé abusif. Il a refusé d'admettre le droit du travailleur à être réintégré dans le rapport de travail, en préférant ici le versement d'une indemnité. Il a toutefois amélioré – il faut le reconnaître – la résiliation en temps inopportun et il a accordé une protection spéciale aux membres des commissions d'entreprise, comme c'était déjà le cas d'ailleurs dans presque tous les contrats collectifs de travail. Il a voulu accueillir au moins en partie les propositions qui avaient été formulées de la part des milieux de travailleurs, en tenant compte toutefois des intérêts du patronat. Le Conseil national ne s'est pas efforcé d'améliorer ce projet dans le sens poursuivi par l'initiative et il a ajouté de l'eau au projet du Conseil fédéral. Nous verrons dans quelle mesure notre Chambre voudra manifester un peu plus de courage en la matière.

Il s'agit à présent de voter l'entrée en matière. Personnellement, j'y suis favorable et je vous prie de bien vouloir suivre la conception de la minorité de la commission. Je suis convaincu de la nécessité de cette révision dont le contenu et les limites seront décidés après les travaux de la commission. Dans son plaidoyer, le président de la commission a remarqué que cette révision a lieu trop tôt. Mais on constate que pour plusieurs actes législatifs, trois ou quatre ans n'ont pas passé qu'une révision s'impose déjà car il faut suivre l'évolution. Le droit n'est pas une matière statique, il doit vivre avec le peuple et avec les exigences de la société. Il ne faut donc pas se scandaliser si cette révision semble intervenir trop tôt. D'ailleurs, une quinzaine d'années se sont déjà écoulées depuis la dernière révision.

Il ne faut pas croire que la solution de ce problème puisse être trouvée dans les contrats collectifs de travail. Beaucoup de travailleurs ne sont pas concernés, beaucoup d'entreprises ne sont pas liées au contrat collectif de travail. Il faut ajouter que dans plusieurs domaines, entre autres la protection contre les licenciements, il n'a pas été possible, sauf quelques exceptions, de conclure des accords valables dans les contrats collectifs de travail. D'ailleurs, permettez-moi de dénoncer à ce propos une certaine hypocrisie dans l'attitude de ceux qui ne veulent pas introduire des mesures contre les licenciements abusifs dans la loi et qui proposent de les reprendre dans les contrats collectifs de travail alors qu'ils savent déjà qu'ils feront tout leur possible pour s'y opposer.

Il faut aussi rappeler qu'en édictant par le biais des contrats collectifs de travail des règles de caractère général qui touchent à la discipline du rapport de travail, on risque de séparer les travailleurs en plusieurs catégories régies par des réglementations différentes et de créer des malaises.

A ceux qui prétendent qu'il ne faut pas entrer en matière pour donner la preuve que nous ne sommes pas disposés à prendre en considération, et vous l'entendrez dans ce débat, un projet de loi sous la pression de l'initiative populaire, je me permets de rappeler que l'on ne se trouve pas souvent en présence d'un contre-projet indirect lorsqu'on examine une

initiative populaire. C'est le Conseil fédéral qui doit décider, d'après son appréciation, si un contre-projet, éventuellement indirect, c'est-à-dire sur le plan législatif, doit être proposé ou non. Je le répète, c'est exceptionnel.

Evidemment, dans le cas qui nous occupe le Conseil fédéral a constaté que les propositions contenues dans l'initiative répondaient aux aspirations légitimes d'une grande partie de la population, des travailleurs, des salariés, qui, par conséquent, devaient entraîner une révision de la loi. Que cette révision soit contraire aux intérêts de l'économie, comme le président de la commission l'a énoncé, je me permets de le nier ou du moins d'en douter. Il faut bien examiner le contenu de cette révision qui est encore timide, je le répète. Elle prend seulement en considération quelques points qui ont été proposés par l'initiative et par ceux qui ont sollicité précisément cette révision.

Le Conseil national est entré en matière, a entamé les débats et, par 112 voix contre 23, a adopté cette révision, tout en atténuant un peu la portée du projet initial du Conseil fédéral. Je pense qu'il serait correct de notre part de délibérer de ce projet. Il y va de l'intérêt de toutes les parties, mais surtout du maintien de la paix dans les relations entre les partenaires sociaux. Chacun, y compris moi-même, pourra exprimer ses réserves, formuler des amendements et des propositions lors de la discussion de détail qui sera engagée lorsque la commission aura terminé ses travaux. La commission devra évidemment s'occuper à nouveau du projet lorsque l'entrée en matière – que je vous propose de décider – sera votée par cette Chambre.

Gadient: Wir haben heute nur die Frage zu entscheiden, ob wir auf den Gegenvorschlag des Bundesrates eintreten wollen oder nicht. Bejahendenfalls wird die Kommission die Detailberatung durchzuführen haben, verbunden mit der Möglichkeit, die zu erlassenden Bestimmungen zu erörtern und zu bereinigen.

Nichteintreten hiesse also, dass wir die uns unterbreiteten Vorschläge *a limine* und vollumfänglich als indiskutabel abqualifizieren und uns weigern, darüber im einzelnen zu beraten. Einem solchen Vorgehen kann ich schon grundsätzlich nicht beipflichten. Materiell bewahrt der Gegenvorschlag des Bundesrates die Kündigungsfreiheit von Arbeitgeber und Arbeitnehmer. Wenig Gefallen erweckt indessen grundsätzlich die Tatsache, dass auch hier die immer wieder beklagte Regelungsdichte in der Gesetzgebung an eine Grenze stösst, die vor allem für Klein- und Mittelbetriebe nur mehr schwer tolerierbar ist.

Im übrigen kann es ja nicht Aufgabe des Rechts sein, im Detail jedes menschliche Verhalten, sei es moralisch oder sozial noch so wünschenswert, zu reglementieren. Es soll einen Rahmen setzen, innerhalb dessen bedrohte Interessen geschützt werden können, wobei den Vertragsparteien in der Organisation ihrer Beziehungen ein Maximum an Autonomie zuzugestehen ist.

Das Verhältnis zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer ist im wesentlichen durch Verhandlungen der Sozialpartner zu gestalten. Es kann nicht genug betont werden, dass es neben einem Kündigungsschutz durch Gesetz auch einen solchen durch Gesamtarbeitsvertrag gibt und dass dieser letztere durchaus noch verbessert werden kann, ganz abgesehen davon, dass gesamtvertragliche Lösungen eine grössere Flexibilität gestatten.

Es ist ja verständlich, dass gerade in einer Zeit wirtschaftlicher Unsicherheit der Wunsch nach Sicherheit am Arbeitsplatz und nach Ausbau des Sozialschutzes verstärkt zum Ausdruck kommt. Der Gesetzgeber ist zu längerfristigen Überlegungen verpflichtet. Da käme es einer Fehleinschätzung gleich, wollte man davon ausgehen, der Arbeitnehmer sei immer der schwächere Partner auf dem Arbeitsmarkt. Der Herr Kommissionspräsident hat diesen Gedanken bereits ausgeführt. Die Erfahrungen, insbesondere während der Hochkonjunktur, zeigen ein anderes Bild. Im übrigen gilt es auch, die Proportionen zu beachten. In über 90 Prozent der Fälle erfolgt die Kündigung durch die Arbeitnehmer; hier

liegt die Ursache der beträchtlichen Fluktuationsrate in unserem Lande.

Nicht zu vernachlässigen sind auch die gesamtwirtschaftlichen Folgen eines überdehnten Kündigungsschutzes. Ein solcher ist geeignet, die Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit des Unternehmens zu gefährden, was sich in wirtschaftlich schwierigen Zeiten nicht nur für den Arbeitgeber, sondern für die ganze Belegschaft nachteilig auswirken muss. Es ist auch nach den Grenzen zu fragen, wo der Ausbau des Sozialschutzes kontraproduktiv und unsozial wirkt. Sie liegen nach unserer Auffassung da, wo das Fortschreiten der staatlichen Reglementierung die Unternehmer davon abhält, Initiativen zu entwickeln und Investitionen zu tätigen, die Arbeitsplätze erhalten und Arbeitsplätze schaffen.

Ein Blick über die Landesgrenze führt diese Problematik drastisch vor Augen. Es muss doch zu denken geben, dass ausgerechnet Länder mit stark ausgebautem Kündigungsschutz wie beispielsweise die BRD, Frankreich oder Italien eine erhebliche Arbeitslosigkeit aufweisen.

Nun hat der Nationalrat einige sehr wesentliche Retouchen an den bundesrätlichen Vorschlägen angebracht, welche die Vorlage heute als jenen Mittelweg aufscheinen lassen, zu dem man sich, mindestens in diesem Stadium, als Diskussionsgrundlage bekennen kann. Ich bin daher für Eintreten auf den Gegenvorschlag und erachte es als unhaltbar, auch nur die Diskussion über diese doch sehr wesentlichen Fragen abzulehnen, was wir mit einem Nichteintretensentscheid tun würden. Dies um so mehr, als im vorliegenden Falle nicht die Hektik der Gesetzgebung und ähnliche Gründe angerufen werden können. Wir tragen als Parlamentarier eine solidarische Mitverantwortung als Gesetzgeber und müssen dabei fairerweise feststellen, dass es unsere Forderungen und Vorstösse waren, die letztlich zum Gegenvorschlag führten. Ein Nichteintretensentscheid wäre in Anbetracht der 21 das einschlägige Thema angehenden Vorstösse eine Inkonsequenz ohnegleichen.

Über die Ausgestaltung im Detail wird zu diskutieren sein. Ich denke an die erwähnte Regelungsdichte und anderes mehr. Aber es wäre in der Tat wenig sinnreich, Türen zuzuschlagen, wenn man sie angelehnt lassen kann.

M. Raymond: Permettez-moi de commencer en disant quelques mots sur le principe même du contre-projet, qu'il ait la forme directe d'un article constitutionnel ou la forme indirecte d'une modification législative.

Chaque fois que nous proposons un contre-projet, nous contribuons à dévaloriser l'institution même de l'initiative constitutionnelle.

Le contre-projet permet à ceux qui lancent une initiative de demander beaucoup plus que ce qui est raisonnable, beaucoup plus que ce qui est conforme à l'intérêt général. De ce dernier, les initiants ne se soucient guère, persuadés que le Conseil fédéral et le Parlement rétabliront la situation dans un contre-projet.

Ensuite, le contre-projet est négocié dans le dos des citoyens (100 000 au moins) qui ont signé l'initiative. C'est en effet une poignée de membres d'un comité qui intervient à tous les stades d'avancement du projet: élaboration du texte de l'initiative, procédure de consultation, procédure parlementaire etc. Le peuple des signataires est exclu de la négociation. Il ne faut alors pas s'étonner qu'il s'abstienne lors des votes populaires.

De plus, lorsqu'il est, comme aujourd'hui, de nature législative, le contre-projet complique le débat populaire. On l'a vu avec la modification du code des obligations sur la durée des vacances où les propositions du Parlement, qui correspondaient aux trois quarts de celles voulues par les initiants, n'ont pas conduit au retrait de l'initiative, lequel avait été pourtant proclamé devant nous. Cet exemple tout récent nous montre que le Parlement n'est au fond pas tout à fait libre de négocier un contre-projet législatif, puisqu'il le fait sous la menace d'une initiative et alors qu'une éventuelle promesse de retrait de cette initiative est sans valeur.

Personnellement, je crois qu'il est faux de négocier sous la menace. Je le répète, je ne suis pas forcément opposé à une

discussion générale, voire à une révision du code des obligations mais je ne veux pas le faire en présence d'une initiative.

Quant au fond du problème qui nous est posé aujourd'hui, il est évidemment question du champ d'application de la loi, d'une part, et des conventions collectives de travail, d'autre part. La loi, à mon avis, doit se borner à consacrer en matière de relations du travail les solutions qui sont devenues d'application générale, qui représentent un minimum habituellement admis. Au-delà, c'est l'affaire des conventions collectives, c'est-à-dire des syndicats de salariés et d'employeurs.

Deux raisons majeures me confortent dans cette position. Premièrement, la loi se fait dans la surenchère des débats politiques, avec le schématisme des mots et des formules, ce qui ne contribue en tout cas pas à la sérénité qui doit être de mise dans les relations de travail. Secondement, la loi consacre inévitablement des solutions uniformes, voire schématiques alors que l'économie et l'emploi varient selon les secteurs et dans le temps.

A l'inverse, les conventions collectives sont plus souples, adaptées aux régions, aux secteurs d'activité, aux types même de personnel engagé. Surtout, elles sont négociées de part et d'autre par les intéressés eux-mêmes, souvent durement mais au moins sur pied d'égalité et de manière tout à fait saine, car il est préférable que les représentants des travailleurs et des employeurs se rencontrent et décident ensemble. C'est plus sain que de faire faire ce travail par de la surenchère législative dans un Parlement.

Enfin, dans le cas qui nous occupe ce matin, celui des licenciements, les propositions du contre-projet rejoignent celles de l'initiative et ne sont ni judiciaires ni bienvenues. Elles ne sont pas dans l'intérêt des travailleurs, ni dans celui des entreprises, ni dans celui de l'économie générale.

Les exemples et les expériences de l'étranger sont édifiants dans ce domaine, puisqu'ils conduisent, dans de nombreux cas, à augmenter le chômage. Les experts de l'OCDE eux-mêmes ont remarqué récemment que la Suisse devait sa situation enviable à la souplesse de ses diverses conventions collectives de travail.

Il sied de rappeler d'abord que les statistiques nous montrent que la fin des rapports de travail est, dans plus de 95 pour cent des cas, le fait de l'employé et non celui de l'employeur. Dans les petites entreprises, très nombreuses chez nous, le départ d'un collaborateur constitue souvent un problème, voire une catastrophe coûteuse, occasionnant des frais considérables de recherche et de formation d'un remplaçant.

Quels sont d'ailleurs les cas où l'employeur congédie? Il y en a essentiellement deux. D'abord lorsqu'il n'y a pas ou plus de travail dans l'entreprise, ensuite lorsque les rapports de travail se sont détériorés. On ne licencie jamais par jeu ou par plaisir. Dès lors, croire que l'on va accroître la sécurité des travailleurs en rendant les licenciements plus difficiles constitue une protection à court terme et à courte vue.

En effet, on rend ainsi plus malaisé la restructuration des entreprises qui est nécessaire. On décourage les augmentations d'effectifs de celles-ci, comme on l'a vu dans tous les pays voisins. On privilégie le capital investi au détriment de l'embauche de main-d'œuvre. On institue dans les entreprises des dossiers confidentiels sur chaque collaborateur, afin d'être prêt à l'exécuter en tout temps si des licenciements s'avèrent nécessaires.

De plus, des mesures trop restrictives en matière de licenciement conduisent à la multiplication, voire à la systématisation des contrats de durée déterminée, prenant fin à date fixe. En outre, de telles mesures avantagent une fois de plus, dans chaque corps de métier, l'élite qui sera aisément engagée, c'est-à-dire les employés susceptibles de passer un examen; or, de tels examens se multiplieront inévitablement lors de l'embauche, puisqu'il sera plus difficile de licencier ainsi les moins habiles seront laissés pour compte et auront plus de peine à trouver un emploi. Avec de telles mesures, on multiplie le travail au noir, l'économie souterraine, on développe aussi le travail temporaire, fourni par les entre-

prises ad hoc, qui ne sont d'habitude pas les amis des syndicats d'employés et dont chacun sait qu'elles ont d'ailleurs fait des affaires fructueuses dans les pays où l'on a mis des obstacles aux licenciements.

Je conclus. Avec le contre-projet, comme avec l'initiative d'ailleurs, l'obligation de motiver le congé et son corollaire inévitable, la notion de licenciement injustifié ou abusif, est la première étape, mais l'étape décisive, vers l'instauration d'un droit du travail dans lequel la responsabilité finale des décisions incombe à l'administration ou au juge, et non plus aux parties contractantes. C'est un affaiblissement de ces dernières, des syndicats et des salariés d'une part, des syndicats patronaux et des employeurs d'autre part. C'est dans ces sentiments que je vous recommande de ne pas voter l'entrée en matière.

Heftl: Die Revisionsvorlage des OR wurde gemacht wegen der Bestimmungen über den Kündigungsschutz. Das ist ihr Zweck im Sinne eines Gegenvorschlages zur Initiative.

Diese Revisionsvorlage übernimmt einen Teil der Initiative, den individuellen Kündigungsschutz, in respektabler Weise. Den anderen Teil der Initiative, Kündigung aus betriebswirtschaftlichen Gründen – Kollektivkündigungen sind das meistens –, lehnt auch der Bundesrat klar ab. Dieser Gegenvorschlag, die OR-Revision, befriedigt aber im Grunde genommen niemanden. Die Anhänger der Initiative sagen, sie wollten zu ihr stehen; man hat nichts von einem Rückzug gehört und ist auch von früheren Erfahrungen her gewitzigt.

Aber auch dann, wenn die Initiative abgelehnt würde und wir die Revision des OR durchführten, so wurde in der Kommission bereits gesagt, müsste man halt in einem zweiten Anlauf nachholen, was jetzt nicht geschieht. Dieser zweite Anlauf wird viel mehr Aussicht auf Erfolg haben, wenn wir heute die Revision des OR annehmen, so dass wir dann schliesslich dort landen, wo es die Initianten wollen. Wenn wir einmal den Sündenfall tun, die Kündigungsfreiheit derart einzuschränken und zu beladen, wird es schwer halten, späteren Einschränkungen entgegenzutreten; wir entfernen uns vom klaren, soliden Fundament. Wohl wird gesagt und das wird der Bundesrat auch betonen, die Vorlage schränke die Kündigungsfreiheit nicht ein, sie wahre diese. Aber näher besehen trifft das nicht zu und stellt die Verhältnisse nicht dar, wie sie sind. Die Kündigungsfreiheit wird eingeschränkt. Gewiss, die Kündigung wird nicht rückgängig gemacht, aber sie verpflichtet zu einer Entschädigung, wobei der Bundesrat selber mehrfach betonte, diese Entschädigung solle ein pönales Element enthalten. Man führt also eine Straffunktion ein, aber damit hat man die Kündigungsfreiheit bereits preisgegeben und es geht nur noch um eine Frage der Sanktionen. Denn wie soll ich eine Kündigungsfreiheit haben, bei der ich, wenn ich sie ausübe, Sanktionen zu gewärtigen habe? Da ist doch die Freiheit eben nicht mehr anerkannt.

Auch die Gleichstellung von Arbeitnehmer und Arbeitgeber scheint mir nicht erfüllt, obschon ich anerkenne, dass sich der Bundesrat sehr bemüht hat, sie herbeizuführen. Gerade seine Bemühungen bzw. das Resultat derselben zeigen, dass dies nicht gelungen ist. Wir haben spezielle Bestimmungen für die Arbeitgeberseite, aber nicht für die Arbeitnehmerseite. Bei der Arbeitgeberseite sind die Gründe, welche die Kündigung nicht missbräuchlich machen, infolge des Worts «insbesondere» unbeschränkt. Es besteht damit keine Begrenzung, weshalb es möglich ist, nachher durch die Rechtsprechung die Sache weitgehend nach Belieben zu beschränken. Denn der Begriff «Missbrauch» ist in unserem Recht bereits zu einem sehr vagen und unbegrenzten geworden. Ich möchte nur daran erinnern, was man für zukünftige Gesetzgebungen bereits alles wieder mit diesem Missbrauchsbegriff herbeiführen und untermauern will.

Es trifft auch nicht zu, wie der Bundesrat sagte, dass nur der nicht anständige Arbeitgeber, der schlechte Unternehmer, durch diese OR-Revision betroffen werde. Jeder Arbeitnehmer kann klagen. Mag der Arbeitgeber noch so anständig und korrekt sein, die Vorlage kann nicht verhindern, dass er in ein Verfahren hineingezogen wird, ein Verfahren, das für

ihn Zeit und Umtriebe beansprucht, was mit Erwerbseinkünften verbunden ist. In grossen Unternehmen werden die Personal- und Rechtsbüros da sein, aber die betreffenden Kosten wachsen auch und damit unser gesamthaftes Preisniveau.

Man könnte die Revision noch begreifen, wenn effektiv auf diesem Gebiete Missstände herrschen würden. Aber das hat niemand zu behaupten gewagt. Gewiss, in jeder Ordnung gibt es gelegentlich Missbräuche. Aber im vorliegenden Fall würden die Missbräuche, die bei Annahme des Gesetzes einreissen würden, ein Mehrfaches von dem betragen, was allenfalls unter dem heutigen System eintreten könnte, wobei die Folgen dank unserem ausgebauten Versicherungswesen und unserem Angebot an Arbeitsplätzen durchaus tragbar sind.

Ich würde gerne noch weitere Ausführungen machen, aber sie erübrigen sich. Ich kann nur auf das ausgezeichnete Eintretensreferat des Herrn Kommissionspräsidenten verweisen.

Nur auf eines möchte ich noch hinweisen: auf die Bemerkung von Herrn Piller bezüglich der OECD. Sie deckt sich etwas mit Bemerkungen des Bundesrates in der Kommissionsberatung, es sei nicht erwiesen, dass diese OR-Revision auf die Arbeitslosigkeit von Einfluss sei, die wir im Ausland, von wo wir ja solche Gesetze kopieren, in starkem Masse haben. Gerade die internationalen, unabhängigen wirtschaftspolitischen Organisationen wiederholen in letzter Zeit ständig, dass heute der Arbeitsmarkt zu rigid geregelt sei und dass, um die Arbeitslosigkeit zurückzudämmen, diese Rigidität – die heutige Vorlage gehört auch in dieses Kapitel – abgebaut werden müsse.

Wir müssen glücklicherweise bei uns nicht abbauen, aber wir müssen auch nicht ausweiten, weil wir doch Verhältnisse haben, die manche Regelungen unnötig machen, die im Ausland nötig sein mögen. Da liegt aber gerade einer unserer Standortvorteile, der uns unsere Stellung mit unserem hohen Lebensstandard mit gewährleistet.

Zusammengefasst: Ich glaube, wenn wir gegen die Initiative sind, müssen wir auch gegen diese Revision sein, denn sie wird uns über kurz oder lang nicht davor bewahren, dort zu sein, wohin wir heute ausdrücklich erklären nicht gehen zu wollen.

Jagmetti: Es sind sehr viele und sehr gute Ausführungen gemacht worden. Ich will hier nicht Dinge wiederholen, die schon gesagt worden sind, sondern nur ganz kurz etwas zum Verfahren beifügen.

Grundsätzlich halte ich das Thema – wie es Herr Gadiant erklärt hat – für diskussionswürdig und für erwägenswert. Ich halte auch den Artikel 335 des Gegenvorschlags mit der Begründungspflicht für etwas, das zum mindesten diskutiert werden sollte. Meine eigenen Erfahrungen im Bereiche des öffentlichen Rechts zeigen, dass die Begründung einer Kündigung nicht einfach von vornherein als untragbar hingestellt werden muss.

Eine Lösung müsste den Bedürfnissen der kleineren Betriebe und den dort massgebenden Gegebenheiten Rechnung tragen und sie müsste Strukturanpassungen nicht verunmöglichen und nicht übermässig erschweren.

Nun aber meine Bemerkung zum Verfahren. Wenn wir heute auf die Vorlage eintreten und sie beraten, und wenn anschliessend die Initiative angenommen würde, dann hätte das zur Konsequenz, dass wir gleich nochmals mit der Arbeit beginnen müssten, denn wir wollen ja etwas anderes als die Initiative. Ich frage mich deshalb, ob es sinnvoll sei, jetzt die materielle Beratung einer Vorlage durchzuführen im vollen Wissen, dass wir möglicherweise nachher gleich nochmals von vorne beginnen müssen. Sie haben die Erfahrung mit der Ferieninitiative gemacht. Das ist ein Problem, das sich in Zukunft bei allen indirekten Gegenvorschlägen stellen wird. Wir können nicht einfach mit einem Rückzug der Initiative rechnen, sondern müssen uns darauf gefasst machen, dass wir die Arbeit allenfalls zweimal machen. Ich bin der Meinung, dass wir uns auf ein einziges Mal konzentrieren sollten.

Wenn ich deshalb heute gegen Eintreten bin, so bin ich derzeit gegen Eintreten. Ich kann diesen Vorbehalt mit meiner Hand nicht zum Ausdruck bringen, und deshalb wollte ich es mündlich tun.

Frau Meier Josi: Ich bitte Sie um Eintreten auf die Vorlage gemäss Minderheitsantrag. Nach meiner Überzeugung sprechen in der Tat keine Gründe gegen Eintreten, sehr viele aber dafür. Vor allem das Argument, man wolle nicht unter dem Druck einer Initiative überstürzt handeln, ist verfehlt. Es übersieht die wirkliche Vorgeschichte der Vorlage. Ich erwähne daraus nur noch einmal,

1. dass die geltenden Bestimmungen aus der Zeit der Hochkonjunktur stammen, in der das Problem der missbräuchlichen Kündigungen zwar erkannt wurde, mangels Aktualität aber ungelöst blieb;

2. dass damals die Annahme, es könne durch Sozialpartnergespräche gelöst werden, noch vertretbar war, dass sie aber heute im Lichte der Erfahrung recht unreal geworden ist, und

3. vor allem den Umstand, dass seit der letzten OR-Revision rund 20 Vorstösse, davon über zehn in den letzten zehn Jahren, immer dringlicher einen besseren Kündigungsschutz forderten, und dass der Bundesrat längst vor dem Einreichen der Initiative eine Neuregelung in Aussicht gestellt hat. Die Regierung hat daher allen Grund, ihre Zusicherungen gerade jetzt einzulösen, wo grundsätzlich über das Thema Kündigungsschutz im Rahmen einer Initiative verhandelt wird. Täte sie es nicht, dann müsste man ihr ineffizientes Vorgehen, Verpassen von Gelegenheiten und Missachtung des Parlamentswillens vorwerfen, des Parlamentes, das seinerzeit alle diese Vorstösse überwiesen hat. Für das Eintreten spricht aber nicht nur das in der Botschaft anerkannte schutzwürdige Bedürfnis nach dem Ausbau der Kündigungsbestimmungen für alle Arbeitnehmer (ich will jetzt nicht im Detail darauf eingehen; ich betone nur in Klammern noch einmal, dass ein Grossteil von ihnen eben gar keinen Gesamtarbeitsverträgen unterstellt ist), sondern es sprechen vor allem auch staatspolitische Überlegungen dafür. Ich gebe Ihnen noch einmal die Stichworte: parlamentarische Tradition, politische Kultur, Verfahrensökonomie und sozialer Frieden.

Bundesrat und Nationalrat haben sich nach seriöser Vorbereitung mit einer sorgfältig ausgearbeiteten Vorlage auseinandergesetzt. Die Kantone haben sich grossmehrheitlich hinter das Revisionsanliegen gestellt. Nichteintreten wäre in dieser Lage gegen jede parlamentarische Tradition und meines Erachtens ein völlig unnötiger Affront gegen den Erstrat.

Es gehört auch zur politischen Kultur dieses Landes, Volksbegehren nicht einfach mit einem Imponiergehabe der Räte zu beantworten. So unbequem manche Initiative ist, in der Regel taugt sie als Fiebermesser der Nation. Sie zeigt, wo das Volk der Schuh drückt. Das Volk interessiert sich dabei kaum für die Verewigung eines schönen neuen Verfassungsartikels. Aber es will auf diesem einzigen offenen Wege die Behandlung seiner Sorgen erwirken. Das ist nach eidgenössischer Sprachregelung kein Druck, sondern Demokratie.

Vorliegend müsste der Verfassungsartikel ohnehin durch Gesetze konkretisiert werden. Da verlangt es doch schon die Verfahrensökonomie, dass wir gleich klären, was auf Gesetzesstufe verwirklicht werden könnte. Damit kann die Vorlage zweierlei dienen: einerseits behandelt sie anstehende Gesetzesprobleme und gleichzeitig kann sie noch als indirekter Gegenvorschlag ins Gespräch kommen.

Die Sache ist meines Erachtens spruchreif, wir sollten sie nicht länger vor uns herschieben. Die Hauptsorge heisst bekanntlich: Besserer Schutz gegen missbräuchliche Kündigungen und gegen Kündigungen zur Unzeit. Zu behaupten – auch das bedeutet eben ein Nichteintretensentscheid –, für diese Verbesserungen gebe es keinen vernünftigen Grund, scheint mir wirklichkeitsfremd. Die Vorlage, die aus dem Erstrat herauskam, kann mir als Arbeitgeber – in einem Kleinbetrieb natürlich – jedenfalls das Fürchten nicht bei-

bringen. (Ich habe in 33 Jahren, auch wenn wichtige Gründe zu einer Entlassung vorlagen, es nie für nötig gefunden, zu kündigen. Man hat den Weg anders gefunden.) Die Vorlage verhindert aber auch keine gerechtfertigten Kündigungen und vor allem auch keine notwendigen Strukturbereinigungen in grösseren und kleineren Betrieben.

In der Argumentation der Gegner ist mir heute ein eigentümlich ambivalentes Verhalten zur Rolle des Richters aufgefallen. Einerseits wird eine unbegründete Angst heraufbeschworen, das Recht werde verjustizialisiert, und andererseits schlagen die Gegner im gleichen Atemzug vor, die Weiterentwicklung des Rechts könne ruhig dem Richter überlassen werden. An uns ist es doch, in der Detailberatung die Regeln so zu formulieren, dass der Richter sie einfach handhaben kann.

Es ist in unserem Land, in dem das Sowohl-Als-auch einer Arbeitnehmerinitiative dem Weder-Noch von Arbeitgeberorganisationen gegenübersteht, auch üblich, im Interesse des sozialen Friedens pragmatische Wege zu gehen. Das heisst hier: ja zur Berücksichtigung berechtigter Anliegen auf der geeigneten Regelungsstufe.

Ich bitte Sie, diesen bewährten Weg zu gehen und Ihren Willen durch Eintreten auf die Gesetzesrevision zu dokumentieren.

Bundesrätin Kopp: Gestatten Sie mir, nach dem fulminanten Eintretensvotum des Kommissionspräsidenten, die Vorlage etwas nüchterner zu beurteilen. Vorwegnehmend möchte ich darauf aufmerksam machen, dass der Gegenvorschlag des Bundesrates nicht von der Kündigungsfreiheit abweicht. Die Initiative, nicht aber der Gegenvorschlag, verletzt den Grundsatz der Kündigungsfreiheit, und darin liegt der Grund der bundesrätlichen Ablehnung der Initiative. Dasselbe gilt für die Parität. Von der Parität wird nur dort abgewichen, wo es von der Sache her nicht anders geht.

Wenn der Präsident ausgerufen hat, wir sollten uns auf die Grundlagen unseres Rechts besinnen, bin ich mit ihm einverstanden. Aber zu den Grundlagen unseres Rechts gehört auch der Schutz vor Rechtsmissbrauch; um nicht mehr und nicht weniger geht es in dieser Vorlage.

Ich habe Ihnen kurz erläutert, weshalb der Bundesrat die Initiative ablehnt. Er anerkennt aber andererseits, dass die Kündigung des Arbeitgebers dem Arbeitnehmer erhebliche Nachteile bringt: Sie bedeutet den Verlust aller Vorteile, die vom Dienstalter abhängen. Bei ungünstigem Arbeitsmarkt hat der Arbeitnehmer zudem mit vorübergehender oder gar lang dauernder Arbeitslosigkeit zu rechnen. Zu berücksichtigen ist auch, dass die Angst, die Stelle zu verlieren, die Arbeitnehmer oft davon abhält, Rechte geltend zu machen, die ihnen der Vertrag oder das Gesetz gewähren. Weiter anerkennt der Bundesrat, dass eine fristlose Entlassung den Arbeitnehmer sehr hart trifft und ihn selbst dann schwerwiegend schädigen kann, wenn sie sich später als unbegründet erweist.

Das geltende Arbeitsvertragsrecht ist in einer Zeit der Voll- und Überbeschäftigung entstanden, in einer Zeit also, in welcher der Arbeitnehmer leichter eine neue Stelle finden konnte als der Arbeitgeber einen neuen Mitarbeiter. Gerade die Bestimmungen über den Kündigungsschutz wurden von der damaligen konjunkturellen Lage stark geprägt. Frau Ständerätin Meier hat bereits darauf hingewiesen. Es ist verständlich, dass dieser Schutz ein bescheidener ist. Ebenso verständlich ist es aber, dass dieser Schutz als ungenügend und unbefriedigend betrachtet wurde, sobald sich die wirtschaftliche Lage änderte, also bald nach Inkrafttreten der neuen Regelung im Jahre 1972. Die parlamentarischen Vorstösse belegen dies zur Genüge.

Welches sind nun die wichtigsten Mängel des geltenden Kündigungsschutzes? Das geltende Recht bietet den Arbeitnehmern keinen Schutz vor missbräuchlichen Kündigungen. Die Bestimmung, die vor Kündigungen schützt, welche wegen der Leistung von Militär oder Zivilschutzdienst ausgesprochen werden (Art. 336g OR), ist entgegen den damaligen Erwartungen nicht auf weitere Missbrauchstatbestände angewendet worden. Artikel 2 ZGB ist in der Praxis toter

Buchstabe geblieben, wenn es um die Bekämpfung von Missbräuchen geht, die im Zusammenhang mit Kündigungen des Arbeitsverhältnisses erfolgen können.

Ich bin mit Herrn Ständerat Reymond einig und gebe gerne zu, dass wir in der Schweiz davon ausgehen dürfen, dass im allgemeinen das Arbeitsverhältnis zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer ein gutes ist. Es gibt sehr viel mehr Arbeitgeber in diesem Land, welche versuchen, einen Arbeitnehmer zu behalten, selbst in schwierigen Zeiten, als solche, die missbräuchlich kündigen. Gewiss wird nur in seltenen Fällen missbräuchlich gekündigt. Wenn dies jedoch geschieht, sind die Folgen für den Arbeitnehmer gravierend.

Ungenügend ist weiter der Schutz der Arbeitnehmer, die wegen Krankheit oder Unfalls der Arbeit fernbleiben müssen, die aber grosse Schwierigkeiten haben, Arbeit zu finden, weil sie nicht wissen, wann sie die neue Stelle antreten können. Ähnliches gilt für den Schutz der Arbeitnehmerinnen vor und nach der Niederkunft.

Ungenügend ist ferner der Schutz vor ungerechtfertigten, fristlosen Entlassungen, so dass diese sehr harte Massnahme allzu oft und ohne genügenden Grund ergriffen wird. Schliesslich kennt das geltende Recht keinen besonderen Kündigungsschutz für die Mitglieder betrieblicher Arbeitnehmervertretungen, obwohl diese im Betrieb wichtige Aufgaben zu erfüllen haben, die ihnen das Gesetz oder der Gesamtarbeitsvertrag auferlegt. In diesem Zusammenhang ist noch zu betonen, dass der allgemeine Kündigungsschutz – im Gegensatz zum Schutz vor Kündigung aus wirtschaftlichen Gründen – in den Gesamtarbeitsverträgen selten geregelt ist. Ich bin zusammen mit Herrn Ständerat Gadiant der Meinung, dass dies die weitaus sympathischere Lösung wäre. Die konkrete Ausgestaltung dieses Schutzes ist sehr unterschiedlich; in der Regel ist er bescheiden. Andererseits müssen wir natürlich auch an diejenigen Arbeitnehmer denken, die keinem Gesamtarbeitsvertrag unterstehen. Für sie ist eine Intervention des Gesetzgebers nötig.

Angesichts dieser Sachlage ist es nicht verwunderlich, dass zahlreiche parlamentarische Vorstösse überwiesen wurden, welche eine Ausdehnung des Kündigungsschutzes der Arbeitnehmer verlangen; es waren insgesamt 21. Bei der Beantwortung dieser Vorstösse hat sich der Bundesrat wiederholt bereit erklärt, diesen Schutz auszudehnen, ohne allerdings in die Kündigungsfreiheit der Arbeitgeber zu stark einzugreifen.

Aus all diesen Gründen haben wir uns nicht damit begnügt, Ihnen die Ablehnung der Kündigungsschutz-Initiative zu beantragen, sondern haben Ihnen gleichzeitig eine Revision des Obligationenrechts als indirekten Gegenentwurf zur Initiative unterbreitet. Mit diesem Entwurf löst der Bundesrat das Versprechen ein, das Seine beizutragen, um eine angemessene Lösung des Problems des Kündigungsschutzes zu finden.

Bevor ich auf die Revision im einzelnen eingehe, möchte ich zur Behauptung von Herrn Ständerat Reymond Stellung nehmen, wonach der Bundesrat jeder Initiative einen Gegenvorschlag gegenüberstellen würde. Deshalb würden auch allzu häufig Initiativen lanciert, mit der Gewissheit, dass Bundesrat und Parlament einen entsprechenden Schritt entgegenkommen werden.

Eine Statistik über die letzten zehn Jahre widerlegt diese Behauptung. Der Bundesrat hat Ihnen in diesen letzten zehn Jahren Botschaften zu 36 Initiativen unterbreitet. Lediglich in neun Fällen wurde ein direkter und in drei Fällen ein indirekter Gegenvorschlag ausgearbeitet. Zwei Drittel der Initiativen wurden also ohne Gegenvorschlag beraten. Diese Zahlen allein genügen, um den erwähnten Vorwurf als nicht gerechtfertigt erscheinen zu lassen.

Im übrigen ist ein Gegenentwurf an sich nicht etwas Schlechtes. Er ist dort berechtigt, wo die Anliegen der Initianten Berücksichtigung verdienen, wie dies hier der Fall ist, die Initiative aber weit über das Ziel hinausschiesst.

Gestatten Sie mir nun, auf die zwei wichtigsten Grundsätze der Revision einzugehen, nämlich auf den Grundsatz der Kündigungsfreiheit und denjenigen der Parität.

Die Vorlage hält – ich habe es bereits betont – im Gegensatz zur Initiative am Grundsatz der Kündigungsfreiheit fest. Haben sich die Parteien auf unbestimmte Zeit gebunden, so kann jede von ihnen die Beendigung des Arbeitsverhältnisses herbeiführen, indem sie kündigt. Sieht man vom zeitlichen Kündigungsschutz ab, so genügt es, dass die Kündigungsfristen und -termine eingehalten werden. Das bedeutet insbesondere, dass die Gültigkeit der Kündigung von keiner materiellen Voraussetzung abhängt und dass keine besonderen Gründe vorliegen müssen, welche die Kündigung rechtfertigen würden. Es ist infolgedessen nicht zu befürchten, dass der Richter über die Gültigkeit einer Kündigung zu entscheiden hat. Auch hier besteht somit ein wichtiger Unterschied zwischen der Initiative und der bundesrätlichen Vorlage.

Kündigungsfreiheit bedeutet auch, dass eine einmal ausgesprochene Kündigung auf jeden Fall wirksam ist und bleibt. Abgesehen vom zeitlichen Kündigungsschutz gibt es somit ohne den Willen beider Parteien keine Fortsetzung des Arbeitsverhältnisses über die Kündigungsfrist hinaus.

Weiter beruht die Vorlage auf dem Grundsatz der paritätischen Ausgestaltung des Kündigungsschutzes. Dies ist schon dadurch gerechtfertigt, dass die Interessen der Parteien in Bezug auf den Kündigungsschutz diametral entgegengesetzt sind: Arbeitgeber und -nehmer möchten das Arbeitsverhältnis ohne Erschwernisse auflösen dürfen, die Gegenpartei jedoch nur unter strengen Voraussetzungen kündigen lassen. Je nach Konjunkturlage liegen die Interessen anders. Ein Gesetz darf aber nicht von der Konjunkturlage abhängig sein. Wir haben vielmehr Grundsätze zu entwickeln, die allgemeine Gültigkeit haben, unabhängig von der jeweiligen Konjunkturlage.

Die Parität besteht grundsätzlich in Bezug auf die Kündigungsfristen und -termine: Sie müssen für beide Parteien die gleichen sein.

Auch beim Kündigungsschutz geht die Vorlage vom Grundsatz der Parität aus, so insbesondere in Bezug auf die Begründungspflicht und den Schutz vor missbräuchlicher Kündigung. Der Entwurf weicht von diesem Grundsatz nur dort ab, wo die Natur der Sache oder die unterschiedliche Natur der Leistung von Arbeitgeber und -nehmer es verlangt. So werden beispielsweise nur die Arbeitnehmer bei Krankheit und Unfall und nur die Arbeitnehmerinnen bei Schwangerschaft geschützt; so werden die Arbeitnehmer vor ungerechtfertigten fristlosen Vertragsauflösungen besser geschützt als die Arbeitgeber.

Nachdem ich die beiden wichtigsten Grundsätze der vorgeschlagenen Revision skizziert habe, möchte ich auf die Neuheiten dieser Revision kurz eingehen und anschliessend zu den Kritiken Stellung nehmen, die dagegen erhoben wurden.

Welche Neuheiten bringt die Revision? Ich hebe drei wesentliche hervor: Der Entwurf führt einen Schutz vor missbräuchlichen Kündigungen ein, verlängert den zeitlichen Kündigungsschutz der kranken und der verunfallten Arbeitnehmer und dehnt den Schutz vor ungerechtfertigten fristlosen Entlassungen aus.

Beim Schutz vor missbräuchlichen Kündigungen geht es ausschliesslich um den Schutz vor Kündigungen, die das allgemeine Rechtsempfinden verletzen: Es wird beispielsweise wegen der Weltanschauung der Gegenpartei gekündigt, obwohl diese Weltanschauung überhaupt nichts mit dem Arbeitsverhältnis zu tun hat. Oder die Kündigung wird rein deshalb ausgesprochen, weil der Arbeitnehmer gesetzliche oder vertragliche Rechtsansprüche geltend gemacht hat. Es handelt sich deshalb keineswegs um uferlose Regelungen, wie Herr Hefti dies befürchtet, sondern es handelt sich um ganz klar umrissene Tatbestände.

Für diese seltenen Fälle, in denen die Kündigung aus verwerflichen Gründen erfolgt, ist eine Sanktion notwendig. In Anlehnung an das geltende Recht (Art. 336g OR) sieht die Vorlage als Sanktion eine Geldentschädigung vor: Wer missbräuchlich kündigt, schuldet dem Gekündigten eine Geldsumme, deren Höhe vom Richter im Rahmen eines gesetzlichen Maximums festgelegt wird. Damit ist gleich

gesagt, dass nach dem Entwurf selbst eine missbräuchliche Kündigung voll wirksam ist.

Die Geldentschädigung hat Genugtuungscharakter: Sie soll die Unbill wieder gut machen, die der Gekündigte erleidet. Für den Kündigenden hat sie pönalen Charakter: sie soll sein missbräuchliches Verhalten bestrafen. Die Sanktion entspricht somit letztlich den Interessen der allermeisten Arbeitgeber und -nehmer, die redlich handeln und enge persönliche Beziehungen zueinander pflegen. Der Sanktion wird infolgedessen vor allem Präventivwirkung zukommen. Präventivwirkung hat auch die Geldentschädigung, die als Sanktion bei ungerechtfertigten fristlosen Entlassungen vorgesehen wird. Diese Neuerung soll bewirken, dass Arbeitnehmer nur dann fristlos entlassen werden, wenn ihr Verhalten diese Massnahme zweifellos rechtfertigt. Auch diese Regelung liegt indirekt im Interesse der anständigen Arbeitgeber und damit der überwiegenden Mehrheit aller Arbeitgeber.

Die dritte Neuerung ist die Ausdehnung des zeitlichen Kündigungsschutzes kranker und verunfallter Arbeitnehmer. Dieser Schutz besteht nach geltendem Recht während maximal acht Wochen. Die Verlängerung der Schutzdauer ist durch die besondere Situation gerechtfertigt, in der sich der Arbeitnehmer in diesen Fällen befindet. Da er arbeitsunfähig ist und nicht sagen kann, ob und wann er eine neue Stelle antreten könnte, ist es für ihn sehr schwierig, eine neue Anstellung zu finden.

Diese knappe Zusammenfassung der wesentlichen Neuerungen der Vorlage ermöglicht mir einige Ausführungen zu den wirtschaftlichen Folgen der Revision.

Die Neuregelung der missbräuchlichen Kündigungen und der ungerechtfertigten fristlosen Entlassungen kann nur die wenigen schwarzen Schafe unter den Arbeitgebern etwas kosten. Arbeitgeber hingegen, die das Kündigungsrecht nicht missbrauchen und nur beim Vorliegen wichtiger Gründe fristlos entlassen, haben nichts zu befürchten: Aus der Neuregelung werden ihnen keine neuen Lasten erwachsen.

Die Missbrauchstatbestände sind im übrigen scharf umschrieben, da auf die Kausalität zwischen Kündigungsgrund und Kündigung abgestellt wird; über die wichtigen Entlassungsgründe besteht eine gefestigte Rechtsprechung, auch des Bundesgerichts. Es ist somit ausgeschlossen, dass der Schutz ausufert und auch gegen wirtschaftlich motivierte Kündigungen zum Tragen käme.

Was für den Arbeitgeber Mehrkosten bedeuten kann, ist der zeitliche Kündigungsschutz kranker und verunfallter Arbeitnehmer. Es sind die Kosten, die dem Arbeitgeber dadurch entstehen, dass er für eine gewisse Zeit einen Arbeitsplatz für einen Arbeitnehmer reservieren muss, der infolge Krankheit oder Unfall arbeitsunfähig ist.

In Bezug auf diese Kosten sind keine allgemeingültigen Aussagen möglich, da sie von zu vielen Faktoren abhängen, wie zum Beispiel von der Art des Betriebes, dem Personalbestand und von den Diensten, die der abwesende Arbeitnehmer hätte leisten sollen. In einem Betrieb werden interne Umdispositionen den Leistungsausfall für längere Zeit wettmachen; in einem anderen wird man mit der Anordnung von Überstunden oder mit dem Heranziehen von temporären Arbeitskräften auskommen; in einem weiteren wird eine Neuanstellung notwendig sein.

Zu betonen ist aber in diesem Zusammenhang, dass der allfällige Lohnanspruch des erkrankten oder verunfallten Arbeitnehmers auf keinen Fall zu diesen Kosten gezählt werden darf, denn der Lohnanspruch richtet sich nicht nach dem Bestehen und der Dauer des Kündigungsschutzes, sondern ist unabhängig davon geregelt (vgl. Art. 324a OR). Weiter kennt der Arbeitgeber die maximale Dauer des Kündigungsschutzes. Das hilft ihm, die passendsten unter den denkbaren Massnahmen zu wählen und damit die Kosten möglichst tief zu halten.

Schliesslich hängt die Dauer des Kündigungsschutzes vom Dienstalter ab. Die möglichen Kosten des Kündigungsschutzes sind somit höher, wenn es um langjährige Mitarbeiter geht. Dies entspricht aber einem alten und bewährten

Grundsatz des schweizerischen Arbeitsrechts und trägt der bereits erwähnten Tatsache Rechnung, dass bei uns in der Regel zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern eine enge, persönliche Beziehung besteht und dass diese im Laufe der Zeit noch enger wird.

Mit dem zeitlichen Kündigungsschutz ist – wie schon im geltenden Recht – eine Gefahr untrennbar verbunden, nämlich dass die Arbeitnehmer, die leichter in den Genuss dieses Schutzes gelangen können – man denke an ältere oder gebrechliche Menschen –, grössere Schwierigkeiten haben, eine Stelle zu finden, wenn sie trotz des Schutzes arbeitslos werden. Der zeitliche Kündigungsschutz der Vorlage ist aber nicht auf Randgruppen beschränkt, sondern kommt wesentlichen Teilen der arbeitenden Bevölkerung zugute. Der Einfluss auf den Arbeitsmarkt, der tendenziell negativ ist, ist somit unbedeutend. Von negativen Auswirkungen des Kündigungsschutzes auf einzelne Kategorien von Arbeitnehmern kann infolgedessen kaum die Rede sein. Die Kosten des zeitlichen Kündigungsschutzes dürften als so gering gelten, dass sie für die Wirtschaft keine schwerwiegenden Folgen haben werden.

Wir sind uns in diesem Saal alle darüber klar, dass sich ein zu weit gehender Kündigungsschutz letzten Endes für die Arbeitnehmer kontraproduktiv auswirken würde, dass Soziales letzten Endes unsozial werden könnte. Dass diese Gefahr bei der bundesrätlichen Vorlage keineswegs besteht, sollten meine Ausführungen über die wirtschaftlichen Folgen des Kündigungsschutzes zur Genüge bewiesen haben. Diese Ausführungen zeigen auch, dass es völlig unangebracht ist, sich auf die Erfahrungen des Auslandes zu berufen, um die Vorlage zu bekämpfen. Lassen Sie mich das mit Bezug auf den Kündigungsschutz der Bundesrepublik Deutschland, Italiens und Frankreichs konkretisieren: In diesen Ländern ist eine Kündigung praktisch nur möglich, wenn sie entweder durch dringliche, betriebliche Bedürfnisse oder durch einen Grund gerechtfertigt ist, der bei uns in der Schweiz für eine fristlose Entlassung genügen würde. In den drei Ländern besteht zudem – anders als nach dieser Vorlage – die Möglichkeit der richterlichen Reintegration des Gekündigten an den Arbeitsplatz. Weiter wären missbräuchliche Kündigungen im Sinne des bundesrätlichen Entwurfs in Deutschland und Italien nichtig, so dass das Arbeitsverhältnis und die Lohnzahlungspflicht trotz der Kündigung weiterdauern würden. Sie sehen also, dass der Bundesrat das ausländische Recht sehr sorgfältig studiert hat und dass er vor allem in seiner Vorlage gerade diejenigen Fehler eben nicht wiederholen will, die im Ausland begangen wurden und dazu führten, dass sich die Situation der Arbeitnehmer langfristig verschlechtert hat.

Die Vorlage bezweckt keineswegs die Erhaltung von Arbeitsplätzen: Die Kündigung ist ja grundsätzlich wirksam, der Kündigungsschutz ist infolgedessen selbst nach Einführung der Arbeitslosenversicherung nicht unnötig geworden. Berücksichtigt man nun das Ziel der Vorlage (Bekämpfung von Missbräuchen, Schutz der Arbeitnehmer – zum Teil auch der Arbeitgeber – in kritischen Situationen) wird sofort klar, dass es sich weder um strukturpolitische noch um konjunkturpolitische, sondern um sozialpolitische Anliegen handelt. Sozialpolitische Massnahmen sind mit der Handels- und Gewerbefreiheit vereinbar, wenn sie massvoll, also für durchschnittliche Unternehmen tragbar sind. Ich konnte früher schon darlegen, dass die Kosten des Kündigungsschutzes gering sind; für durchschnittliche Unternehmen sind sie tragbar. Der bundesrätliche Entwurf ist deshalb auch in dieser Beziehung verfassungsmässig.

Ich fasse zusammen: Der Bundesrat hat seit vielen Jahren und bei verschiedenen Gelegenheiten betont, dass er für eine angemessene Verbesserung des Kündigungsschutzes sorgen wird. Der Entwurf zur Revision des Obligationenrechts ist die Folge dieser Versprechen und nicht die Antwort auf die Initiative. Und nochmals: Die Vorlage des Bundesrates respektiert die Kündigungsfreiheit. Sie regelt nur, was sich für Vereinbarungen der Sozialpartner nicht eignet oder was auch den Arbeitnehmern zugute kommen soll, die unter keinem Gesamtarbeitsvertrag stehen.

Aus diesen Gründen bitte ich Sie, entgegen dem Antrag der Mehrheit Ihrer Kommission – der Antrag kam übrigens nur knapp mit 7 gegen 6 Stimmen zustande –, auf die Vorlage einzutreten. Der Nationalrat hat die Vorlage – wie bereits erwähnt wurde – in wesentlichen Punkten entschärft und, wie ich meine, mit der Beratung verbessert. Um so eher kann ich Ihnen empfehlen, auf diese Vorlage einzutreten. Abschliessend darf ich Sie daran erinnern, dass der Nationalrat der bereinigten Vorlage mit 112 gegen 23 Stimmen zugestimmt hat.

Weber: Gestatten Sie mir, dass ich zum Votum von Herrn Jagmetti noch zwei, drei Sätze sage. Herr Jagmetti, es ist nach meiner Auffassung nicht logisch, wenn Sie einerseits zugestehen, man sollte eine Lösung über das OR suchen, andererseits aber nicht bereit sind, auf die Vorlage einzutreten. Sie müssten, um Ihren Überlegungen gerecht zu werden, eher einen Ordnungsantrag stellen, es sei der Entscheid über das Eintreten auszusetzen bis zum Zeitpunkt, da die Initiative zurückgezogen ist, oder bis zum Zeitpunkt, da Volk und Stände über das Schicksal der Initiative entschieden haben. Als Variante zu diesem Antrag käme in Frage, heute einzutreten und die Kommissionsarbeit bis zu den bereits erwähnten Varianten auszusetzen.

Wenn allerdings die Initianten nicht einmal die Bereitschaft verspüren, eine Lösung zu suchen, geschweige denn einen Vergleich zwischen dem vom Bundesrat angebotenen und vom Parlament abgesegneten Gegenvorschlag anzustreben, werden sie kaum einen Rückzug der Initiative in Erwägung ziehen. Ein Nichteintreten bedeutet eine Absage an die Idee eines Gegenvorschlages. Das wollen Sie, Herr Jagmetti, anscheinend nicht, und dafür bin ich Ihnen dankbar. Deshalb sollten Sie aber heute Eintreten beschliessen, und nachher sollten wir dafür sorgen, dass die Kommissionsarbeit ausgesetzt wird.

Entschuldigen Sie, wenn ich auf diesen Umstand aufmerksam machen muss.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit (Nichteintreten)	19 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit (Eintreten)	21 Stimmen

An die Kommission – A la commission

81.073

Landwirtschaftliche Pacht. Bundesgesetz Bail à ferme agricole. Loi

Siehe Seite 384 hiavor – Voir page 384 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 16. September 1985

Décision du Conseil national du 16 septembre 1985

Differenzen – Divergences

Art. 4 Abs. 3

Antrag der Kommission

Festhalten (= Streichen)

Art. 4 al. 3

Proposition de la commission

Maintenir (= Biffer)

M. Debétaz, rapporteur: Le travail reste à l'ordre du jour. La première divergence concerne la forme du contrat à l'article 4. Le Conseil national veut que cette forme soit écrite

Kündigungsschutz im Arbeitsvertragsrecht. Volksinitiative und Revision OR

Protection des travailleurs contre les licenciements. Initiative populaire et révision CO

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1985
Année	
Anno	
Band	IV
Volume	
Volume	
Session	Herbstsession
Session	Session d'automne
Sessione	Sessione autunnale
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	05
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	84.041
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	25.09.1985 - 08:00
Date	
Data	
Seite	521-534
Page	
Pagina	
Ref. No	20 013 863

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.