



99.459 n Parlamentarische Initiative. Arbeitsrecht. Kündigungsschutz

Bericht der Kommission für Rechtsfragen vom 31. Oktober 2000

Die Kommission hat die am 15. Dezember 1999 von Nationalrätin Anita Thanei eingereichte Parlamentarische Initiative am 31. Oktober 2000 gestützt auf Artikel 21ter des Geschäftsverkehrsgesetzes geprüft.

Die Initiative verlangt, dass der Kündigungsschutz im Sinne des Übereinkommens Nr. 158 der Internationalen Arbeitsorganisation und der revidierten Sozialcharta verbessert wird.

Die Initiantin ist Mitglied der Kommission und war bei der Prüfung ihres Vorstosses zugegen.

Antrag der Kommission

Die Kommission beantragt mit 9 zu 7 Stimmen, der Initiative keine Folge zu geben. Eine Minderheit der Kommission (Gross Jost, Aepli Wartmann, Chiffelle, de Dardel, Jutzet, Ménetrey, Thanei) beantragt, ihr Folge geben.

Im Namen der Kommission

Der Präsident: J. Alexander Baumann

Inhalt:

- 1 [Wortlaut und Begründung der Parlamentarischen Initiative vom 15. Dezember 1999](#)
- 2 [Erwägungen der Kommission](#)

1 Wortlaut und Begründung der Parlamentarischen Initiative vom 15. Dezember 1999

1.1 Wortlaut

Gestützt auf Artikel 93 Absatz 1 der Bundesverfassung und Artikel 21bis des Geschäftsverkehrsgesetzes reiche ich folgende Parlamentarische Initiative in der Form der allgemeinen Anregung ein:
Der Kündigungsschutz in den Artikeln 336ff. OR sei im Sinne des Übereinkommens Nr. 158 der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) sowie der revidierten Sozialcharta zu verbessern.

1.2 Begründung

Die Schweiz kennt nur einen schwach ausgebauten und im Vergleich zu den meisten übrigen europäischen Staaten höchst bescheidenen Kündigungsschutz im Arbeitsrecht. In unserem Land gilt der Grundsatz der Kündigungsfreiheit mit Verbotsvorbehalt. Ein Arbeitsverhältnis kann unter Beachtung von vertraglichen und gesetzlichen Fristen jederzeit ohne besondere Begründung aufgelöst werden. Bei missbräuchlicher Kündigung besteht keine Pflicht zur Wiedereinstellung - abgesehen von der beschränkten Ausnahme, die vom Gleichstellungsgesetz vorgesehen ist -, sondern nur zur Zahlung einer Entschädigung aufgrund eines Gerichtsurteils.

Das Übereinkommen Nr. 158 der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO), in Kraft seit dem 23. November 1985, sowie die revidierte Sozialcharta, in Kraft seit dem 1. Juli 1999, basieren auf dem Grundsatz des Kündigungsverbotes mit Erlaubnisvorbehalt. Alle unsere Nachbarländer wenden im Übrigen dieses Prinzip an.

Ein Arbeitsverhältnis kann demgemäss nur dann einseitig aufgelöst werden, wenn ein "triftiger Grund" vorliegt, der mit der Fähigkeit oder dem Verhalten der Arbeitnehmerin bzw. des Arbeitnehmers zusammenhängt oder sich auf die Erfordernisse der Tätigkeit des Unternehmens, des Betriebs oder des Dienstes stützt (Art. 4).

In einem Anfechtungsverfahren soll überprüft werden können, ob ein triftiger Grund für die Kündigung vorliegt. Dabei ist insbesondere auch die besondere Situation von älteren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern in Rechnung zu ziehen.

Liegt kein triftiger Grund für die Kündigung vor, muss die Arbeitnehmerin oder der Arbeitnehmer grundsätzlich weiterbeschäftigt werden. Entschädigungen sollen nur dann möglich sein, wenn die Weiterbeschäftigung unzumutbar ist (vgl. dazu auch die diesbezügliche Regelung im Bundespersonalgesetz). Nichtig wären somit auch Massenentlassungen bei Missachtung der Mitwirkungsrechte.

Die Schweiz hat beide internationalen Abkommen bis heute nicht ratifiziert.

Eine Verbesserung des Kündigungsschutzes ist sowohl aus volkswirtschaftlichen Gründen wie auch wegen den Folgen für die von Vertragsauflösungen Betroffenen dringend notwendig.

Der Fall ADtranz zeigt einmal mehr, dass der im Vergleich mit den umliegenden Ländern unterentwickelte Kündigungsschutz zum volkswirtschaftlichen Standortnachteil für die Schweiz geworden ist. Offensichtlich lädt unsere Gesetzgebung ausländische Unternehmungen geradezu dazu ein, Betriebsschliessungen und Entlassungen im Zweifelsfall in der Schweiz durchzuführen, da es hier billiger und einfacher ist. Nichts rechtfertigt es, die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in unserem Land so schutzlos zu lassen.

Die Verbesserung der sozialen Sicherheit führt zu einer höheren Arbeitsmotivation und -zufriedenheit und sichert letztlich den sozialen Frieden in der Schweiz. Dieser ist auch als Standortvorteil nicht zu unterschätzen.

2 Erwägungen der Kommission

Dem Arbeitnehmerschutz vor Kündigungen, wie ihn das IAO-Übereinkommen Nr. 158 vorsieht, liegt ein anderes System zugrunde als dem Kündigungsschutz des Obligationenrechts (OR). Gemäss dem IAO-Übereinkommen ist eine Kündigung zulässig, wenn ein triftiger Grund vorliegt, der mit der Fähigkeit oder dem Verhalten des Arbeitnehmers oder mit den Betriebserfordernissen des Unternehmens oder Dienstes zusammenhängt. Das OR sieht grundsätzlich die Kündigungsfreiheit unter Einhaltung der vertraglichen und gesetzlichen Fristen vor (Art. 335), wobei ein gewisser Schutz vor missbräuchlichen Kündigungen (Art. 336), vor Kündigungen zur Unzeit (Art. 336c) und bei Massenentlassungen (Art. 335d bis Art. 335g) gewährleistet wird. Würde die Initiative angenommen, hätte dies einen Systemwechsel im Kündigungsschutz des Obligationenrechts zur Folge, was einen relativ grossen Gesetzgebungsaufwand mit sich brächte.

Von den 175 Mitgliedstaaten der IAO haben bisher erst deren 29 das Übereinkommen Nr. 158 ratifiziert,

darunter die vier EU-Länder Spanien, Frankreich, Portugal und Schweden. Im kommenden November wird eine Arbeitsgruppe des IAO-Verwaltungsrates prüfen, ob dieses Übereinkommen noch zeitgerecht ist.

Die Europäische Sozialcharta ist hingegen von den meisten europäischen Ländern ratifiziert worden. Die Schweiz hat sie unterzeichnet, aber noch nicht ratifiziert. Der Bundesrat erklärte in seiner Stellungnahme vom 4. September 1996 (BBl 1996 IV 1271) zur Parlamentarischen Initiative der Sozialdemokratischen Fraktion vom 19. Juni 1991 (91.419 Genehmigung der Europäischen Sozialcharta), die noch bei der nationalrätlichen Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit hängig ist, dass die Ratifikation der Sozialcharta nicht zu den neu festgelegten Prioritäten gehöre und gewisse Bestimmungen rechtliche Probleme stellten (das Streikrecht im Rahmen von Kollektivverhandlungen; die laufende Verbesserung der Systeme der sozialen Sicherheit).

Gemäss dem siebten Bericht des Bundesrates über die Schweiz und die Konventionen des Europarates (BBl 2000 1141) beabsichtigt die Schweiz nicht, die revidierte Sozialcharta zu ratifizieren.

Die **Mehrheit der Kommission** beantragt, der Initiative keine Folge zu geben. Ihrer Meinung nach könnte sich ein erweiterter Kündigungsschutz negativ auswirken. Ein Blick auf die Länder mit verschärftem Kündigungsschutz zeigt nämlich, dass dort gewisse Betriebe diese Bestimmungen zu umgehen versuchen, indem sie Teilzeitbeschäftigte einstellen, weil man sich von diesen leichter und mit weniger Kostenaufwand trennen kann als von Festangestellten. Diese Arbeitskräfte auf Abruf verfügen über keinen sozialen Schutz. Aus einer Studie der OECD (erschieden im Employment Outlook im Juni 1999, "Employment Protection and Labour Market Performance"; S. 47 - 129) geht hervor, dass sich strikte Kündigungsregelungen negativ auf die Arbeitnehmerinnen sowie auf junge und ältere Arbeitnehmer auswirken. Nach Auffassung der Kommissionsmehrheit hat die Flexibilität des schweizerischen Kündigungsrechts eine grössere Anpassungsfähigkeit des Personals zur Folge. Dadurch kann das Personal optimal eingesetzt und die Produktivität der Schweizer Betriebe erhöht werden. Deshalb geniessen insbesondere die Schweizer Unternehmen in Grenzgebieten einen Standortvorteil gegenüber ihren Konkurrenten im Nachbarland. Nach Auffassung der Mehrheit hat ein ausgebauter Kündigungsschutz auch negative Auswirkungen für die Arbeitnehmer.

Eine **Minderheit der Kommission** möchte der Initiative Folge geben. Ihrer Meinung nach ist der Kündigungsschutz in der Schweiz ungenügend und sollte dem europäischen Standard angepasst werden. Der geringe Arbeitnehmerschutz ist wirtschaftlich nicht ein Vor-, sondern ein Nachteil, da Unternehmen, die Arbeitsplätze abbauen wollen, dies vorzugsweise in ihren Schweizer Filialen tun, weil dies hier rechtlich einfacher und weniger kostspielig ist. Auch nach einem Systemwechsel wäre es weiterhin möglich, einem Arbeitnehmer sowohl aufgrund seiner Leistung oder seines Verhaltens als auch aus wirtschaftlichen Gründen zu kündigen. Das Argument, die wirtschaftliche Prosperität der Schweiz hänge mit dem geringen Arbeitnehmerschutz zusammen, ist nach Auffassung der Kommissionsminderheit undifferenziert und unzutreffend, wenn man sich vor Augen hält, dass zahlreiche Entwicklungsländer praktisch keinen Arbeitnehmerschutz kennen. Ein Systemwechsel würde schliesslich auch die Beweiserbringung insbesondere bei Änderungskündigungen erleichtern.