



# Informationsblatt:

## Klagen von Gewerkschaften gegen die Schweiz bei der IAO

---

August 2023

Derzeit werden vor dem Ausschuss für Vereinigungsfreiheit des Verwaltungsrats der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) [zwei Klagen](#) gegen die Schweiz behandelt.

### 1 **Klage Schweizerischer Gewerkschaftsbund (SGB; 2003)**

Gestützt auf zahlreiche konkrete Fälle prangert der SGB in seiner Klage:

- die Verletzung des von der Schweiz ratifizierten [Übereinkommens Nr. 98](#) über die Anwendung der Grundsätze des Vereinigungsrechtes und des Rechtes zu Kollektivverhandlungen sowie
- den in Recht und Praxis unzureichenden Schutz von Gewerkschaftsdelegierten sowie Gewerkschaftsvertreterinnen und -vertretern in der Schweiz an: Gemäss dem SGB ist die im Schweizer Privatrecht vorgesehene Sanktion für missbräuchliche Kündigungen aus gewerkschaftsfeindlichen Gründen (bis zu sechs Monatslöhne) nicht abschreckend genug, da die entsprechende Entschädigung faktisch oft lächerlich gering ist.
- Der SGB fordert in diesem Zusammenhang die Einführung des Grundsatzes der Wiedereinstellung von entlassenen Arbeitnehmenden in nationales Schweizer Recht, sprich in das Obligationenrecht (OR).

Der Bundesrat hat zu dieser Klage dreimal Stellung genommen:

1. In seinem Bericht vom 31. März 2004 hat der Bundesrat die IAO ersucht, auf die Klage des SGB nicht einzutreten. Er bestätigte dabei seinen in der Botschaft vom 21. September 1998 zur Ratifizierung des Übereinkommens Nr. 98 dargelegten Ansatz. Der Bericht hob hervor, dass das positive Recht der Schweiz in allen Belangen im Einklang mit dem Übereinkommen steht; die Schweizer Gesetzgebung zur missbräuchlichen Kündigung trägt der Tatsache Rechnung, dass eine Entschädigung von bis zu sechs Monatslöhnen abschreckend genug ist, da die grosse Mehrheit der Unternehmen in der Schweiz KMU sind. Der Ermessensspielraum der Richterinnen und Richter erlaubt es diesen, den jeweiligen Arbeitnehmenden eine Entschädigung zuzusprechen, deren Höhe nach billigem Ermessen festgelegt wird. Das Parlament wollte den Grundsatz der Wiedereinstellung von entlassenen Arbeitnehmenden nicht einführen; dieser Grundsatz ist im Übrigen weder im Übereinkommen Nr. 98 noch in der Rechtsprechung der IAO-Kontrollorgane vorgesehen. Im Rahmen des Ratifizierungsverfahrens des Übereinkommens Nr. 98 wurden keine Anträge auf Änderung der Schweizer Gesetzgebung gestellt, um den Arbeitnehmerschutz bei missbräuchlichen Entlassungen zu stärken. Das Parlament ist dem Bundesrat damals in seiner Argumentation gefolgt. Schliesslich hielt der Bundesrat fest, dass das positive Schweizer Recht ein Gleichgewicht zwischen Sanktion und Flexibilität des Arbeitsmarktes gewährleistet und dass sich die Rechtsprechung in Bezug auf Sanktionen gegen Kündigungen positiv entwickelt hat.

Die IAO behandelte den Fall am 17. November 2004, traf jedoch keine Entscheidung in der Sache. Der Verwaltungsrat des Internationalen Arbeitsamtes (IAA) nahm im Konsens eine

Empfehlung an. Darin forderte der Ausschuss die Schweizer Regierung auf, gemeinsam mit den Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden die aktuelle Situation in Recht und Praxis mit Blick auf den Schutz vor Kündigungen aus gewerkschaftsfeindlichen Gründen zu prüfen sowie im Lichte der dargelegten Grundsätze und sofern dies im Rahmen der dreigliedrigen Diskussion für notwendig erachtet werde, Massnahmen zu ergreifen, damit ein solcher Schutz in der Praxis tatsächlich Wirkung zeitigt.

2. In seinem Bericht vom 16. Juni 2006 kam der Bundesrat zum Schluss, dass die Klage abgeschrieben werden sollte. Er bestätigte, dass das Schweizer Recht den Arbeitnehmenden einen angemessenen und ausreichenden Schutz bietet und ein ausgewogenes Gleichgewicht zwischen Sanktion und Flexibilität des Arbeitsmarktes vorsieht. Im Bericht wurde ebenfalls ausgeführt, dass es nicht möglich sei, die von der IAO geforderten Massnahmen umzusetzen, da sich Arbeitgeber und Gewerkschaften hinsichtlich der Verbesserung des Schutzes gegen missbräuchliche Kündigungen aus gewerkschaftsfeindlichen Gründen in der Substanz uneinig sind und sich diesbezüglich am politischen Klima nichts geändert hat. Der Bericht erinnerte daran, dass die Kontakte mit den Sozialpartnern fortgesetzt würden und dass die Grundsatzdiskussion auch auf parlamentarischer und demokratischer Ebene stattfinden könne. Es obliege damit dem Parlament und dem Volk, souverän darüber zu entscheiden, ob eine Änderung der Gesetzgebung sinnvoll sei.

Die IAO behandelte den Fall am 15. November 2006, ohne inhaltlich Stellung zu nehmen, und richtete wiederum eine Empfehlung an die Schweiz. Darin bat der Ausschuss die Schweizer Regierung, unter Berücksichtigung der genannten Grundprinzipien und im Einklang mit den von der Schweiz ratifizierten Übereinkommen Nr. 87 und 98 Massnahmen zu ergreifen, um für Gewerkschaftsvertreterinnen und -vertreter, die Opfer gewerkschaftsfeindlicher Kündigungen werden, den gleichen Schutz vorzusehen wie für Personen, die eine Kündigungen erhalten, die gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung von Frau und Mann verstösst. Dabei solle auch die Möglichkeit zur Wiedereinstellung bestehen.

Darüber hinaus ermutigte die IAO die Schweiz, die Diskussion zwischen Regierung, Arbeitgebern und Arbeitnehmenden fortzusetzen, um in diesem Zusammenhang die Situation zu analysieren, insbesondere in einigen Kantonen. Schliesslich forderte die IAO die Schweiz auf, Informationen über zusätzliche Vorwürfe des SGB einzureichen, und bot technische Unterstützung durch das IAA an.

In den Jahren 2004 und 2006 erkannte die IAO folglich die Vorwürfe des SGB als begründet an und verlangte von der Schweiz eine Anpassung ihres Arbeitsrechts.

Das Klageverfahren bei der IAO wurde 2009 vom SGB ausgesetzt, nachdem der Bundesrat einen Vorentwurf für eine Revision des Obligationenrechts (OR) über die Verschärfung der Sanktion bei missbräuchlicher oder ungerechtfertigter Kündigung zur Vernehmlassung unterbreitet hatte. Am 19. September 2012 reaktivierte der SGB seine Klage und legte unter anderem 13 neue Fälle von Verletzungen der Gewerkschaftsrechte in der Schweiz vor.

3. In seinem Bericht vom 27. Februar 2013 erinnerte der Bundesrat daran, dass die Dachverbände der Sozialpartner seit 2007 verschiedene Optionen für eine Änderung des Obligationenrechts (OR) geprüft hätten, ohne sich jedoch auf eine Lösung einigen zu können. Der Bericht erörterte den Hintergrund, die Zusammenhänge und die Entstehungsgeschichte der Vorentwürfe zur Revision des OR, die 2008 und 2010 in die Vernehmlassung geschickt worden waren. Er ging danach im Detail auf die 2010 vom Bundesrat unterbreiteten Vorschläge für eine Gesetzesrevision zur Verschärfung der Sanktion im Falle missbräuchlicher oder ungerechtfertigter Kündigungen ein. Der Bericht umfasste des Weiteren eine Bestandesaufnahme der Beschlüsse, die der Bundesrat am 21. November 2012 mit Blick auf eine Verschärfung der Sanktion bei missbräuchlicher oder ungerechtfertigter Kündigung insbesondere hinsichtlich des weiteren Vorgehens getroffen hatte.

Am 21. November 2012 hat der Bundesrat beschlossen, die Arbeiten an der Vorlage zur allgemeinen Verbesserung des Kündigungsschutzes zu sistieren und das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) sowie das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) damit zu beauftragen, eine umfassende Studie über die Bedingungen und entscheidenden Aspekte des Schutzes von Arbeitnehmervertreterinnen

und -vertretern, insbesondere vor Kündigungen, zu erarbeiten. Dieser Entscheid sollte es möglich machen, dass in enger Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern im Rahmen der vom SECO (WBF) geführten Tripartiten eidgenössischen Kommission für Angelegenheiten der IAO weitere Überlegungen zum allgemeinen Schutz vor missbräuchlicher Kündigung aus gewerkschaftsfeindlichen Gründen angestellt werden. Das *Centre d'étude des relations de travail* der Universität Neuenburg wurde mit dieser Studie betraut.

Im Anschluss an die [akademische Studie](#) wurde 2017 ein Seminar mit den Schweizer Sozialpartnern organisiert, an dem rund 50 Personen teilnahmen. Am Seminar konnten alle Teilnehmenden offen diskutieren. Ziel war ein Austausch der Sozialpartner über das weitere Vorgehen.

Folgende Schlussfolgerungen wurden aus dem Seminar gezogen:

- ⇒ Die günstigen Rahmenbedingungen für die Schweizer Wirtschaft dürfen nicht verschlechtert werden.
- ⇒ Nicht alle Teilnehmenden anerkennen die Notwendigkeit einer gesetzlichen Regelung, doch waren sich mehrere von ihnen einig, dass es mehr Informationen über die konkrete Situation in der Praxis (Anzahl der Fälle und vertragliche Lösungen) braucht. Wieder andere waren der Ansicht, dass die derzeit bekannten Fälle ausreichen. Die Anzahl der bekannten Fälle wird von beiden Seiten völlig gegensätzlich interpretiert.
- ⇒ Die Rolle der Sozialpartnerschaft ist von zentraler Bedeutung, um eine Lösung zu finden.

Das SECO und das Bundesamt für Justiz (BJ) haben das Ergebnis des Seminars gemeinsam mit dem SGB und dem Schweizerischen Arbeitgeberverband ausgewertet. Alle Teilnehmenden waren sich einig, dass der Bundesrat, das BJ und das SECO im Rahmen ihrer Möglichkeiten alles unternommen hatten, um eine Lösung zu finden. Aus Sicht der Sozialpartner sind die Fronten zum gegenwärtigen Zeitpunkt nach wie vor verhärtet und die beiden Seiten unversöhnlich. Nach dem Seminar vom Mai 2017 und bei den Verhandlungen über gewisse Schweizer Gesamtarbeitsverträge wurden aber gleichwohl Bestimmungen zum Kündigungsschutz eingeführt.

Trotz der Schwierigkeit, eine Annäherung der unterschiedlichen Standpunkte der Sozialpartner zu erreichen, will der Bundesrat seine Bemühungen um eine Lösung in dieser Angelegenheit fortsetzen. Dazu hat der Bundesrat Anfang 2020 einen externen unabhängigen Mediator eingesetzt. Die Mediation zwischen den Sozialpartnern musste wegen der Pandemie mehrmals verlängert werden und ist noch nicht abgeschlossen.

## **2 Klage Verband des Personals öffentlicher Dienste (VPOD; 2013)**

Am 26. März 2014 hat der Bundesrat seinen Bericht in Antwort auf die Klage verabschiedet, die der Schweizerische Verband des Personals öffentlicher Dienste (VPOD/SSP) am 10. April 2013 bei der IAO eingereicht hatte. In seinem Bericht stellte der Bundesrat fest, dass es ihm angesichts fehlender konkreter oder schlüssiger Informationen der beteiligten Parteien nicht möglich sei, sich zur Klage zu äussern. Er wollte seine Überlegungen und den sozialen Dialog fortsetzen, um dadurch wenn möglich eine für alle Sozialpartner politisch akzeptable Lösung zu finden. Er schlug vor, dazu eine vertiefte Studie über die verschiedenen in der Klage angesprochenen Punkte zu verfassen.

Die Klage bezieht sich auf die von der Schweiz ratifizierte [Übereinkommen Nr. 87](#) (Vereinigungsfreiheit und Schutz des Vereinigungsrechtes) und Nr. 98 (Vereinigungsrecht und Recht zu Kollektivverhandlungen). Es geht um die Situation, die sich zwischen Ende 2012 und Anfang 2013 im *Hôpital de la Providence* in Neuenburg ereignete. Als Reaktion auf die Kündigung des Gesamtarbeitsvertrags (GAV Santé 21) durch das *Hôpital de la Providence*

waren 22 Beschäftigte in den Streik getreten. Diese 22 Personen erhielten am 4. Februar 2013 die fristlose Kündigung, nachdem sie sich geweigert hatten, an ihren Arbeitsplatz zurückzukehren. In der Klage wird der unzureichende Schutz gegen die missbräuchliche Kündigung von Streikenden beanstandet, da das Schweizer Arbeitsvertragsrecht lediglich eine Entschädigung von höchstens sechs Monatslöhnen und keine Wiedereinstellung von entlassenen Arbeitnehmenden vorsieht.

Nachdem die Schweizer Gewerkschaften den Bundesrat auf weitere strittige Fälle aufmerksam gemacht hatten (SPAR in Dättwil; Gate Gourmet in Genf), wies dieser darauf hin, dass solche Situationen in der Schweiz eher selten vorkommen, aber dennoch Anlass zur Sorge geben und ernst zu nehmen sind. Da sie den Schutz von Arbeitnehmenden vor Kündigung betreffen, wenn diese ein verfassungsmässiges Recht (die Vereinigungsfreiheit, insbesondere das Streikrecht) ausüben, beauftragte der Bundesrat 2012 das WBF und das EJPD damit, die notwendigen Schritte zu unternehmen, um eine umfassende Studie zu den verschiedenen Klagepunkten zu verfassen. Zu dieser Studie und den in der Folge ergriffenen Massnahmen siehe Ziffer 1.

Was den Rechtsweg anbelangt, war am 9. August 2016 zunächst ein erstinstanzliches Strafurteil des *Tribunal régional de police du Littoral et du Val-de-Travers* ergangen. Dieses sprach vier der Streikenden von den Straftaten Hausfriedensbruch und üble Nachrede teilweise frei, woraufhin die Partei, die den Arbeitgeber, das *Hôpital de la Providence*, vertrat, Berufung einlegte.

Am 11. September 2018 verurteilte das Neuenburger Strafgericht dieselben vier Streikenden und befand sie des Hausfriedensbruchs und der üblen Nachrede für schuldig. Die vier Personen wurden zu einer bedingten Strafe von 30 Tagessätzen verurteilt. Die Streikenden zogen das Urteil weiter, wobei das Bundesgericht die Beschwerde in seinem Urteil vom 17. Dezember 2018 abwies. Das Bundesgericht begründete seinen Entscheid hauptsächlich damit, dass der Streik im Sinne von Artikel 28 der Bundesverfassung als unzulässig anerkannt worden sei und dass die Beschäftigten die Möglichkeit gehabt hätten, wieder eingestellt zu werden, wenn sie einer sofortigen Aussetzung des Streiks zugestimmt hätten. Das Bundesgericht kam somit zum Schluss, dass der Klagegrund des Verstosses gegen die Artikel 337 und 337c OR unbegründet ist.

Nachdem das Bundesgericht zu Ungunsten der Klagenden entschieden hatte, ist dieser Fall nun Gegenstand einer Klage vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte.

### **3 Klage Schweizerische Autonome Pöstlergewerkschaft (SAP; 2014)**

Eine Klage der Schweizerischen Autonomen Pöstlergewerkschaft (SAP) wurde vom Ausschuss für Vereinigungsfreiheit im Oktober 2016 abgeschrieben.

[http://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=1000:50002:0::NO:50002:P50002\\_COMPLAINT\\_TEXT\\_ID:3302032](http://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=1000:50002:0::NO:50002:P50002_COMPLAINT_TEXT_ID:3302032)