



**ZUSATZBERICHT ZUR BOTSCHAFT DES
BUNDESRATES ZUR GENEHMIGUNG DES
ÜBEREINKOMMENS NR. 191 DER INTERNATIONALEN
ARBEITSORGANISATION (ILO) ZUR ÄNDERUNG VON
NORMEN INFOLGE DER ANERKENNUNG EINES
SICHEREN UND GESUNDEN ARBEITSUMFELDS ALS
GRUNDLEGENDES PRINZIP**

Bericht

erstellt auf Verlangen und im Auftrag der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
vertreten durch das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO)

13. Dezember 2024

Inhaltsverzeichnis

I. KURZE EINFÜHRUNG ZUM KONTEXT DER AUFTRAGSERTEILUNG	3
II. DETAILLIERTE BEURTEILUNG DER DIREKTEN ODER INDIREKTEN ANWENDBARKEIT DER ARTIKEL 1, 2, 5 UND 7 DES ILO-ÜBEREINKOMMENS NR. 191	6
A. Direkte oder indirekte Anwendbarkeit völkerrechtlicher Normen (Erinnerung).....	7
B. Charakter des ILO-Übereinkommens Nr. 191	8
C. Prüfung der Artikel 1, 2, 5 und 7 des ILO-Übereinkommens Nr. 191	10
III. KURZE BEURTEILUNG DER DIREKTEN ODER INDIREKTEN ANWENDBARKEIT DER ARTIKEL 3, 4, 6 UND 8 DES ILO-ÜBEREINKOMMENS NR. 191.....	15
IV. ZUSAMMENFASSUNG	15

Mit einem Mandatsvertrag vom 2. Dezember 2024 erteilte die Schweizerische Eidgenossenschaft, vertreten durch das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), als Auftraggeberin, dem Centre d'étude des relations de travail (CERT) der Universität Neuenburg, vertreten durch Herrn Prof. Dr. Jean-Philippe Dunand, Rechtsanwalt, Doktor der Rechtswissenschaften, ordentlicher Professor für schweizerisches und internationales Arbeitsrecht, als Beauftragter, das Mandat für die Erstellung eines Zusatzberichts zur Botschaft des Bundesrates zur Genehmigung des Übereinkommens Nr. 191 der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) zur Änderung von Normen infolge der Anerkennung eines sicheren und gesunden Arbeitsumfelds als grundlegendes Prinzip.

Gemäss Artikel 4.1 des Mandatsvertrags sollte der Bericht 5 bis höchstens 15 Seiten umfassen und die folgenden Elemente beinhalten:

- Kurze Einleitung zum Kontext der Auftragserteilung (**Kapitel I**);
- Detaillierte Einschätzung der direkten oder indirekten Anwendbarkeit der Artikel 1, 2, 5 und 7 des ILO-Übereinkommens Nr. 191 (**Kapitel II**);
- Falls nötig eine kurze Einschätzung der direkten oder indirekten Anwendbarkeit der üblichen Schlussbestimmungen in den Artikeln 3, 4, 6 und 8 des ILO-Übereinkommens Nr. 191 (**Kapitel III**);
- Zusammenfassung (**Kapitel IV**).

Dieser Bericht soll als Anhang des Zusatzberichts des Bundesrates zur Genehmigung des Übereinkommens Nr. 190 der Internationalen Arbeitsorganisation über die Beseitigung von Gewalt und Belästigung in der Arbeitswelt dienen, welcher unter der Leitung des CERT per 30. Juni 2024 auf Verlangen und im Auftrag der Schweizerischen Eidgenossenschaft, vertreten durch das SECO, erstellt worden ist.

I. Kurze Einführung zum Kontext der Auftragserteilung

Die Annahme des Übereinkommens Nr. 191 zur Änderung von Normen infolge der Anerkennung eines sicheren und gesunden Arbeitsumfelds als grundlegendes Prinzip durch die Internationale Arbeitskonferenz am 12. Juni 2023 bildet den Schlusspunkt eines mehrere Jahre umfassenden Prozesses, deren verschiedene Etappen an dieser Stelle kurz dargestellt werden.

Am 19. Juni 1998 nahm die Internationale Arbeitskonferenz die Erklärung der ILO über die grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und ihre Folgemassnahmen an¹. Die Erklärung weist darauf hin, dass mit dem freien Beitritt zur ILO alle Mitglieder die in ihrer Verfassung und in der Erklärung von Philadelphia (Art. 1) niedergelegten Grundsätze und Rechte anerkannt haben. Sie postuliert damit die Existenz einer umfassenden Grundlage an Pflichten, welche den Mitgliedstaaten allein aufgrund ihrer Mitgliedschaft bei der ILO auferlegt sind. Genauer anerkennt sie (in ihrer Version von 2008) vier grundlegende, im Rahmen der Arbeitsbeziehungen herrschende Rechte (Art. 2):

- die Vereinigungsfreiheit und die effektive Anerkennung des Rechts zu Kollektivverhandlungen;
- die Beseitigung aller Formen von Zwangs- oder Pflichtarbeit;

¹ Zu dieser Erklärung vgl. Jean-Michel Servais, *Droit international du travail*, Brüssel 2015, N 200 ff.

- die effektive Abschaffung der Kinderarbeit;
- die Beseitigung der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf.

Die Mitgliedstaaten müssen diese grundlegenden Prinzipien «*in gutem Glauben und gemäss der Verfassung*» einhalten, fördern und verwirklichen, auch wenn sie die betreffenden Übereinkommen nicht ratifiziert haben (Art. 2). Diese Rechte entspringen (im Text von 2008) aus acht internationalen Arbeitsübereinkommen, den sogenannten «*Kernübereinkommen*»². Die Erklärung sieht zudem spezifische Folgemaassnahmen vor, deren Modalitäten im Anhang beschrieben werden³.

Am 10. Juni 2008 nahm die Internationale Arbeitskonferenz die Erklärung über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung an⁴. Mit diesem Instrument bekräftigt die Organisation ihren Willen, für volle und produktive Beschäftigung und eine menschenwürdige Arbeit für alle einzustehen.

Am 21. Juni 2019 nahm die Internationale Arbeitskonferenz eine Erklärung zum hundertjährigen Bestehen der ILO für die Zukunft der Arbeit und eine begleitende Entschliessung an. In Ziffer II/D der Erklärung wird postuliert: «*Sichere und gesunde Arbeitsbedingungen sind von grundlegender Bedeutung für menschenwürdige Arbeit*». In der Entschliessung zur Jahrhunderterklärung der ILO wird der Verwaltungsrat der Organisation dazu aufgerufen, «*möglichst bald Vorschläge zur Aufnahme sicherer und gesunder Arbeitsbedingungen in das IAO-Rahmenwerk grundlegender Prinzipien und Rechte bei der Arbeit zu prüfen*» (Art. 1).

In der Folge nahm die Internationale Arbeitskonferenz, mit Unterstützung der Schweiz, am 10. Juni 2022 die Entschliessung zur Aufnahme eines sicheren und gesunden Arbeitsumfelds in das ILO-Rahmenwerk grundlegender Prinzipien und Rechte bei der Arbeit an. Wie aus dem Titel hervorgeht, nimmt die Entschliessung ein sicheres und gesundes Arbeitsumfeld in das ILO-Rahmenwerk grundlegender Prinzipien und Rechte bei der Arbeit auf (§ 1 und 2). Somit wird die Liste der vier grundlegenden Rechte bei der Arbeit in der Erklärung von 1998 mit dem Recht auf ein sicheres und gesundes Arbeitsumfeld (als fünftes grundlegendes Recht) ergänzt.

In der Entschliessung von 2022 wird ebenfalls erklärt, dass zwei neue ILO-Übereinkommen als Kernübereinkommen deklariert werden, nämlich das Übereinkommen Nr. 155 über Arbeitsschutz und Arbeitsumwelt und das Übereinkommen Nr. 187 über den Förderungsrahmen für den Arbeitsschutz (§ 3). Diese zwei Übereinkommen konkretisieren das neue grundlegende Recht auf ein sicheres und gesundes Arbeitsumfeld. Ausserdem wird der Verwaltungsrat der ILO dazu aufgerufen, alle geeigneten Schritte zu unternehmen, damit an allen einschlägigen internationalen Arbeitsnormen gegebenenfalls bestimmte Folgeänderungen vorgenommen werden, die aufgrund der Annahme dieser Entschliessung erforderlich sind (§ 4). Schliesslich erklärt die Entschliessung zudem, dass diese nicht so auszulegen ist, als berühre sie in irgendeiner unbeabsichtigten Weise die Rechte und Pflichten eines Mitglieds, die sich aus bestehenden Handels- und Investitionsabkommen zwischen Staaten ergeben (§ 5).

² Vgl. Jean-Philippe Dunand und Aurélien Witzig, *La Suisse et l'Organisation internationale du travail (OIT) – Fondamentaux et portée pratique*, Basel 2022, S. 201 ff.; Christine Kaufmann und Christoph Good, *Die Anwendbarkeit von ILO-Recht vor Schweizer Gerichten: Potential und Grenzen*, in: PJA 2016, S. 647 ff.

³ Zu den Folgemaassnahmen vgl. Jean-Philippe Dunand und Aurélien Witzig (Fn. 2), S. 66 f.

⁴ Zu dieser Erklärung vgl. Jean-Michel Servais (Fn. 1), N 209 f.

In diesem obenerwähnten Kontext und insbesondere, um den Art. 4 der Entschliessung vom 10. Juni 2022 zu konkretisieren, hat die Internationale Arbeitskonferenz am 12. Juni 2023, mit Unterstützung der Schweiz, das Übereinkommen Nr. 191 zur Änderung von Normen infolge der Anerkennung eines sicheren und gesunden Arbeitsumfelds als grundlegendes Prinzip angenommen. Dieses Übereinkommen mit formalem Charakter hat zum Ziel, 15 Instrumente der ILO (7 Übereinkommen, 1 Protokoll und 7 Empfehlungen) anzupassen, die sich auf die grundlegenden Rechte und Prinzipien beziehen, um der Integration eines sicheren und gesunden Arbeitsumfelds in die grundlegenden Rechte und Prinzipien Rechnung zu tragen⁵.

Ebenfalls am 12. Juni 2023 hat die Internationale Arbeitsorganisation die Entschliessung über die rasche Ratifizierung des Übereinkommens über ein sicheres und gesundes Arbeitsumfeld (Folgeänderungen), 2023 angenommen. Mit dieser Entschliessung ruft die Konferenz die Staaten zur raschen Ratifizierung des Übereinkommens Nr. 191 auf. In der Folge der Ratifizierung durch Guatemala (6. August 2024) und Australien (29. Oktober 2024) ist das Übereinkommen per 29. Oktober 2024 in Kraft getreten.

Am 15. Mai 2024 hat der Bundesrat seine Botschaft zur Genehmigung des Übereinkommens Nr. 191 der Internationalen Arbeitsorganisation zur Änderung von Normen infolge der Anerkennung eines sicheren und gesunden Arbeitsumfelds als grundlegendes Prinzip verabschiedet⁶. Mit dieser Botschaft legte der Bundesrat der Bundesversammlung den Entwurf eines Bundesbeschlusses zur Annahme dieses Übereinkommens vor⁷.

In der Substanz schlägt der Bundesrat vor, dass die Schweiz das ILO-Übereinkommen Nr. 191 ratifiziert. Die Schweiz habe den Prozess der Anerkennung eines sicheren und gesunden Arbeitsumfelds als grundlegendes Prinzip unterstützt. Sie fühle sich der Kohärenz des ILO-Rechtskorpus verpflichtet und begrüsse die im Übereinkommen Nr. 191 vorgeschlagenen Änderungen, die eine formale Angleichung mehrerer ILO-Instrumente bezweckt. Überdies bieten das schweizerische Recht und die Praxis ein hohes Niveau im Bereich Gesundheitsschutz und Arbeitssicherheit. Folglich bedürfe es im Falle einer Ratifikation weder einer Einführung neuer noch einer Anpassung bestehender gesetzlicher Bestimmungen in der Schweiz⁸.

Die Botschaft des Bundesrates wurde der tripartiten eidgenössischen Kommission für Angelegenheiten der Internationalen Arbeitsorganisation vorgelegt, einer ausserparlamentarischen eidgenössischen Kommission, die sich aus Vertreterinnen und Vertretern der Bundesverwaltung und der schweizerischen Sozialpartner zusammensetzt. Die Kommission nahm von der Botschaft Kenntnis. Die Vertreterinnen und Vertreter der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen unterstützten die Annahme und die Ratifikation des ILO-Übereinkommens Nr. 190⁹.

⁵ Bundesrat, Botschaft zur Genehmigung des Übereinkommens Nr. 191 der Internationalen Arbeitsorganisation zur Änderung von Normen infolge der Anerkennung eines sicheren und gesunden Arbeitsumfelds als grundlegendes Prinzip vom 15. Mai 2024, in: BBl 2024 1267, S. 7.

⁶ Bundesrat, Botschaft vom 15. Mai 2024 (Fn. 5), in: BBl 2024 1267.

⁷ BBl 2024 1268.

⁸ Vgl. Bundesrat, Botschaft vom 15. Mai 2024 (Fn. 5), S. 7 ff.

⁹ Bundesrat, Botschaft vom 15. Mai 2024 (Fn. 5), S. 8.

Die Arbeiten zur Verabschiedung eines Bundesbeschlusses begannen innerhalb der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates (WAK-N). Am 7. Oktober 2024 beschloss die Kommission mit 15 gegen 8 Stimmen bei einer Enthaltung, die Vorlage an den Bundesrat zurückzuweisen mit dem Auftrag, in einem Zusatzbericht darzustellen, welche Bestimmungen des ILO-Übereinkommens Nr. 191 direkt und welche indirekt anwendbar sind, und anschliessend ein Vernehmlassungsverfahren zum Entwurf durchzuführen. Zudem bat die Kommission den Bundesrat, diese Vorlage zusammen mit derjenigen zum ILO-Übereinkommen Nr. 190 erneut dem Parlament zu unterbreiten.

Den Wünschen der WAK-N entsprechend, hat der Bundesrat die Erstellung eines Zusatzberichts zu seiner Botschaft vom 15. Mai 2024 veranlasst, in dem die Fragen im Zusammenhang mit der direkten und indirekten Anwendbarkeit der Bestimmungen des ILO-Übereinkommens Nr. 191 untersucht werden sollen. Um die Abwägungen zu externalisieren und im Hinblick auf eine unabhängige Expertise, wurde das Centre d'étude des relations de travail (CERT) der Universität Neuenburg im Rahmen des oben beschriebenen Mandatsvertrags mit der Erstellung des Berichts betraut.

II. Detaillierte Beurteilung der direkten oder indirekten Anwendbarkeit der Artikel 1, 2, 5 und 7 des ILO-Übereinkommens Nr. 191

Das Übereinkommen Nr. 191 für ein sicheres und gesundes Arbeitsumfeld (Änderungen von Normen) vom 12. Juni 2023 umfasst acht Artikel, denen eine Präambel vorangestellt ist.

In seiner Botschaft vom 15. Mai 2024 über die Genehmigung des Übereinkommens Nr. 191 der Internationalen Arbeitsorganisation zur Änderung von Normen infolge der Anerkennung eines sicheren und gesunden Arbeitsumfelds als grundlegendes Prinzip ging der Bundesrat in einem ausführlichen Kommentar auf die Bestimmungen des Übereinkommens ein und kam dabei zum Schluss, dass sie mit der in der Schweiz herrschenden Gesetzgebung übereinstimmen¹⁰. Die schweizerische Regierung hat sich hingegen nicht zur Frage der direkten oder indirekten Anwendbarkeit geäußert. Zudem scheint es, dass sich auch die Lehre bisher noch nicht mit dieser Frage beschäftigt hat.

Das vorrangige Ziel dieses Berichts ist es zu untersuchen, ob die Artikel 1, 2, 5 und 7 des ILO-Übereinkommens Nr. 191 direkt oder indirekt anwendbar sind. Bevor wir zur Prüfung der einzelnen Artikel schreiten (**Abschnitt C**), ist es angebracht, zunächst die Unterscheidungskriterien innerhalb der schweizerischen Rechtsordnung zwischen einer direkt anwendbaren und einer nicht direkt anwendbaren Norm eines völkerrechtlichen Vertrags darzustellen (**Abschnitt A**) und danach den besonderen (formalen) Charakter des Übereinkommens Nr. 191 zu beschreiben (**Abschnitt B**).

¹⁰ Bundesrat, Botschaft vom 15. Mai 2024 (Fn. 5), in: BBl 2024 1267, S. 10 ff.

A. Direkte oder indirekte Anwendbarkeit völkerrechtlicher Normen (Erinnerung)

Im Zusatzbericht zur Botschaft des Bundesrates zur Genehmigung des Übereinkommens Nr. 190 der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) über die Beseitigung von Gewalt und Belästigung in der Arbeitswelt vom 30. Juni 2024 ist ein ganzes Kapitel der Frage der direkten oder indirekten Anwendbarkeit von ILO-Normen in der Schweiz gewidmet (vgl. Kapitel II).

Im vorliegenden Bericht, der als Anhang des Berichts vom 30. Juni 2024 konzipiert ist, können wir auf die entsprechenden Abschnitte in ebendiesem Bericht verweisen und einzig die wichtigsten Punkte in Erinnerung rufen.

Die direkte Anwendbarkeit lässt sich definieren als Eigenschaft einer internationalen Rechtsnorm, aus sich selbst heraus – also ohne Voraussetzung einer internen Vollzugsmassnahme – für Private Rechte und Pflichten zu begründen, auf die sie sich berufen können oder denen sie gegenüber den Behörden des Staates, in der diese Norm Geltung hat, verpflichtet sind¹¹. Als direkt anwendbar (justiziabel oder «*self-executing*») gelten Normen, die genügend konkret und bestimmt sind, dass natürliche oder juristische Personen daraus direkt Rechte und Pflichten ableiten und vor Verwaltungs- und Gerichtsbehörden geltend machen oder einklagen können¹². Als nicht direkt anwendbar (nicht justiziabel, «*non-self-executing*» oder «*non-self-executory*» oder «indirekt anwendbar») gemäss der Bezeichnung des SECO-Mandats) gelten dagegen Normen programmatischer Natur oder Bestimmungen, welche sich an den Staat als Ganzes richten. Sie müssen vom innerstaatlichen Gesetzgeber noch konkretisiert werden, bevor sie für Private Rechte und Pflichten begründen¹³.

Es besteht eine umfangreiche Rechtsprechung des Bundesgerichts zur Frage der direkten oder indirekten Anwendbarkeit innerhalb des schweizerischen Rechtssystems einer Rechtsnorm in einem durch die Schweiz ratifizierten völkerrechtlichen Vertrag¹⁴.

Wenn eine Vertragsbestimmung von einem Privaten direkt vor einer Verwaltungsbehörde oder vor einem innerstaatlichen Gericht geltend gemacht werden und von diesen unmittelbar als Hauptteil des gerichtlichen Syllogismus angewandt werden kann, dann ist diese Bestimmung als «direkt anwendbar» zu betrachten¹⁵. Der Bundesrat fasst dies folgendermassen zusammen: «*Damit Private aus völkerrechtlichen Bestimmungen Rechte ableiten können, müssen diese nach übereinstimmender Auffassung von Bundesgericht und Bundesrat im Gesamtzusammenhang sowie im Lichte von Gegenstand und Zweck des Vertrags betrachtet unbedingt und eindeutig genug formuliert sein, um*

¹¹ Giorgio Malinverni, Michel Hottelier, Maya Hertig Randall und Alexandre Flückiger, *Droit constitutionnel suisse*, Band I, L'Etat, Bern 2021, N 1383.

¹² Schweizerischer Bundesrat, *Das Verhältnis von Völkerrecht und Landesrecht*, Bericht vom 5. März 2010, in: BBl 2010 2263, Kap. 5.3.

¹³ Schweizerischer Bundesrat, Bericht vom 5. März 2010 (Fn. 10), Kap. 5.3.

¹⁴ Vgl. insbesondere BGE 98 Ib 385, E. 2a; BGE 111 V 201, E. 2b; 112 Ib 183, E. 2a; ATF 119 V 171, E. 4b; BGE 124 III 90, E. 3a; BGE 133 I 286, E. 3.2; BGE 136 I 297, E. 8.1; BGE 140 II 185, E. 4.2; BGE 142 II 161, E. 4.5.1; BGE 145 I 308, E. 3.4.1.

¹⁵ Giorgio Malinverni, Michel Hottelier, Maya Hertig Randall und Alexandre Flückiger (Fn. 9), N 1383.

eine direkte Wirkung erzeugen und in einem konkreten Fall angewendet werden beziehungsweise die Grundlage für eine Entscheidung darstellen zu können»¹⁶.

Demgegenüber gelten als nicht direkt anwendbar Bestimmungen, die ein Programm formulieren, an den Gesetzgeber (d.h. nicht an die administrativen oder gerichtlichen Behörden) gerichtete Leitlinien festlegen, die Grundzüge einer Reglementierung skizzieren oder dem Vertragsstaat einen beträchtlichen Ermessensspielraum einräumen¹⁷. Solche Bestimmungen übertragen nicht direkt Rechte und Pflichten an Private, sondern richten sich an den Staat (programmatische Normen). Wenn sie nicht «*self-executing*» sind, werden Bestimmungen eines Abkommens innerhalb der schweizerischen Rechtsordnung nur dann anwendbar, wenn sie durch ein internes Gesetz konkretisiert und präzisiert worden sind¹⁸. Sie sind damit für die Vollzugsbehörden sowie die Bürgerinnen und Bürger erst durch die nationale Gesetzgebung bindend¹⁹.

Zusammenfassend muss gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung eine völkerrechtliche Norm, um innerhalb der schweizerischen Rechtsordnung direkt anwendbar zu sein (prinzipiell kumulative Kriterien)²⁰:

- die rechtliche Lage von Privaten regeln;
- einen unbedingten Charakter aufweisen, bestimmt und eindeutig genug formuliert sein, um in einem konkreten Fall als Grundlage einer gerichtlichen Entscheidung dienen zu können;
- an die (administrativen und gerichtlichen) Vollzugsbehörden und nicht an die rechtsprechenden Organe gerichtet sein;
- den Behörden keinen grossen Ermessensspielraum einräumen.

B. Charakter des ILO-Übereinkommens Nr. 191

Das ILO-Übereinkommen Nr. 191 ist atypisch in dem Sinne, dass es einen grundsätzlich technischen und formalen Charakter ohne eigentlichen materiellen Gehalt aufweist²¹. Wie bereits präzisiert, bezweckt dieses Übereinkommen die Teilrevision von 15 nach 1998 beschlossenen Instrumenten des internationalen Arbeitsrechts auf einmal. Es handelt sich dabei um die in den Bestimmungen oder den Präambeln vorhandenen Verweise auf die vier ursprünglichen Kategorien von grundlegenden Prinzipien und Rechten, die ersten acht Kernübereinkommen oder die ursprünglichen Titel der Erklärungen von 1998 und 2022²². Damit nimmt das ILO-Übereinkommen Nr. 191 die

¹⁶ Bundesrat, Bericht vom 5. März 2010 (Fn. 10), Kap. 8.3. Vgl. BG 4C.422/2004, E. 3.1.2, nicht publizierte Erwägung des BGE 132 III 122.

¹⁷ BGE 112 Ib 183, E. 2a; BGE 119 V 171, E. 4b; BGE 126 I 240, E. 2b; BG 4C.422/2004, E. 3.1.2, nicht publizierte Erwägung des BGE 132 III 122.

¹⁸ Giorgio Malinverni, Michel Hottelier, Maya Hertig Randall und Alexandre Flückiger (Fn. 9), N 1384.

¹⁹ BGE 111 V 201, E. 2b.

²⁰ Vl. Jean-Philippe Dunand und Aurélien Witzig (Fn. 16), F. 157; Christine Kaufmann und Christoph Good (Fn. 37), S. 647 und 651; Giorgio Malinverni, Michel Hottelier, Maya Hertig Randall und Alexandre Flückiger (Fn. 9), N 1385.

²¹ Internationales Arbeitsamt, Entwurf eines Übereinkommens und einer Empfehlung betreffend die teilweise Neufassung von 15 internationalen arbeitsrechtlichen Instrumenten infolge der Aufnahme eines sicheren und gesunden Arbeitsumfelds in das IAO-Rahmenwerk grundlegender Prinzipien und Rechte bei der Arbeit, ILC.111/Bericht VIII, Genf 2022, S. 6, Nr. 5.

²² Internationales Arbeitsamt (Fn. 21), S. 6, N 5.

nötigen Anpassungen von bestimmten ILO-Instrumenten vor, um das grundlegende Recht auf ein sicheres und gesundes Arbeitsumfeld sowie die zwei neuen Kernübereinkommen darin zu integrieren²³.

Es ist darauf hinzuweisen, dass zur Annahme eines neuen internationalen Arbeitsübereinkommens der Entwurf zuerst einer doppelten Debatte vor der Internationalen Arbeitskonferenz unterliegt, die im Intervall von zwei jährlichen Konferenzen stattfinden²⁴. Im Falle der Entwürfe für das Übereinkommen Nr. 191 sowie für die Empfehlung Nr. 207 wurde aufgrund ihres rein formalen Charakters jedoch ein vereinfachtes Verfahren (einfache Debatte) angewandt²⁵. Der Verwaltungsrat der ILO entschied sich dafür, den Mitgliedstaaten einen Kurzbericht mit den vorgeschlagenen Texten als Diskussionsgrundlage für die Konferenz vorzulegen²⁶. Die schweizerische Regierung sowie die tripartite Kommission für Angelegenheiten der ILO konnten zu diesem Bericht Stellung nehmen. Sie enthielten sich eines Kommentars und erklärten, das Ziel einer Bewahrung von Klarheit und Kohärenz im Bestand der internationalen Arbeitsnormen zu unterstützen²⁷.

Ein solches beschleunigtes Verfahren zur Annahme von ILO-Instrumenten wurde bereits im Falle von zwei Übereinkommen mit rein formalem Charakter angewandt, nämlich dem Übereinkommen Nr. 80 über die teilweise Abänderungen der von der Allgemeinen Konferenz der Internationalen Arbeitsorganisation auf ihren ersten achtundzwanzig Tagungen angenommenen Übereinkommen zur Sicherstellung der künftigen Durchführung gewisser Kanzleiaufgaben, die in diesem Übereinkommen dem Generalsekretär des Völkerbundes übertragen waren, und zur Aufnahme bestimmter zusätzlicher Abänderungen, die sich durch die Auflösung des Völkerbundes und die Abänderung der Verfassung der Internationalen Arbeitsorganisation als notwendig erwiesen haben, vom 9. Oktober 1946, sowie dem Übereinkommen Nr. 116 über die teilweise Abänderung der von der Allgemeinen Konferenz der Internationalen Arbeitsorganisation auf ihren ersten zweiunddreissig Tagungen angenommenen Übereinkommen zur Vereinheitlichung der Bestimmungen betreffend die Ausarbeitung von Berichten über die Durchführung der Übereinkommen durch den Verwaltungsrat des Internationalen Arbeitsamtes vom 26. Juni 1961. Beide wurden von der Schweiz rasch ratifiziert.

In seiner Botschaft vom 11. Februar 1947 im Hinblick auf die Genehmigung des Übereinkommens Nr. 80 betonte der Bundesrat: *Das Übereinkommen «hat rein formellen Charakter und bezweckt die Vorbereitung der offiziellen Texte der von der Internationalen Arbeitskonferenz in ihren achtundzwanzig ersten Tagungen beschlossenen Konventionen gemäss den Vorschriften dieses Übereinkommens [...] Auch diesem Beschluss kann die Schweiz ohne weiteres zustimmen. Es handelt sich, wie schon erwähnt, um rein formale Bestimmungen, deren Erlass infolge der Auflösung des Völkerbundes und der Änderung der Verfassung der Internationalen-Arbeitsorganisation*

²³ Vgl. Botschaft vom 15. Mai 2024 (Fn. 5), S. 9.

²⁴ Jean-Philippe Dunand und Aurélien Witzig (Fn. 2), S. 33 ff.; Jean-Michel Servais (Fn. 1), N 84 ff.

²⁵ Zum Unterschied zwischen den Verfahren der doppelten und der einfachen Debatte, vgl. Nicolas Valticos, *Droit international du travail*, Paris 1983, N 268 f.

²⁶ Internationales Arbeitsamt (Fn. 21), Genf 2022, S. 5.

²⁷ Vgl. Botschaft vom 15. Mai 2024 (Fn. 5), S. 8.

notwendig geworden ist»²⁸. Das ILO-Übereinkommen Nr. 80 wurde von der Bundesversammlung am 21. März 1947 angenommen²⁹.

Auch in seiner Botschaft vom 4. Juni 1962 betreffend die Ratifikation des Übereinkommens Nr. 116 hielt der Bundesrat fest, dass es sich um ein Übereinkommen «*rein formellen Charakters*» ohne «*materielle Tragweite*» handle³⁰. Das ILO-Übereinkommen Nr. 116 wurde von der Bundesversammlung am 2. Oktober 1962 angenommen³¹.

Somit ist festzuhalten, dass das ILO-Übereinkommen Nr. 191, ebenso wie die Übereinkommen Nr. 80 und 116, formaler und nicht materieller Natur ist. Sie ist grundsätzlich nicht darauf ausgelegt, direkt anwendbare Bestimmungen zu enthalten. Diese erste Feststellung ist nun durch eine detaillierte Prüfung der vier wesentlichen Artikel des Übereinkommens zu bestätigen.

C. Prüfung der Artikel 1, 2, 5 und 7 des ILO-Übereinkommens Nr. 191

Die sieben Übereinkommen und das Protokoll (8 Instrumente), welche durch die Anpassungen aufgrund der Annahme der Entschliessung zur Aufnahme eines sicheren und gesunden Arbeitsumfelds in das ILO-Rahmenwerk grundlegender Prinzipien und Rechte bei der Arbeit betroffen sind, sind die folgenden:

- Übereinkommen Nr. 182 über die schlimmsten Formen von Kinderarbeit, 1999, durch die Schweiz ratifiziert³²;
- Übereinkommen Nr. 183 über den Mutterschutz (2000), durch die Schweiz ratifiziert³³;
- Seearbeitsübereinkommen (2006) in seiner überarbeiteten Fassung (MLC, 2006), durch die Schweiz ratifiziert³⁴;
- Übereinkommen Nr. 187 über den Förderungsrahmen für den Arbeitsschutz (2006), nicht durch die Schweiz ratifiziert;
- Übereinkommen Nr. 188 über die Arbeit in der Fischerei (2007), nicht durch die Schweiz ratifiziert;
- Übereinkommen Nr. 189 über Hausangestellte (2011), durch die Schweiz ratifiziert³⁵
- Protokoll von 2014 zum Übereinkommen über Zwangsarbeit, 1930, durch die Schweiz ratifiziert³⁶;

²⁸ Bundesrat, Botschaft an die Bundesversammlung zu den Beschlüssen der 29. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz betreffend die konstitutionellen Fragen vom 11. Februar 1947, in: BBl 1947 I 661, S. 680 und 685.

²⁹ Inkrafttreten für die Schweiz am 28. Mai 1947, SR 0.822.719.0.

³⁰ Bundesrat, Bericht an die Bundesversammlung über die 45. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz und Botschaft betreffend die Ratifikation des Übereinkommens über die Abänderung der in früheren Übereinkommen enthaltenen Schlussartikel, in: BBl 1962 I 1412, S. 1372.

³¹ Inkrafttreten für die Schweiz am 5. November 1962, SR 0.822.721.6.

³² Inkrafttreten für die Schweiz am 28. Juni 2001, SR 0.822.728.2.

³³ Inkrafttreten für die Schweiz am 4. Juni 2015, SR 0.822.728.3.

³⁴ Inkrafttreten für die Schweiz am 20. August 2013, SR 0.822.81.

³⁵ Inkrafttreten für die Schweiz am 12. November 2015, SR 0.822.728.9.

³⁶ Inkrafttreten für die Schweiz am 28. September 2018, SR 0.822.713.91.

- Übereinkommen Nr. 190 über Gewalt und Belästigung (2019), nicht durch die Schweiz ratifiziert³⁷.

Wie im Mandat gewünscht, untersuchen wir nun die Frage der direkten oder indirekten Anwendbarkeit der Artikel 1, 2, 5 und 7 des Übereinkommens Nr. 191.

Artikel 1

Artikel 1 des Übereinkommens zählt die in den acht betroffenen Instrumenten vorzunehmenden Folgeänderungen auf, mit denen die Verweise auf die Erklärungen von 1998 und 2008, auf die Kategorien von grundlegenden Prinzipien und Rechten bei der Arbeit und auf die Liste der Kernübereinkommen angepasst werden sollen³⁸. Er enthält vier Absätze, die der Reihe nach geprüft werden.

Der **erste Absatz** hat zum Ziel, die Worte «Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und ihre Folgemassnahmen, 1998» oder jede Variante davon durch die Worte «Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit (1998) in der geänderten Fassung von 2022» zu ersetzen. Dies betrifft die Präambeln verschiedener ILO-Instrumente:

- das Übereinkommen Nr. 182 über die schlimmsten Formen der Kinderarbeit (1999);
- das Übereinkommen Nr. 183 über den Mutterschutz (2000);
- das Seearbeitsübereinkommen (2006) in der geänderten Fassung (MLC, 2006);
- das Übereinkommen Nr. 187 über den Förderungsrahmen für den Arbeitsschutz (2006);
- das Übereinkommen Nr. 188 über die Arbeit in der Fischerei (2007);
- das Übereinkommen Nr. 189 über Hausangestellte (2011);
- das Protokoll von 2014 zum Übereinkommen über Zwangsarbeit, 1930 (2014).

Der **zweite Absatz** zielt darauf ab, die Worte «dem Übereinkommen (Nr. 155) über den Arbeitsschutz, 1981» und «dem Übereinkommen (Nr. 187) über den Förderungsrahmen für den Arbeitsschutz, 2006» in den Präambeln der folgenden Instrumente hinzuzufügen:

- dem dritten Präambelabsatz des Seearbeitsübereinkommens (2006) in der geänderten Fassung (MLC, 2006);
- dem fünften Präambelabsatz des Übereinkommens Nr. 188 über die Arbeit in der Fischerei (2007);
- dem zwölften Präambelabsatz des Protokolls zum Übereinkommen über Zwangsarbeit, 1930 (2014).

Der **dritte Absatz** zielt darauf ab, in drei ILO-Instrumenten die Worte «*ein sicheres und gesundes Arbeitsumfeld*» wie folgt einzufügen:

- Einfügen eines neuen Buchstabens e) in Artikel III des Seearbeitsübereinkommens (2006) in der geänderten Fassung (MLC, 2006).

³⁷ Der Ratifizierungsprozess ist im Gang. Die Botschaft des Bundesrates vom 18. Mai 2022 zur Genehmigung des Übereinkommens Nr. 190 der Internationalen Arbeitsorganisation über die Beseitigung von Gewalt und Belästigung in der Arbeitswelt (BBl 2022 1379) wird einem ordentlichen Vernehmlassungsverfahren unterstellt, begleitet von einem Zusatzbericht des CERT vom 30. Juni 2024.

³⁸ Internationales Arbeitsamt (Fn. 21), Genf 2022, S. 6, N 7.

Der Art. III wird wie folgt geändert: *«Jedes Mitglied hat sich zu vergewissern, dass die Bestimmungen seiner Gesetzgebung im Rahmen dieses Übereinkommens die grundlegenden Rechte achten in Bezug auf: e) ein sicheres und gesundes Arbeitsumfeld»;*

- Einfügen eines neuen Buchstabens e) in Absatz 2 des Artikels 3 des Übereinkommens Nr. 189 über Hausangestellte (2011). Der Art. 3 Abs. 2 wird wie folgt geändert: *«Jedes Mitglied hat in Bezug auf Hausangestellte die in diesem Übereinkommen dargelegten Massnahmen zu ergreifen, um die grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit zu achten, zu fördern und zu verwirklichen, nämlich e) ein sicheres und gesundes Arbeitsumfeld»;*
- Einfügen in Artikel 5 des Übereinkommens Nr. 190 über Gewalt und Belästigung (2019), nach den Worten *«Beschäftigung und Beruf»*. Der Art. 5 wird wie folgt geändert: *«Im Hinblick auf die Verhinderung und Beseitigung von Gewalt und Belästigung in der Arbeitswelt achtet, fördert und verwirklicht jedes Mitglied die grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit, nämlich die Vereinigungsfreiheit und die effektive Anerkennung des Rechts zu Kollektivverhandlungen, die Beseitigung aller Formen von Zwangs- oder Pflichtarbeit, die effektive Abschaffung der Kinderarbeit, die Beseitigung der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf und ein sicheres und gesundes Arbeitsumfeld, und fördert menschenwürdige Arbeit».*

Schliesslich bezweckt der **vierte Absatz** das Ersetzen der Worte *«Erklärung der IAO über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung»* oder jede Variante davon durch die Worte *«Erklärung der IAO über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung (2008) in der geänderten Fassung von 2022»* in den Präambeln der folgenden Instrumente:

- Übereinkommen Nr. 189 über Hausangestellte (2011);
- Protokoll von 2014 zum Übereinkommen über Zwangsarbeit, 1930 (2014).

Die Absätze 1, 2 und 4 beschränken sich darauf, den Wortlaut der Präambeln verschiedener ILO-Instrumente infolge der Annahme der Entschliessung vom 10. Juni 2022 zur Aufnahme eines sicheren und gesunden Arbeitsumfelds in das ILO-Rahmenwerk grundlegender Prinzipien und Rechte bei der Arbeit abzuändern. Diese Änderungen sind rein formaler Natur und haben keinerlei materiellen Gehalt. Auch wenn im Rahmen der Interpretation eines Vertrags manchmal auf die Erläuterung der Motive eines Übereinkommens Bezug genommen werden kann, enthalten die in den Präambeln enthaltenen Sätze grundsätzlich keine juristischen Normen und sind demnach auch nicht direkt anwendbar³⁹.

Was den Absatz 3 betrifft, so hat er zum Ziel, den Wortlaut von Artikel in drei ILO-Übereinkommen zu ergänzen, darunter das Übereinkommen Nr. 190, welches zum aktuellen Zeitpunkt durch die Schweiz noch nicht ratifiziert worden ist. Wie der Bundesrat in seiner Botschaft betont, gelten in der schweizerischen Rechtsetzung und -anwendung hohe Standards betreffend den Gesundheitsschutz und die Sicherheit für alle Arbeitnehmenden⁴⁰. Das Prinzip und Recht auf ein sicheres und gesundes Arbeitsumfeld

³⁹ Vgl. Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA), Direktion für Völkerrecht (DV), Praxisleitfaden Völkerrechtliche Verträge, Bern 2023, N 46.

⁴⁰ Bundesrat, Botschaft vom 15. Mai 2024 (Fn. 5), in: BBl 2024 1267, S. 11.

ist demnach garantiert. Zudem resultiert wie erwähnt aus der Konzeption und den Folgemassnahmen der Erklärung von 1998 die Verpflichtung für alle ILO-Mitgliedstaaten, die grundlegenden Rechte bei der Arbeit zu wahren, wozu nach der Annahme der Entschliessung vom 10. Juni 2022 auch ein «sicheres und gesundes Arbeitsumfeld» gehört. Überdies beschränken sich die drei entsprechenden Artikel darauf, das Prinzip eines sicheren und gesunden Arbeitsumfeldes im Kontext der drei betroffenen Übereinkommen zu bekräftigen. Sie sind nicht ausreichend konkret und genau, um in einem konkreten Fall als Grundlage eines gerichtlichen Entscheids dienen zu können. Schliesslich enthalten die Bestimmungen den Ausdruck «*jedes Mitglied muss*» oder «*jedes Mitglied stellt sicher*». Es handelt sich also eindeutig um Bestimmungen mit programmatischem Charakter, die sich an die Mitgliedstaaten richten, welche das Übereinkommen Nr. 191 ratifiziert haben, und nicht an die mit der Rechtsanwendung betrauten Behörden in diesen Staaten. Sie weisen somit keinen direkt anwendbaren Charakter auf.

Zusammenfassend enthält der Artikel 1 des ILO-Übereinkommens Nr. 191 keine direkt anwendbare Bestimmung oder Norm.

Artikel 2

Der Artikel 2 des Übereinkommens Nr. 191 bezieht sich auf die rechtlichen Auswirkungen der Ratifizierung des Übereinkommens. Es wird zwischen zwei Situationen unterschieden, je nachdem ob die acht geänderten Instrumente vom betreffenden Staat ratifiziert worden sind oder nicht.

So bleibt ein Staat, der zuvor eines dieser acht Instrumente ratifiziert hat, nach der Ratifizierung des Übereinkommens Nr. 191 durch das Instrument gebunden, jedoch in seiner abgeänderten Form (Art. 2 Abs. 2). Für die Schweiz trifft dies auf folgende Instrumente zu:

- das Übereinkommen Nr 182 über die schlimmsten Formen der Kinderarbeit (1999);
- das Übereinkommen Nr. 183 über den Mutterschutz (2000);
- das Seearbeitsübereinkommen (2006), in der geänderten Fassung (MLC, 2006);
- das Übereinkommen Nr. 189 über Hausangestellte (2011);
- das Protokoll von 2014 zum Übereinkommen über Zwangsarbeit, 1930 (2014).

Diese Instrumente müssten in der systematischen Rechtssammlung auf den neuesten Stand gebracht werden⁴¹.

Zudem gilt, dass wenn ein Mitglied eines der acht Instrumente nach dem Datum des Inkrafttretens des Übereinkommens Nr. 191 (29. Oktober 2024) ratifiziert, dies als Ratifikation des betreffenden Instruments in der durch das Übereinkommen geänderten Fassung zu betrachten ist (Art. 2 Abs. 1). Für die Schweiz betrifft dies die folgenden Instrumente:

- das Übereinkommen Nr. 187 über den Förderungsrahmen für den Arbeitsschutz (2006);

⁴¹

Bundesrat, Botschaft vom 15. Mai 2024 (Fn. 5), in: BBl 2024 1267, S. 12.

- das Übereinkommen Nr. 188 über die Arbeit in der Fischerei (2007);
- das Übereinkommen Nr. 190 über Gewalt und Belästigung (2019).

Artikel 2 beschränkt sich darauf, die Reichweite einer Ratifizierung durch einen Mitgliedstaat des Übereinkommens Nr. 191 in Verbindung mit Artikel 1, der die in den betreffenden Instrumenten vorzunehmenden Änderungen abschliessend ausführt, zu erklären. Der Artikel 2 enthält also keine materielle Bestimmung, welche dazu geeignet ist, die rechtliche Situation Privater zu regeln. Er richtet sich eindeutig an die Staaten, welche das Übereinkommen Nr. 191 ratifizieren, und stellt somit keine direkt anwendbare Norm dar.

Artikel 5

Gemäss Artikel 5 bewirkt das Inkrafttreten des Übereinkommens Nr. 191, dass die weitere Ratifizierung eines der in Artikel 1 genannten Instrumente in der nicht abgeänderten Fassung ausgeschlossen ist. Der Artikel 5 bestätigt einfach die in Art. 2 Abs. 1 des Übereinkommens genannte Regel. Wie erwähnt, ist das Übereinkommen Nr. 191 am 29. Oktober 2024 in Kraft getreten. Wenn die Schweiz die ILO-Übereinkommen Nr. 187, Nr. 188 und/oder Nr. 190 ratifizieren will, würde sich die Ratifizierung auf die abgeänderten Fassungen gemäss den im ersten Artikel des Übereinkommens Nr. 191 Änderungen beziehen.

Wie Artikel 2 richtet sich auch Artikel 5 eindeutig an Staaten, welche das Übereinkommen Nr. 191 ratifizieren, und stellt damit keine direkt anwendbare Norm dar.

Artikel 7

Artikel 7 enthält die üblichen Bestimmungen in Bezug auf die rechtlichen Auswirkungen jeglicher späteren Revision des Übereinkommens⁴². Nimmt die Internationale Arbeitskonferenz ein neues Übereinkommen an, welches das Übereinkommen Nr. 191 neu fasst, und sieht das neue Übereinkommen nichts anderes vor, so hat die Ratifikation des neu gefassten Übereinkommens durch ein Mitglied ohne Weiteres die Wirkung einer sofortigen Kündigung des Übereinkommens Nr. 191, sofern und sobald das neu gefasste Übereinkommen in Kraft tritt (Art. 7 Abs. 1 Bst. a). Zudem kann das Übereinkommen Nr. 191 vom Zeitpunkt des Inkrafttretens des neu gefassten Übereinkommens an von den Mitgliedern nicht mehr ratifiziert werden (Art. 7 Abs. 1 Bst. b). Schliesslich bleibt in jedem Fall das Übereinkommen Nr. 191 nach Form und Inhalt für diejenigen Mitglieder in Kraft, die dieses, nicht jedoch das neu gefasste Übereinkommen ratifiziert haben (Art. 7 Abs. 2).

Eine solche Regelung richtet sich eindeutig an die Staaten und stellt deshalb keine innerhalb der schweizerischen Rechtsordnung direkt anwendbare Bestimmung dar.

III. Kurze Beurteilung der direkten oder indirekten Anwendbarkeit der Artikel 3, 4, 6 und 8 des ILO-Übereinkommens Nr. 191

Die Bestimmungen, die Gegenstand dieser kurzen Einschätzung sind, betreffen die Empfänger der förmlichen Ratifizierungen der Staaten (Art. 3), die Bedingungen des objektiven und subjektiven Inkrafttretens des Übereinkommens (Art. 4), den Grundsatz

⁴²

Internationales Arbeitsamt (Fn. 21), S. 6, N 9.

der Inkennzeichnung durch den Generaldirektor des IAA der Ratifizierungen und Erklärungen aller Mitgliedstaaten (Art. 6 Abs. 1) sowie des Generalsekretärs der Vereinten Nationen (Art. 6 Abs. 2) und schliesslich die Tatsache, dass der englische, französische und spanische Wortlaut dieses Übereinkommens in gleicher Weise verbindlich sind (Art. 8).

Es handelt sich um übliche Schlussbestimmungen, die in allen ILO-Übereinkommen enthalten sind⁴³. Es versteht sich von selbst, dass Normen dieser Art an die Staaten, welche das Übereinkommen Nr. 191 ratifiziert haben, sowie an die Organe des IAA gerichtet sind. Sie enthalten definitionsgemäss keine Normen, die in der Rechtsordnung eines Staates als direkt anwendbar gelten können, und somit auch nicht in der Schweiz.

IV. Zusammenfassung

Im Folgenden werden die wichtigsten Erkenntnisse der drei vorangegangenen Kapitel zusammengefasst.

Kapitel I – Kontext der Auftragserteilung

In seiner Botschaft vom 15. Mai 2024 hat der Bundesrat eine Analyse der Bestimmungen des ILO-Übereinkommens Nr. 191 vorgenommen. Unsere Regierung kam zum Schluss, dass diese Bestimmungen mit den aktuell in der Schweiz in Kraft stehenden Regulierungen übereinstimmen und dass die schweizerische Gesetzgebung und Praxis den Arbeitnehmenden «*einen hohen und wirksamen Schutz, auch im internationalen Vergleich*» bietet⁴⁴. Somit müssten im Hinblick auf die Ratifikation des Übereinkommens Nr. 191 «*keine neuen Gesetze oder Verordnungen verabschiedet oder bestehende Bestimmungen*» geändert werden⁴⁵.

Die Arbeiten zur Verabschiedung eines Bundesbeschlusses begannen innerhalb der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates (WAK-N). Am 7. Oktober 2024 beschloss die Kommission mit 15 gegen 8 Stimmen bei einer Enthaltung, die Vorlage an den Bundesrat zurückzuweisen mit dem Auftrag, in einem Zusatzbericht darzustellen, welche Bestimmungen des ILO-Übereinkommens Nr. 191 direkt und welche indirekt anwendbar sind. Ziel des vorliegenden Berichts ist es demnach zu bestimmen, inwiefern die Bestimmungen des ILO-Übereinkommens Nr. 191 – und dabei insbesondere die Artikel 1, 2, 5 und 7 – innerhalb der schweizerischen Rechtsordnung als direkt oder indirekt anwendbar zu betrachten sind.

Kapitel II – Detaillierte Beurteilung der direkten oder indirekten Anwendbarkeit der Artikel 1, 2, 5 und 7 des ILO-Übereinkommens Nr. 191

Das ILO-Übereinkommen Nr. 191 ist dahingehend atypisch, als es grundsätzlich technischer und formaler Natur ist und keinen materiellen Gehalt aufweist.

Dessen Artikel 1 enthält die zentralen Bestimmungen. Er bezweckt die formale Anpassung von acht Instrumenten, um der Aufnahme eines sicheren und gesunden

⁴³ Bundesrat, Botschaft vom 18. Mai 2022 (Fn. 37), S. 7. Siehe auch Bundesrat, in: BBl1960 I, 29, 33, BBl 1974 I 1577, 1606, BBl 1980 II 444, 450 und BBl 2013 6215, 6220.

⁴⁴ Bundesrat, Botschaft vom 15. Mai 2024 (Fn. 5), in: BBl 2024 1267, S. 11.

⁴⁵ Bundesrat, Botschaft vom 15. Mai 2024 (Fn. 5), in: BBl 2024 1267, S. 13.

Arbeitsumfeldes in die Liste der grundsätzlichen Prinzipien und Rechte bei der Arbeit Rechnung zu tragen. Die Absätze 1, 2 und 4 beziehen sich nur auf die Anpassung der Präambeln bestimmter ILO-Instrumente. Die in einer Präambel stehenden Sätze weisen grundsätzlich keinen direkt anwendbaren Charakter auf. Was den Absatz 3 betrifft, beschränkt sich dieser darauf, den Grundsatz eines sicheren und gesunden Arbeitsumfeldes in drei Instrumenten zu ergänzen. Die betreffenden Bestimmungen scheinen nicht ausreichend konkret und bestimmt zu sein, um in einem konkreten Fall als Grundlage eines juristischen Entscheids dienen zu können. Sie beinhalten zudem Formulierungen wie «*jedes Mitglied muss*» oder «*jedes Mitglied stellt sicher*». Es handelt sich eindeutig um Bestimmungen mit programmatischem Charakter, die sich an die Mitgliedstaaten richten, welche das Übereinkommen Nr. 191 ratifiziert haben, und nicht an die mit der Rechtsanwendung betrauten Behörden in diesen Staaten. Sie weisen somit keinen direkt anwendbaren Charakter auf.

Während sich die Artikel 2 und 5 auf die rechtlichen Auswirkungen der Ratifizierung beziehen, behandelt der Artikel 7 die Konsequenzen der Annahme eines neuen Übereinkommens hinsichtlich einer Revision des Übereinkommens Nr. 191. Diese drei Bestimmungen richten sich augenscheinlich an die Staaten, welche das Übereinkommen Nr. 191 ratifizieren, und sind demnach nicht direkt anwendbar.

Kapitel III – Kurze Beurteilung der direkten oder indirekten Anwendbarkeit der Artikel 3, 4, 6 und 8 des ILO-Übereinkommens Nr. 191

Die Artikel 3, 4, 6 und 8 enthalten die in allen völkerrechtlichen Verträgen üblichen Schlussbestimmungen und sind demnach grundsätzlich nicht direkt anwendbar.

Allgemeines Fazit

Zusammenfassend ist festzustellen, dass das ILO-Übereinkommen Nr. 191 vom 12. Juni 2023 gemäss den vom Bundesgericht festgelegten Kriterien keine Bestimmungen enthält, welche im Falle einer Ratifizierung durch die Schweiz innerhalb der schweizerischen Rechtsordnung als direkt anwendbar (*self-executing*) zu betrachten sind.

Neuenburg, den 13. Dezember 2024

Prof. Dr. Jean-Philippe Dunand