

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 9. Juli 2025

771. Genehmigung der Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation Nr. 190 über die Beseitigung von Gewalt und Belästigungen in der Arbeitswelt und Nr. 191 zur Änderung von Normen infolge der Anerkennung eines sicheren und gesunden Arbeitsumfelds als grundlegendes Prinzip (Vernehmlassung)

Mit Schreiben vom 30. April 2025 hat das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung das Vernehmlassungsverfahren zur Genehmigung der Übereinkommen Nrn. 190 und 191 der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) über die Beseitigung von Gewalt und Belästigung in der Arbeitswelt und zur Änderung von Normen infolge der Anerkennung eines sicheren und gesunden Arbeitsumfelds als grundlegendes Prinzip eröffnet.

IAO-Übereinkommen Nr. 190

Die Förderung der menschenwürdigen Arbeit für alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ist Bestandteil des Verfassungsauftrags der IAO. Gewalt und Belästigungen sind nach wie vor weltweit verbreitet, unabhängig von Sektoren, Berufen und Anstellungsverhältnissen. Angesichts der eminenten Bedeutung der Bekämpfung dieses Problems verabschiedete die IAO 2019 anlässlich ihres 100-jährigen Bestehens bzw. die von der Schweiz präsierte Arbeitskonferenz (IAK) das Übereinkommen Nr. 190 über die Beseitigung von Gewalt und Belästigung in der Arbeitswelt.

Am 18. Mai 2022 beantragte der Bundesrat in seiner Botschaft an die eidgenössischen Räte, das Übereinkommen Nr. 190 der IAO zu ratifizieren. Der Ständerat wies das Geschäft an den Bundesrat zurück mit dem Auftrag, in einem Zusatzbericht aufzuzeigen, welche Bestimmungen des IAO-Übereinkommens Nr. 190 in der Schweiz direkt anwendbar sind. Anschliessend soll dieser ein ordentliches Vernehmlassungsverfahren durchführen. Der Nationalrat schloss sich der Rückweisung des Ständerates an.

Es entspricht der geltenden Ratifikationspolitik bezüglich der IAO-Normen, ein IAO-Übereinkommen zu ratifizieren, sofern es nicht grundlegend von der Schweizer Rechtsordnung abweicht. Gemäss Botschaft des Bundesrates und den bestätigenden Ausführungen im Zusatzbericht der Universität Neuchâtel umfasst das Übereinkommen Nr. 190 keine Bestimmungen, die in der Schweiz direkt anwendbar wären. Zusätzlich

würden gemäss der Botschaft des Bundesrates die im Übereinkommen formulierten Flexibilitätsklauseln und das geltende Schweizer Recht verhindern, dass Schweizer Arbeitgebende für Situationen, Umstände und Personen verantwortlich gemacht werden können, die sich ihrer Kontrolle entziehen. Deshalb seien die Anforderungen des Übereinkommens trotz des extensiven Anwendungsbereichs mit den Anforderungen gemäss Art. 328 des Obligationenrechts (SR 220) und Art. 6 des Arbeitsgesetzes (ArG, SR 822.11) vereinbar. Die Anforderungen des Übereinkommens würden Schweizer Arbeitgebende nicht dazu verpflichten, den Arbeitsweg oder andere externe Veranstaltungsorte auf mögliche Gewalt oder Belästigung zu kontrollieren und schliessen auch die Kontrolle über private Bereiche aus, sofern dies über die aktuelle Rechtslage in der Schweiz hinausgehe. Mit den Ausführungen in der Botschaft des Bundesrates und den Ausführungen im Zusatzbericht ist klargestellt, dass die Schweizer Ratifikationspolitik bezüglich der IAO-Normen eingehalten ist. Bei einer Ratifikation des Übereinkommens Nr. 190 sind weder neue Vorschriften noch eine Änderung der bestehenden Bestimmungen erforderlich.

IAO-Übereinkommen Nr. 191

Das Übereinkommen Nr. 191 handelt von der Änderung von Normen infolge der Anerkennung eines sicheren und gesunden Arbeitsumfelds als grundlegendes Prinzip. Die Erklärung des IAO über grundlegende Prinzipien bei der Arbeit von 1998 postuliert die Existenz einer universellen Grundlage von Rechten und Prinzipien, die von allen Mitgliedstaaten der IAO anerkannt werden. Dabei handelt es sich um a) die Vereinigungsfreiheit und die effektive Anerkennung des Rechts zu Kollektivverhandlungen; b) die Beseitigung aller Formen von Zwangs- oder Pflichtarbeit; c) die effektive Abschaffung der Kinderarbeit; und d) die Beseitigung der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf. Mit dieser Erklärung verpflichten sich alle Mitgliedstaaten der IAO, die grundlegenden Prinzipien und Rechte der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer einzuhalten, zu fördern und zu verwirklichen. 2022 beschloss die IAK, ein sicheres und gesundes Arbeitsumfeld in die Liste der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit aufzunehmen. Diese Entscheidung hat Auswirkungen auf andere Instrumente der IAO, die sich auf die vier ursprünglichen Grundprinzipien beziehen. Mit dem Übereinkommen Nr. 191 wird das neue Grundprinzip integriert und die Instrumente entsprechend aktualisiert.

In seiner Botschaft vom 15. Mai 2024 schlug der Bundesrat den eidgenössischen Räten die Ratifizierung dieses Übereinkommens vor. Das Parlament forderte einen Zusatzbericht über die direkte Anwendbarkeit

der Bestimmungen dieses Übereinkommens und forderte eine Durchführung einer Vernehmlassung. Das Übereinkommen Nr. 191 ist rein technischer und formeller Natur, ohne wirkliche materielle Tragweite. Gemäss Botschaft des Bundesrates und dem Zusatzbericht hat die Ratifizierung dieses Übereinkommens weder den Erlass noch die Änderung von Schweizer Gesetzen und Verordnungen zur Folge. Keine Bestimmung dieses Übereinkommens ist im Schweizer Recht direkt anwendbar.

Beurteilung der beiden Übereinkommen

Die Übereinkommen sehen verschiedene Massnahmen für einen besseren Schutz vor geschlechterspezifischer Gewalt und sexueller Belästigungen am Arbeitsplatz vor. Von Letzteren sind insbesondere Arbeitnehmerinnen aufgrund ihres biologischen und soziologischen Geschlechts unverhältnismässig stark betroffen. So betrafen über die Hälfte der Beratungen, die von der kantonalen Fachstelle für Gleichstellung im vergangenen und laufenden Jahr durchgeführt wurden, sexuelle Belästigungen von Arbeitnehmerinnen am Arbeitsplatz.

Obschon das Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann (GlG; SR 151.1) belästigendes Verhalten sexueller Natur sowie anderweitige Verhalten aufgrund der Geschlechterzugehörigkeit am Arbeitsplatz als Diskriminierung einstuft und dies verbietet (Art. 4 in Verbindung mit Art. 5 GlG), zeigen die Erfahrungsberichte der Fachstelle Gleichstellung, dass weiterhin ein grosser Handlungsbedarf im Zusammenhang mit dieser Thematik besteht. Vor diesem Hintergrund wird ersichtlich, welche Bedeutung die Ratifikation der beiden Übereinkommen insbesondere für Arbeitnehmerinnen in der Schweiz hat. Die Übereinkommen verpflichten die Mitgliedstaaten, Massnahmen und Rechtsvorschriften gegen geschlechterspezifische Gewalt und sexuelle Belästigungen am Arbeitsplatz zu erlassen, diese zu überwachen und durchzusetzen (Art. 9 und 10 Übereinkommen Nr. 190). Darüber hinaus sehen die Übereinkommen vor, dass Mitgliedstaaten wirksame Melde- und Streitbeilegungsmechanismen und konkrete Unterstützungsangebote für Betroffene schaffen müssen (Art. 10 Bst. a und e Übereinkommen Nr. 190). Schliesslich haben die Mitgliedstaaten sicherzustellen, dass Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber, ihren Verbänden und den massgeblichen Stellen, Leitlinien, Ressourcen, Schulungen, einschliesslich Sensibilisierungsangebote zum Umgang mit geschlechterspezifischer Gewalt und sexueller Belästigungen am Arbeitsplatz zur Verfügung gestellt werden (Art. 11 Übereinkommen Nr. 190). Die Ratifikation der Übereinkommen würde zudem einen Beitrag zur Umsetzung der nationalen Strategie für Gleichstellung (Gleichstellungsstrategie 2030) leisten.

Aus integrationspolitischer Sicht kommen die in den Übereinkommen verankerten Rechte auf eine Arbeitswelt ohne Gewalt und Belästigungen auch Migrantinnen und Migranten zugute. Letztere sind aufgrund ihrer Herkunft, Religion, Hautfarbe oder migrantischer Herkunft oftmals rassistischer Gewalt, Belästigungen und Diskriminierungen am Arbeitsplatz ausgesetzt. Die Übereinkommen heben denn auch das Recht auf Gleichheit und Nichtdiskriminierung in Beschäftigung und Beruf von Personen, die einer verletzlichen Personengruppe angehören, hervor (vgl. Art. 6 und Art. 11 Bst. a Übereinkommen Nr. 190).

Auch die Erfahrungen des kantonalen Arbeitsinspektorates zeigen, dass Gewalt und Belästigung in der Arbeitswelt ein wiederkehrendes Problem sind. Der betriebliche Gesundheitsschutz nimmt in gesellschaftlicher, politischer und wirtschaftlicher Hinsicht an Bedeutung zu, insbesondere in Bezug auf psychosoziale Risiken, Fachkräftesicherung und nachhaltige Arbeitsfähigkeit der Arbeitnehmenden. Das öffentliche Arbeitsrecht verpflichtet zwar die Arbeitgebenden, Massnahmen zum Schutz der physischen und der psychischen Gesundheit der Arbeitnehmenden zu ergreifen. Im Gegensatz zur Arbeitssicherheit mit entsprechender Finanzierung und Konkretisierung im Rahmen der Richtlinien der Eidgenössischen Koordinationskommission für Arbeitssicherheit bestehen für die Förderung von Prävention und Beratung im Gesundheitsschutz keine entsprechenden Finanzierungsinstrumente und Vorgaben des Bundes. Es wäre wünschenswert, wenn der Bund für den Vollzug und die Beratung des Gesundheitsschutzes nach dem ArG und dessen Verordnungen Förder- und Finanzierungsinstrumente einführen würde. Dies auch vor dem Hintergrund, dass die Berufsunfälle, was erfreulich ist, abnehmen, aber gleichzeitig die Bedeutung der psychosozialen Risiken zunimmt.

Gestützt auf diese Ausführungen ist die Ratifikation der beiden Übereinkommen zu begrüssen.

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung, 3003 Bern (Zustellung auch per E-Mail als PDF- und Word-Version an info.dain@seco.admin.ch):

Mit Schreiben vom 30. April 2025 haben Sie uns eingeladen, zur Ratifizierung der Übereinkommen Nrn. 190 und 191 der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) über die Beseitigung von Gewalt und Belästigungen in der Arbeitswelt bzw. Änderung von Normen infolge der Anerkennung eines sicheren und gesunden Arbeitsumfelds als grundlegendes Prinzip Stellung zu nehmen. Wir danken für diese Gelegenheit und äussern uns wie folgt:

Wir nehmen zur Kenntnis, dass die beiden IAO-Übereinkommen Nrn. 190 und 191 gemäss den Botschaften des Bundesrates und Zusatzberichten keine direkt anwendbaren Normen enthalten und deren Genehmigung mit der Schweizer Ratifikationspolitik gegenüber IAO-Normen übereinstimmt.

Die Übereinkommen sehen verschiedene Massnahmen für einen besseren Schutz vor geschlechterspezifischer Gewalt und sexueller Belästigung am Arbeitsplatz vor. Die Erfahrungsberichte der Fachstelle Gleichstellung des Kantons Zürich zeigen, dass auch trotz des Bundesgesetzes über die Gleichstellung von Frau und Mann (SR 151.1), das belästigendes Verhalten sexueller Natur sowie anderweitige Verhalten aufgrund der Geschlechterzugehörigkeit am Arbeitsplatz als Diskriminierung einstuft und dies verbietet, weiterhin ein grosser Handlungsbedarf im Zusammenhang mit dieser Thematik besteht. Aus integrationspolitischer Sicht kommen die in den Übereinkommen verankerten Rechte auf eine Arbeitswelt ohne Gewalt und Belästigungen auch Migrantinnen und Migranten zugute.

Darüber hinaus zeigen die bisherigen Erkenntnisse der Fachstelle Betrieblicher Gesundheitsschutz im Arbeitsinspektorat deutlich, dass der betriebliche Gesundheitsschutz in gesellschaftlicher, politischer und wirtschaftlicher Hinsicht an Bedeutung zunimmt, insbesondere in Bezug auf psychosoziale Risiken, Fachkräftesicherung und nachhaltige Arbeitsfähigkeit der Arbeitnehmenden. Mit Blick auf das Übereinkommen Nr. 190 wäre es wünschenswert, wenn der Bund analog zur Arbeitssicherheit für den Vollzug und die Beratung des Gesundheitsschutzes nach dem Arbeitsgesetz (SR 822.11) und dessen Verordnungen Förder- und Finanzierungsinstrumente vorsehen würde.

Wir unterstützen die Ratifizierung der Übereinkommen Nr. 190 und 191 und verweisen im Detail auf die ausgefüllten Antwortformulare in der Beilage.

II. Mitteilung an die Geschäftsleitung des Kantonsrates, die Mitglieder des Regierungsrates sowie an die Volkswirtschaftsdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli