

04.073

**Botschaft
zur Änderung des Bundesgesetzes
über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel
(Arbeitsgesetz)**

vom 17. November 2004

Sehr geehrte Herren Präsidenten,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen hiermit Botschaft und Entwurf zu einer Änderung des Arbeitsgesetzes mit dem Antrag auf Zustimmung.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Herren Präsidenten, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

17. November 2004

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Joseph Deiss

Die Bundeskanzlerin: Annemarie Huber-Hotz

Übersicht

Das Schutzalter ist heute im Arbeitsgesetz (ArG) für jugendliche Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer auf 19 Jahre und für Lehrlinge auf 20 Jahre festgelegt. Anlässlich des Vernehmlassungsverfahrens zum Entwurf der Verordnung 5 zum Arbeitsgesetz (ArGV 5, Jugendarbeitsschutzverordnung) haben die Mehrheit der Kantone und zahlreiche Stellungnehmende die Herabsetzung des Schutzalters auf 18 Jahre für Lehrlinge sowie für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ausserhalb einer beruflichen Ausbildung gefordert. Eine solche Herabsetzung des Schutzalters bedarf einer Änderung des ArG, weshalb der Bundesrat eine Vernehmlassung zu dieser Frage eröffnet hat.

Die Herabsetzung des Schutzalters auf 18 Jahre bringt mehrere Vorteile mit sich: Erstens stimmt es mit der zivilrechtlichen Volljährigkeit überein und entspricht dem Schutzalter im europäischen und internationalen Recht. Ausserdem würde ein auf 18 Jahre festgelegtes Schutzalter erlauben, die Schutzmassnahmen für jugendliche Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gezielter und strenger zu gestalten, da diese Massnahmen auf einen engeren Personenkreis anwendbar wären. Letzlich könnten junge Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer wie Erwachsene eingesetzt werden.

Botschaft

1 Grundzüge der Vorlage

1.1 Ausgangslage

Im Laufe der Revisionen des Arbeitsgesetzes vom 13. März 1964¹ (ArG) und der einschlägigen Verordnungen 1 und 2 in den Jahren 1998 und 2000 hat sich gezeigt, dass es sinnvoll ist, die Bestimmungen über den Schutz der jugendlichen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in einer separaten Verordnung zu regeln. Gegenwärtig sind diese Vorschriften noch in der Verordnung 1 vom 10. Mai 2000² zum Arbeitsgesetz (ArGV 1) enthalten. Diese Bestimmungen müssen indes auch angepasst werden, da bei der Revision des ArG eine Gesetzeslücke geschlossen wurde und seither die Beschäftigung Jugendlicher unter 15 Jahren bei kulturellen, künstlerischen und sportlichen Darbietungen sowie in der Werbung per Verordnung geregelt werden kann (Art. 30 Abs. 2 ArG). Ausserdem ist die Anpassung auch auf Grund der Ratifizierung durch die Schweiz des Übereinkommens (Nr. 138) vom 26. Juni 1973³ über das Mindestalter für die Zulassung zur Beschäftigung und des internationalen Übereinkommens (Nr. 182) vom 17. Juni 1999⁴ über das Verbot und unverzügliche Massnahmen zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) zu rechtfertigen. Gemäss diesen Übereinkommen ist die regelmässige Beschäftigung von Jugendlichen unter 15 Jahren nicht zulässig, was im Widerspruch zu Artikel 55 ArGV 1 steht.

Der Vorsteher des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements (EVD) hat am 19. August 2002 das Vernehmlassungsverfahren zum Entwurf der Verordnung 5 zum Arbeitsgesetz über den Schutz der jugendlichen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (Jugendarbeitsschutzverordnung, ArGV 5) eröffnet. Die Vernehmlassung hat bis zum 30. November 2002 gedauert. Zur Vernehmlassung eingeladen wurden neben den Kantonen und den politischen Parteien auch die Spitzenverbände der Wirtschaft und ein breiter Kreis interessierter Organisationen und Verbände. Die Mehrheit der Kantone sowie der Parteien und Verbände forderten in ihren Stellungnahmen die Herabsetzung des Schutzalters von 19 bzw. 20 Jahren auf 18 Jahre. Auf Grund der Ergebnisse dieses ersten Vernehmlassungsverfahrens hat der Bundesrat beschlossen, die Grundsatzfrage des gesetzlichen Schutzalters vorweg zu klären und die Weiterbearbeitung der Jugendarbeitsschutzverordnung zurückzustellen. Da die Herabsetzung des Schutzalters auf 18 Jahre Gegenstand einer Gesetzesänderung ist, hat der Bundesrat im Spätherbst 2003 ein Vernehmlassungsverfahren zu dieser eröffnet, die letzten Stellungnahmen trafen Ende Februar ein.

1 SR 822.11

2 SR 822.111

3 SR 0.822.723.8

4 SR 0.822.728.2

1.2

Ergebnisse des Vorverfahrens

Insgesamt sind 76 Antwortschreiben eingegangen. Stellungnahmen eingereicht haben: 26 Kantone, der Interkantonale Verband für Arbeitnehmerschutz (IVA), sechs politische Parteien, fünf Dachverbände (Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite), 18 verschiedene Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen und 20 sonstige Organisationen sowie Einzelpersonen.

Die Herabsetzung des Schutzalters befürworten 21 Kantone, vier politische Parteien und 20 Organisationen. Die meisten schliessen sich in ihren Stellungnahmen der Argumentation des Bundesrates an, die unter Ziffer 1.3 dargestellt ist.

Sechs Kantone und einige Organisationen befürworten die Herabsetzung des Schutzalters, unter der Bedingung, dass für die Lehrlinge über das 18. Altersjahr hinaus Sonderbestimmungen erlassen werden. Einige heben hervor, dass vor allem Bemühungen im Bereich des Gesundheitsschutzes zu forcieren seien. Fünf Kantone, die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren sowie der Interkantonale Verband für Arbeitnehmerschutz (IVA), alle Gewerkschaften, zwei Parteien und neun Organisationen sprechen sich gegen die Herabsetzung des Jugendarbeiterschutzalters aus. Der Kanton Wallis, die SPS und die Gewerkschaften stellen sich auf den Standpunkt, dass nach der Revision des Arbeitsgesetzes im Jahr 2000 eine erneute Revision nicht opportun sei. Das Arbeitsgesetz solle nicht zu einer «Dauerbaustelle» verkommen. Zudem herrsche tatsächlich ein allgemeines Vollzugsdefizit, das im Bereich des Jugendschutzes besonders ausgeprägt sei. Schon die aktuelle Situation garantiere keinen genügenden Schutz für die jungen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Ausserdem sei das Arbeitsgesetz bereits heute das flexibelste in Europa. Viele Stellungnehmende begründen ihre Ablehnung mit dem Gesundheitsschutz und mit der Unfallverhütung. Verschiedene Kantone und auch die Gewerkschaften machen darauf aufmerksam, dass gerade junge Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen besonders gefährdet seien. Mehrere Stellungnehmende heben hervor, dass sich die Jugendlichen in einer kritischen Phase befinden, somit in Bezug auf die psychische und physische Gesundheit einem besonderen Risiko ausgesetzt seien und deshalb in den Genuss von besonderen Schutzmassnahmen kommen müssten. Dieselben Kreise weisen zudem darauf hin, dass das Berufsbildungsgesetz keine Bestimmungen zum Gesundheitsschutz enthalte, da darauf vertraut wurde, dass diese in der Verordnung 5 Einlass finden würden. Die Arbeitsbelastung sei auch für jugendliche Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer grösser geworden, so dass sich die Herabsetzung des Schutzalters auf die Entwicklung dieser Personengruppe negativ auswirken könnte.

Viele Stellungnehmende nehmen Bezug auf die Studie Gesundheit und Lebensstil 16- bis 20-Jähriger in der Schweiz (2002)⁵, welche die Gesundheit und den Lebensstil der 16- bis 20-Jährigen untersucht hat. Auf diese Studie wird in Ziffer 1.4 näher eingegangen.

⁵ Narring F., Tschumper A., Inderwildi Bonivento L., Jeannin A., Addor V., Bütikofer A., Suris J.-C., Diserens C., Alsaker F., Michaud P.-A., «Gesundheit und Lebensstil 16- bis 20-Jähriger in der Schweiz» (2002). SMASH 2002: Swiss multicenter adolescent study on health 2002. Lausanne: Institut universitaire de médecine sociale et préventive; Bern: Institut für Psychologie; Bellinzona: Sezione sanitaria, 2003.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass zwar eine Mehrheit der Stellungnehmenden für die Herabsetzung des Jugendarbeitsschutzalters ist, dass aber ein Teil der Befürworter sowie alle Gegner Bedenken vor allem in Bezug auf den Schutz der Lehrlinge äussern.

1.3 Die beantragte Neuregelung

Der Bundesrat schlägt vor, Artikel 29 ArG zu ändern und das Schutzalter sowohl für Lehrlinge als auch für jugendliche Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer auf 18 Jahre festzulegen. Die Herabsetzung der Altersgrenze auf 18 Jahre bringt die Übereinstimmung mit der zivilrechtlichen Volljährigkeit herbei. Seit 1996 stehen Jugendlichen ab ihrem 18. Geburtstag alle zivilrechtlichen Rechte und Pflichten zu: Sie können sich vertraglich verpflichten, z.B. auch im Arbeitsrecht, heiraten und ihren staatsbürgerlichen Pflichten nachgehen.

Das Schutzalter 18 entspricht ausserdem der im internationalen und insbesondere europäischen Recht vorgesehenen Grenze des Schutzes der jugendlichen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (vgl. Ziff. 1.5).

Eine Herabsetzung wird einen besseren Schutz derjenigen erlauben, die es am nötigsten haben. Das heutige Schutzalter 20 bzw. 19 Jahre hat nämlich zur Folge, dass der Schutz generell abgeschwächt wird, da er für eine relativ breite und somit heterogene Altersgruppe gilt. Die Konzentration der Schutzmassnahmen auf die jüngeren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer hingegen erlaubt, gezieltere Massnahmen vorzusehen, die auf die spezielle Situation dieser Altersgruppe (15 bis 18 Jahre) abgestimmt sind. Es werden dementsprechend weniger Ausnahmen von den Grundsätzen des Jugendarbeitnehmerschutzes vorzusehen sein, was die Ausgestaltung und Umsetzung der Verordnung vereinfachen und weniger administrativen Aufwand für allfällige Ausnahmegewilligungen verursachen wird.

Die Herabsetzung des Schutzalters wird den Jugendlichen ab 18 Jahren erlauben, wie Erwachsene am Sonntag und in der Nacht zu arbeiten. Zurzeit können Jugendliche grundsätzlich am Sonntag und in der Nacht nur arbeiten, wenn die Nacht- oder Sonntagsarbeit für die berufliche Ausbildung unentbehrlich ist. Zudem muss Sonntagsarbeit in nicht industriellen Betrieben berufusüblich sein. Die Notwendigkeit für die Berufsbildung ist beispielsweise bei Gymnasiastinnen und Gymnasiasten, die gerne am Sonntag etwas Taschengeld verdienen möchten, nicht gegeben. Nach der Revision von Artikel 29 Absatz 1 könnten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ab 18 Jahren auch am Sonntag oder in der Nacht beschäftigt werden, wenn hierfür die allgemeinen Bewilligungsvoraussetzungen gemäss Artikel 17 Absätze 2 und 3 sowie Artikel 19 Absätze 2 und 3 ArG vorliegen.

Die Herabsetzung des Schutzalters auf 18 Jahre ist aus juristischen und praktischen Überlegungen notwendig und sinnvoll.

Wie von den Gegnern und einigen Befürwortern der Herabsetzung des Schutzalters festgehalten, ist in Bezug auf den Gesundheitsschutz und die Unfallverhütung gerade bei jungen Menschen besondere Aufmerksamkeit geboten. Diese muss jedoch ihren Niederschlag nicht in weiteren gesetzlichen Bestimmungen finden, da die Verordnung 3 zum Arbeitsgesetz vom 18. August 1993⁶ (ArGV 3) als Grundlage sowohl für die Erwachsenen als auch für die jungen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer genügt. Die diesbezüglichen Bemühungen müssen vielmehr im Rahmen der Ausbildung am Arbeitsplatz oder in der Berufsschule erfolgen. Unter der Leitung des *seco* hat eine Arbeitsgruppe untersucht, inwiefern Gesundheitsschutz und Unfallverhütung bereits heute in den Berufsschulen oder am Ausbildungsplatz unterrichtet werden. Sie hat einen entsprechenden Bericht ausgearbeitet. Aktuell begleitet diese Arbeitsgruppe die Ausarbeitung der Ausbildungsreglemente, die im Zug der Revision des Berufsbildungsgesetzes erneuert werden müssen. Ziel ist die Aufnahme der Ausbildung bezüglich Gesundheitsschutz und Unfallverhütung in die Lehrpläne. In einem weiteren Schritt sollen diese Themen gemäss der Verordnung über die Berufsbildung vom 19. November 2003⁷ Artikel 48 Buchstabe g auch im Studienplan der Berufsschullehrerinnen und -lehrer ihren Niederschlag finden.

Im Zusammenhang mit der Frage nach dem Schutzalter 19/20 und dessen Herabsetzung auf 18 Jahre steht die individuelle und soziale Realität der jugendlichen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Der Schutz findet seine Begründung nämlich darin, dass diese Gruppe sich sowohl in psychischer als auch in physischer Hinsicht in einem empfindlichen Entwicklungsstadium befindet. Grundsätzlich gilt die Entwicklung – vom psychophysischen Standpunkt her – bei Mädchen mit 16, bei Knaben mit 18 Jahren als abgeschlossen. Individuelle Abweichungen nach oben und nach unten sind bekanntlich möglich.

Die unter Ziffer 1.2 erwähnte Studie über Gesundheit und Lebensstil 16- bis 20-Jähriger in der Schweiz liefert ein Bild der Situation der Jugendlichen und ihres Gesundheitszustandes: Sie zeigt Gesundheitsbedürfnisse, Gesundheitsverhalten und damit verbundene Faktoren sowie wichtige Veränderungen im Laufe der letzten zehn Jahre auf. Befragt wurden Jugendliche zwischen 16 und 20 Jahren, die eine Mittelschule oder eine Berufsschule absolvieren. 10 Prozent der befragten Mädchen und 5 Prozent der befragten Knaben leiden unter depressiven Stimmungen und berichteten über entsprechende Symptome. Die erhobenen Daten betreffen nicht nur die Ausbildungssituation in Berufs- oder Mittelschulen, sondern die gesamte Lebenssituation. In Bezug auf die Berufsbildung stellte die Studie jedoch fest, dass Jugendliche im dualen Bildungssystem stärkeren gesundheitlichen und psychischen Belastungen ausgesetzt sind als die Gleichaltrigen in Mittelschulen. Ein Fünftel der Lehrlinge fühle sich durch eine Anzahl Stressoren wie Zeitdruck, Störungen im Arbeitsprozess oder hohe Verantwortung am Arbeitsplatz signifikant belastet. Die Studie, welche auch Aussagen zum Suchtverhalten, zu Essstörungen, zu delinquentem Verhalten, zu den sportlichen Aktivitäten usw. macht, kommt jedoch zum Schluss, dass die meisten in der Studie beschriebenen Probleme gesellschaftlicher Natur sind. Diese Probleme sind also nicht arbeitsbedingt und somit irrelevant für die Herabsetzung des Jugendschutzalters im Arbeitsgesetz.

⁶ SR 822.113

⁷ SR 412.101

Bekanntlich ist die Unfallhäufigkeit bei Jugendlichen höher als bei Erwachsenen, da sie weniger Erfahrung haben und sich der möglichen Gefahren weniger bewusst sind. Hervorzuheben ist allerdings, dass auch bei jungen Erwachsenen die Mehrheit der Unfälle in die Freizeit fällt. Für die Ausübung gefährlicher Arbeiten ist für Jugendliche je nach Alter eine Bewilligung notwendig. Eine solche Bewilligung wird erteilt, wenn diese Arbeiten für die Berufsbildung notwendig sind. Mit der Herabsetzung des Schutzalters auf 18 Jahre werden volljährige Jugendliche auch ausserhalb der Lehre solche gefährliche Arbeiten verrichten können. Im Gesundheitsschutz und in der Unfallverhütung werden die bereits existierenden und auch auf Erwachsene ausgerichteten Schutzmassnahmen und Aufklärungsarbeiten entsprechend zu verstärken sein. Wie erwähnt, sind weitere Spezialvorschriften betreffend Gesundheits- und Unfallschutz für die jungen Erwachsenen hingegen nicht notwendig; vielmehr muss die Durchsetzung der bereits geltenden Bestimmungen sowohl bei den Erwachsenen als auch bei den jungen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer verstärkt werden, damit der Gesundheitsschutz verbessert wird und vorab die Unfallhäufigkeit im Beruf weiterhin rückläufig bleibt.

In Bezug auf die Herabsetzung des Schutzalters auf 18 Jahre kann geschlossen werden, dass der spezifische Jugendschutz bis 18 Jahre konsequent geregelt und durchgesetzt werden muss.

1.5 Rechtsvergleich und Verhältnis zum europäischen Recht

Das Schutzalter 18 entspricht der im internationalen Recht vorgesehenen Grenze des Schutzes der jugendlichen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Es wird insbesondere auf die Richtlinie 94/33/EG des Rates vom 22. Juni 1994 über den Jugendarbeitsschutz⁸, auf das Übereinkommen (Nr 138) über das Mindestalter für die Zulassung zur Beschäftigung der IAO sowie auf das Übereinkommen (Nr 182) über das Verbot und unverzügliche Massnahmen zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit der IAO verwiesen. Das Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes vom 20. November 1989⁹ sieht ebenfalls vor, dass das Kind bis zur Erreichung der Volljährigkeit vor wirtschaftlicher Ausbeutung bzw. vor Arbeit geschützt sein soll, die die Erziehung des Kindes behindern oder die Gesundheit des Kindes schädigen könnte.

2 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

Art. 29 Abs. 1

Dieser Artikel definiert zurzeit Arbeitnehmer beider Geschlechter bis zum vollendeten 19. Altersjahr und Lehrlinge bis zum vollendeten 20. Altersjahr als Jugendliche. Neu soll das Schutzalter sowohl für Lehrlinge als auch für jugendliche Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer auf 18 Jahre festgelegt werden. Jugendliche ab 18 Jahren,

⁸ Abl. Nr. L 216 vom 20. August 1994, S. 0012–0020
⁹ SR 0.107

die nicht in einer Lehre sind, können also unter den gleichen Voraussetzungen wie Erwachsene eingesetzt werden. Dies gilt auch für Lehrlinge ab 18 Jahren.

3 Auswirkungen

3.1 Auswirkungen auf den Bund

Die Revision von Artikel 29 ArG hat für den Bund keine finanziellen Auswirkungen.

3.2 Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden

Die Revision von Artikel 29 ArG hat für die Kantone und Gemeinden keine finanziellen Auswirkungen.

4 Legislaturplanung

Die Vorlage ist im Bericht des Bundesrates vom 25. Februar 2004 über die Legislaturplanung 2003–2007 angekündigt (BBL 2004 1194, Ziff. 1.2).

5 Rechtliche Grundlagen

Der Revisionsvorschlag betrifft eine Änderung einer bisherigen Vorschrift und stützt sich – wie letztere selbst – auf die im Ingress des Arbeitsgesetzes angegebenen Verfassungsbestimmungen.