

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 2. April 2014

426. Änderung des Arbeitszeitgesetzes (Vernehmlassung)

Mit Schreiben vom 22. Januar 2014 unterbreitete das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) die Vernehmlassungsvorlage zur Änderung des Bundesgesetzes über die Arbeit in Unternehmen des öffentlichen Verkehrs (Arbeitszeitgesetz, AZG; SR 822.21) zur Stellungnahme.

Das für die Arbeit im öffentlichen Verkehr massgebende AZG ist rund 40 Jahre alt. Es hat in verschiedenen Bereichen nicht mit der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung Schritt gehalten und vermag den heutigen Anforderungen im Betrieb des öffentlichen Verkehrs nicht mehr zu genügen. Die in Vernehmlassung gegebenen Änderungen wurden von einer tripartiten Kommission, bestehend aus Vertreterinnen und Vertretern der Arbeitnehmenden, der Unternehmen und des Bundesamtes für Verkehr (BAV), erarbeitet und entsprechen laut Angaben des UVEK weitgehend einem Konsens der betroffenen Stellen. Auch die vom Bundesrat aus Vertreterinnen und Vertretern der Sozialpartner eingesetzte ausserparlamentarische Arbeitszeitgesetzkommission hat die Grundsätze der Teilrevision gutgeheissen.

Die vorgeschlagenen Änderungen dienen im Wesentlichen der Klärung des Geltungsbereichs des Gesetzes, einer zeitgemässen Flexibilisierung der Höchstarbeitszeit, sinnvollen Pausenregelungen, der Festlegung von Ruhesonntagen, der Ausgestaltung der Dokumentation der Arbeitszeiten sowie der Regelung im Störfall.

Beim Geltungsbereich wird insbesondere die Unterstellung der Arbeitnehmenden im Verwaltungsdienst vereinheitlicht. Neu wird neben dem öffentlich-rechtlich angestellten Verwaltungspersonal auch das privatrechtlich angestellte Verwaltungspersonal vom Geltungsbereich des AZG ausgenommen. Zur Vereinheitlichung des Jugendarbeitsschutzes sollen Jugendliche allgemein vom AZG ausgenommen werden. Für Dritte wie beispielsweise Unternehmen, die Bautätigkeiten oder Sicherungen von Baustellen im Bahnbereich ausführen, werden klare Kriterien für die Unterstellung unter das AZG aufgestellt. Bei den Arbeitszeit- und Pausenregelungen sollen die sozioökonomischen Veränderungen berücksichtigt werden. Die Anpassungen sollen den wirtschaftlichen Personal-

einsatz verbessern und die Flexibilität der Unternehmen erhöhen, ohne das Schutzniveau der Arbeitnehmenden oder die Sicherheit im öffentlichen Verkehr zu beeinträchtigen.

Der Zürcher Verkehrsverbund ZVV hat verschiedene marktverantwortliche Verkehrsunternehmen (MVU) zur Stellungnahme eingeladen und die Meinung des nationalen Verbands öffentlicher Verkehrsunternehmen VöV eingeholt. Aufgrund einer Würdigung der Vernehmlassungsunterlagen und der Stellungnahmen kann den Stossrichtungen der Gesetzesänderung grundsätzlich zugestimmt werden. Als kritisch werden vor allem die Ruheschichten bei höherer Gewalt und Betriebsstörungen (Art. 8 nAZG) sowie die Neuregelung im Bereich des Jugendschutzes (Art. 16 nAZG) beurteilt.

Bei den Fällen von höherer Gewalt und bei Betriebsstörungen wird bemängelt, dass die bisherige Regelung auf Verordnungsstufe, wonach die Mindestruhezeit von neun Stunden bei höherer Gewalt und Betriebsstörungen unterschritten werden kann, ersatzlos aufgehoben werden soll. Ein Verzicht auf eine solche Regelung könne aber bei ausserordentlichen Ausnahmesituationen dazu führen, dass der öffentliche Verkehr nicht mehr oder nicht mehr mit der erforderlichen Qualität sichergestellt werden könne. Diese Vorbringen erscheinen angesichts der hohen und weiter wachsenden Komplexität des öffentlichen Verkehrs berechtigt.

Der Jugendarbeitsschutz wird im bestehenden Art. 16 AZG gewährleistet, der bestimmt, dass für Jugendliche die Sonderschutzvorschriften des Arbeitsgesetzes (SR 822.11) gelten. Gemäss Erläuterungen in der Vernehmlassung habe der Gesetzgeber mit dieser 2010 eingefügten Bestimmung den Stellenwert des Jugendarbeitsschutzes hervorheben wollen. Dieser sei stärker zu gewichten als die Interessen der Unternehmen. Die Verweisung auf das Arbeitsgesetz habe in der Praxis aber zu Vollzugsschwierigkeiten geführt, weil zwei verschiedene arbeitsrechtliche Welten verbunden würden. Um einen einheitlicheren Jugendschutz zu gewährleisten, soll neu in Art. 2 Abs. 6 AZG ausdrücklich festgehalten werden, dass das Gesetz auf Arbeitnehmende unter 18 Jahren (Jugendliche) nicht anwendbar sei und diese dem Arbeitsgesetz unterstellt seien.

Die praktische Auswirkung davon ist, dass jugendliche Arbeitnehmende im öffentlichen Verkehr nicht mehr wie das übrige Personal der Aufsicht des BAV unterstehen, sondern neu dem Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), das die Oberaufsicht über den Vollzug des Arbeitsgesetzes ausübt.

Vonseiten der Branche wird eingewendet, dass diese Bestimmung nicht die Haltung von Gewerkschaften und Unternehmen widerspiegle. Der Jugendarbeitsschutz sei mit der bisherigen Bestimmung bereits gewährleistet. Es werde bezweifelt, dass eine Unterstellung unter die Aufsicht des SECO die Vereinheitlichung des Jugendschutzes verbessere, zumal der Vollzug des Arbeitsgesetzes schon heute den Kantonen obliege und damit bereits eine Vielfalt von Zuständigkeiten bestehe. Demgegenüber würde die bisherige Lösung mit der Aufsicht beim BAV dafür sorgen, dass der Jugendarbeitsschutz gewährleistet und im öffentlichen Verkehr einheitlich angewendet werde. Die Branche werde deshalb in diesem Sinne Stellung nehmen.

Eine abschliessende Würdigung der unterschiedlichen Standpunkte lässt sich aufgrund der vorliegenden Informationen nicht vornehmen. In der Stellungnahme kann aber darauf hingewiesen werden, dass das Ziel einer Vereinheitlichung des Jugendarbeitsschutzes befürwortet wird, dass aber hinsichtlich der zuständigen Aufsichtsbehörde einem Verzicht auf die vorgeschlagene Änderung nichts entgegenstehe.

Finanzielle Auswirkungen der Änderungen des AZG können sich insbesondere aus der Erhöhung des Ruhetagsanspruchs von 62 auf 63 Ruhetage ergeben (Art. 10 Abs. 1 nAZG). Damit wird der Nationalfeiertag auch im AZG als Ruhetag festgeschrieben. Die finanziellen Konsequenzen dürften sich im ZVV auf wenige hunderttausend Franken beschränken, weil verschiedene und insbesondere grosse Unternehmen im ZVV diese Regelung schon heute umsetzen. Die Neuregelung ist deshalb zu unterstützen, zumal sie auch der Vereinheitlichung dient. Weitere Kostensteigerungen sind durch die teilweise Unterstellung von Dritten, insbesondere von Gleisbauunternehmen, unter das AZG zu erwarten, doch werden die Auswirkungen als bescheiden eingestuft. Insgesamt ist davon auszugehen, dass die durch Änderungen in anderen Bestimmungen des AZG gewonnene Flexibilität der Unternehmen zu Effizienzsteigerungen führt, wodurch Mehrkosten abgedeckt oder aufgefangen werden könnten. Noch unklar sind allerdings die Auswirkungen der neuen Pausenregelungen, weil deren konkrete Ausgestaltung erst auf Verordnungsstufe festgelegt wird (Art. 7 Abs. 2 nAZG). Dank dieser Delegation kann laut den Erläuterungen des UVEK dem Bedürfnis der Unternehmen nach einfacherer Anpassung an künftige Veränderungen in der Arbeitswelt entsprochen werden. Dieses Anliegen ist nachvollziehbar. Einzelne Verkehrsunternehmen weisen in diesem Zusammenhang darauf hin,

dass mit derselben Begründung auch die detaillierte Regelung betreffend Pausen und Arbeitsunterbrechungen bei einer Dienstschicht von mehr als neun Stunden (Art. 7 Abs. 5 nAZG) auf Verordnungsstufe zu regeln sei. Auch dieses Anliegen ist nachvollziehbar.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Teilrevision unterstützt und sich die Stellungnahme deshalb auf einige wenige Punkte beschränken kann.

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (Zustelladresse: Bundesamt für Verkehr, Abteilung Politik, 3003 Bern):

Mit Schreiben vom 22. Januar 2014 haben Sie uns die Vernehmlassungsvorlage zur Änderung des Bundesgesetzes über die Arbeit in Unternehmen des öffentlichen Verkehrs (Arbeitszeitgesetz, AZG; SR 822.21) zur Vernehmlassung unterbreitet. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussern uns wie folgt:

Die vorgeschlagenen Änderungen des AZG wurden unter Beizug der Sozialpartner im öffentlichen Verkehr sowie des zuständigen Bundesamtes für Verkehr (BAV) erarbeitet. Die Änderungen dienen im Wesentlichen der Klärung des Geltungsbereichs des Gesetzes und einer Anpassung an die heutigen Gegebenheiten. Diese Anpassungen sollen den wirtschaftlichen Personaleinsatz und die Flexibilität der Unternehmen verbessern, ohne das Schutzniveau der Arbeitnehmenden oder die Sicherheit im öffentlichen Verkehr zu beeinträchtigen.

Die Änderungen des AZG werden grundsätzlich unterstützt. Die weitere Stellungnahme beschränkt sich auf einige wenige Punkte, bei denen Klärungsbedarf besteht.

Art. 2 Abs. 6 nAZG bestimmt, dass das Gesetz nicht auf Arbeitnehmende unter 18 Jahren anwendbar ist. Diese sind dem Arbeitsgesetz vom 13. März 1964 unterstellt. Der zweite Satz entspricht im Wesentlichen dem bisherigen Art. 16 AZG. Ziel der neuen Bestimmung ist die Vereinheitlichung des Jugendarbeitsschutzes. Deshalb soll anstelle des BAV neu das SECO, das die Oberaufsicht über die Einhaltung des Arbeitsgesetzes innehat, auch die Aufsicht über die Einhaltung des Jugendarbeitsschutzes im öffentlichen Verkehr ausüben. Zuständig für den Vollzug des Arbeitsgesetzes sind jedoch hauptsächlich die Kantone.

Das Ziel einer Vereinheitlichung des Jugendarbeitsschutzes wird befürwortet. Es stellt sich aber die Frage, ob die Vereinheitlichung des Jugendarbeitsschutzes im öffentlichen Verkehr besser gewährleistet werden kann, wenn das mit dem spezialisierten AZG vertraute BAV oder das mit der Oberaufsicht über das Arbeitsgesetz und den kantonalen Vollzug betraute SECO als Aufsichtsbehörde amtiert. Wesentlich ist, dass der Jugendarbeitsschutz gewährleistet ist. Das könnte auch weiterhin mit dem bestehenden Art. 16 AZG und der Aufsicht durch das BAV sichergestellt werden. Einem allfälligen Verzicht auf die Änderung (Beibehaltung von Art. 16 AZG) und dem BAV als Aufsichtsbehörde steht somit nichts entgegen.

Art. 7 Abs. 2 und 3 nAZG lösen die bisherigen gesetzlichen Formulierungen ab, mit denen die Pausenregelungen detailliert umschrieben wurden. Neu soll auf Gesetzesstufe nur noch die Grundlage geschaffen werden, damit die Einzelheiten auf Verordnungsebene flexibler geregelt und an Veränderungen einfacher angepasst werden können. Dieses Vorgehen ist stufengerecht. Bei der Umsetzung auf Verordnungsebene ist allerdings darauf zu achten, dass durch die Flexibilisierung gegenüber der heutigen Lösung möglichst keine Mehrkosten entstehen.

Art. 7 Abs. 5 nAZG ermöglicht es, im gleichen Dienst Pausen und Arbeitsunterbrechungen zu gewähren. Das ist zu begrüßen, weil es die Dienstplanung der Unternehmen erleichtert. Allerdings sollte analog zur Lösung in Art. 7 Abs. 3 nAZG auf Gesetzesstufe nur der Grundsatz festgeschrieben werden. Die Einzelheiten wären in der Verordnung zu regeln.

Art. 8 nAZG regelt die Ruheschichten, wobei die Wirkungen der bisherigen Bestimmungen gemäss den Erläuterungen des UVEK unverändert bleiben. Branchenvertreterinnen und -vertreter weisen darauf hin, dass im Zuge der Änderungen der heutige Art. 12 Abs. 5 der Verordnung zum AZG (AZGV; SR 822.211) aufgehoben werden soll. Gemäss dieser Bestimmung ist es heute möglich, die Mindestruheschicht bei zwingenden Gründen wie höherer Gewalt oder Betriebsstörungen zu unterschreiten, wobei ein Ausgleich innerhalb der folgenden drei Ruheschichten zu gewährleisten ist. Ein Verzicht auf diese Verordnungsbestimmung kann bei ausserordentlichen Ausnahmesituationen dazu führen, dass der öffentliche Verkehr nicht mehr oder nicht mehr mit der erforderlichen Qualität sichergestellt wird. Angesichts der hohen und ständig wachsenden Komplexität des öffentlichen Verkehrs ist es angezeigt, die bisherige Flexibilität zumindest beizubehalten. Um dies sicherzustellen, ist auf Gesetzesstufe eine entsprechende Grundlage zu schaffen.

Antrag zu Art. 8 nAZG:

(Abs. 1 und 2 unverändert)

Abs. 2^{bis} (neu): Die Verordnung regelt die Voraussetzungen, unter denen eine Unterschreitung der Mindestruheschicht bei Vorliegen zwingender Gründe wie höherer Gewalt oder Betriebsstörungen beim eigenen oder bei einem anderen Transportunternehmen erfolgen kann.

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



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi