

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 7. Juli 2021

754. Änderung der Verordnung 1 zum Arbeitsgesetz und der Verordnung 2 zum Arbeitsgesetz (Vernehmlassung)

Mit Schreiben vom 29. März 2021 unterbreitete das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung die Änderung der Verordnungen 1 und 2 zum Arbeitsgesetz (ArGV 1, SR 822.111, und ArGV 2, SR 822.112) zur Vernehmlassung.

Das Hauptanliegen der Revision ist die Klärung und Vereinfachung der Bestimmungen im Bereich der Nacht- und Sonntagsarbeit für die betroffenen Betriebe und Arbeitnehmenden sowie die Anpassung der gesetzlichen Bestimmungen an die Praxis und an die Entwicklungen in der Gesellschaft.

Die Revision der ArGV 1 betrifft Bestimmungen zur Nacht- und Sonntagsarbeit und bezweckt insbesondere eine Klärung der Kompetenzverteilung zwischen den Kantonen und dem Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) betreffend die Erteilung der Arbeitszeitbewilligungen. Nacht- und Sonntagsarbeit sind grundsätzlich verboten, aber ausnahmsweise bewilligungsfähig: Mit Art. 27 Abs. 1 und 2 E-ArGV 1 soll das Bewilligungskriterium des «Dringenden Bedürfnisses» und mit Art. 28 E-ArGV 1 dasjenige der «Unentbehrlichkeit» ergänzt werden. Art. 31 Abs. 4 E-ArGV 1 ergänzt im Interesse des Gesundheitsschutzes der Arbeitnehmenden den «Zeitzuschlag bei Nachtarbeit». Die Vermutung der Unentbehrlichkeit von dauernder oder regelmässig wiederkehrender Nacht- oder Sonntagsarbeit gilt für die im Anhang zur E-ArGV 1 aufgeführten Arbeitsverfahren sowie für die untrennbar damit verbundenen Verfahren.

Während dauernde oder regelmässig wiederkehrende Nacht- und Sonntagsarbeit in die Bewilligungszuständigkeit des SECO fällt, sind für die Bewilligung vorübergehender Nacht- und Sonntagsarbeit die kantonalen Behörden zuständig. Mit Art. 40 E-ArGV 1 werden diese Kriterien genauer definiert. Art. 41 E-ArGV 1 ergänzt die gegenüber Kantonen und Bund zu erfüllenden Bedingungen für die Einreichung eines Gesuchs für eine Arbeitszeitbewilligung.

Die Revision der ArGV 2 betrifft Bestimmungen zur Nacht- und Sonntagsarbeit für bestimmte Arten von Betrieben und Arbeitnehmenden. Mit der Anpassung von Art. 12 E-ArGV 2 wird eine einheitliche Anwendung der Regeln betreffend freie Sonntage sichergestellt. Art. 27 E-ArGV 2 ergänzt die zulässigen Arbeitszeiten von Bäckereien, Konditoreien und Confiserien, Art. 43 E-ArGV 2 diejenige an Veranstaltungen.

Der Anwendungsbereich von Art. 48 E-ArGV 2 wird von «Bau- und Unterhaltsbetriebe für Eisenbahnanlagen, die ausschliesslich an Anlagen des Eisenbahnnetzes tätig werden dürfen», auf das gesamte öffentliche Verkehrsnetz sowie auf die Arbeiten in der Nähe von Gleisen erweitert. Art. 51 E-ArGV 2 bezweckt eine vereinfachte und vereinheitlichte Anwendung der Regeln betreffend Nacht- bzw. Sonntagsarbeit für das Personal von Reinigungsbetrieben. Art. 51a E-ArGV 2 zielt darauf ab, diejenigen Situationen abzudecken, bei denen Instandhaltungsarbeiten zwingend in der Nacht oder an Sonntagen durchgeführt werden müssen, um im öffentlichen Interesse die Aufrechterhaltung der Tätigkeiten von den Betrieben, in denen sie vorgenommen werden, sicherstellen zu können.

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 abas@seco.admin.ch):

Sie haben uns mit Schreiben vom 29. März 2021 die Änderung der Verordnungen 1 und 2 zum Arbeitsgesetz (ArGV 1, SR 822.111, und ArGV 2, SR 822.112) zur Vernehmlassung unterbreitet. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussern uns wie folgt:

1. Änderung der ArGV 1

Zu Art. 40 E-ArGV 1

Für die Erteilung von Bewilligungen für Nacht- und Sonntagsarbeit ist das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) zuständig, wenn die in Art. 40 ArGV 1 genannten Zeitspannen überschritten werden. Mit Art. 40 E-ArGV 1 sollen diese Zeitspannen und damit auch die Bewilligungszuständigkeit der Kantonalen Arbeitsinspektorate (KAI) deutlich ausgeweitet werden. Da nur in seltenen Ausnahmefällen vom einmaligen Charakter einer Arbeitszeitbewilligung (bei Anwendbarkeit grosszügiger Zeiträumen) auszugehen ist, hätte die vorgeschlagene Änderung eine Ausweitung der für die Zuordnung der Bewilligungszuständigkeit ausschlaggebenden Zeitspannen bei der Nachtarbeit von drei Monaten pro Kalenderjahr auf zwölf Monate und bei der Sonn- und Feiertagsarbeit eine starke Erhöhung von sechs Sonn- und Feiertagen pro Kalenderjahr auf höchstens 53 Sonn- und neun Feiertage (vgl. Art. 20a Abs. 1 ArG) zur Folge.

Sodann ist Art. 40 Abs. 2 Bst. b E-ArGV 1 unklar formuliert: Eine Zuständigkeit des SECO ergibt sich, wenn die Arbeit in regelmässigen Einsätzen geleistet wird, die sich während «mehreren Kalenderjahren» aus dem «gleichen Grund» wiederholen. Diese beiden Begriffe sind stark auslegungsbedürftig. Es bleibt unklar, ob die Bedingung erfüllt ist, wenn die Arbeiten unter die gleiche Variante des dringenden Bedürfnisses (gemäss Art. 27 Abs. 1 Bst. b E-ArGV 1) fallen, oder ob es sich um die gleichen Arbeiten am selben Arbeitsort handeln muss.

Die genannten Änderungen würden zu einer Verschiebung der Bewilligungszuständigkeit vom SECO zu den KAI führen. Diese starke Ausdehnung der kantonalen Bewilligungszuständigkeit hätte für die KAI erhebliche Konsequenzen: Die KAI müssten ihre personellen Mittel zur Bewältigung der zusätzlichen Nacht- und Sonntagsarbeitsgesuche spürbar erhöhen. Die derzeitige Kompetenzordnung hat seit über 20 Jahren Bestand und würde mit der beabsichtigten Anpassung ohne ersichtlichen Grund geändert.

Die Aufgabe der bewährten Zuständigkeitsaufteilung hätte zudem zur Folge, dass wegen der fehlenden Klarheit der neuen Bestimmungen für die Betriebe die Ermittlung der zuständigen Bewilligungsbehörde erschwert würde. Dieser Umstand führte bei den KAI zu einer starken Zunahme von – komplexeren – Zuständigkeitsfragen und entsprechendem Mehraufwand. Gleichzeitig hätte dies für in verschiedenen Kantonen tätige Betriebe zur Folge, dass sie mit unterschiedlichen Zuständigkeiten und damit auch Bewilligungspraxen konfrontiert würden.

Zu Art. 41 E-ArGV 1

Wir erachten die in Art. 41 E-ArGV 1 vorgeschlagenen Fristen aus mehreren Gründen nicht für sachgerecht. Im Kanton Zürich werden derzeit erfahrungsgemäss rund 30% der Bewilligungsgesuche für vorübergehende Nacht- oder Sonntagsarbeit mit einer Vorlaufzeit von weniger als einer Woche, wie sie mit Art. 41 Abs. 1 Bst. a E-ArGV 1 eingeführt werden soll, eingereicht. Wenn fortan bei rund jedem dritten Gesuch zusätzlich die Gründe für die verspätete Einreichung abgeklärt und beurteilt werden müssten, führte Art. 41 Abs. 1 E-ArGV 1 zu einem deutlich erhöhten Aufwand bei den KAI. Zudem fällt auf, dass die Möglichkeit der KAI, ein weniger als eine Woche im Voraus eingereichtes Gesuch bei ausreichender Begründung gleichwohl zu behandeln, zwar im Erläuternden Bericht erwähnt, jedoch im Verordnungsentwurf nicht genannt wird.

Die vorgesehene Vorlaufzeit von einer Woche für vorübergehende Nacht- oder Sonntagsarbeit erscheint auch mit Blick auf die achtwöchige Vorlaufzeit, mit welcher gemäss Art. 41 Abs. 1 Bst. b E-ArGV 1 Gesuche für dauernde und regelmässig wiederkehrende Nacht- oder Sonntags-

arbeit beim SECO einzureichen sind, als unverhältnismässig. Eine achtwöchige Vorlaufzeit ist mit Blick auf die wirtschaftlichen Begebenheiten überdies realitätsfern und kundenunfreundlich. Zudem wären die Betriebe mit zusätzlichem administrativem Aufwand konfrontiert, da sie Gesuche für eine Ausnahme- bzw. Übergangsbewilligung (bei Arbeitsbeginn in weniger als acht Wochen) begründen müssten. Im Weiteren würden die neu erforderliche materielle Prüfung und Erstellung von Übergangsbewilligungen die KAI zusätzlich belasten.

Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass die Einführung fixer Fristen in Art. 41 Abs. 1 E-ArGV 1 einzig mit der erleichterten Wahrnehmung des Beschwerderechts durch die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände gemäss Art. 58 des Arbeitsgesetzes (ArG, SR 822.11) begründet wird. Eine Korrelation zwischen fixen Fristen zur Einreichung des Gesuchs und des gesetzlich verankerten Beschwerderechts ist nicht ersichtlich.

2. Änderung der ArGV 2

Vorbemerkungen zu Art. 48, 51 und 51a E-ArGV 2

Es ist fraglich, ob diese drei Bestimmungen bei den betroffenen Betrieben tatsächlich die gewünschte Entlastung gemäss Ziff. 5.2 des Erläuternden Berichts bewirken. Anstatt ein Bewilligungsgesuch einzureichen, müssen die betroffenen Betriebe gemäss Ziff. 4.4 ff. des Erläuternden Berichts neu bei den Auftraggebenden den Nachweis in Form einer «schriftlichen und dokumentierten Begründung» verlangen, dass Nacht- oder Sonntagsarbeit notwendig ist, und diesen im Falle einer Kontrolle vorlegen. Dabei fällt auf, dass diese Pflicht zwar im Erläuternden Bericht erwähnt, aber nicht im Verordnungsentwurf verankert wird. Soll das Ziel die Entlastung der Betriebe sein, ist auf diese Dokumentationspflicht zu verzichten.

Zu Art. 48 E-ArGV 2

Die wesentliche Änderung dieser Bestimmung bezieht sich auf die Ausdehnung des betrieblichen Anwendungsbereichs. Waren bisher einzig Arbeiten an Eisenbahnanlagen bewilligungsbefreit, fallen neu auch Trolleybus- und Seilbahnanlagen darunter. Wie aufgrund des Vergleichs der Streckennetze zu erwarten ist und die Erfahrung zeigt, fällt diese Ausdehnung des Anwendungsbereichs kaum ins Gewicht: In der Vergangenheit wurden im Kanton Zürich nur sehr vereinzelt Bewilligungsgesuche gestellt, welche durch diese Revision entfallen würden.

Zu Art. 51 E-ArGV 2

Diese Revision ist zu begrüssen, da sie die Arbeit der Betriebe und der KAI stark erleichtert. Heute führt diese Bestimmung hinsichtlich der Bewilligungspflicht bisweilen zu schwer nachvollziehbaren Ergebnissen. Da aufgrund der Nichtanwendbarkeit des ArG auf den Einsatzbetrieb trotz Art. 51 ArGV 2 auszustellende Arbeitszeitbewilligungen zumeist in quantitativer Hinsicht die kantonale Bewilligungszuständigkeit übertrifft, führt die aufgrund der Revision erwartete Abnahme der Anzahl Bewilligungsgesuche lediglich zu einer geringen Entlastung der KAI.

Zu Art. 51a E-ArGV 2

Art. 51a Bst. b E-ArGV 2 betrifft Instandhaltungsarbeiten, die in Betrieben ausgeführt werden, deren Dienstleistungen aufgrund des öffentlichen Interesses an sieben Tagen in der Woche während 24 Stunden aufrechtzuerhalten sind. Eine Nennung dieser Betriebe findet sich einzig im Erläuternden Bericht, wobei es sich ausschliesslich um ArGV-2-Betriebe handelt. Vor dem Hintergrund, dass diese bereits von Art. 51a Bst. a E-ArGV 2 erfasst sind, stellt sich die Frage, ob Art. 51a Bst. b E-ArGV 2 überhaupt eine eigenständige Bedeutung zukommt. Auch von dieser neu eingeführten Bestimmung ist somit keine wesentliche Entlastung der KAI zu erwarten. Viele dieser Betriebe dürften bisher über (Pikett-)Bewilligungen des SECO verfügen.

3. Fazit und Antrag

Aus den Ausführungen ergibt sich, dass die in Ziff. 5 des Erläuternden Berichts getroffene Annahme, wonach die Revision für Bund und Kantone «keine finanziellen oder personellen Auswirkungen» hätte, nicht zutreffend ist. Zudem kann eine Entlastung aufgrund einer «Reduktion der zu erteilenden Bewilligungen» – wenn überhaupt – höchstens in marginalem Ausmass erwartet werden. Ebenso wenig ist die Annahme nachvollziehbar, wonach die Revision für die Betriebe und Arbeitnehmenden «Klarheit und Vereinfachung» sowie für die Betriebe «keine zusätzlichen Kosten» bringe.

Die vorgeschlagene Revision der ArGV 1 und 2 würde im Gegenteil insgesamt zu einer erheblichen Mehrbelastung der KAI führen. Das langjährige Gleichgewicht in der Zuständigkeitsordnung würde ohne Not geändert. Wir lehnen daher die Änderungen von Art. 40 und 41 ArGV 1 ab und beantragen, auf eine Revision dieser Bestimmungen zu verzichten. Den weiteren angepassten bzw. neu einzuführenden Verordnungsbestimmungen kann vorbehältlich der vorstehenden Ausführungen zugestimmt werden.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Regierungsrates, die Baudirektion
sowie an die Volkswirtschaftsdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli