



Bern, 29. August 2018

Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 16.3351 (KVF-SR)

Touristische Transportunternehmen vom Gel-
tungsbereich des Arbeitszeitgesetzes ausneh-
men

Inhaltsverzeichnis

1	Auftrag	3
2	Rechtlicher Rahmen	4
3	Geltendes Recht	4
4	Revision des AZG	5
5	Revision der AZG-Verordnung	5
6	Offene Punkte	7
7	Fazit	7

1 Auftrag

Die Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Ständerates (KVF-SR) hat am 12. Mai 2016 dem Bundesrat ein Postulat mit folgendem Wortlaut überwiesen:

„Der Bundesrat wird beauftragt, einen Bericht zu erarbeiten, der die Möglichkeiten zur Enthebung vom Geltungsbereich des Arbeitszeitgesetzes für touristische Transportunternehmen aufzeigt.“

Der Urheber des Postulats, Ständerat Hans Wicki (NW), begründete dieses im Rat für die Kommission mit folgenden Argumenten:

Der Ständerat hat in der Sommersession das Arbeitszeitgesetz beraten. Das Gesetz konnte damals in beiden Kammern verabschiedet werden. Bald wird auch die Referendumsfrist ablaufen. Anlässlich der Diskussion in der KVF über das revidierte Arbeitszeitgesetz stellte sich auch die Frage des inhaltlichen Geltungsbereichs des Gesetzes. Das heutige Arbeitszeitgesetz kommt für alle Transportarten des öffentlichen Verkehrs zur Anwendung. Der Geltungsbereich ist also sehr weit. Die Bestimmungen des Arbeitszeitgesetzes sollten anwendbar und geeignet sein sowohl für Eisenbahnen als auch für Schiffe, für die städtischen Verkehrsbetriebe, für Überlandbusse, aber auch für die Seilbahnen.

Die verschiedenen Interessen sind nur schwer unter einen Hut zu bringen. Nicht alle Sparten des öffentlichen Verkehrs sind im Betrieb gleich starr oder flexibel. Während der Betrieb der klassischen Eisenbahn, namentlich im Personenverkehr, über Jahre gut planbar ist, ist dies bei den Seilbahnen anders. Einerseits kennen fast alle Bergbahnen den Saisonbetrieb, mit einer oder zwei Saisons. Es gilt, jahreszeitliche Spitzen und Tiefen zu planen und zu überwinden. Zudem sind wegen des Wetters die täglichen Einsätze nur schwer planbar. Wenn es bei klassischen Winterbetriebe keinen Schnee hat, sind viel weniger Mitarbeiter notwendig. Wenn es hingegen viel schneit bzw. auch die Bedingungen für die technische Beschneigung ideal sind, sind sehr viele Mitarbeitende notwendig, die kurzfristig aufgeboden werden und möglichst lange arbeiten können sollten. Das Arbeitszeitgesetz ist für diese touristischen Betriebe nur teilweise geeignet. Die touristischen Betriebe brauchen bezüglich der Arbeitszeiten mehr Flexibilität. Aus diesem Grund wurde in der vorberatenden Kommission zum Arbeitszeitgesetz diskutiert, wie der touristische Verkehr sinnvoll entlastet werden könnte. Ein möglicher Weg sind Erleichterungen, spezifische Ausnahmen im Arbeitszeitgesetz oder die Enthebung vom Geltungsbereich des Gesetzes für gewisse touristische Unternehmen.

Weiter sind die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen zu berücksichtigen. Bei den Bergbahnen sind die Erträge seit mehreren Jahren rückläufig. Deshalb sind Entlastungen für den alpinen Tourismus zu prüfen und umzusetzen. Das Arbeitszeitgesetz für touristische Betriebe flexibel anzuwenden oder touristische Unternehmen vom Geltungsbereich des Arbeitszeitgesetzes zu entheben, ist eine zu prüfende Massnahme.

2 Rechtlicher Rahmen

Für alle öffentlichen und privaten Betriebe gilt das Bundesgesetz über die Arbeiten in Industrie, Gewerbe und Handel (Arbeitsgesetz [ArG]; SR 822.11) vom 13. März 1964. Es wird durch zahlreiche Verordnungen ergänzt. Verschiedene Bereiche und Personengruppen sind vom Geltungsbereich ausgenommen (Art. 2 und 3 ArG), müssen aber die Gesundheitsschutzvorschriften des Gesetzes einhalten (Art. 3a ArG). Der Bund bzw. das Staatssekretariat für Wirtschaft SECO übt die Oberaufsicht über den Vollzug aus, der Vollzug selber liegt bei den Kantonen (Art. 41 und 42 ArG).

Eine Spezialregelung kennen die konzessionierten Transportunternehmungen: Für diese gilt das Bundesgesetz über die Arbeit in Unternehmen des öffentlichen Verkehrs (Arbeitszeitgesetz [AZG]; SR 822.21) vom 8. Oktober 1971. Die näheren Einzelheiten sind in der zugehörigen Verordnung (AZGV; SR 822.211) vom 26. Januar 1972 geregelt. Bezüglich Ausgewogenheit der Arbeitnehmer- und -geberinteressen ergeben sich im AZG keine wesentlichen Unterschiede zum ArG. Als dritter zentraler Aspekt kommen aber die hohen Sicherheitsanforderungen im öffentlichen Verkehr hinzu. Weiter müssen die Transportunternehmen rund um die Uhr betrieben werden können. Das AZG stellt sicher, dass die öV-Unternehmen ihren Betrieb wirtschaftlich und dennoch sicher abwickeln können, und dass die Gesundheit und die Ruheansprüche des Personals geschützt bleiben.

Die Unterschiede zwischen ArG und AZG beschränken sich auf wenige Punkte. Das ArG regelt im Wesentlichen die zulässige wöchentliche Höchstarbeitszeit (und die Ausnahmen), während im System des AZG ein Ausgleich über einen längeren Zeitraum angestrebt wird. Dies erlaubt höhere Belastungen an einzelnen Tagen und Wochen, und erfordert dafür weniger Ausnahmen.

Beide Regelungen haben sich für ihre jeweiligen Bereiche bewährt. Die differenzierte, bedarfsgerechte Ausgestaltung ist jedoch mit einem administrativen Aufwand verbunden. Dieser schlägt bei kleineren Unternehmen tendenziell mehr zu Buche als bei grösseren. Dies gilt sowohl im ArG- wie im AZG-Bereich.

3 Geltendes Recht

Das AZG wurde mehrfach revidiert. Meist handelte es sich um geringfügige Anpassungen im Zusammenhang mit Änderungen im Eisenbahn- und Personenbeförderungsrecht (Änderung von Begriffen, Vereinheitlichung etc.).

Die letzte Teilrevision fand im Jahre 2016 statt. Das Parlament hat am 17. Juni 2016 die Teilrevision des AZG einstimmig beschlossen. Ein wesentlicher Teil der Teilrevision betrifft den Anwendungsbereich des Gesetzes. In Zukunft wird das Gesetz nach Artikel 2 Absatz 4 AZG generell «auf Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Verwaltungsdienst» nicht mehr anwendbar sein. Diese Personalgruppe wird neu gesamthaft unter das Arbeitsgesetz (ArG) und dessen Verordnungen fallen. Die zuständigen Stellen für den Vollzug werden neu das kantonale Arbeitsinspektorat und für die SBB die Eidgenössische Arbeitsinspektion (SECO) sein.

Die Änderungen der Bestimmungen über das Verwaltungspersonal sind am 1. Januar 2018 in Kraft getreten.

Häufiger und inhaltlich weitergehend angepasst wurde die AZGV. Dies führte im Laufe der Jahre zu gewissen Divergenzen zwischen Gesetz und Verordnung.

4 Revision des AZG

Die gesellschaftlichen Verhältnisse haben sich in den letzten Jahrzehnten stark gewandelt. Auszumachen ist unter anderem ein Trend in Richtung «24-Stunden-Gesellschaft» mit längeren Öffnungs- und Betriebszeiten in vielen Bereichen und zunehmender Liberalisierung. Auch der öffentliche Verkehr ist davon betroffen. Gleichwohl sind die Interessen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu wahren, namentlich ist ihrer Gesundheit Sorge zu tragen.

Eine Revision des AZG wurde deshalb unumgänglich. Mit der Botschaft vom 13. Mai 2015 hat der Bundesrat seine Vorschläge zur Teilrevision erläutert. Das Parlament ist den Vorschlägen des Bundesrates weitgehend gefolgt und hat nur geringfügig Anpassungen vorgenommen. Die Teilrevision des AZG wurde von den Räten am 17. Juni 2016 einstimmig angenommen.

5 Revision der AZG-Verordnung

Nach der AZG-Teilrevision ging es darum, die notwendigen Anpassungen auf Verordnungsebene vorzunehmen. Weil in der AZGV sehr viele Bestimmungen betroffen waren und die AZGB im Laufe der Zeit durch diverse Revisionen immer unübersichtlicher wurde, hat sich der Bundesrat zu einer Totalrevision entschlossen.

Die Grundsätze des Revisionsentwurfes wurden im Rahmen einer tripartiten Kommission erarbeitet, die aus je vier Vertreterinnen und Vertretern der Unternehmen und der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie einer Delegation des Bundesamts für Verkehr (BAV) bestand. Zusätzlich wurden weitere Vertreterinnen und Vertreter für spezifische Fragestellungen herangezogen. So zum Beispiel für sämtliche Bestimmungen der touristischen Branchen Schifffahrt und Seilbahnen. Die Hauptpunkte der Revision sind die Anpassungen an das teilrevidierte Gesetz, Anpassungen an die gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung und die Ausnahmebestimmungen für besondere Verhältnisse.

In der ganzen Verordnung hat man Flexibilisierungen der Arbeits- und Ruhezeitbestimmungen vorgenommen. Dabei wurde der Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer berücksichtigt. Damit ist eine Grundlage für zeitgemässe Anstellungsbedingungen vorhanden. Als Beispiel können hier die geänderten Pausenregelungen genannt werden.

In Bezug auf die touristischen Unternehmen wurden die bereits bestehenden Ausnahmebestimmungen gänzlich überarbeitet. Es wurden auch neue Bestimmungen aufgenommen. Zum Beispiel Pausenbestimmungen für verkehrsschwache Tage in der Seilbahnbranche. Neu ist ein flexiblerer Einsatz an Sonntagen möglich. Dies war ein grosses Bedürfnis der Branche.

Auch für die technische Beschneidung und Pistenpräparation sind neu Ausnahmebestimmungen vorgesehen. Für Schifffahrtsunternehmen und Zahnradbahnen sind vergleichbare Ausnahmebestimmungen geplant.

Das Postulat verlangt, dass jahreszeitliche Spitzen und Tiefen abgedeckt werden können, sowie möglichst lange Arbeitszeiten zulässig sind. Das AZG als Spezialgesetz ist auf diese Bedürfnisse zugeschnitten. Im Vergleich zum ArG erlaubt das AZG z.B. mehr als doppelt so viele Arbeitstage am Stück. Ausserdem kann im touristischen Bereich saisonweise bis zu 72 Stunden pro Woche gearbeitet werden. In der Nebensaison können diese Arbeitszeiten kompensiert werden. In den Vorarbeiten zur Totalrevision hat sich die Branche dahingehend geäussert, dass in der Praxis keine weiteren Ausnahmen nötig sind, um Spitzen und Tiefen abzudecken. Bereits bis anhin und auch zukünftig können Seil- und Zahnradbahnen sowie Schifffahrtsunternehmen für bis zu 8 Tage jährlich zusätzliche Ausnahmen beantragen. So können zum Beispiel auch Grossanlässe gesetzeskonform durchgeführt werden.

Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 16.3351 (KVF-SR)

Administrative Erleichterungen wurden ebenfalls vorgenommen. So macht der Gesetzgeber keine Vorgaben, wie ein Dienstplan und eine Diensterteilung im Detail auszusehen haben. Die Beilagen A bis C der Verordnung wurden ersatzlos gestrichen. Grafische Dienstpläne sind nicht mehr in jedem Fall vorgesehen.¹

Angesichts der Tragweite der Totalrevision der AZGV ging diese in Anwendung von Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe e des Vernehmlassungsgesetzes (SR 172.061) in die Vernehmlassung. Diese wurde am 15. Januar 2018 abgeschlossen. Sie ergab im Wesentlichen folgendes Bild:

Es wurden 227 Adressaten direkt zur Vernehmlassung eingeladen, darunter 20 Schifffahrtsunternehmen, 23 Seilbahnunternehmen, der Verband Seilbahnen Schweiz (SBS), der Verband öffentlicher Verkehr (VöV) sowie weitere Verbände der touristischen Branchen. Die Vernehmlassungsunterlagen wurden ausserdem publiziert.

Insgesamt sind 79 Stellungnahmen eingegangen. Dabei wurden 333 einzelne Begehren vorgebracht. Die Mehrheit begrüsst die vorgeschlagenen Änderungen. Alle Ergebnisse sind dem Vernehmlassungsbericht vom März 2018 (Beilage) zu entnehmen.

Es ist keine Stellungnahme eines touristischen Schifffahrts- oder Seilbahnunternehmens eingegangen. Der Bundesrat geht davon aus, dass die Interessen über die Verbände wahrgenommen wurden. Die Stellungnahmen der Verbände (z.B. SBS, VöV, Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete) unterstützen die vorgeschlagenen Änderungen und fordern keine weiteren Ausnahmebestimmungen oder Erleichterungen für die touristischen Unternehmen.

¹ In den Erläuterungen zur Totalrevision AZGV wird auf sämtliche Anpassungen eingegangen: <https://www.ad-min.ch/ch/d/gg/pc/ind2017.html#UVEK>

6 Offene Punkte

Auch wenn die Revision der AZGV in einigen Punkten Verbesserungen bringt, wären weitere Vereinfachungen denkbar. Die Schwierigkeit im kontroversen Arbeitsrecht liegt immer im Finden von Lösungen, die beiden Seiten gleichermaßen gerecht werden: Hier die Unternehmen, die im harten Wirtschaftskampf bestehen, Kosten sparen und effizient arbeiten müssen. Dort die Angestellten, die vor übermässiger Beanspruchung geschützt werden sollen, manchmal über dasjenige Mass hinaus, das sich die Einzelnen selber zumuten würden. Im öffentlichen Verkehr kommt hinzu, dass mit Übermüdung und anderweitigen Einschränkungen der individuellen Leistungsfähigkeit das Gefährdungsrisiko für Dritte steigt. Das anerkannt hohe Sicherheitsniveau im öffentlichen Verkehr darf aber nicht gefährdet werden. Dies rechtfertigt einen gewissen administrativen Aufwand seitens der betroffenen Unternehmen.

Wollte man den Unternehmen noch weiter entgegenkommen, kämen aus Sicht des Bundesrates die nachstehenden Bereiche in Betracht. Ob über diese jedoch ein Konsens zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite erreicht werden kann, erscheint angesichts der langwierigen Lösungsfindung im Rahmen der tripartiten Kommission fraglich.

Die Bestimmungen betreffend Dienstpläne und -einteilungen sind relativ detailliert geregelt. Die Ferienbestimmungen könnten an das Obligationenrecht (OR) angepasst werden.

Zu bedenken bleibt, dass die einzige rechtlich zulässige Alternative zum AZG die Unterstellung unter das ArG wäre. Ob damit den touristischen Transportunternehmen besser gedient wäre, muss bezweifelt werden. Um vergleichbare Einsatzmöglichkeiten unter dem ArG zu haben, wären weitgehende Anpassungen sowohl des ArG als auch der zugehörigen Verordnungen notwendig.

7 Fazit

Aus den dargelegten Gründen ist der Bundesrat der Meinung, dass sowohl das geltende Recht als insbesondere auch die neue Fassung nach Inkrafttreten der Revision von AZG und AZGV den berechtigten Anliegen der Branche der touristischen Transportunternehmen in weiten Teilen Rechnung tragen. Eine weitergehende Liberalisierung ist aus Sicht des Bundesrates abzulehnen. Sie wäre mit den legitimen Schutzinteressen der Beschäftigten nicht vereinbar. Ebenso wenig drängt es sich auf, die touristischen Transportunternehmen vom Geltungsbereich des AZG auszunehmen: Diese würden dann dem ArG unterstehen und hätten wesentlich weniger geeignete Rahmenbedingungen zu gewärtigen, bzw. sie müssten viel häufiger als heute Ausnahmegewilligungen erwirken. Der administrative Aufwand für die Unternehmen, wie für die Vollzugsbehörden würde dadurch grösser als heute.

Beilage:

Bericht über die Ergebnisse der Vernehmlassung vom März 2018 zur Totalrevision AZGV