



Bern, [Datum]

Bürokratieabbau durch Vereinfachung und Modernisierung des Arbeitsrechts

Bericht des Bundesrates
in Erfüllung des Postulates 15.3679 Herzog vom
18. Juni 2015

Inhaltsverzeichnis

1	Zusammenfassung	3
2	Gegenstand	3
3	Vorbemerkungen	4
4	Gesetzes- und Verordnungsrevisionen seit 2000	6
5	Bericht zu einer umfassenden Gesamtrevision des Arbeitsgesetzes: Schlussfolgerungen des SECO auf der Grundlage der Überlegungen der Arbeitsgruppe «Revisionsvorschläge ArG»	8
5.1	Vereinfachung und Ausdehnung des Anwendungsbereichs des ArG	8
5.2	Abschaffung der Unterschiede industrielle und nichtindustrielle Betriebe	9
5.3	Arbeits- und Ruhezeiten: mögliche Vereinfachungen	10
5.4	Anwendung und Vollzug des Gesetzes	11
5.5	Fazit	11
6	Berichte bezüglich Digitalisierung	12
6.1	Bericht «Auswirkungen der Digitalisierung auf Beschäftigung und Arbeitsbedingungen – Chancen und Risiken»	12
6.2	Bericht «Rahmenbedingungen der digitalen Wirtschaft»	13
6.3	Ergebnisbericht der Umfrage «Digitaler Test»	14
7	Laufende Arbeiten und Berichte in Bezug auf punktuelle Revisionen des Arbeitsgesetzes	14
7.1	Bericht «Rechtliche Folgen der Telearbeit»	14
7.2	Parlamentarische Initiative Burkart	15
7.3	Parlamentarische Initiative Dobler	15
7.4	Parlamentarische Initiativen Graber Konrad und Keller-Sutter	16
7.4.1	Stellungnahme Bundesrat zur pa. Iv. Graber Konrad	17
8	Schlussfolgerung	19

1 Zusammenfassung

Gemäss Auftrag an den Bundesrat soll der Postulatsbericht Herzog 15.3679 aufzeigen, wie die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen im Schweizer Dienstleistungssektor durch eine Vereinfachung und Modernisierung des Bundesgesetzes über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel (Arbeitsgesetz, ArG, SR 822.11) erreicht werden kann.

Im Bericht wird auf bereits erfolgte Arbeiten verwiesen, welche die Möglichkeit einer Flexibilisierung und umfassenden Überarbeitung des Arbeitsgesetzes untersuchten, u.a. auch im Zusammenhang mit den Auswirkungen der Digitalisierung auf den Arbeitsmarkt. Weiter werden die einschlägigen Revisionen des Arbeitsgesetzes und seiner Verordnungen seit 2000 aufgelistet als Hinweis auf die Anpassungsfähigkeit dieses Regelwerks.

Der Bericht kommt zu folgendem Schluss: Eine mittel- oder langfristige Gesamtrevision des Arbeitsgesetzes könnte zu einer Vereinfachung und einer Verbesserung der Lesbarkeit des Gesetzes führen. Allerdings müsste ein solches Projekt von den Sozialpartnern gewollt und auch mitgetragen werden. Der Arbeitnehmerschutz müsste zudem auf einem vergleichbaren Niveau zu heute garantiert bleiben. Da die Sozialpartner über die Stossrichtung einer allfälligen Revision bisher jedoch noch keinen Konsens gefunden haben, sind die Erfolgsaussichten einer Gesamtrevision zurzeit gering. Es wäre daher im Moment nicht sinnvoll, wenn der Bundesrat eine weitreichende Änderung des Arbeitsgesetzes anstossen würde.

Die bisherigen Untersuchungen haben ausserdem gezeigt, dass das Arbeitsgesetz im Hinblick auf neue Arbeitsformen flexibel ist. Zudem ist es jederzeit möglich, Änderungen einzelner Bestimmungen und punktuelle Anpassungen umzusetzen, was auch fortlaufend erfolgt.

Unter diesen Umständen hat die Tatsache, dass eine Totalrevision des Arbeitsgesetzes erst mittel- oder langfristig in Erwägung gezogen wird, keine negativen Auswirkungen auf die Wirtschaft oder die Arbeitnehmenden. Zudem laufen aktuell im Parlament Arbeiten zu den am dringendsten empfundenen Forderungen nach Anpassung (insb. pa. Iv. 16.414 Graber Konrad «Teilflexibilisierung des Arbeitsgesetzes und Erhalt bewährter Arbeitszeitmodelle»).

2 Gegenstand

Das Postulat Herzog beauftragt den Bundesrat, die arbeitsrechtlichen respektive arbeitsgesetzlichen Rahmenbedingungen für Arbeitgeber umfassend zu analysieren und einen Bericht vorzulegen, der insbesondere aufzeigt, wie die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen im Schweizer Dienstleistungssektor durch eine Vereinfachung und Modernisierung des Arbeitsrechts respektive des Arbeitsgesetzes erreicht werden kann. Dabei sind sowohl konkrete Sofortmassnahmen als auch eine umfassende Überarbeitung des Arbeitsgesetzes zu evaluieren und in die Wege zu leiten, die auch dem Wandel der Arbeitswelt und der damit einhergehenden neuen Arbeitsformen und Technologien Rechnung trägt.

Eine Vereinfachung des Arbeitsgesetzes würde entweder heissen, dass die geltenden Höchstbelastungen nicht branchenweise unterboten werden können – damit würde aber Flexibilität eingebüsst. Oder man orientiert sich am kleinsten Nenner – dann wäre aber kein genügender allgemeiner Schutz mehr gewährleistet. Denn bisher sind die gewährten Ausnahmen durch die spezifischen Bedürfnisse einer Branche bedingt und wurden mit einer entsprechenden

Kompensationsleistung verbunden, um das im Arbeitsgesetz angestrebte Gleichgewicht wiederherzustellen und den von der Verfassung vorgesehenen Arbeitnehmerschutz zu garantieren.

Eine Revision des Arbeitsgesetzes müsste daher zwingend von beiden Seiten der Sozialpartner gewollt und mitgetragen werden. Auf Basis verschiedener Diskussionen mit den Sozialpartnern und Kantonen wurde festgestellt, dass es kein genügend grosses Interesse gibt, um eine Totalrevision zu lancieren, und dass die beteiligten Sozialpartner es daher vorziehen, punktuelle Anpassungen dort zu tätigen, wo sie notwendig und realisierbar sind. Eine Diskussion um eine Totalrevision könnte dieses eingespielte Vorgehen behindern. Der Bundesrat vertrat in seiner Stellungnahme zum Postulat Herzog 15.3679 vom 26. August 2012 daher die Ansicht, dass es sinnvoller sei, allfällige Revisionspunkte des Arbeitsgesetzes auf entsprechenden Antrag der Sozialpartner hin, gezielt anzugehen.

3 Vorbemerkungen

Das Arbeitsgesetz ist öffentlich-rechtlicher Natur und hat zum Ziel, Arbeitnehmende vor gesundheitlichen Beeinträchtigungen, die mit dem Arbeitsplatz verbunden sind, zu schützen (vgl. auch Art. 110 Abs. 1 lit. a der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, BV, SR 101). Damit trägt es zur Erfüllung des verfassungsmässigen Auftrags an Bund und Kantone bei, wonach Erwerbsfähige ihren Lebensunterhalt durch Arbeit zu angemessenen Bedingungen bestreiten können sollen (Art. 41 Abs. 1 lit. d BV). Zu diesem Zweck enthält es einerseits Vorschriften über den allgemeinen Gesundheitsschutz und andererseits Vorschriften über Arbeits- und Ruhezeiten.

Dabei verkörpert das Arbeitsgesetz einen seit dem vorletzten Jahrhundert erkämpften «aquis social». Aus den einzelnen Bestimmungen ergibt sich im Gesamten nämlich ein Gleichgewicht, das von den in erster Linie betroffenen Sozialpartnern auf Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite und von ihren Mitgliedern als gerecht (oder zumindest akzeptierbar) empfunden wird. Der Versuch, irgendwelche Änderungen oder Anpassungen am Gesetz vorzunehmen, führt daher immer zu sehr emotionalen Reaktionen auf der Gegenseite. Es wird sofort die Balance und damit auch der soziale Frieden in ernsthafter Gefahr gesehen.

Deshalb spielen die Sozialpartner sowohl bei den Gesetzes- wie auch bei den Verordnungsanpassungen eine zentrale Rolle: Am runden Tisch werden unter Beteiligung der direkt betroffenen Verbände und zu einem späteren Zeitpunkt auch unter Beizug der Dachverbände die Anliegen besprochen. Unter Mitwirkung der Bundesverwaltung sowie der Kantone wird versucht, einen für beide Seiten tragbaren Kompromiss zu erarbeiten, welcher sich auch umsetzen lässt. Die Änderungen werden folglich auch im Rahmen der Eidgenössischen Arbeitskommission diskutiert, um die Erfolgchancen eines geplanten Revisionsprojekts im Vorfeld abschätzen zu können.

Eine zu starke Einmischung von Seiten der Politik war bisher auch nie von Erfolg gekrönt. Mehrere Gesetzesvorlagen im Bereich des Arbeitsrechts wurden vom Stimmvolk verworfen: «In der Volksabstimmung verworfen wurden das Bundesgesetz vom 27. Juni 1919 betreffend Ordnung des Arbeitsverhältnisses, was weittragende Bestimmungen über die Festsetzung von Löhnen vorgesehen hatte, das Bundesgesetz vom 1. Juli 1922 betreffend Abänderung von Artikel 41 des Fabrikgesetzes, das dem Bund die Möglichkeit geben sollte, unter Umständen die wöchentliche Arbeitszeit bis auf 54 Stunden zu verlängern, sowie das Volksbegehren vom 14. September 1955 für die 44-Stunden-Woche (Arbeitszeitverkürzung)»¹

¹ BBl 1960 913.

Die Erarbeitung des Arbeitsgesetzes dauerte rund 50 Jahre. Es brauchte unzählige Anläufe von verschiedenen Kommissionen und mehrere Vernehmlassungsrunden bis der Vorentwurf des Gesetzes mit Botschaft vom 30. September 1960 an das Parlament überwiesen wurde. Das Gesetz wurde am 13. März 1964 erlassen und trat am 1. Februar 1966 in Kraft. Der Bundesrat wies in seiner Antwort auf das Postulat darauf hin, dass dieses Gesetz seit 1971 mehrmals revidiert wurde.

Auch bei der Revision, die 2000 schliesslich in Kraft trat, brauchte es mehrere Anläufe und zwei Referendumsabstimmungen, nachdem das Parlament die unter Mitwirkung der Sozialpartner und Kantone und unter Berücksichtigung der Rückmeldungen aus der Vernehmlassung erarbeitete Vorlage des Bundesrates angepasst hatte. Die Revision brachte weitreichende Änderungen mit sich. Diese betrafen vor allem die Umsetzung der Gleichstellung von Mann und Frau, eine Flexibilisierung der Arbeitszeiten und die Erweiterung der Informations- und Mitwirkungsrechte der Arbeitnehmer. Im Vergleich zum gesamtschweizerischen Fabrikgesetz aus dem Jahre 1877, welches aus der industriellen Revolution hervorgegangen war, sind im gegenwärtigen Gesetz auch neue Aspekte geregelt (z. B. Datenschutzfragen) und es richtet sich nicht mehr ausschliesslich auf die Arbeit in den Fabriken, sondern auch an Betriebe, die Handwerk betreiben oder Dienstleistungen anbieten.

Der Vergleich mit den umliegenden Ländern zeigt, dass es überall verbindliche und weitgehend vergleichbare Belastungsgrenzen für die Dauer der Arbeitszeit und eine Beschränkung der Nachtarbeit gibt. Ungewöhnlich ist, dass in der Schweiz so vieles auf Verordnungsebene geregelt wird, selbst wenn es um branchenspezifische Regelungen geht. In anderen Ländern wurde viel Gestaltungsspielraum in den Arbeits- und Ruhezeiten an die Sozialpartner delegiert, welche die für die Branche massgeblichen Regeln in Gesamtarbeitsverträgen (Tarifverträgen) bilateral und ohne Mitwirkung der Verwaltung vereinbaren. Aber auch dies führt schlussendlich zu einer unübersichtlichen Gesetzeslage.

Durch die stetige Veränderung der heutigen Arbeitswelt steigt dennoch der Druck, die Gesetzesvorschriften zu ändern und den neuen Gegebenheiten in der Arbeitswelt anzupassen. Im nächsten Kapitel werden die einschlägigen Gesetzes- und Ordnungsrevisionen seit 2000 aufgelistet. In den beiden Kapiteln 6 und 7 wird anschliessend aufgezeigt, welche früheren Arbeiten und Berichte im Zusammenhang mit der Flexibilisierung und umfassenden Überarbeitung des Arbeitsgesetzes bereits erfolgt sind. Im Kapitel 8 werden schliesslich laufende Arbeiten und Berichte in Bezug auf punktuelle Revisionen des Arbeitsgesetzes geschildert.

Die Begriffe Vereinfachung und Modernisierung werden im Postulat wie folgt verwendet:

Das Arbeitsgesetz mit seinen fünf Verordnungen werden als besonders komplexe Rechtsmaterie wahrgenommen. In der Begründung des Postulats wird festgehalten, dass die Revisionen und Verordnungen über die Jahre zu einem unübersichtlichen Flickwerk von Regelungen verkommen seien, deren Anwendung für KMU mit einem sehr hohen bürokratischen Aufwand verbunden sei. Mittels einer Vereinfachung des Arbeitsgesetzes wird eine einfachere Anwendung in der Praxis sowie eine grössere Flexibilisierung gewünscht.

Der Begriff Modernisierung wird gemäss Postulat so verstanden, dass das primär auf industrielle Betriebe ausgelegte Arbeitsgesetz den Veränderungen in der Arbeitswelt nicht mehr gerecht werde. Sodann hätten sich neue Kategorien von Arbeitnehmenden herausgebildet, die im Rahmen der individuellen Zielerreichung über eine sehr grosse Flexibilität verfügten und bei denen die physische Anwesenheit und die geleistete Arbeitszeit zunehmend untergeordnete Merkmale des Arbeitsverhältnisses darstellten (sogenannte Wissensarbeiter).

4 Gesetzes- und Verordnungsrevisionen seit 2000

Es wäre zu weitgehend, sämtliche Gesetzes- und Verordnungsrevisionen seit 2000 aufzuführen. Daher beschränkt sich dieses Kapitel auf die im Zusammenhang mit diesem Bericht wichtigsten Revisionen des Arbeitsgesetzes und der Verordnung 1 zum Arbeitsgesetz (ArGV 1, SR 822.111) sowie einer Tabelle sämtlicher Anpassungen des 3. Abschnitts der Verordnung 2 zum Arbeitsgesetz (ArGV 2, SR 822.112) seit dem Jahre 2000. Diese Revisionen haben gemeinsam, dass sie alle eine Flexibilisierung der Arbeits- und Ruhezeiten mit sich brachten.

Mit dem Revisionspaket aus dem Jahre 2000 wurde unter anderem die Abendarbeit von 20.00 bis 23.00 Uhr von der Bewilligungspflicht ausgenommen (Art. 10 Abs. 1 ArG). Das ermöglichte neu die bewilligungsfreie Einführung von Zweischichtarbeit. Ausserdem wurde im Jahre 2008 für die Kantone die Möglichkeit geschaffen, vier Sonntage pro Jahr zu bezeichnen, an denen Arbeitnehmende in Verkaufsgeschäften ohne Bewilligung beschäftigt werden dürfen (Art. 19 Abs. 6 ArG). Für diese Arbeiten muss somit keine Bewilligung beantragt und kein dringendes Bedürfnis nach Art. 19 Abs. 3 ArG mehr nachgewiesen werden.

Im Jahre 2016 erfolgte eine Revision der Bestimmungen zur Arbeitszeiterfassung. Art. 46 ArG verpflichtet den Arbeitgeber, alle Verzeichnisse oder andere Unterlagen, aus denen die für den Vollzug des Gesetzes und seiner Verordnungen erforderlichen Angaben ersichtlich sind, den Vollzugs- und Aufsichtsorganen zur Verfügung zu halten. Gemäss Art. 73 ArGV 1 müssen daraus namentlich Dauer und Lage der geleisteten täglichen und wöchentlichen Arbeitszeit (inklusive Ausgleichs- und Überzeitarbeit) und der Pausen von einer halben Stunde und mehr ersichtlich sein. In Mitwirkung der Dachverbände der Sozialpartner fand im Januar 2016 eine Revision der ArGV 1 statt, welche eine gewisse Lockerung dieser Arbeitszeiterfassungspflicht mit sich gebracht hat. Die Anpassung sieht für gewisse Arbeitnehmende die Möglichkeit des gänzlichen Verzichts auf die Arbeitszeiterfassung (Art. 73a ArGV 1) oder eine vereinfachte Arbeitszeiterfassung (Art. 73b ArGV 1) vor. Jedoch gelten auch für diese Arbeitnehmenden die Grundsätze des Arbeitsgesetzes bezüglich der Arbeits- und Ruhezeiten (Nacht- und Sonntagsarbeitsverbot, Einhaltung der Ruhezeiten und Pausen, Grenzen der täglichen und wöchentlichen Höchstarbeitszeit).

In der ArGV 2 werden bestimmte Gruppen von Betrieben oder Arbeitnehmenden gestützt auf Art. 27 ArG aufgrund ihrer besonderen Bedürfnisse von gewissen Vorschriften des Arbeitsgesetzes ausgenommen. Diese Betriebe oder Arbeitnehmenden können beispielsweise ohne Bewilligung Nacht- und/oder Sonntagsarbeit leisten und es gelten weitere Sonderbestimmungen für sie. Seit 2000 wurden in Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern 30 Artikel des 3. Abschnitts der ArGV 2 (unterstellte Betriebsarten und Arbeitnehmer) neu eingeführt oder angepasst. Indem fast sämtliche Artikel davon betroffen sind, zeigt sich die hohe Flexibilität dieser Verordnung und es lässt sich veranschaulichen, dass den spezifischen Bedürfnissen der Branchen immer wieder Rechnung getragen werden konnte. Die revidierten Artikel mit Datum deren Inkrafttretens können der nachfolgenden Tabelle entnommen werden:

Art. Nr.	Unterstellte Betriebsarten und Arbeitnehmer	Inkrafttreten
15	Krankenanstalten und Kliniken	01.01.2010
16	Heime und Internate	01.01.2010
18	Arzt- und Zahnarztpraxen	15.01.2018
19a	Medizinische Labors	01.01.2010

20	Bestattungsbetriebe	01.07.2004
21	Tierarztpraxen und Tierkliniken	15.01.2018
22	Zoologische Gärten, Tiergärten und Tierheime	01.07.2004
23	Gastbetriebe	01.07.2005 und 01.04.2019
24	Spielbanken	01.07.2004
25	Betriebe in Fremdenverkehrsgebieten sowie Einkaufs- zentren für die Bedürfnisse des internationalen Frem- denverkehrs	01.07.2004 und 01.04.2015
26	Kioske, Betriebe für Reisende und Tankstellenshops	01.07.2004 und 01.12.2013
26a	Betriebe in Bahnhöfen und Flughäfen	01.04.2006 und 01.04.2015
27	Bäckereien, Konditoreien, Confisereien	01.07.2004
27a	Fleischverarbeitende Betriebe	01.07.2004
30	Zeitungs- und Zeitschriftenredaktionen sowie Nachrich- ten- und Bildagenturen	01.07.2004
30a	Anbieter von Postdiensten	01.07.2015
31	Radio- und Fernsehbetriebe	01.01.2010
32	Telekommunikationsbetriebe	01.04.2019
32a	Personal mit Aufgaben der informations- und Kommuni- kationstechnik	01.04.2019
34	Banken, Effektenhandel, Finanzmarktinfrastrukturen und deren Gemeinschaftswerke	01.01.2016
35	Berufstheater	01.01.2010
38	Zirkusbetriebe	01.07.2004
40	Sport- und Freizeitanlagen	01.07.2004
41	Skilifte und Luftseilbahnen	01.07.2004
42	Campingplätze	01.07.2004
43	Konferenz-, Kongress- und Messebetriebe	01.01.2010
43a	Veranstaltungsdienstleistungsbetriebe	15.09.2014
45	Bewachungs- und Überwachungspersonal	01.07.2004
47	Bodenpersonal der Luftfahrt	01.08.2013
48	Bau- und Unterhaltsbetriebe für Eisenbahnanlagen	01.12.2012
52	Betriebe für die Verarbeitung landwirtschaftlicher Pro- dukte	01.09.2016

5 Bericht zu einer umfassenden Gesamtrevision des Arbeitsgesetzes: Schlussfolgerungen des SECO auf der Grundlage der Überlegungen der Arbeitsgruppe «Revisionsvorschläge ArG»²

Nach Rücksprache mit der Eidgenössischen Arbeitskommission (EAK) setzte die Direktion für Arbeit (DA) des Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) im Jahr 2010 eine Arbeitsgruppe (AG)³ ein und beauftragte sie, die Machbarkeit einer Anpassung des ArG zu prüfen, die eine Vereinfachung bringen würde, ohne das Schutzniveau der Arbeitnehmenden zu vermindern. Die Arbeitsgruppe traf sich zwischen Dezember 2010 und September 2012 zu insgesamt 9 Sitzungen. Im Mittelpunkt des Mandats stand die Frage nach der Realisierbarkeit einer Totalrevision des ArG. Das SECO wollte sich anhand der Diskussionen der Arbeitsgruppe in erster Linie ein Bild über die Erfolgchancen von Revisionsverhandlungen machen. Die AG beauftragte daher zwei externe Experten, welche insbesondere zu den Bestimmungen der Arbeits- und Ruhezeiten Vorschläge und Ideen zur möglichen Stossrichtung einer Revision zu liefern.⁴

Die im Bericht der AG vom März 2013 aufgeführten Themenfelder und die vom SECO daraus gezogenen Schlussfolgerungen lauten wie folgt:

5.1 Vereinfachung und Ausdehnung des Anwendungsbereichs des ArG

Art. 1 - 4 ArG regeln den Geltungsbereich des Arbeitsgesetzes. Das Gesetz ist, ausgenommen von gewissen Betrieben und Arbeitnehmenden, auf alle öffentlichen und privaten Betriebe anwendbar. Die Ausnahmen vom Geltungsbereich haben unterschiedliche Gründe: Für gewisse Betriebe gelten Sonderbestimmungen, die in anderen Gesetzen geregelt sind, anderen wollte der Gesetzgeber eine grössere Autonomie belassen. Die Vielzahl der Ausnahmen und die Schwierigkeit, bestimmte Kategorien präzise abzugrenzen, erschweren das Verständnis der Gesetzessystematik. Eine Unterstellung aller Betriebe und Arbeitnehmenden würde unbestrittenermassen eine Vereinfachung ermöglichen. Deshalb überlegte sich die AG, inwiefern eine entsprechende Vereinfachung der Regelung des Anwendungsbereiches möglich sein könnte.

- Grundsätzlich wurde das Anliegen, wonach das ArG möglichst auf alle Arbeitnehmerkategorien Anwendung finden sollte, befürwortet. Dies gilt insbesondere für die spezifischen Bestimmungen zum Gesundheitsschutz (Art. 6 ArG; ArGV 3). Für z.B. Lehrer, Fürsorger, Erzieher und Aufseher (Art. 3 lit. e ArG) sowie einige der Handelsreisenden (Art. 3 lit. g ArG) wäre zudem eine vollständige Unterstellung unter das ArG möglich.
- Dort, wo im Zusammenhang mit den Arbeits- und Ruhezeiten aber spezielle Bedürfnisse bestehen (z.B. Landwirtschafts- und Gärtnereibetriebe sowie Flugbegleiter), müssten entweder in den Sonderbestimmungen von ArGV 2 oder im Gesetz selbst geeignete Lösungen vorgesehen werden.

² https://www.seco.admin.ch/dam/seco/de/dokumente/Arbeit/Arbeitsbedingungen/Arbeitsgesetz%20und%20Verordnungen/bericht_revision_arg.pdf.download.pdf/bericht_ag_revision_arg.pdf.

³ Die Arbeitsgruppe stand unter dem Vorsitz des Leiters der DA des SECO und setzte sich aus Vertretern der Arbeitnehmenden (Travail.Suisse, Schweizerischer Gewerkschaftsbund), der Arbeitgeber (Schweizerischer Arbeitgeberverband, Schweizerischer Gewerbeverband) und der Kantone (Interkantonaler Verband für Arbeitnehmerschutz, Verband Schweizerischer Arbeitsämter) zusammen.

⁴ Gutachten: Propositions pour une nouvelle réglementation de la durée du travail et du repos, Neuchâtel, prof. Jean-Philippe Dunand et prof. Pascal Mahon, Centre d'étude des relations de travail, Université de Neuchâtel, avis de droit du 30 juillet 2011: (https://www.seco.admin.ch/dam/seco/fr/dokumente/Arbeit/Arbeitsbedingungen/Arbeitsgesetz%20und%20Verordnungen/rapport_propositions_unine_arg.pdf.download.pdf/rapport_propositions_unine_arg.pdf) sowie Neue Vorschläge für die Regelung der Arbeits- und Ruhezeiten im Arbeitsgesetz, Dr. Adrian von Kaenel und Dr. Roger Rudolph, Rechtsanwälte, Streiff Pellegrini & von Kaenel, Wetzikon ZH, Ideenpapier vom 2. August 2011: (https://www.seco.admin.ch/dam/seco/de/dokumente/Arbeit/Arbeitsbedingungen/Arbeitsgesetz%20und%20Verordnungen/bericht_vorschlaege_arg.pdf.download.pdf/bericht_vorschlaege_arg.pdf).

- Da das Heimarbeitsgesetz heutzutage nur auf eine kleine Anzahl von Beschäftigten zur Anwendung gelangt, wäre es weiter vorstellbar, die heutige Ausnahme aufzuheben und im ArG eine spezifische Regelung für Heimarbeitnehmer (Art. 3 lit. f ArG) vorzusehen.
- In Bezug auf eine allfällige Aufhebung von Art. 2 lit. a ArG (Verwaltungen des Bundes, der Kantone und Gemeinden) wäre jedoch zunächst zu prüfen, ob der Bund überhaupt über die erforderlichen Kompetenzen verfügt, um diesbezüglich in die Souveränität der Kantone eingreifen zu können.
- Eine Unterstellung der privaten Haushaltungen (Art. 2 lit. g ArG) unter das ArG wäre ebenfalls mit praktischen Schwierigkeiten verbunden, insbesondere was die Durchführung von Kontrollen durch die kantonalen Behörden angeht. Die Problematik von Personen, die über Vermittlungsagenturen angestellt werden, wird insbesondere im Rahmen des Postulats Schmid-Federer 12.3266 vertieft untersucht.

Hinsichtlich des Geltungsbereichs des ArG ergaben die Gespräche folglich zusammengefasst, dass eine Erweiterung längerfristig wünschenswert zwar wäre, insbesondere betreffend die spezifischen Bestimmungen zum Gesundheitsschutz (Art. 6 ArG; ArGV 3). Dort, wo im Zusammenhang mit den Arbeits- und Ruhezeiten spezielle Bedürfnisse bestehen, müssten aber entweder in den Sonderbestimmungen von ArGV 2 oder im Gesetz selbst geeignete Lösungen vorgesehen werden. Die Diskussionen hätten aufgezeigt, dass es somit unrealistisch sei, die gesamten Anliegen in einem Schritt erreichen zu wollen. Vielmehr handle es sich hier um ein strategisches Ziel, das im Rahmen der sich bietenden Gelegenheiten schrittweise erreicht werden könnte.

5.2 Abschaffung der Unterschiede industrielle und nichtindustrielle Betriebe

Die AG prüfte weiter, inwiefern eine Harmonisierung der beiden Rechtsbegriffe «industrielle und nichtindustrielle Betriebe» die gegenwärtige Sachlage vereinfachen könnte. Die Unterscheidung zwischen den beiden Begriffen wirkt sich unterschiedlich auf die betreffenden Betriebskategorien und die einschlägigen Bestimmungen aus. Insbesondere bestehen unterschiedliche wöchentliche Höchstarbeitszeiten (Art. 9 ArG) und lediglich die industriellen Betriebe müssen für den Gesundheitsschutz der Arbeitnehmenden ein Plangenehmigungs- und Betriebsbewilligungsverfahren durchlaufen (Art. 7 ArG).

Dabei muss beachtet werden, dass eine Abschaffung der Unterschiede das Versicherungsbobligatorium bei der Schweizerischen Unfallversicherungsanstalt (SUVA) tangieren würde. Gemäss Art. 66 Abs. 1 lit. a Bundesgesetz über die Unfallversicherung (UVG, SR 832.20) müssen nämlich sämtliche Arbeitnehmende industrieller Betriebe bei der SUVA versichert sein. Die Aufhebung der Unterscheidung zwischen industriellen und nichtindustriellen Betrieben würde bedingen, dass die Zuständigkeit der SUVA über einen anderen Ansatz neu definiert wird.

Die vollständige Aufhebung der Unterscheidung zwischen industriellen und nichtindustriellen Betrieben schien angesichts des deutlichen Widerstands der Sozialpartner nicht realisierbar zu sein.

Die AG hielt die Schaffung einer Rechtsgrundlage für sinnvoll, die den Einbezug der Arbeitsinspektorate in Plangenehmigungsverfahren auch für nichtindustrielle Betriebe möglich macht. Ausserdem wären zertifizierte Schulungen für Architekten oder zumindest eine Kampagne nö-

tig, um darüber aufzuklären, wie wichtig es bei der Gestaltung von betrieblich genutzten Gebäuden ist, Massnahmen zum Schutz der Arbeitnehmenden bereits in der Projektphase zu berücksichtigen. Schliesslich sollten die Betriebe dazu aufgefordert werden, die kantonalen Behörden bereits in die frühen Phasen der Planung baulicher Massnahmen einzubeziehen.

Am 21. Juni 2019 wurde in einer Motion⁵ die Frage der Aufhebung der Unterscheidung zwischen industriellen und nicht-industriellen Betrieben wieder aufgeworfen. Der Bundesrat empfahl in seiner Stellungnahme vom 21. August 2019 nicht auf die Motion einzutreten. Als Begründung verwies er auf die Erkenntnisse der AG und betonte, dass mehrere arbeitsgesetzliche Bestimmungen direkt an diese Unterscheidung gekoppelt seien, wie z. B. die Plangenehmigungspflicht (Art. 7 ArG), die maximale wöchentliche Höchstarbeitszeit (Art. 9 ArG) oder die Bestimmungen zur Betriebsordnung (Art. 37 ff. ArG), welche bei einer Streichung von Art. 5 ArG neu definiert werden müssten. Gleichzeitig müsste auch das UVG revidiert werden, weil für industrielle Betriebe die Versicherungspflicht bei der SUVA gesetzlich vorgeschrieben ist. Diese Motion wurde wegen Ausscheidens des Motionärs aus dem Parlament abgeschrieben.

5.3 Arbeits- und Ruhezeiten: mögliche Vereinfachungen

Da das Arbeitsgesetz auch in Bezug auf die Arbeits- und Ruhezeitregelungen besonders komplex und unübersichtlich ist, wurde ebenfalls über eine mögliche Vereinfachung diesbezüglich diskutiert. Dabei traten zahlreiche Stolpersteine zu Tage:

- Eine *einheitliche wöchentliche Höchstarbeitszeit* von 45 Stunden (damit das gegenwärtige Schutzniveau des Arbeitnehmenden keine Minderung erfahren soll) wäre politisch nur konsensfähig, wenn neue Flexibilisierungsmöglichkeiten als Begleitmassnahme eingeführt würden. Im Falle einer Revision wäre es auch angebracht, die Anzahl der in Art. 12 ArG genannten möglichen Überzeitsstunden zu harmonisieren und den Wortlaut von Art. 13 ArG anzupassen.
Insgesamt ergab die Diskussion jedoch, dass es schwierig wäre, in diesem Punkt zu einem Konsens zu gelangen. Die Reduktion auf 45 Stunden würde zu einer Einschränkung der Flexibilität führen, was für die Arbeitgeber nicht akzeptierbar ist.
- Bezüglich einer *Flexibilisierung der wöchentlichen Höchstarbeitszeit* wurde festgehalten, dass Art. 12 ArG die mögliche Überschreitung der wöchentlichen Höchstarbeitszeit bereits regelt, womit für bestimmte Fälle eine kurzfristige Flexibilität gewährleistet wird. Zudem schafft Art. 22 ArGV 1 eine gewisse Flexibilisierung, indem er unter gewissen Voraussetzungen eine Verlängerung der wöchentlichen Höchstarbeitszeit um vier Stunden erlaubt.
- Ein *Jahresarbeitsmodell* wäre hinsichtlich des Arbeitnehmerschutzes problematisch, da die Gesundheit am Arbeitsplatz stark von der täglichen Ruhezeit und der Dauer der Arbeitswoche abhängt. Zudem würde sich ein solches Modell erschwerend auf die Kontrolltätigkeit der Arbeitsinspektoren auswirken, da Kontrollen erst verzögert möglich wären und grundsätzlich längere Bemessungsintervalle betreffen würden. Daher müsste für dessen Durchführbarkeit die Einführung einer gewissen Planungspflicht erfolgen. Insbesondere für stark konjunkturabhängige Betriebe müssten trotz allem Grenzen der Arbeitsbelastung sowie zeitliche Grenzen vorgesehen werden. Im Vorfeld wäre eine Prüfung der zu erwartenden Gesundheitsfolgen für die Arbeitnehmenden erforderlich.

⁵ Mo 19.3943 Luginbühl Werner: Arbeitsgesetz. Artikel 5 ist weder sachgerecht noch zeitgemäss; <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20193943>.

- Generell bringt die Einführung neuer Formen der Flexibilisierung Risiken für die Gesundheit der Arbeitnehmenden. Um diese besser zu schützen, sollte der *Ausgleich für die Überzeitarbeit* (vgl. Art. 13 ArG) primär durch Freizeit und subsidiär durch Lohnzuschlag erfolgen.
- Die *tägliche Höchstarbeitszeit* beträgt im heutigen Gesetz 12,5 Stunden. Diese Zahl lässt sich heute nur indirekt aus Art. 10 Abs. 2 ArG (Zeitraum, in dem die tägliche Arbeit stattzufinden hat) und Art. 15 ArG (Pausen) ableiten. Im Revisionsfall wäre die tägliche Höchstarbeitszeit in einem spezifischen Artikel explizit festzuhalten.
- Die Bestimmung des *freien Halbtags* (Art. 21 ArG) wurde aus heutiger Sicht als nicht mehr gerechtfertigt angeschaut. Um die Folgen einer Aufhebung des Artikels absehen zu können, müsste die Sachlage zunächst anhand konkreter Beispiele untersucht werden.

Die AG kam folglich zum Schluss, dass eine Gesamtrevision der Arbeits- und Ruhezeitregelungen a priori nicht realisierbar ist und angesichts der damit verbundenen Schwierigkeiten zum gegenwärtigen Zeitpunkt auch nicht unbedingt gewünscht wird. Zudem lag damals die letzte grosse Reform erst rund zehn Jahre zurück (2000) und mit Art. 12 ArG und Art. 22 ArGV 1 kann für eine gewisse Flexibilität gesorgt werden. Die AG konnte jedenfalls kein konsensfähiges Vorgehen finden, das eine nennenswerte Vereinfachung bei gleichzeitiger Erhaltung des gegenwärtigen Schutzniveaus bieten würde. Im Moment liesse sich das geltende System anhand von punktuellen Änderungen rascher und zielgerichteter verbessern.

5.4 Anwendung und Vollzug des Gesetzes

Anwendung und Vollzug des Gesetzes könnten deutlich optimiert werden, insbesondere was die Sensibilisierung betrifft. Es scheint, dass verbesserte *Kenntnisse* in den betroffenen Kreisen (Arbeitnehmende und Arbeitgeber) zu einer besseren Anwendung des Gesetzes führen würden. Der Ausbau der Kommunikation und die Bereitstellung spezifischer Instrumente könnten dazu beitragen, dem subjektiven Gefühl der übermässigen Komplexität entgegenzuwirken, ohne gleich eine umfassende Revision mit all ihren Risiken einleiten zu müssen.

Inzwischen hat der Interkantonale Verband für Arbeitnehmerschutz (IVA) eine Webseite aufgeschaltet, auf welcher viele wichtige Informationen zum Arbeitsgesetz, insbesondere bezüglich Arbeits- und Ruhezeiten, für Arbeitnehmende und Arbeitgeber zur Verfügung gestellt werden⁶.

Bei der Frage, ob und wie weit die *Sanktionen* gegebenenfalls zu verschärfen wären, was insbesondere von Seiten der Vertreter der Kantone als Idee aufgeworfen wurde, gingen die Meinungen der Arbeitsgruppenmitglieder stark auseinander. Voraussetzung für Vorstösse in diese Richtung wäre auf jeden Fall die Durchführung einer gründlichen Analyse.

5.5 Fazit

Gestützt auf diesen Schlussbericht empfahl die Eidgenössische Arbeitskommission (EAK) dem SECO am 22. November 2013 im Moment keine Totalrevision des ArG aufzulegen. Die

⁶ Interkantonaler Verband für Arbeitnehmerschutz -> Arbeits- und Ruhezeiten -> <https://litr.jura.ch/de/index.html>.

Erfolgsaussichten einer solchen Revision seien zu gering, solange der Erhalt des Schutzniveaus der Arbeitnehmenden nicht gewährleistet werden könne und die Sozialpartner Mühe hätten, einen Konsens zu finden. Erfolgsversprechender sei dagegen die Strategie der kleinen Schritte, bei welcher anstehende Probleme an runden Tischen mit den Sozialpartnern diskutiert und mittels punktuellen Revisionen angegangen werden. Diesem Fazit schloss sich auch der damalige Departementschef des Eidgenössischen Departements für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) in seiner Rede an die EAK zum Jubiläum «50 Jahre Arbeitsgesetz» am 2. Dezember 2014 an.

6 Berichte bezüglich Digitalisierung⁷

6.1 Bericht «Auswirkungen der Digitalisierung auf Beschäftigung und Arbeitsbedingungen – Chancen und Risiken»

Der Bericht vom 8. November 2017 erfolgte in Erfüllung zweier Postulate⁸ und analysiert die bisherigen Auswirkungen der Digitalisierung auf die Beschäftigung und die Arbeitsbedingungen in der Schweiz sowie die zukünftigen Chancen und Risiken der Digitalisierung auf dem Arbeitsmarkt. Zusammenfassend wurde darin Folgendes festgehalten:

Bisher hat sich der technologische Fortschritt in der Schweiz stets positiv auf die Wohlfahrtsentwicklung ausgewirkt. Zusammen mit anderen Einflussfaktoren hat der technologische Fortschritt in den letzten beiden Jahrzehnten ein anhaltendes Beschäftigungswachstum ermöglicht. Im Kontext der Digitalisierung steht aus arbeitsmarktpolitischer Sicht insbesondere die Frage im Zentrum, wie sich die Beschäftigung in Zukunft entwickeln wird. Auf Basis des aktuellen Wissens und insbesondere der aktuellen Arbeitsmarktdaten ist davon auszugehen, dass die Digitalisierung – wie die bisherigen Basisinnovationen – zu neuen Beschäftigungsmöglichkeiten und einem gesamtwirtschaftlichen Beschäftigungsanstieg führen wird.

Die Entwicklungen im Zusammenhang mit der Digitalisierung bergen neben Chancen auch Risiken. Da es sich um einen laufenden Prozess handelt, sind die Auswirkungen noch nicht abschliessend absehbar. Deshalb ist es wichtig, die Risiken im Blick zu halten und bei Bedarf gezielt anzugehen.

Der Bericht zeigt, dass das Arbeitsgesetz die neuen Arbeitsformen nicht behindert und sich im Moment kein Revisionsbedarf abzeichnet. Die Bestimmungen hinsichtlich Datenschutz, Arbeitsmarktaufsicht, Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz erfüllen nach Auffassung des Bundesrates ihren Zweck auch im veränderten Umfeld. Dasselbe gilt für das geltende Arbeits- und Sozialversicherungsrecht. Zudem bestehen im Grundsatz die notwendigen Instrumente, die den Sozialpartnern erlauben, ihre zentrale Rolle weiterhin wahrzunehmen.

Die weitere Entwicklung der Arbeitsverhältnisse und der Arbeitsbedingungen wird aber verfolgt und es wird laufend geprüft, ob die geltenden gesetzlichen Regelungen weiterhin den konkreten Bedürfnissen entsprechen. Es wurden verschiedene Aufträge erteilt. Namentlich sind im Zusammenhang mit dem Sozialversicherungsrecht vertiefte Reflexionen zu möglichen Weiter-

⁷ Alle abrufbar unter: <https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/wirtschaftslage---wirtschaftspolitik/wirtschaftspolitik/digitalisierung.html>.

⁸ Postulate 15.3854 Reynard vom 16.09.2015 und 17.3222 Derder vom 17.03.2017.

entwicklungen notwendig, wobei unter anderem das Modell einer an bestimmte Voraussetzungen geknüpften Wahlfreiheit hinsichtlich des sozialversicherungsrechtlichen Status geprüft wird⁹.

6.2 Bericht «Rahmenbedingungen der digitalen Wirtschaft»

Die Strategie «Digitale Schweiz» wurde im April 2016 vom Bundesrat verabschiedet¹⁰ und gibt vor dem Hintergrund der Digitalisierung die Leitlinien für das staatliche Handeln vor. Sie zeigt auf, wie Behörden, Wirtschaft, Wissenschaft, Zivilgesellschaft und Politik zusammenarbeiten müssen, damit der digitale Transformationsprozess gemeinsam zum Nutzen der Schweiz gestaltet werden kann.

Das WBF wurde darin beauftragt, dem Bundesrat bis Ende 2016 einen Bericht zu den zentralen Rahmenbedingungen für die digitale Wirtschaft vorzulegen. Demnach ist zu untersuchen, welche Rahmenbedingungen für die digitale Wirtschaft angepasst werden müssen, damit der Wirtschaftsstandort Schweiz angesichts dieser neuen Herausforderungen innovativ und wettbewerbsfähig bleibt. Dabei sollen insbesondere wettbewerbspolitische Fragen, Regulierungsfragen/Sharing Economy sowie die Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt und das Bildungssystem beachtet werden. Ein Teil des Berichts wurde zudem in Erfüllung des Postulats 14.4296 Derder «Partizipative Ökonomie. Fördern, Rahmenbedingungen umreissen, für künftige Herausforderungen gewappnet sein» verfasst. Mit dem Postulat wurde der Bundesrat beauftragt, einen Bericht über die Sharing Economy vorzulegen.

Der Bundesrat hat am 11. Januar 2017 den «Bericht über die zentralen Rahmenbedingungen für die digitale Wirtschaft» gutgeheissen. Ziel dieses Berichtes war, die Rahmenbedingungen in jenen Bereichen, welche für die digitale Wirtschaft von zentraler Bedeutung sind, zu überprüfen und falls nötig regulatorische Anpassungen anzustossen. Da für die Schaffung eines positiven Umfeldes für die digitale Wirtschaft u.a. die Rechtssicherheit wichtig ist, wurde auch der Verbesserung des bestehenden Gesetzesrahmens gebührend Aufmerksamkeit geschenkt.

Im Zusammenhang mit Plattform-Beschäftigten wird festgehalten, dass im Einzelfall geprüft werden muss, ob es sich dabei um selbständige oder unselbständige Arbeitende handelt. Weiter wird im Bericht auf die so genannte Sharing Economy eingegangen. Dabei handelt es sich meist um Plattformen, welche direkte Transaktionen zwischen Nutzern und Anbietern vermitteln, wobei diese Transaktionen die zeitlich begrenzte Nutzung von Ressourcen und teils auch damit verbundener Dienstleistungen umfassen.

Im Bereich des Arbeitsrechts wird kein Handlungsbedarf erkannt. Die herrschenden gesetzlichen Rahmenbedingungen erlauben den Vollzugsorganen bereits heute eine grosse Flexibilität im Umgang mit der Sharing Economy.

Der Bundesrat kommt somit zum Schluss, dass aktuell auf gesetzgeberischer Ebene kein grundlegender Handlungsbedarf besteht. Im Bereich Arbeitszeitregulierung verweist er auf die laufenden parlamentarischen Initiativen.¹¹ Damit die Schweiz die mit der Digitalisierung verbundenen strukturellen Veränderungen auch zukünftig zu ihren Gunsten nutzen kann, seien bestehende Stärken der Schweizer Arbeitsmarktpolitik zu bewahren und die Rahmenbedingungen punktuell weiter zu optimieren.

⁹ Weiter wird z.B. ein Monitoring der Auswirkungen des digitalen Wandels auf den Arbeitsmarkt durchgeführt und dem Bundesrat Ende 2021 Bericht erstattet. Dieses soll anschliessend alle 5 Jahre wiederholt werden. Zur Förderung der Bildung wurde ein Förderschwerpunkt des WBF für die Stärkung der Grundkompetenzen am Arbeitsplatz beschlossen.

¹⁰ Abrufbar unter: <https://www.bakom.admin.ch/bakom/de/home/digital-und-internet/strategie-digitale-schweiz.html>.

¹¹ Pa. Iv. Graber (16.414), Keller-Sutter (16.423), Dobler (16.442), Burkart (16.484), Mo. Mazzone (17.3201), Po. Herzog (15.3679).

6.3 Ergebnisbericht der Umfrage «Digitaler Test»

Am 11. Januar 2017 beauftragte der Bundesrat das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF), gestützt auf Umfragen bei den Verbänden, Sozialpartnern sowie ausgewählten Unternehmen eine Analyse der digitalen Tauglichkeit bestehender, wirtschaftspolitisch relevanter Gesetze vorzulegen und allfälligen Revisionsbedarf aufzuzeigen.

Im Rahmen des Berichts «Digitaler Test» vom 29. August 2018 wurde geprüft, wo die bestehende wirtschaftspolitisch relevante Gesetzgebung die Digitalisierung unnötig behindert, oder wo sie durch die digitale Entwicklung redundant wird. Dabei wurden die betroffenen Verbände (insb. Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände und Unternehmen) angehört.¹²

Im Zusammenhang mit dem heutigen Arbeitsgesetz waren einige der Ansicht, dass dieses nicht den heutigen wirtschaftlichen Gegebenheiten gerecht werde. Die Eingaben gingen in erster Linie auf die gesetzlichen Höchstarbeits- und Ruhezeiten sowie auf die Arbeitszeiterfassung ein. Zeitgemässe flexible Arbeitsformen und Geschäftsmodelle würden dadurch erschwert. Andere Eingaben vertraten hingegen die Ansicht, dass eine Deregulierung des Arbeitsrechts aufgrund der Digitalisierung nicht angezeigt sei. Falls Hindernisse für die Digitalisierung ausgeräumt werden sollten, dürfe dies nicht auf Kosten der Arbeitsbedingungen der Arbeitnehmenden geschehen.

Da für die Anliegen betreffend Arbeitsgesetzrevision bereits parlamentarische Vorstösse¹³ am Laufen sind (siehe unten Kapitel 8), verweist der Bericht auf diese und sieht keine weiteren Massnahmen in dieser Sache vor.

7 Laufende Arbeiten und Berichte in Bezug auf punktuelle Revisionen des Arbeitsgesetzes

7.1 Bericht «Rechtliche Folgen der Telearbeit»

Mit dem Postulat 12.3166 Meier Schatz «Rechtliche Folgen der zunehmenden Flexibilisierung des Arbeitsplatzes» wurde der Bundesrat beauftragt, «über die arbeitsrechtlichen Lücken, die sich durch die zunehmende Flexibilisierung des Arbeitsplatzes (Stichwort Home Office) ergeben, Bericht zu erstatten». In der Begründung des Postulats wird darauf hingewiesen, dass die traditionelle Heimarbeit rückläufig ist und durch neue Formen der Fernarbeit, insbesondere der Telearbeit¹⁴, ersetzt wurde. Zudem würde diese «neue Form der Heimarbeit» «zu neuen rechtlichen Unsicherheiten» führen und daher «eine Analyse der rechtlichen Situation erforderlich» machen.

Nach Anhörung der Sozialpartner kam der Bundesrat im Bericht vom 16. November 2016¹⁵ zum Schluss, dass das Arbeitsrecht zwar keine besonderen Bestimmungen enthält, welche spezifisch die Telearbeit regeln. Die geltenden Bestimmungen des Obligationenrechts, des Arbeitsgesetzes und des Bundesgesetzes über die Unfallversicherung erscheinen aber allgemein und flexibel genug, um diese neue Arbeitsform zu erfassen. Insbesondere lässt das schweizerische Recht eine variable Dauer der Arbeitszeit zu, z.B. eine Jahresarbeitszeit oder

¹² Insgesamt gingen 31 Stellungnahmen ein: 15 Arbeitgeber/Wirtschaftsdachverbände, zwei Arbeitnehmerverbände/Gewerkschaften, 13 Unternehmen sowie eine Privatperson haben die Umfrage beantwortet.

¹³ Insb. Pa. Iv. Graber (16.414) und Keller-Sutter (16.423) sowie Mo. Mazzone (17.3201).

¹⁴ Telearbeit bedeutet Fernarbeit. Dieser Begriff bezieht sich auf Personen, die ausserhalb der Räumlichkeiten ihres Arbeitgebers arbeiten.

¹⁵ Abrufbar unter: <https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/aktuell/news/2016/2016-11-16/ber-br-d.pdf>.

ein Gleitzeitmodell. Jedoch muss die flexible Regelung der Dauer und der Verteilung der Arbeitszeit innerhalb der maximalen Schranken des ArG erfolgen. Die unbegrenzte Beanspruchung der Telearbeitenden oder der vernetzt Beschäftigten steht nämlich im Widerspruch zu den Bestimmungen über den Gesundheitsschutz. Der Bundesrat sah folglich keinen Bedarf, von sich aus in diesem Thema gesetzgeberisch tätig zu werden.

Einzig im Zusammenhang mit der rückläufigen Heimarbeit wäre es allenfalls prüfenswert, ob diese Bestimmungen oder ein Teil davon auf die Telearbeit ausgedehnt werden sollten. Gegebenenfalls müsste auch der Begriff der Telearbeit definiert werden. Darüber hinaus könnten einige Punkte vertieft geprüft werden, wie insbesondere die Vereinbarung über die Telearbeit, der Gesundheitsschutz, die Arbeitszeit, das Material, die Infrastrukturen und die Auslagen.

7.2 Parlamentarische Initiative Burkart

Die parlamentarische Initiative 16.484 Burkart «Mehr Gestaltungsfreiheit bei Arbeit im Homeoffice» fordert die Modernisierung des Arbeitsgesetzes, um den neuen Bedürfnissen von Arbeitnehmenden, die ihre Arbeit im Homeoffice verrichten, Rechnung zu tragen. Für die Arbeitnehmenden, die ihre Arbeitszeiten zu einem namhaften Teil selber festsetzen können, verlangt die Initiative, dass sich der Zeitraum der Arbeit auf 17 Stunden erstreckt. Wenn Sonntagsarbeit in der Wohnung der Arbeitnehmenden erbracht wird, soll keine Bewilligung mehr erforderlich sein. Gelegentliche Arbeitsleistungen von kurzer Dauer sollen schliesslich keine Unterbrechung der Ruhezeit darstellen.

Das SECO verwies in seiner Notiz darauf, dass die Frage der Arbeit im Homeoffice im Bericht «Rechtliche Folgen der Telearbeit» ausführlich untersucht wurde (siehe oben Kapitel 7.1) und die Bundesverwaltung daher keine Änderung oder Analyse zu diesem Thema vorsieht. Die vorberatenden Kommissionen haben aber entschieden, dieser pa. Iv. Folge zu geben. Als nächstes wird die WAK-N eine entsprechende Gesetzesvorlage ausarbeiten.

7.3 Parlamentarische Initiative Dobler

Die parlamentarische Initiative 16.442 Dobler lautet «Arbeitnehmende in Start-ups mit Firmenbeteiligungen sollen von der Arbeitszeiterfassung befreit sein». Demnach sollen Arbeitnehmende bei Start-ups (Firmen in den ersten fünf Betriebsjahren), welche im Besitze von «employee stock option plans» (Modelle für Mitarbeiterbeteiligungen wie Aktienpläne, Optionspläne, Schattenaktien oder Schattenoptionen) sind, die Vertrauensarbeitszeit vereinbaren können und keine Arbeitszeit erfassen müssen.

Das SECO wies in seiner Notiz auf Folgendes hin: Wenn diese finanzielle Beteiligung einhergeht mit entsprechenden Entscheidungskompetenzen, fallen diese Mitarbeitenden heute schon gemäss Art. 3 lit. d ArG nicht unter den Anwendungsbereich der Arbeits- und Ruhezeitsvorschriften. Dagegen macht das Arbeitsgesetz heute keine Unterscheidung nach der Art der Bezahlung des Arbeitnehmenden (ob auf Stundenbasis oder Monatslohn, mit Provisionen oder ohne, etc.). Der Verzicht auf die Arbeitszeiterfassung ist hingegen nach geltendem Recht nur möglich für Arbeitnehmende, die u.a. mehr als 120 000 Franken verdienen (Art. 73a ArGV 1).

Der Nationalrat hat im Rahmen der Vorprüfung am 7. Mai 2019 entschieden, der Initiative Folge zu geben. Die WAK-S hat im zweiten Anlauf am 21. August 2020 dem zugestimmt. Damit hat die WAK-N den Auftrag, eine Vorlage auszuarbeiten.

7.4 Parlamentarische Initiativen Graber Konrad und Keller-Sutter

Die Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerats (WAK-S) hat am 4. September 2018 zwei Vorentwürfe¹⁶ in die Vernehmlassung geschickt. Mit beiden Vorentwürfen soll den Änderungen in der Arbeitswelt Rechnung getragen und Arbeitnehmenden mit Vorgesetztenfunktion sowie Fachpersonen, die über wesentliche Entscheidungsbefugnisse in ihrem Fachgebiet verfügen, mehr Flexibilität bei der Gestaltung ihrer Arbeits- und Ruhezeit gegeben werden.

Der Vorentwurf zur parlamentarischen Initiative 16.414 *Graber Konrad* «Teilflexibilisierung des Arbeitsgesetzes und Erhalt bewährter Arbeitszeitmodelle» sieht vor, dass diese Arbeitnehmenden nach einem Jahresarbeitszeitmodell arbeiten können, sofern sie bei ihrer Arbeit eine grosse Autonomie geniessen und ihre Arbeitszeiten mehrheitlich selber festsetzen können. Bei einer solchen Regelung fällt die vom Arbeitsgesetz festgelegte Grenze der wöchentlichen Höchstarbeitszeit weg und es darf unter dem Jahr Schwankungen bei der wöchentlichen Arbeitszeit geben. Gleichzeitig werden für diese Arbeitnehmenden die Bestimmungen zur Ruhezeit und zur nach eigenem, freiem Ermessen geleisteten Sonntagsarbeit gelockert. Ausserdem kann der Bundesrat in der Verordnung Präventionsmassnahmen zum Schutz vor psychosozialen Risiken vorsehen.

Der Vorentwurf zur parlamentarischen Initiative 16.423 *Keller-Sutter* «Ausnahme von der Arbeitszeiterfassung für leitende Angestellte und Fachspezialisten» sieht vor, dass der Arbeitgeber für die gleichen beiden Arbeitnehmerkategorien und unter den gleichen Voraussetzungen auf die Erfassung der Arbeits- und Ruhezeit verzichten kann. Damit stellt der Vorentwurf eine Erweiterung des Anwendungsbereichs von Artikel 73a der Verordnung 1 zum Arbeitsgesetz (ArGV 1) dar, der per 1. Januar 2016 in Kraft getreten ist und für Arbeitnehmende, die einem Gesamtarbeitsvertrag unterstellt sind, der dies vorsieht, einen Verzicht auf die Arbeitszeiterfassung ermöglicht, sofern sie mehr als 120 000 Franken pro Jahr verdienen und weitere Voraussetzungen erfüllt sind.

Die Vernehmlassung dauerte vom 4. September bis zum 4. Dezember 2018.¹⁷ Die 98 Vernehmlassungsteilnehmenden äusserten sich gleichzeitig zu beiden Vorlagen. Die Reaktionen fielen sehr unterschiedlich aus. Von der einen Seite wurde die Idee einer Aufweichung begrüsst, während von der anderen Seite das Revisionsvorhaben kritisiert wurde. Keiner der an der Vernehmlassung teilnehmenden Kantone befürwortete die Vorentwürfe ohne Vorbehalt und die Hälfte der Kantone sprachen sich gegen beide Vorentwürfe aus. Die beiden interkantonalen Verbände, die die Vollzugsorgane vertreten (IVA, VSAA), lehnten beide Entwürfe ab, da sie davon ausgehen, dass sie erhebliche Vollzugsprobleme nach sich ziehen würden. Die meisten Arbeitgeberorganisationen unterstützten die Vorlagen in ihren Grundzügen und insistierten auf die Notwendigkeit, die Gesetzgebung zu flexibilisieren, damit Unternehmen sich den aktuellen Marktentwicklungen anpassen können. Sämtliche an der Vernehmlassung teilnehmenden Arbeitnehmerorganisationen sprachen sich gegen die beiden Vorentwürfe aus. Ihre Hauptkritik lautete, der Geltungsbereich sei zu wenig klar definiert, wodurch sich die Rechtssicherheit reduziere. Insbesondere die Institutionen der Arbeitssicherheit und Gesundheit sprachen den Vorlagen mögliche negative Auswirkungen auf den Gesundheitsschutz der Arbeitnehmerschaft zu. Die Gegner der Vorlagen sind der Ansicht, dass das heutige Arbeitsgesetz genügend Flexibilität biete.

¹⁶ Vorentwurf zur parlamentarischen Initiative 16.414 Graber Konrad und 16.423 Keller-Sutter.

¹⁷ Bericht über die Vernehmlassungsergebnisse abrufbar unter: https://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/documents/2981/Arbeitszeitmodelle_Ergebnisbericht_de.pdf; Stellungnahmen zur Vernehmlassung abrufbar unter: https://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/documents/2981/Arbeitszeitmodelle_Stellungnahmen.pdf.

Der Umfang und Inhalt der Ergebnisse dieser Vernehmlassung zeigen deutlich auf, dass Fragen rund um die Regelung von Arbeits- und Ruhezeiten höchst heikel sind. Sich auf eine inhaltliche Linie zu einigen, die einerseits die Erwartungen der Arbeitgeber und andererseits die der Arbeitnehmenden erfüllt und gleichzeitig dafür zu sorgen, dass die gewählte Lösung einheitlich angewandt werden kann, stellt eine erhebliche Herausforderung dar.

Als Reaktion auf die Vernehmlassungsergebnisse und die Empfehlung des Bundesrates in seiner Stellungnahme vom 19. April 2019 wurde der Vorentwurf zur Initiative Graber durch verschiedene Einschränkungen der ursprünglich vorgesehenen Flexibilisierung angepasst. Die definitive Verabschiedung des Revisionsentwurfs Graber und die weitere Bearbeitung des Vorentwurfs Keller Sutter wurden sistiert, bis die Ergebnisse einer Studie vorliegen, die das SECO zu den Auswirkungen von Artikel 73a und 73b der Verordnung 1 zum Arbeitsgesetz in Auftrag gegeben hat. Der Bundesrat hatte darauf hingewiesen, dass zu gegebenem Zeitpunkt auch die Meinung der Sozialpartner einzuholen wäre. Der Bundesrat hat daher in einem ersten Schritt auf eine inhaltliche Stellungnahme zu den Vorentwürfen verzichtet, gab aber wichtige Hinweise, worauf im Fall einer Arbeitsgesetzrevision zu achten sei (vgl. unten 6.4.1).

Die WAK-S hat daraufhin in ihrer Sitzung vom 2. Mai 2019 entschieden, den geänderten Entwurf dem Bundesrat erneut zur Stellungnahme zukommen zu lassen. Gleichzeitig sistierte sie das Geschäft bis zum Herbst 2019. Die Behandlungsfrist wurde bis Frühjahr 2021 verlängert. Die WAK-S hat weiter am 29. Juni 2019 entschieden, ihrem Rat die Abschreibung der Initiative Keller-Sutter zu beantragen und dem Gesetzesentwurf gestützt auf die pa. Iv. Graber zur Einführung eines Jahresarbeitszeitmodells den Vorzug zu geben.

Im Herbst 2019 erschien die vom SECO in Auftrag gegebene Studie zu den Auswirkungen der neuen Regelungen von 2016 betreffend Arbeitszeiterfassung (Art. 73a und 73b ArGV 1)¹⁸. Die Ergebnisse zeigen auf, wie die Erleichterungen in der Arbeitszeiterfassung in der Praxis umgesetzt wurden, was wichtig ist für die Akzeptanz bei den betroffenen Arbeitnehmenden und dass eine Rolle spielt, dass Massnahmen vereinbart wurden, um die Gesundheitsrisiken für die Arbeitnehmenden zu minimieren.

7.4.1 Stellungnahme Bundesrat zur pa. Iv. Graber Konrad

Im Rahmen seiner Stellungnahme vom 17. April 2019¹⁹ zur pa. Iv. Graber Konrad gab der Bundesrat wichtige Hinweise, was im Hinblick auf eine allfällige Revision des Arbeitsgesetzes zu beachten sei. Diese Überlegungen lassen sich auch auf die Anliegen des vorliegenden Postulats übertragen, weshalb sie vorliegend wiedergegeben werden:

«Das mit der Initiative verfolgte Ziel der Flexibilisierung des Arbeitsgesetzes vom 13. März 1964 ist aufgrund der Entwicklung der Arbeitswelt zweckmässig, um dem von vielen Unternehmen geltend gemachten Bedürfnis nach mehr Flexibilität zu entsprechen. Denn die Globalisierung der Märkte und die Digitalisierung der Wirtschaft haben die Rahmenbedingungen, mit denen die schweizerischen Unternehmen konfrontiert sind, grundlegend verändert. Es ist nachvollziehbar, dass das ArG den gegenwärtigen Erwartungen in gewissen Teilen nicht mehr vollständig entspricht. Denn obwohl das Gesetz theoretisch eine grosse Flexibilität bietet und beispielsweise zulässt, dass die Höchstgrenze der Arbeitszeit vorübergehend angehoben wird, um erheblichen Schwankungen des Geschäftsaufkommens Rechnung zu tragen, so schränkt die Komplexität des Systems den tatsächlichen Handlungsspielraum der Unternehmen oftmals ein.

¹⁸ Abrufbar unter: https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Publikationen_Dienstleistungen/Publikationen_und_Formulare/Arbeit/Arbeitsbedingungen/Studien_und_Berichte/studie_aenderungen_arbeitszeiterfassung.html.

¹⁹ BBl 2019 3965.

Gleichzeitig ist zu berücksichtigen, dass das ArG ein Instrument des öffentlichen Rechts ist, welches zuallererst die Gesundheit der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer schützen soll. Es wäre also falsch davon auszugehen, dass das Gesetz jede Relevanz verloren hat, einzig und allein deswegen, weil es vor über einem halben Jahrhundert in Kraft getreten ist. Der Zusammenhang zwischen exzessiven Arbeitszeiten und dem Auftreten bestimmter Erkrankungen ist wissenschaftlich belegt und immer noch gültig. Daher ist eine Regelung der Arbeits- und Ruhezeit durch die öffentliche Hand auch heute noch gerechtfertigt. An dieser Stelle sei auf die wachsende Bedeutung psychosozialer Risiken für den Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz hingewiesen. Diese wurde durch zahlreiche, in den vergangenen Jahren veröffentlichte Studien belegt. Da es sich um eine wichtige Frage der öffentlichen Gesundheit handelt, ist es überdies notwendig, dass die kantonalen Arbeitsinspektorate als Vollzugsbehörden in der Lage sind, die ordnungsgemässe Anwendung der festgelegten Regeln zu überwachen. Der im Gesetz verankerte Gesundheitsschutz für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer erhöht die Attraktivität der Arbeitsplätze in der Schweiz, was wiederum positive Auswirkungen auf die Wirtschaft zeitigt.

Dass Arbeits- und Ruhezeiten einen Einfluss auf die Gesundheit haben, bedeutet nicht, dass die gesetzlichen Bestimmungen unumstösslich sind. Bei einer Anpassung von Bestimmungen an aktuelle Gegebenheiten muss das Ziel einer Revision aber immer sein, das Schutzniveau für die Gesundheit der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu erhalten und ein Gleichgewicht zwischen dem zu gewährleisten, was man den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern zugesteht und dem, was man ihnen abverlangt. Hierbei handelt es sich um eine komplexe Aufgabenstellung, bei der der Gesetzgeber umsichtig vorgehen muss.

Die Ergebnisse der Vernehmlassung zu diesem Revisionsentwurf haben bestätigt: Der Gesetzgeber sieht sich einerseits mit berechtigten Erwartungen der Wirtschaft, andererseits mit nachvollziehbaren Ängsten der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer um ihre Gesundheit konfrontiert. Darüber hinaus ist die Vollzugstauglichkeit entscheidend, wenn man das Hauptziel der Arbeitsgesetzgebung betrachtet. Die Arbeitnehmerorganisationen wehren sich vehement gegen die Revision und verweisen auf gesundheitliche Risiken, und die meisten Kantone sind dagegen oder äussern deutliche Vorbehalte, weil sie aufgrund der Ungenauigkeit der verwendeten Definitionen grosse Vollzugsprobleme befürchten. Dabei handelt es sich um zwei Gruppen, die für die erfolgreiche Umsetzung einer Revision dieser Grössenordnung von entscheidender Bedeutung sind. Wenn bereits in diesem Stadium einerseits von Teilen der Sozialpartner und andererseits von den Kantonen solch deutliche Vorbehalte geäussert werden, sind die Erfolgchancen für eine Revision als sehr gering einzuschätzen.»

Auch in seiner ergänzenden Stellungnahme vom 20. September 2019²⁰ erachtet der Bundesrat die Erfolgchancen der Revisionsvorlage der pa. Iv. Graber Konrad als gering, da die WAK-S auf einen expliziten Einbezug der für diese Thematik massgeblichen Sozialpartner verzichtet hat. Trotz der erfolgten Anpassungen könnten die im Rahmen der Vernehmlassung geäusserten Befürchtungen zudem kaum substantiell entkräftet werden. Deshalb beantragt der Bundesrat dem Parlament, auf die Gesetzesvorlage nicht einzutreten:

«Für den Fall, dass das Parlament zur Entscheidung gelangen sollte, trotzdem auf die Gesetzesvorlage einzutreten, empfiehlt der Bundesrat neben der Anhörung der Sozialpartner und der Berücksichtigung der seit dem Herbst 2019 vorliegenden Studie zur Evaluation der Auswirkungen der neuen Arbeitszeiterfassungsregeln²¹, verschiedene Aspekte zu prüfen, damit

²⁰ BBl 2019 6553.

²¹ Abrufbar unter: https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Publikationen_Dienstleistungen/Publikationen_und_Formulare/Arbeit/Arbeitsbedingungen/Studien_und_Berichte/studie_aenderungen_arbeitszeiterfassung.html.

diese mit den Sozialpartnern diskutiert werden und beiderseits akzeptierte Lösungen gefunden werden könnten.»

Seit Februar 2020 werden von bestimmten Branchenverbänden Überlegungen dazu gemacht, ob der Bundesrat bestimmte Branchen, z. B. die Treuhandbranche, in die ArGV 2 aufnehmen und dadurch das Anliegen der pa. Iv. 16.414 zu erfüllen könnte. In einem bestimmten Rahmen wäre es mit Unterstützung der Sozialpartner möglich, für eine neue Branche neue Regelungen gemäss ArGV 2 einzuführen. Eine solche Lösung würde aber klar weniger weit gehen als das zur Diskussion stehende Revisionsprojekt. Ob Überlegungen in dieser Richtung weiterverfolgt werden, ist zurzeit noch offen (*Stand März 2020*).

8 Schlussfolgerung

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass in den letzten zehn Jahren bereits viele Überlegungen und Arbeiten im Zusammenhang mit einer allfälligen Vereinfachung und Modernisierung des Arbeitsgesetzes erfolgt sind.

Eine mittel- oder langfristige Gesamtrevision des Arbeitsgesetzes könnte Vereinfachungen in den materiellen Regeln sowie die Verbesserung der Lesbarkeit der Gesetzesbestimmungen fördern. Die bisherigen Untersuchungen haben aber gezeigt, dass das Arbeitsgesetz im Hinblick auf die neuen Arbeitsformen als hinreichend flexibel gilt. Zudem kann aufgrund des verfassungsmässigen Auftrags eine Totalrevision nur erfolgen, wenn das Schutzniveau der Arbeitnehmenden insgesamt erhalten bleibt. Die verschiedenen Untersuchungen kamen immer wieder zum Schluss, dass eine Gesamtrevision des Arbeitsgesetzes nur in enger Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern möglich ist. Da diese über die Stossrichtung einer allfälligen Revision bisher keinen Konsens gefunden haben, schätzt der Bundesrat die Erfolgsaussichten einer solchen Gesamtrevision zurzeit als gering ein. Es ist daher im Moment nicht sinnvoll, wenn der Bundesrat eine weitreichende Änderung des Arbeitsgesetzes anstossen würde. Zudem laufen in diesem Zusammenhang aktuell parlamentarische Vorstösse. Unbeachtet davon ist es jederzeit möglich, Änderungen einzelner Bestimmungen und punktuelle Anpassungen umzusetzen, was auch fortlaufend geschieht. Seit 2000 wurden so beispielsweise in enger Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern mehr als 30 Artikel der ArGV 2 revidiert.

Nach über 50 Jahren Bestehens des Arbeitsgesetzes ist die Frage einer Totalrevision gerechtfertigt. Eine Totalrevision hätte den Vorteil, dass ein klar strukturiertes Instrument mit weniger Regeln und Ausnahmen erarbeitet werden könnte, welches somit auch einfacher zu verstehen und anzuwenden wäre. Allerdings muss ein solches Projekt von den Sozialpartnern gewollt und entsprechend auch mitgetragen werden. Zusätzlich müsste der Arbeitnehmerschutz zumindest auf einem vergleichbaren Niveau zu heute gewährt bleiben. In der Zwischenzeit gilt das aktuelle Arbeitsgesetz, von dem, trotz gewisser Schwächen, nicht gesagt werden kann, dass es überhaupt nicht mehr der Realität der heutigen Arbeitswelt entspricht. Im Gegenteil: Das Arbeitsgesetz bietet einen sehr flexiblen Rahmen, innerhalb dessen es mehrere punktuelle Revisionen zu gezielten Fragestellungen erlaubten, wichtige Lücken zu schliessen. Zudem finden regelmässig Anpassungen der Verordnungen statt, um den spezifischen Bedürfnissen der Branchen Rechnung zu tragen. Es ist somit möglich, eine Totalrevision des Arbeitsgesetzes erst mittel- oder langfristig in Erwägung zu ziehen, ohne dass sich dies negativ auf die Wirtschaft oder Arbeitnehmenden auswirkt.