

Bericht und Antrag des Regierungsrates
vom 21. August 2001 an den Landrat
zur Kantonalen Arbeitsverordnung (KAV)

I. Ausgangslage

1. Änderung des Bundesrechts

Am 1. August 2000 ist die Teilrevision des Bundesgesetzes vom 13. März 1964 über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel (Arbeitsgesetz [ArG]; Systematische Sammlung des Bundesrechts [SR] 822.11) in Kraft getreten. Auf das gleiche Datum hat der Bundesrat die beiden neuen Ausführungsverordnungen zum Arbeitsgesetz in Kraft gesetzt. Die Teilrevision brachte in verschiedenen Bereichen des Arbeitsrechts Änderungen und Neuerungen: Neben gleichen Arbeitszeiten für Männer und Frauen ermöglichen die neuen Erlasse den Betrieben mehr Flexibilität bei der Organisation der Arbeitszeit und verbessern so die Rahmenbedingungen für die Wirtschaft. Die Beschäftigten hingegen profitieren von einem verbesserten Schutz bei Nachtarbeit und Mutterschaft.

Die Kernpunkte des geänderten Arbeitsgesetzes sind:

- Gleichstellung von Mann und Frau in Bezug auf die Arbeits- und Ruhezeiten, namentlich hinsichtlich der Nacht- und Sonntagsarbeit;
- medizinische Betreuung der in der Nacht Beschäftigten;
- Sonderschutz bei Mutterschaft von Frauen, die Nachtarbeit leisten;
- klare Regelung der Bewilligungszuständigkeiten zwischen dem Bund und den Kantonen sowie Abbau administrativer Hindernisse.

Eine wesentliche Neuerung des Arbeitsgesetzes betrifft die Ausdehnung der Anwendbarkeit der Vorschriften über den Gesundheitsschutz auf die Verwaltungen der Kantone und Gemeinden (Art. 3a Bst. a ArG). Bisher galten diese Vorschriften nur für die Bundesverwaltung. Die Ausdehnung des Anwendungsbereiches hat für die Verwaltung des Kantons Uri zur Folge, dass die arbeitsrechtlichen Bestimmungen über den Gesundheitsschutz allfälligen weniger weit gehenden Vorschriften der neuen kantonalen Personalgesetzgebung vorgehen (Art. 71 ArG).

Bei der Teilrevision des Arbeitsgesetzes sowie der Verordnung 1 und 2 zum Arbeitsgesetz handelt es sich um eine sehr ausführliche Regelung. Sie ist grösstenteils bereits auf Bundesebene abschliessend. Deshalb bedarf es auf kantonaler Ebene nicht mehr einer so ausführlichen Regelung, wie das in der geltenden Verordnung der Fall war.

2. Ist-Zustand im Kanton Uri

Die geltende kantonale Vollziehungsverordnung zum Arbeitsgesetz (RB 20.1111) stammt aus dem Jahre 1966 und muss aus heutiger Sicht - mit Blick auf Rechts- und Gesetzes-technik - als überholt bezeichnet werden. Auch in sachlicher Hinsicht steht die geltende Verordnung teilweise im Widerspruch zu den geltenden Bestimmungen des Bundes. So ist beispielsweise der Bund und nicht der Kanton zuständig für das Plangenehmigungsverfahren. Ausserdem werden zahlreiche Bestimmungen, wie beispielsweise das Plangenehmigungs- und Betriebsbewilligungsverfahren, die Arbeits- und Ruhezeitvorschriften sowie der Sonderschutz der Jugendlichen im Arbeitsgesetz und in den Verordnungen 1 und 2 dazu abschliessend geregelt. Eine detaillierte Auflistung der einzelnen Zuständigkeiten ist nicht erforderlich und würde bei jeder Zuständigkeitsänderung auf Bundesebene eine Verordnungsanpassung auch auf kantonaler Ebene notwendig machen.

Die Totalrevision der geltenden Vollziehungsverordnung zum Arbeitsgesetz hat auf kantonaler Ebene weder in der Rechtstanwendung und Praxis noch im Vollzugsbereich eine wesentliche Änderung gegenüber heute zur Folge. Deshalb wurde auf ein Vernehmlassungsverfahren verzichtet.

Die Teilrevision des Arbeitsgesetzes auf Bundesebene soll zum Anlass genommen werden, die Vollziehungsverordnung auf kantonaler Ebene als Ganzes zu überarbeiten. Zudem soll der Vollzug des Bundesgesetzes vom 20. März 1981 über die Unfallversicherung (UVG; SR 832.20) in die neue Verordnung einbezogen werden. Im Übrigen wird auf die Bemerkungen zu den einzelnen Artikeln verwiesen.

II. Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen

Artikel 1

Artikel 85 des Unfallversicherungsgesetzes (UVG; SR 832.20) überträgt den Vollzug der Bestimmungen über die Verhütung von Berufsunfällen und Berufskrankheiten ausdrücklich den Durchführungsorganen des Arbeitsgesetzes, soweit die Kantone zuständig sind. Deshalb

ist es sachlich richtig, den entsprechenden Vollzug des Unfallversicherungsgesetzes in der kantonalen Arbeitsverordnung zu regeln. Der Zweckartikel stellt das ausdrücklich fest und erleichtert damit die Rechtsauslegung.

Artikel 2

Die zum Vollzug zuständigen Organe des Kantons bleiben im Vergleich zum bisherigen Recht unverändert. Auf die ausdrückliche Nennung des Regierungsrates wird verzichtet. Seine Zuständigkeit zur Oberaufsicht ergibt sich bereits aus der Kantonsverfassung (vgl. Art. 94 Abs. 1 und Art. 99 KV) und braucht hier nicht wiederholt zu werden.

Der zuständigen Direktion wird neu die Aufsicht über den Vollzug übertragen. Dies bedeutet im Vergleich zum bisherigen Recht eine Verschiebung der Vollzugszuständigkeit von der Stufe Direktion auf die Stufe Amt. Die Fachkompetenz ist auf der Stufe Amt sichergestellt. Aus diesem Grund ist die Verschiebung der Zuständigkeit auf Amtsstufe sachrichtig und entspricht der bereits gelebten Praxis.

Bei besonders schwer wiegenden Fällen der Missachtung von Sicherheitsvorschriften kann nach Artikel 52 Absatz 2 ArG und Artikel 86 Absatz 2 UVG die Schliessung eines Betriebes bis zur Behebung des sicherheitswidrigen Zustandes angeordnet werden. Es handelt sich dabei um eine sehr einschneidende Verwaltungsmassnahme, die entsprechend ihrer Schwere von der zuständigen Direktion verfügt werden soll. Wiederum ergibt sich im Vergleich zum bisherigen Recht eine Verschiebung der Vollzugszuständigkeit - hier jedoch von der Stufe Regierungsrat auf die Stufe Direktion. Auch dies erscheint sachrichtig.

Artikel 3

Für den Vollzug der beiden Bundesgesetze unmittelbar zuständig ist neu das kantonale Amt für Industrie, Gewerbe und Arbeit (KIGA). Damit wird die Aufgabenteilung, wie sie aus dem Reglement vom 28. Februar 1983 über die Organisation der Regierungs- und Verwaltungstätigkeit (ORR; RB 2.3322) hervorgeht, übernommen.

Mit der Aufnahme einer allgemeinen Vorschrift über die subsidiäre Zuständigkeit des Amtes nach Absatz 2 wird allfälligen Zuständigkeitslücken vorgebeugt. Auf einen ausführlichen Aufgabenkatalog, wie ihn das bisherige Recht (vgl. Art. 4 VVArG) enthielt, kann die neue Verordnung deshalb verzichten. Zudem soll im kantonalen Ausführungsrecht nicht wiederholt werden, was sich bereits aus dem Bundesrecht ergibt. Damit wird dem Anliegen nach einer schlanken Gesetzgebung und der Forderung nach Abbau der Normendichte des kantonalen Rechts Rechnung getragen. Demgemäss beschränkt sich das neue Recht auf die beispielhafte

Nennung von drei Kernzuständigkeiten.

Artikel 4

Wie bisher sollen die Gemeinden und die Polizeiorgane zum Vollzug beigezogen werden können. Der Beizug kann durch die Vollzugsorgane nach Artikel 2 und 3 der neuen Verordnung angeordnet werden.

Artikel 5

Nach Artikel 7 und 8 ArG sind industrielle Betriebe und — gestützt auf die entsprechende Ausführungsverordnung des Bundesrates (SR 822.114) — gewisse nicht industrielle Betriebe mit erheblichen Betriebsgefahren der Plangenehmigungs- und Betriebsbewilligungspflicht unterstellt. Andere nicht industrielle Betriebe unterliegen diesen Pflichten nicht. Trotzdem unterstehen diese den arbeitsgesetzlichen und jenen Bestimmungen des Unfallversicherungsgesetzes, die sich mit der Sicherheit und dem Gesundheitsschutz der Arbeitnehmenden beschäftigen. Um allfälligen baulichen "Nachrüstungen" möglichst vorzubeugen, sieht Artikel 5 des Entwurfs vor, dass das KIGA als Vollzugsinstanz der zuständigen Baubehörde der Gemeinde entsprechende Auflagen in der Baubewilligung beantragen kann.

Artikel 6

Gemäss Artikel 20a ArG können die Kantone neben dem Bundesfeiertag höchstens acht weitere Feiertage im Jahr den Sonntagen gleichstellen. Der Entwurf übernimmt jene acht Feiertage, die bereits in der alten Verordnung unter Artikel 11 erwähnt sind.

Artikel 7

Die Amtshandlungen der zuständigen Vollzugsbehörden sind wie bisher gebührenpflichtig. Massgebend sind die Gebührenverordnung vom 30. Juni 1982 (RB 3.2512) und das Gebührenreglement vom 20. Dezember 1982 (RB 3.2521).

Artikel 8

Bei Verfügungen des Amtes folgt der Rechtsmittelweg folgendem Schema: Verfügung des Amtes — Verwaltungsbeschwerde an die zuständige Direktion — Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Obergericht. Wenn die Direktion erstinstanzlich verfügt, gilt folgender Rechtsmittelweg: Verfügung der Direktion — Verwaltungsbeschwerde

an den Regierungsrat — Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Obergericht. Damit wird die bewährte Gesetzgebungspraxis des Kantons fortgesetzt.

Die 30-tägige Beschwerdefrist richtet sich nach Artikel 56 ArG. Im Übrigen richtet sich das Verfahren nach kantonalem Recht.

Artikel 9

Das Rechtsmittelverfahren ist bereits auf eidgenössischer Ebene, nämlich in den Artikeln 105 ff. UVG, ausführlich geregelt. Für kantonales Verfahrensrecht bleibt kaum Raum. Der Rechtsmittelweg folgt dabei dem Schema: Amt bzw. Direktion — Einsprache an das Amt bzw. die Direktion — Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Obergericht — Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Eidgenössische Versicherungsgericht Luzern.

Artikel 10

Artikel 72 Absatz 1 Buchstabe b in Verbindung mit Artikel 72 Absatz 2 Buchstabe b ArG erklärt die Vorschriften über das Einigungswesen des Bundesgesetzes vom 18. Juni 1914 betreffend die Arbeiten in den Fabriken (Fabrikgesetz; SR 821.41; vgl. Art. 30 f. und Art. 33 bis 35 Fabrikgesetz) nach wie vor für anwendbar. Damit ist für die Vermittlung in Kollektivstreitigkeiten und den Entscheid in Streitfällen über die Auslegung von Gesamt- und Normalarbeitsverträgen das kantonale Einigungsamt zuständig. Die kantonale Verordnung über die Errichtung eines kantonalen Einigungsamtes (RB 20.1101) regelt das Nähere, so dass darauf verwiesen werden kann.

Artikel 11

Da es sich vorliegend um eine Totalrevision handelt, ist die kantonale Vollziehungsverordnung vom 27. Oktober 1966 zum Arbeitsgesetz aufzuheben.

Artikel 12

Nach Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a ArG gilt dieses Gesetz nicht für die Verwaltungen der Kantone. Eine wichtige Aufgabe bildet Artikel 3a, der ebenfalls auf den 1. August 2000 rechtskräftig geworden ist. Danach gelten die Vorschriften des Arbeitsgesetzes über den Gesundheitsschutz (Art. 6 und 35) auch für die Verwaltungen der Kantone. Artikel 6 ArG beschäftigt sich grundsätzlich mit dem Schutz der Gesundheit der Arbeitnehmenden und Artikel 35 ArG enthält Bestimmungen über den Gesundheitsschutz bei Mutterschaft.

Die Personalverordnung vom 15. Dezember 1999 (PV; RB 2.4211) entspricht diesen Anforderungen nicht in allen Teilen. Sie enthält keine allgemeinen Bestimmungen zum Gesundheitsschutz. Und Artikel 32 Absatz 3 PV, der von der Versetzung handelt, verknüpft diese unter Umständen mit einer Lohnreduktion. Zwar schliesst das Bundesrecht das nicht aus, doch bestimmt Artikel 35 Absatz 3 ArG, dass schwangere Frauen und stillende Mütter, die die angestammte Arbeit deswegen nicht mehr verrichten können, Anspruch auf 80 Prozent des Lohnes haben. Diese Mindestgrenze ist im kantonalen Recht nicht vorgesehen.

Zwar gilt das Bundesrecht für den erwähnten Rechtsbereich ohne weiteres auch für die Angestelltenverhältnisse des Kantons. Weil es sich beim Gesundheitsschutz und insbesondere beim Schutz schwangerer und stillender Mütter um eine wichtige, neue bundesrechtliche Norm handelt, ist es angezeigt, im kantonalen Personalrecht ausdrücklich darauf zu verweisen. Der vorgeschlagene Artikel 12 übernimmt diese Aufgabe.

Artikel 13

Diese Bestimmung enthält die übliche Inkrafttretensformel.

III. Antrag

Gestützt auf diese Bemerkungen beantragt der Regierungsrat dem Landrat, folgenden Beschluss zu fassen:

Die Kantonale Arbeitsverordnung (KAV), wie sie im Anhang enthalten ist, wird beschlossen.

Anhang

Kantonale Arbeitsverordnung (KAV)

KANTONALE ARBEITSVERORDNUNG (KAV)

(vom ...)

Der Landrat des Kantons Uri,

gestützt auf Artikel 41 des Bundesgesetzes über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel (ArG)¹⁾, Artikel 85 des Bundesgesetzes über die Unfallversicherung (UVG)²⁾ und Artikel 90 Absatz 2 der Kantonsverfassung (KV)³⁾,

beschliesst:

Artikel 1 Zweck

Diese Verordnung vollzieht die Bundesgesetzgebung über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel und jene über die Unfallversicherung im Bereich der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer.

Artikel 2 Vollzugsorgane a) zuständige Direktion

¹Die zuständige Direktion⁴⁾ übt die unmittelbare Aufsicht über den Vollzug der Bundesgesetzgebung nach Artikel 1 aus.

²Sie verfügt die zwangsweise Schliessung von Betrieben.

Artikel 3 b) zuständiges Amt

¹Das zuständige Amt⁵⁾ vollzieht die Bundesgesetzgebung nach Artikel 1.

1) SR 822.11

2) SR 832.20

3) RB 1.1101

4) Volkswirtschaftsdirektion; vgl. Art. 1 und 6 Organisationsreglement (RB 2.3322)

5) Amt für Industrie, Gewerbe und Arbeit; vgl. Art. 1 und 6 Organisationsreglement (RB 2.3322)

²Es ist zuständig, soweit die Bundesgesetzgebung oder diese Verordnung nicht ausdrücklich ein anderes Organ als zuständig erklärt. Insbesondere erteilt es die Bewilligungen, die nach den Vorschriften des Bundesrechts von einer kantonalen Behörde zu erteilen sind. Es führt Beratungen durch, nimmt Meldungen entgegen und trifft die notwendigen Anordnungen.

Artikel 4 Mitwirkung der Gemeinden und der Polizei

Die Vollzugsorgane können die Gemeinden und die Organe der Polizei zum Vollzug dieser Verordnung beiziehen.

Artikel 5 Massnahmen zum Schutz der Arbeitnehmenden

Das zuständige Amt¹⁾ kann der zuständigen Gemeindebaubehörde beantragen, besondere Massnahmen zum Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer als Auflage in die Baubewilligung aufzunehmen.

Artikel 6 Arbeitsgesetzliche Feiertage

Als kantonale arbeitsgesetzliche Feiertage, die den Sonntagen gleichgestellt sind, gelten: Neujahr, Karfreitag, Auffahrt, Fronleichnam, Mariae Himmelfahrt, Allerheiligen, Mariae Empfängnis und Weihnachten.

Artikel 7 Gebühren

Die Gebühren für Bewilligungen, Genehmigungen, Begutachtungen und andere Verfügungen richten sich nach der Gebührenverordnung²⁾ und dem Gebührenreglement³⁾.

Artikel 8 Rechtsmittel a) nach Arbeitsgesetz

¹Gegen Verfügungen des zuständigen Amtes⁶⁾ kann bei der zuständigen Direktion⁴⁾ Verwaltungsbeschwerde erhoben werden.

1) Amt für Industrie, Gewerbe und Arbeit; vgl. Art. 1 und 6 Organisationsreglement (RB 2.3322)

2) RB 3.2512

3) RB 3.2521

4) Volkswirtschaftsdirektion; vgl. Art. 1 und 6 Organisationsreglement (RB 2.3322)

²Erstinstanzliche Verfügungen der zuständigen Direktion¹⁾ können beim Regierungsrat mit Verwaltungsbeschwerde angefochten werden.

³Die Beschwerdeentscheide der zuständigen Direktion¹⁰⁾ und des Regierungsrates unterliegen der Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Obergericht.

⁴Die Beschwerdefrist beträgt 30 Tage. Im Übrigen richtet sich das Verfahren nach der Verordnung über die Verwaltungsrechtspflege²⁾.

Artikel 9 b) nach Unfallversicherungsgesetz

¹Gegen Verfügungen des zuständigen Amtes³⁾ und der zuständigen Direktion¹⁾ kann innert 30 Tagen seit der Eröffnung schriftlich bei der verfügenden Behörde Einsprache erhoben werden.

²Im Übrigen richtet sich das Verfahren nach dem Bundesrecht.

Artikel 10 Einigungsamt

Die Beilegung von Kollektivstreitigkeiten und die Auslegung von Gesamt- und Normalarbeitsverträgen richten sich nach der Verordnung über die Errichtung eines kantonalen Einigungsamtes⁴⁾.

Artikel 11 Aufhebung bisherigen Rechts

Die Kantonale Vollziehungsverordnung vom 27. Oktober 1966 zum Bundesgesetz über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel (Arbeitsgesetz)⁵⁾ wird aufgehoben.

Artikel 12 Änderung bisherigen Rechts

Die Personalverordnung vom 15. Dezember 1999⁶⁾ wird wie folgt geändert:

1) Volkswirtschaftsdirektion; vgl. Art. 1 und 6 Organisationsreglement (RB 2.3322)

2) RB 2.2345

3) Amt für Industrie, Gewerbe und Arbeit; vgl. Art. 1 und 6 Organisationsreglement (RB 2.3322)

4) RB 20.1101

5) RB 20.1111

6) RB 2.4211

Gliederungstitel nach Artikel 67

5a. Abschnitt: **Gesundheitsschutz**

Artikel 67a (neu)

Die Bestimmungen des Arbeitsgesetzes¹⁾ zum Gesundheitsschutz im Allgemeinen und bei Mutterschaft bleiben vorbehalten.

Artikel 13 Inkrafttreten

¹⁾Diese Verordnung unterliegt dem fakultativen Referendum.

²⁾Der Regierungsrat bestimmt, wann sie in Kraft tritt.

Im Namen des Landrates

Die Präsidentin: Luzia Baumann

Der Kanzleidirektor: Dr. Peter Huber

1) SR 822.11 Art. 6 und 35