

POSTULAT VON ALOIS GÖSSI
BETREFFEND EINFÜHRUNG EINES NORMALARBEITSVERTRAGES
FÜR DEN DETAILHANDEL
(VORLAGE NR. 1049.1 - 10970)

BERICHT UND ANTRAG DES REGIERUNGSRATES

VOM 3. DEZEMBER 2002

Sehr geehrter Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

Am 20. September 2002 haben Kantonsrat Alois Gössi und 12 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichner ein Postulat zur Einführung eines Normalarbeitsvertrages (NAV) für den Detailhandel eingereicht (Vorlage Nr. 1049.1 - 10970). Der NAV solle den Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Detailhandel sowie deren Rechte auf gesetzlicher Basis regeln. Die Verkäuferinnen und Verkäufer sollten arbeitsrechtlich besser geschützt werden. Der neue Normalarbeitsvertrag solle u.a. verbindliche Richtlinien über folgende Punkte vorgeben: Maximale wöchentliche Arbeitszeit, Minimallöhne, Zuschlagspflicht oder Kompensation für Abendarbeit, Pausenregelungen, Regelung der Arbeit auf Abruf, usw.

Der Kantonsrat überwies diesen Vorstoss am 31. Oktober 2002 zur Beantwortung an den Regierungsrat.

1. Gesetzliche Grundlagen

Das Rechtsinstrument des Normalarbeitsvertrags basiert auf Bundesrecht und ist im Obligationenrecht geregelt. Gemäss Art. 359 Abs. 1 OR werden durch den Normalarbeitsvertrag für einzelne Arten von Arbeitsverhältnissen Bestimmungen über deren Abschluss, Inhalt und Beendigung aufgestellt. Für das Arbeitsverhältnis der landwirtschaftlichen Arbeitnehmer und der Arbeitnehmer im Hausdienst haben die

Kantone Normalarbeitsverträge zu erlassen, die namentlich die Arbeits- und Ruhezeit ordnen und die Arbeitsbedingungen der weiblichen und jugendlichen Arbeitnehmenden regeln (Art. 359 Abs. 2 OR). Gemäss Art. 360 Abs. 1 OR gelten die Bestimmungen des Normalarbeitsvertrags unmittelbar für die ihm unterstellten Arbeitsverhältnisse, soweit nicht anderes verabredet wird. Der Normalarbeitsvertrag kann vorsehen, dass Abreden, die von einzelnen seiner Bestimmungen abweichen, zu ihrer Gültigkeit der schriftlichen Form bedürfen (Art. 360 Abs. 2 OR).

2. Ausführungen zu den Anliegen des Postulats

Die Notwendigkeit für das Rechtsinstitut des Normalarbeitsvertrags (NAV) wird dadurch begründet, dass es Branchen gibt, in denen der Abschluss eines Gesamtarbeitsvertrags wegen zu geringen Organisationsgrads der Arbeitnehmerschaft (hoher Ausländeranteil, Hausgemeinschaft usw.) nicht möglich ist. In diesen Branchen soll der NAV für geordnete Arbeitsverhältnisse sorgen. Gerade deshalb verpflichtet das Obligationenrecht die Kantone, für die Landwirtschaft und den Hausdienst Normalarbeitsverträge zu erlassen. Der Kanton Zug erliess am 18. Dezember 1984 den NAV Privathaushalt sowie den NAV Landwirtschaft. Am 1. Oktober 2002 trat ein neuer NAV Landwirtschaft in Kraft.

In der Schweiz sind 6 NAV auf Bundesebene und 71 auf kantonaler Ebene in Kraft. Das Schwergewicht liegt auf den Gebieten Haus- und Landwirtschaft, Erziehung und Gesundheitswesen. Die Kantone Jura, Neuenburg, Tessin und Wallis haben Normalarbeitsverträge für das im Verkauf beschäftigte Personal des Detailhandels erlassen.

Der NAV eignet sich primär zur Regelung von Arbeitsverhältnissen, bei welchen keine schriftlichen Verträge oder klar beweisbare mündliche Vereinbarungen vorliegen. Weil dies eben gerade häufig in der Landwirtschaft und in Arbeitsverhältnissen im Privathaushalt vorkommt, sind die Kantone verpflichtet, für diese zwei Bereiche Normalarbeitsverträge zu erlassen. NAV können zudem eine gewisse Signalwirkung haben, indem sie die Arbeitgebenden in den betroffenen Branchen motivieren, den Arbeitnehmenden mindestens die im NAV festgelegten Arbeitsbedingungen zu gewähren.

NAV haben jedoch folgenden Nachteil: Durch schriftliche Vereinbarung, zum Teil sogar mündlich, kann von allen Bestimmungen abgewichen werden. Dies gilt sogar dort, wo ein NAV Mindestlöhne festsetzt. Arbeitgebende können sich daher mühelos über die Schutzbestimmungen von NAV hinwegsetzen.

Nun gibt es im Detailhandel in der Regel nur wenige Arbeitsverhältnisse, für die keine schriftlichen Vereinbarungen bestehen. Die weitaus meisten Arbeitsverträge enthalten mindestens Bestimmungen über die Arbeitszeit, über die Art, wie die Arbeit zu erledigen ist und über den Lohn. Grossverteiler wie z.B. Migros und Coop verwenden Standardverträge, die für die ganze Schweiz oder für einzelne Regionen gelten. Zudem geniessen auch die Angestellten des Detailhandels den Schutz durch das eidgenössische Arbeitsgesetz (Festlegung der wöchentlichen Höchstarbeitszeit, Pausenregelung, Zuschlag für Überzeit-Arbeit usw.).

Eine Erhebung über die Zahl der nicht schriftlich geregelten Arbeitsverhältnisse im Detailhandel ist sehr schwierig und teilweise nicht möglich, weshalb auf Erfahrungszahlen und Schätzungen verwiesen werden muss. Im Kanton Zug gibt es keine Vereinigung von Detailhandelsfirmen, mit Ausnahme der Pro Zug in der Stadt Zug. In den übrigen Gemeinden sind die Detailhandelsfirmen regelmässig Mitglied des örtlichen Gewerbevereins. Aus Datenschutzgründen können die Gewerbevereine keine detaillierten Listen jener Firmen, die innerhalb dieser Organisationen im Detailhandel tätig sind, veröffentlichen. Eine Rückfrage bei der Pro Zug hat ergeben, dass diese zur Zeit ca. 280 bis 300 Betriebe umfasst, die rund 1'500 bis 1'800 Angestellte haben. Zieht man von diesen Zahlen die Mitarbeitenden bei Grossverteilern ab, sind rund 900 bis 1'000 Personen bei kleineren Detailhandelsfirmen beschäftigt. Wie viele dieser Personen keinen schriftlichen Arbeitsvertrag haben, kann nur geschätzt werden. Die Leitung von Pro Zug geht davon aus, dass dies bei maximal 200 Arbeitsverhältnissen der Fall ist, wobei es sich dabei meist um Teilzeitbeschäftigte mit relativ kleinen Pensen handelt. Eine flächendeckende Erhebung bei allen Gewerbevereinen macht keinen Sinn, da die durchgeführte Stichprobe gezeigt hat, dass die Vereinsvorstände zwar in etwa die Zahl der Detailhandelsfirmen kennen und die Zahl der Arbeitsverhältnisse abschätzen können, aber keine Angaben über die Ausgestaltung der Arbeitsverträge zur Verfügung haben. Beim Gewerbeverein Baar stammen 50 von 300 Firmen aus dem Detailhandelsbereich und beschäftigen ca. 150 Angestellte.

Überall dort, wo Arbeitsbedingungen schriftlich (aber zum Teil auch mündlich) festgelegt sind, haben NAV für die entsprechenden Bereiche keine Bedeutung mehr. Von den Bestimmungen eines NAV kann wie erwähnt beliebig, auch zu Ungunsten der Arbeitnehmenden, abgewichen werden.

Aus diesen Ausführungen geht hervor, dass der NAV dem Ziel des Postulats, verbindliche Richtlinien vorzugeben, nur ungenügend dient. Der Aufwand zum Erlass eines NAV wäre nach Ansicht des Regierungsrats unverhältnismässig gross verglichen mit dem geringen Nutzen, den er allenfalls erzielen könnte. Der Regierungsrat möchte daher auf den Erlass eines NAV für den Detailhandel verzichten.

Künftig könnten allerdings Normalarbeitsverträge ein stärkeres Gewicht erhalten. Am 1. Juni 2004 treten nämlich die flankierenden Massnahmen zum Personenfreizügigkeitsabkommen Schweiz-EU in Kraft. Mittels einer Änderung des Obligationenrechts wird ab diesem Zeitpunkt erstmals die Möglichkeit geschaffen, durch Normalarbeitsverträge zwingende Mindestlöhne festzusetzen, falls ein wiederholtes missbräuchliches Lohndumping vorliegt. Das Verfahren ist dabei wie folgt geregelt: Stellt die noch zu bildende tripartite Kommission (siehe EG Entsendegesetz, Vorlagen Nrn. 1052.1/2 - 10975/76) fest, dass in einer Branche oder in einem Beruf die orts-, berufs- oder branchenüblichen Löhne wiederholt in missbräuchlicher Weise unterboten werden und liegt kein Gesamtarbeitsvertrag mit Bestimmungen über Mindestlöhne vor, so kann die tripartite Kommission beim Regierungsrat den Erlass eines NAV beantragen, der für die betroffene Branche oder den betroffenen Beruf Mindestlöhne festlegt (Art. 360a OR). Der Entscheid, ob tatsächlich ein NAV erlassen werden soll, obliegt dann dem Regierungsrat.

Zu ergänzen ist, dass NAV, die allenfalls noch bis zum 1. Juni 2004 neu erlassen und (dispositive) Bestimmungen über Mindestlöhne enthalten würden, mit dem Inkrafttreten der flankierenden Massnahmen nicht etwa zwingend würden. Nur NAV, die im Rahmen von Art. 360a OR erlassen werden, können ab 1. Juni 2004 zwingende Mindestlöhne enthalten.

3. Antrag

Wir **b e a n t r a g e n** Ihnen daher, das Postulat (Vorlage Nr. 1049.1 - 10970) nicht erheblich zu erklären.

Zug, 3. Dezember 2002

Mit vorzüglicher Hochachtung

REGIERUNGSRAT DES KANTONS ZUG

Der Landammann: Hanspeter Uster

Der Landschreiber: Tino Jorio