Zeitschrift: Gewerkschaftliche Rundschau : Vierteljahresschrift des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes

Herausgeber: Schweizerischer Gewerkschaftsbund

Band: 69 (1977)

Heft: 12

Artikel: 100 Jahre Eidgenössisches Fabrikgesetz

Autor: Tschudi, Hans Peter

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-354880

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 24.01.2026

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Monatsschrift
des Schweizerischen
Gewerkschaftsbundes

Heft 12
Dezember 1977
69. Jahrgang

Zweimonatliche Beilage: «Bildungsarbeit»

Gewerkschaftliche Rundschau

100 Jahre Eidgenössisches Fabrikgesetz

Hans Peter Tschudi[1]

Vor drei Jahren durften wir das 100jährige Jubiläum der revidierten Bundesverfassung von 1874 feiern und dabei feststellen, dass sie für unser viersprachiges Volk und für unser vielgestaltiges Land ein vorzügliches Grundgesetz gebildet hat. Sie wurde geschaffen mit der Zielsetzung, die im Schlagwort «Ein Recht und eine Armee» zusammengefasst ist. Die erste, rasch gereifte Frucht der Bestrebungen nach nationaler Rechtsvereinheitlichung lag im Eidgenössischen Fabrikgesetz vom 23. März 1877. Es ist interessant, dass die Kodifikationen von Obligationenrecht, Zivilgesetz und gar Strafrecht erst viele Jahre später erfolgt sind. Wo liegt die Ursache für das rasche Handeln und für den Erfolg im Arbeiterschutzrecht? Zweifellos waren mehrere Faktoren verantwortlich, so insbesondere die stossende, unerträgliche Situation der Fabrikarbeiter, die sehr dringend nach Abhilfe rief, dann die Vorläufer in einigen Kantonen, die ideelle und wissenschaftliche Vorbereitung und endlich das Wirken mutiger, tatkräftiger politischer Realisatoren.

1. Entstehung und Grundlagen

Das 19. Jahrhundert war auch in der Schweiz die Epoche der Massenarmut. Die katastrophale Lage der Arbeiterschaft, vor allem des Industrieproletariats, wurde oft geschildert. Sie ist uns heute aus der Literatur wohl fast besser bekannt als den Zeitgenossen vor 100 Jahren, obwohl jedermann die bittere Not und die gesundheitsgefährdenden Verhältnisse in den rasch entstandenen Fabriken

[1] Vortrag von Prof. Dr. H. P. Tschudi, alt Bundesrat, gehalten an der Jubiläumsfeier vom 21. Oktober 1977 in Bern.

vor Augen hatte und diese Zustände einen mitfühlenden Beobachter empören mussten. Die bedeutendsten schweizerischen Schriftsteller standen damals – genau wie die heutigen – mitten im Leben der Bevölkerung; die menschenunwürdige Lage der Arbeiterschaft konnte ihnen nicht entgehen. Jeremias Gotthelf hat die Not der Arbeiter im Emmental und ihre schlimmen moralischen Folgen mit der Schärfe seiner volksnahen, seelsorgerischen Sprache gegeisselt. Aus Gottfried Kellers «Grünem Heinrich» stammt das berühmte, für die damalige Gesellschaft vernichtende Urteil: «Die Erzeugnisse der heutigen Industrie scheinen um so wertvoller und begehrenswerter für die Käufer zu sein, je mehr schlau entwendeter Kinderleben darin aufgegangen sind.» Ebenso drastisch ist ein Artikel Gottfried Kellers im Zürcher Intelligenzblatt: «Der denkende und menschenfreundliche Staat sieht 50 Jahre weiter und erblickt ein verkümmertes Geschlecht überall, wo rädertreibende Wasser laufen, welches ihm weder taugliche Verteidiger noch unabhängige Bürger mehr liefert, er berechnet, wie lang der Tag ist für das unruhige Kinderherz, das sich krümmt und wendet, bis es sich allmählich ergibt, um in einem verfrühten Geschlechtsleben eine neue Generation hervorzubringen, an der sehr bedeutend weniger zu zähmen ist; er berechnet, wie vielleicht gerade die 13. Stunde, dreihundertmal jährlich wiederkehrend, die Stunde zuviel ist, welche die Lebensfrische retten könnte, und er bettelt bei der Baumwolle um diese einzige Stunde. Er weiss, dass kleine Republiken vor allem die volle Zahl und Kraft ihrer Bürger brauchen und keine Kasten dulden können, die, bereits körperlich, gesundheitlich verschieden, ihr Grundprinzip aufheben, und er bettelt abermals um die dreizehnte Stunde bei der Baumwolle... Allein die Baumwolle «niggelet» stetsfort mit dem Kopfe, den Kurszettel der Gegenwart in der Hand, indem sie sich auf die persönliche Freiheit beruft, während sie wohl weiss, dass der Staat in kirchlichen, pädagogischen, polizeilichen, sanitarischen Einrichtungen oft genug diese unbeschränkte persönliche Freiheit zu beschränken die Macht hat und dass die Quelle, aus welcher die Macht fliesst, nicht versiegen kann. Sie wird «niggelen» mit dem Kopf, bis der Staat einst sein Recht zusammenrafft und vielleicht nicht nur eine Stunde, sondern alle dreizehn Stunden für die Kinder wegstreicht.»

Einsichtige Volkskreise setzen sich ungefähr seit Mitte des 19. Jahrhunderts mit wachsender Kraft für die Beseitigung dieser Übelstände ein. Mehrere geistige und politische Bewegungen schufen die ideelle Grundlage der Arbeiterschutzgesetzgebung, die als eines der wirksamsten Mittel zur Sanierung der Verhältnisse erkannt wurde. Wohl der früheste Verfechter einer Arbeiterschutzgesetzgebung war der Genfer Nationalökonom und konservative Sozialkritiker Simond de Sismondi in seinen Nouveaux Principes von 1818. Grossen Einfluss hatten auch unabhängige wissenschaftliche Untersuchungen über die Lage der Fabrikarbeiter, die im Hin-

blick auf die Weltausstellungen in Paris (1867) und Wien (1873) von hochangesehenen Autoren publiziert wurden, nämlich von Gustave Moynier, einem Freund Henry Dunants und Mitbegründer des Roten Kreuzes, sowie von Professor Victor Boemert, Wirtschaftswissenschafter an der ETH Zürich. Unter dem Einfluss radikaldemokratischer Kräfte war von Anfang an als eines der Ziele des jungen Bundesstaates die «Beförderung der gemeinsamen Wohlfahrt» in die Verfassung aufgenommen worden. Auch die christliche Sozialethik hat die Entwicklung zum Sozialstaat massgeblich gefördert. Ich erwähne nur zwei Vertreter, und zwar von evangelischer Seite den Glarner Pfarrer Bernhard Becker, den unerschrockenen und unermüdlichen Vorkämpfer für menschenwürdige Arbeitsbedingungen, und aus dem katholischen Lager den «Löwen von Truns», Nationalrat Caspar Decurtins (1855 bis 1916), Professor in Fribourg, ein ebenso ideenreicher wie temperamentvoller Sozialpolitiker.
Zweifellos gingen aber die stärksten Impulse von der Arbeiterschaft selber aus, die sich ihrer Kraft bewusst wurde und für bessere Arbeitsbedingungen zu kämpfen begann. Die Gründung von Gewerkschaften fällt in die Periode der Entstehung des Fabrikgesetzes. Der erste schweizerische Arbeitersekretär, Herman Greulich, im heutigen Sprachgebrauch ein Gastarbeiter, denn er war als Buchbinder aus Schlesien zugewandert, hat durch unermüdliche Vortragstätigkeit und durch eindrücklich formulierte Schriften für die Annahme des Fabrikgesetzes geworben. Seine Wohngemeinde Hirslanden hat ihm gerade noch so rechtzeitig das Bürgerrecht verliehen, dass er an der Abstimmung über das Fabrikgesetz selber teilnehmen konnte. Die Aufnahme ins Bürgerrecht erfolgte übrigens nur mit Stichentscheid des Gemeindepräsidenten.
Das Eidgenössische Fabrikgesetz musste nicht allein auf Grund von Vorschlägen von Theoretikern und Philanthropen sowie angelehnt an ausländische Vorbilder geschaffen werden. 1877 hatte in unserem Land der Arbeiterschutz bereits eine längere Entwicklung zurückgelegt. Leider fehlt mir heute die Zeit, um die sehr interessante, kampfreiche Geschichte des kantonalen Arbeiterschutzrechts nachzuzeichnen. Mehrere Kantone haben schon in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts Bestimmungen zum Schutze der Kinder sowie der Jugendlichen aufgestellt, so Zürich erstmals 1815 eine – allerdings wirkungslos gebliebene – Kinderschutzverordnung. Erst 1837 hatte eine entsprechende Zürcher Verordnung, welche das Mindestalter für Fabrikarbeit auf 12 Jahre festsetzte und die Arbeitszeit für unter 16 Jahre alte Jugendliche auf 14 Stunden im Tag beschränkte, Erfolg, weil sie eine Kontrolle eingeführt hat; anfänglich war die Durchsetzung den Pfarrern und Lehrern anvertraut worden, später wurden besondere Inspektionskommissionen eingesetzt. Zürich und auch anderen Kantonen (zum Beispiel Thurgau und St. Gallen) dienten als Ausgangspunkte für ihre Kinderschutzgesetzgebung

vor allem die entsprechenden Gesetze in Grossbritannien und in Deutschland. In der Geschichte des Arbeitsrechts und der Sozialpolitik werden die Verdienste des kleinen Bergkantons Glarus unvergessen bleiben, weil er als erster Staat in der Welt 1846/1848 Arbeitszeitvorschriften für erwachsene Arbeiter erlassen hat. Hier liegt ein herrliches Ruhmesblatt für die Landsgemeindedemokratie vor. Bereits 1864 schuf Glarus unter der Leitung von Landammann Joachim Heer ein umfassendes Fabrikgesetz mit einer Mindestalterregelung, mit Arbeitszeitvorschriften und Wöchnerinnenschutzbestimmungen und mit einer Vollzugsorganisation. Dieses Gesetz hat sich glänzend bewährt. Durch Beschluss der Landsgemeinde von 1872 wurde der Normalarbeitstag, der anfänglich auf 12 Stunden festgelegt worden war, auf 11 Stunden reduziert, und 1873 wurde die Schulpflicht bis zum vollendeten 13. Altersjahr ausgedehnt und damit auch der Eintritt der Kinder in die Fabrik auf diesen Zeitpunkt hinausgeschoben. In dieser Fassung hat das Glarner Gesetz neben dem baselstädtischen Fabrikgesetz von 1869, das nahezu identisch war, als Vorbild für das Eidgenössische Fabrikgesetz gedient. Dessen Entstehung ist in mancher Beziehung sehr interessant. Beim Fabrikgesetz kam erstmals das seither übliche Gesetzgebungsverfahren zur Anwendung mit einer vorparlamentarischen Beratung unter Beizug von Experten sowie mit einem Vernehmlassungsverfahren. Federführend war das damalige Handels- und Eisenbahndepartement. Dessen Vorsteher im Jahr 1871, Bundesrat Johann Jakob Scherer, hat den ersten Entwurf ausgearbeitet. Die Botschaft (datiert vom 6. Dezember 1875) stammt von Bundesrat Karl Schenk, der ihm für die Jahre 1875 bis 1877 in der Leitung des Handels- und Eisenbahndepartementes folgte. Auch die Beratungen in den Eidgenössischen Räten liefen sehr zügig ab, ohne dass die Gründlichkeit gelitten hätte. Die nationalrätliche Kommission hat zu Informationszwecken in nicht weniger als 11 Kantonen Fabrikbetriebe besichtigt, obschon damals für die Reisen weder Schnellzüge noch Motorfahrzeuge oder gar Helikopter zur Verfügung standen. Anschliessend wurde ein Entwurf in 10 Sitzungen beraten. Die Diskussionen im Plenum des Nationalrates wie nachher auch des Ständerats hielten sich auf bemerkenswert hohem Niveau. Der Entwurf des Bundesrates wurde von den Eidgenössischen Räten ohne wesentliche Änderung genehmigt. Doch wurde sehr rasch das Referendum ergriffen, was einen besonders leidenschaftlichen Abstimmungskampf zur Folge hatte. Im Mittelpunkt der Auseinandersetzungen stand die Arbeitszeitregelung. Der im Gesetz festgelegte elfstündige Normalarbeitstag wurde als zwangsweise Organisation der Arbeit angegriffen. Selbstverständlich wurde die Gefahr einer Reduktion der Verdienste drastisch hervorgehoben, ein Argument, das seine Wirkung nicht völlig verfehlte. Es stünden somit – wurde geltend gemacht – nicht nur die Interessen hartherziger Millionäre,

sondern auch diejenigen der Arbeiter bei dem gewagten Unternehmen der Arbeitszeitregelung auf dem Spiel. Führend in der Opposition war die Textilindustrie; abgelehnt wurde das Fabrikgesetz auch von den welschen Föderalisten. Die Anhänger des Gesetzes verfügten über das starke Argument, dass mit dem Glarner Fabrikgesetz erfreuliche Erfahrungen erzielt worden waren. Nicht nur die positiven gesundheitlichen Faktoren wurden hervorgehoben, sondern auch die Gewinne für das Familienleben und für die intellektuelle sowie kulturelle Entfaltung der Arbeiter. Die Schar der Befürworter war ziemlich heterogen; den Hauptharst bildete selbstverständlich die Arbeiterschaft. Positiv hat sich auch der katholisch-konservative Bevölkerungsteil eingestellt, wobei nicht auszumachen ist, inwieweit die christliche Nächstenliebe zu den Fabrikarbeitern oder aber eine gewisse Industriefeindlichkeit in den agrarischen Gebieten ausschlaggebend war. Jedenfalls haben sämtliche innerschweizerischen Kantone Ja-Mehrheiten beigesteuert. Dazu hat auch ein taktischer Schachzug Greulichs beigetragen. Er veranlasste den Arbeiterbund, die Ja-Parole auszugeben zu zwei weiteren Vorlagen, die mit dem Fabrikgesetz am 21. Oktober 1877 zur Abstimmung gelangten, obwohl die Arbeiterschaft daran kaum interessiert war. Dagegen wurde diese Geste von der politischen Rechten gewürdigt und wohl auch ein wenig honoriert. Dass der Widerstand gegen das Fabrikgesetz im ganzen Land stark war, ja dass sogar in Arbeiterkreisen die Opposition einen gewissen Widerhall fand, beweist das knappe Resultat von 181 204 Ja- gegen 170 857 Nein-Stimmen. Der geringe Vorsprung der annehmenden Stimmen ermutigte die Opposition, schon bald nach dem Inkrafttreten des Fabrikgesetzes auf dessen Revision zu dringen. Doch bestätigte sich auch dieses Mal eine wiederholt gemachte Erfahrung: Ein Volksentscheid lässt sich kaum mehr umkehren. Im Vernehmlassungsverfahren hatten sich die Kantonsregierungen einer Abänderung des Gesetzes widersetzt. Eine machtvolle, nach Zürich einberufene Arbeiterverein-Delegiertenversammlung bewies den einhelligen Widerstand der Arbeiterschaft. Der Bundesrat war seinerseits von Anfang an entschlossen, sich einer übereilten Gesetzesrevision entgegenzustellen. Er lehnte daher in einer beschwichtigend gehaltenen Antwort die Revisionsvorstösse ab. Weitere direkte Angriffe auf das neue Fabrikgesetz blieben aus.
Die Aufstellung des Entwurfs, die Beratungen im Bundesrat, in den parlamentarischen Kommissionen und im Plenum der Eidgenössischen Räte sowie die Durchführung der Volksabstimmung haben nur kurze Zeit in Anspruch genommen. Diese Speditivität muss um so mehr bewundert werden, wenn wir zum Vergleich die Entstehung des geltenden Arbeitsgesetzes heranziehen. An diesem wurde von Experten, Kommissionen usw. rund 25 Jahre gearbeitet. Geht man auf die ersten Vorentwürfe nach Annahme des Gewerbe-

artikels der Bundesverfassung im Jahre 1908 zurück, so kommt man sogar auf eine Entstehungszeit von 50 Jahren. Entsprechend dem Zeitaufwand wachsen auch die Kosten der Gesetzgebungsarbeit, dagegen nimmt die Qualität nicht entsprechend zu.

2. Inhalt des Fabrikgesetzes

Ohne Gefahr der Übertreibung darf man den Inhalt des Gesetzes als fortschrittlich und grosszügig, ja sogar als Pionierleistung im internationalen Massstab qualifizieren. Mit dem Fabrikgesetz von 1877 stellte sich die Schweiz an die Spitze des Arbeiterschutzes. Am stärksten beachtet wurde die Regelung der Arbeitszeit, obwohl unter heutigen Aspekten, in einer Situation, da die effektive Arbeitszeit erheblich unter der zulässigen Grenze von 45 Stunden liegt, der elfstündige Normalarbeitstag kaum mehr beeindruckt.
Das Fabrikgesetz war einfach und populär formuliert und die Regelung für die Arbeitnehmer so günstig, aber doch tragbar für die Industrie, dass es während 40 Jahren fast unverändert in Kraft blieb, was auf dem Gebiete des Arbeitsrechts, wo ständig Entwicklungen im Gang sind, als Ausnahme anzusehen ist. Lediglich durch eine Novelle von 1905 erfolgte eine Retouche. An Samstagen und Tagen vor Feiertagen wurde die Arbeitszeit auf neun Stunden beschränkt und der Arbeitsschluss spätestens auf 17 Uhr festgelegt.
Entsprechend dem Auftrag von Artikel 34 der Bundesverfassung wurde der Schutz der Frauen und der Jugendlichen besonders sorgfältig geordnet. Mit dem Mindestalter von 14 Jahren für die Fabrikarbeiter und mit der Begrenzung der täglichen Arbeitszeit für 14- bis 16 jährige Jugendliche auf 11 Stunden einschliesslich Schul- und Religionsunterricht ging der Bundesgesetzgeber über die Regelung im Glarner Fabrikgesetz hinaus. Der Bundesrat hatte sogar eine maximal sechs- bis siebenstündige Arbeitszeit bis zum vollendeten 18. Altersjahr vorgeschlagen; er vermochte aber die Eidgenössischen Räte nicht für eine so drastische Jugendschutzbestimmung zu gewinnen. Die Schutzvorschriften des Fabrikgesetzes von 1877 zugunsten der Arbeiterinnen waren sehr fortschrittlich; sie mussten im Laufe von 100 Jahren nur wenig geändert werden. Von Anfang an handelte es sich um Verbote bestimmter schwerer und unfallgefährlicher Arbeiten, um den Ausschluss von Nacht- und Sonntagsarbeit, um eine verlängerte Mittagspause für Arbeiterinnen, die einen Haushalt besorgen, sowie um ein achtwöchiges Beschäftigungsverbot vor und nach der Niederkunft.
Für die Volksgesundheit sind nicht weniger wichtig als die Eindämmung missbräuchlicher Arbeitszeiten, Bestimmungen über die Betriebshygiene und die Unfallverhütung. In dieser Beziehung waren vor 100 Jahren Sanierungsmassnahmen äusserst dringlich, denn vielerorts wurden Arbeiterinnen und Arbeiter in ungenügend

belüfteten und schlecht beleuchteten Räumen beschäftigt. Jugendliche wurden unter solchen Verhältnissen nicht selten zu Krüppeln. Die Häufigkeit sowohl von spezifischen Berufskrankheiten oder Vergiftungen wie auch von allgemeinen Erkrankungen, die durch schlechte Arbeitsbedingungen begünstigt wurden, wie die Tuberkulose, war erschreckend. Noch heute müssen wir die viel zu hohe Zahl von Arbeitsunfällen und das dadurch bedingte Leid wie die wirtschaftlichen Schäden beklagen. Vor 100 Jahren waren die Verhältnisse aber unvergleichlich schlechter. Spezielle Schutzmassnahmen in Arbeitsräumen und an Maschinen waren noch nahezu unbekannt. Die Anbringung von schützenden Einrichtungen wurde nicht nur von Betriebsinhabern wegen der Kosten gelegentlich abgelehnt, sondern auch von Arbeitern sabotiert, weil sie einen Rückgang ihres ohnehin geringen Akkordlohns befürchteten. Besonders viele jugendliche Arbeitnehmer wurden durch die Maschinen verstümmelt, weil sie nicht immer die nötige Aufmerksamkeit aufzubringen vermochten.
Seit der Inkraftsetzung des Fabrikgesetzes traten ständige Verbesserungen dieser Situation ein, doch erwies sich der Krankheits- und Unfallschutz als sehr anspruchsvolle Aufgabe. Erfolge sind hier nicht leicht zu erzielen. Er bedarf technischer und medizinischer Forschungen, vor allem aber einer intensiven, geduldigen Aufklärungs- und Erziehungsarbeit. Die eidgenössischen und kantonalen Vollzugsorgane des Fabrikgesetzes konnten diese gigantische Aufgabe nicht voll bewältigen. Deshalb wurde 1911 in das damals neu geschaffene Kranken- und Unfallversicherungsgesetz ein Abschnitt über die Krankheits- und Unfallverhütung aufgenommen. Dieser enthielt der Sache nach parallele Vorschriften zu denjenigen des Fabrikgesetzes. Wesentlich war die Schaffung eines besonderen Kontrollapparates, indem die SUVA mit Durchführungsaufgaben betraut wurde. Auch wurden für Versäumnisse neue Sanktionen, vor allem die Erhöhung der Unfallversicherungsprämie, in Aussicht gestellt. Dass die SUVA sich grosse Verdienste um die Unfallverhütung erworben hat, dürfte niemand bestreiten. In der Bekämpfung von Berufskrankheiten und Unfällen hat sich ein gewisser Dualismus zwischen kantonalen Amtsstellen beziehungsweise eidgenössischen Fabrikinspektoren einerseits und SUVA anderseits ergeben, was Betriebswirtschaftern und Organisationsfachleuten als Schreckgespenst erscheint. Diese Betrachtungsweise ist richtig, doch kann man sich vom Resultat der Unfallverhütung her fragen, ob die Konkurrenz zwischen Amtsstellen sich nicht auch hier eher positiv ausgewirkt hat. Weniger erfreut ist begreiflicherweise der Betriebsinhaber, der von mehreren Amtsstellen kontrolliert wird. Man wird daher Verständnis aufbringen für den Vorschlag des Bundesrates in der Botschaft von 1976 zum neuen Unfallversicherungsgesetz, alle Unfallverhütungsvorschriften

im kommenden Unfallversicherungsgesetz zusammenzufassen und das Arbeitsgesetz davon zu entlasten, jedoch den Vollzug ähnlich wie bisher der SUVA, den Kantonen und den eidgenössischen Arbeitsinspektoraten zu übertragen. Doppelspurigkeiten oder Lücken sollen durch eine Koordinationskommission, in der alle Durchführungsorgane unter dem Vorsitz der SUVA zusammenarbeiten, vermieden werden.

Die Gefährdung der Menschen und ihrer natürlichen Umwelt ist ein Problem der neueren Zeit; jedenfalls wurde sie erst in den letzten Jahren akut. 1971 wurde durch die Aufnahme des Artikels 24*septies* in die Bundesverfassung der Bund ermächtigt und verpflichtet, eine Gesetzgebung über die Abwehr schädlicher und lästiger Einwirkungen aufzustellen. Zu den Faktoren, die eine grosse Rolle hinsichtlich Umweltbelastung spielen, gehört die industrielle Produktion. Das Eidgenössische Fabrikgesetz war zwar entsprechend seiner verfassungsrechtlichen Basis in Artikel 34 der Bundesverfassung als Arbeitsschutzgesetz konzipiert. Dennoch hat es sich von Anfang an mindestens indirekt zugunsten besserer Umweltbedingungen ausgewirkt. Wenn man im Interesse der Arbeitnehmer ohrenbetäubenden Lärm und giftige Abgase verhindert, so schützt man gleichzeitig auch die Nachbarn. Der Gesetzgeber von 1877 begnügte sich nicht mit diesen Folgen, sondern war erstaunlich weitsichtig, indem er ausdrücklich die Umgebung der Fabriken mit folgender Bestimmung (Artikel 3 Absatz 2) berücksichtigt hat: «Die Eröffnung der Fabrik, beziehungsweise des neuen Betriebs, hat erst auf ausdrückliche Ermächtigung der Regierung hin stattzufinden, welche bei Fabrikanlagen, deren Betrieb ihrer Natur nach mit besonderen Gefahren für Gesundheit und Leben der Arbeiter und der Bevölkerung der Umgebung verbunden ist, die Bewilligung an angemessene Vorbehalte zu knüpfen hat.» Das Arbeitsgesetz von 1964 musste lediglich noch die lästige Einwirkung der gesundheitsschädigenden gleichsetzen, wobei die Erweiterung zwar nötig, aber nicht sehr wichtig ist, weil ernsthaft lästige Geräusche, Gerüche usw. mindestens für die psychische Gesundheit stets auch schädlich sind. Der vom Fabrikgesetz verwendete Begriff «Umgebung» ist kaum enger als die moderne Bezeichnung «Umwelt»; denn in der Praxis werden zur Umgebung alle Grundstücke und Bewohner gerechnet, die von den schädigenden Einwirkungen betroffen werden, unabhängig von der Distanz.

Von grösster sachlicher und rechtlicher Tragweite war die Regelung der Haftung des Betriebsinhabers. Vor allem in Frankreich hat man gegen Ende des letzten Jahrhunderts die römisch-rechtliche Verschuldenshaftung einzuschränken begonnen. Aus Erwägung, dass derjenige, dem die Früchte der industriellen Arbeit zugute kommen, die Schädigungen der Arbeitnehmer durch die dieser Arbeit inhärenten Gefahren zu decken habe, gleichgültig ob ihn ein Verschul-

den trifft oder nicht, gelangte man zum System der Kausalhaftung in Form der Gefährdungshaftung. Erstmals finden wir diese Regelung im Eisenbahnhaftpflichtgesetz von 1875. Entscheidend war die Übernahme dieser Konzeption in das ursprüngliche Fabrikgesetz. Die damalige noch zu rudimentäre Regelung wurde rasch ergänzt durch die beiden Bundesgesetze betreffend die Haftpflicht bei Fabrikbetrieben von 1881 und 1887. Zweifellos wird die klassische Verschuldenshaftung dem Schädiger am besten gerecht, während bei der Kausalhaftung die Interessen des Geschädigten stärker geschützt sind. Die neue Haftungsregelung des Fabrikgesetzes war auch insofern fruchtbar, als sie dem Obligatorium der Unfallversicherung den Weg ebnete. Von den Haftpflichtbestimmungen des Fabrikgesetzes waren nämlich weder Unternehmer noch Arbeitnehmer befriedigt. Für kleinere Betriebe bedeutete das Haftpflichtrisiko eine schwere Belastung, obwohl im Einzelfall der Schadenersatz auf den sechsfachen Jahresverdienst des Verletzten oder Getöteten und höchstens auf 6000 Franken begrenzt war. Diese Limite lag für die Arbeitnehmer zu tief. Doch war für sie eher noch ungünstiger der Umstand, dass sie bei Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers überhaupt leer ausgingen. Diese Unzukömmlichkeiten konnten durch das Obligatorium der Unfallversicherung, das durch das Kranken- und Unfallversicherungsgesetz statuiert wurde, behoben werden. Die Belastung der Arbeitgeber beschränkt sich seither auf die Versicherungsprämie, während die Arbeitnehmer, allenfalls ihre Hinterlassenen, bei Schadenereignissen ihre Forderung an eine zahlungsfähige öffentlich-rechtliche Anstalt richten können. Diese Ausgangslage erklärt, weshalb das Obligatorium der Unfallversicherung auf wenig Hindernisse stiess und im Gegensatz zu einem Krankenversicherungsobligatorium auch von der Arbeitgeberschaft begrüsst wurde.

Mit dem Gesetz von 1877, vor allem auch mit der Festlegung des elfstündigen Normalarbeitstages, hatte die Schweiz in Europa die Spitzenposition erreicht. Wohl wurde durch die Revision des Fabrikgesetzes von 1914 beziehungsweise 1919 erneut in der Arbeitszeitfrage ein grosser Schritt zurückgelegt. Doch handelte es sich nicht mehr um eine Pionierleistung, sondern um den Mitvollzug einer internationalen Entwicklung. Nach dem Ersten Weltkrieg wurde in vielen Ländern und im besondern auch durch die Washingtoner Konferenz von 1919 von der Internationalen Arbeitsorganisation die 48-Stunden-Woche festgelegt. Die stolze Tat von 1877 verdient gerade jetzt hervorgehoben zu werden, weil zurzeit weitsichtige politische Regelungen in der Schweiz weniger hoch im Kurs stehen. Teile der jüngeren Generation trauen unserem Staat beispielhafte Lösungen kaum zu, während andere Kreise in der Sozialpolitik stark zurückhalten oder gar resignieren, weil sie wirtschaftliche Rückschläge oder Verluste befürchten. Selbstverständlich wurden auch vor 100

Jahren die wirtschaftlichen Gefahren eines zu raschen sozialen Fortschritts nicht verkannt. Doch bewahrte der Bundesrat kaltes Blut und widersetzte sich Begehren nach einer sofortigen Revision des neuen Fabrikgesetzes. Der basellandschaftliche Nationalrat Emil Frey (von 1890 bis 1897 Vorsteher des Eidgenössischen Militärdepartements) hat den berechtigten Befürchtungen unserer Industrie wegen des Verlustes der Konkurrenzfähigkeit eine positive Wendung verliehen, indem er wiederholt internationale Arbeiterschutzkonventionen zum Ausgleich der Produktionsbedingungen gefordert hat. Eine entsprechende Motion wurde 1880 von den Eidgenössischen Räten gutgeheissen und vom Bundesrat in die Tat umgesetzt, indem er zu einer internationalen Arbeiterschutzkonferenz nach Bern eingeladen hat. Es würde zu weit führen, die wechselvolle Geschichte des internationalen Arbeitsrechts, die im Versailler Friedensvertrag zur Gründung der Internationalen Arbeitsorganisation in Genf geführt hat, nachzuzeichnen. Nicht verschwiegen werden darf aber die Tatsache, dass mit der Motion von Nationalrat Emil Frey im Zusammenhang mit den Beratungen des Eidgenössischen Fabrikgesetzes die offiziellen Bestrebungen zur Schaffung internationaler Arbeitskonventionen ihren Anfang genommen haben. Man war sich damals insbesondere in Arbeitgeberkreisen bewusst, dass die Schweiz wegen ihrer relativ hohen Produktionskosten daran interessiert ist, dass die sozialen Regelungen überall auf das gleiche Niveau angehoben werden. Meines Erachtens gilt dieser Gesichtspunkt heute nicht weniger als vor 100 Jahren.

Das Fabrikgesetz von 1877 hatte nicht das Ziel, sämtliche Arbeitnehmer vor den mit der Arbeit verbundenen gesundheitlichen Gefahren zu schützen, sondern – wie der Titel es klar zum Ausdruck brachte – nur die Fabrikarbeiterschaft. Diese Sonderregelung ergab sich aus Artikel 34 der Bundesverfassung. Sie erklärte sich aus verschiedenen Gründen. Einerseits waren bei der Industrialisierung im 19. Jahrhundert die Missstände in der Industrie besonders gross. Da die Betriebe rasch veralteten, musste an Investitionen möglichst gespart werden. Die persönlichen Beziehungen, die im Handwerk zwischen Betriebsinhaber und Arbeitnehmer bestanden und manche Härte milderten, waren in den anonymen Fabriken dahingefallen. Die Risiken für Berufskrankheiten und Unfälle waren in der Industrie viel grösser als in den traditionellen Kleinbetrieben. Nicht unwesentlich war ferner der Faktor, dass die Fabriken in der Lage waren, die finanziellen Belastungen durch eine Arbeiterschutzgesetzgebung zu tragen, während kleingewerbliche Betriebe Schwierigkeiten gehabt hätten.

Artikel 34 der Bundesverfassung, der die Grundlage für das Fabrikgesetz bildet, enthält keine Definition der Fabrik. Erst das Gesetz, die Vollzugsverordnung, die Gerichts- und Verwaltungspraxis haben den juristischen Fabrikbegriff gestaltet, der vom allgemeinen

Sprachgebrauch ausgeht, jedoch mehrere präzise Abgrenzungsmerkmale enthält (Beschäftigung einer Mehrzahl von Arbeitnehmern, Verwendung von Maschinen, besondere Betriebsgefahren usw.). Der Entscheid über die Unterstellung eines Betriebs unter das Fabrikgesetz lag bei der Bundesverwaltung. Es war ihr somit ohne Willkür möglich, im Interesse des Arbeiterschutzes den Geltungsbereich systematisch auszuweiten. Die juristische Abgrenzungsarbeit war sinnvoll, so lange nur der strenge Arbeiterschutz des Fabrikgesetzes bestand, ausserhalb seines Geltungsbereichs aber gar keine Schutzvorschriften oder höchstens wenige kantonale Regelungen galten. Die starke Diskrepanz zwischen den Arbeitsbedingungen der Industriearbeiterschaft einerseits und derjenigen der übrigen Arbeiter blieb lange Zeit bestehen und wurde als stossend empfunden. So wurden noch zu Beginn des 20. Jahrhunderts in gewerblichen Betrieben in der Schweiz Verhältnisse angetroffen, wie sie 50 Jahre früher in der Industrie festgestellt worden waren, zum Beispiel tägliche Arbeitszeiten bis 17 Stunden. Erst nach Annahme des (früheren) Gewerbeartikels 34*ter* der Bundesverfassung im Jahre 1908 konnte der Bund Schutzvorschriften für Arbeiter in nicht-industriellen Betrieben aufstellen. Die entsprechende Gesetzgebung wurde nur zögernd an die Hand genommen und blieb rudimentär.

Seit Bestehen des Bundesgesetzes von 1964 über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel (Arbeitsgesetz) hat sich die Lage grundlegend geändert. Heute stehen Arbeiterschutznormen für alle Betriebe in Kraft. Für die industriellen Betriebe gelten lediglich einige verschärfte Vorschriften. Vor allem unterstehen sie einem Plangenehmigungs- und Betriebsbewilligungsverfahren, das prophylaktisch die Durchsetzung der Vorschriften über Betriebshygiene und Unfallverhütung gewährleistet. Man kann sich somit jetzt fragen, ob die Unterscheidung des Arbeiterschutzes in industriellen und in sonstigen Betrieben, die sich bereits im Glarner Fabrikgesetz fand, noch gerechtfertigt ist. Sicher ist ein weniger wirksamer Schutz eines Teils der Arbeitnehmer nicht zu verantworten. Auch stossen die dadurch bedingten Wettbewerbsverzerrungen auf berechtigte Bedenken. Könnte also auf die komplizierten Abgrenzungsmerkmale und auf die administrativen Umtriebe verzichtet werden, indem grundsätzlich für alle Betriebe und Arbeitnehmer die gleichen Grundsätze des Arbeiterschutzes Anwendung fänden? Dies müsste nicht zur Folge haben, dass für sämtliche Betriebe die genau gleiche Arbeitszeitregelung Geltung hätte. Schon heute bestehen nach den tatsächlichen Unterschieden verschiedenartige Arbeits- und Ruhezeitordnungen. Die Bedürfnisse in einer automatisierten Fabrik, in einem Theater oder Hotel sind höchst unterschiedlich. Es gelingt kaum, in der Verordnung 2 zum Arbeitsgesetz für sämtliche unterstellte Betriebe die passende

Detailregelung aufzustellen. Daraus ziehe ich aber nicht den Schluss, dass das Gesetz selber stärker differenziert werden sollte. Im Gegenteil, der Sache des Arbeiterschutzes wäre wohl besser gedient, wenn das Gesetz Grundsätze enthalten würde, die auf alle Arbeitnehmer Anwendung fänden. Den Vollzugsorganen wäre aber die Kompetenz zu erteilen, gewisse lokal- oder branchenbedingte Anpassungen zuzulassen. Im übrigen wären Regelungen der Sozialpartner massgeblich zu erklären.
Schon bei der Vorbereitung des Arbeitsgesetzes war man zur Einsicht gelangt, dass eine detaillierte staatliche Regelung aller Fragen aussichtslos ist. Darum wurde in den Vorentwurf 1950 zum Arbeitsgesetz die sogenannte qualifizierte Rechtsverordnung aufgenommen. Auf gemeinsamen Vorschlag der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände wären für einzelne Betriebs- oder Arbeitnehmergruppen Sonderbestimmungen über die Arbeits- und Ruhezeit aufgestellt worden. Die materielle Ordnung wäre somit in einem bestimmten Rahmen nicht vom Staat, sondern von den Beteiligten selbst geregelt worden; dagegen hätte die Regierung darüber zu entscheiden gehabt, ob diese Sonderbestimmungen in Kraft zu setzen sind oder nicht.
Höchst problematisch sind niedrigere Anforderungen hinsichtlich Betriebshygiene und Unfallverhütung. Die Arbeit im Kleinbetrieb darf nicht unfallgefährlicher sein als in einer Fabrik. Ein begrüssenswerter Schritt in der Angleichung der Anforderungen unternimmt der Entwurf von 1976 zum neuen Unfallversicherungsgesetz mit der Ermächtigung an den Bundesrat, das arbeitsgesetzliche Verfahren der Plangenehmigung und Betriebsbewilligung auf nicht-industrielle Betriebe mit erheblichen Betriebsgefahren anwendbar zu erklären.

3. Die Einführung des Gesetzes

Bereits aus der Geschichte des kantonalen Arbeiterschutzrechts ist bekannt, dass auch gute Arbeiterschutzvorschriften wenig taugen, wenn ihre Durchsetzung nicht durch einen Kontrollapparat gesichert ist. Dem föderalistischen Aufbau unseres Staates entsprechend wurde der Vollzug des Fabrikgesetzes den Kantonen übertragen unter der Oberaufsicht des Bundes. Hätte man sich mit der üblichen Ordnung begnügt, wonach die Aufsicht durch Einsichtnahme in Jahresberichte und durch den Entscheid über Beschwerden ausgeübt wird, wäre der Arbeiterschutz in der Schweiz hinkend geblieben, denn der Einsatz der Kantone für diese Aufgabe war sehr unterschiedlich; er schwankte zwischen einer nahezu perfekten Organisation und völliger Passivität. Manche Kantone verzichteten auf die Schaffung besonderer Inspektionsorgane. Zweifellos können Polizeibeamte ohne spezielle Fachkenntnisse die Befolgung der Mindestalter- und der Arbeitszeitvorschriften überwachen, hingegen bedarf es für den Vollzug der Bestimmungen über die Arbeits-

hygiene und über die Unfallverhütung qualifizierter Spezialisten. Die Schwierigkeit wurde dadurch überwunden, dass die drei (später vier) eidgenössischen Fabrikinspektorate nicht nur die Tätigkeit der kantonalen Vollzugsorgane überwacht, sondern unmittelbar Betriebe besucht und inspiziert haben. Bei Beanstandungen konnten allerdings die eidgenössischen Fabrikinspektoren nicht den Betriebsinhabern Weisungen erteilen, sondern sie mussten dem Kanton Bericht erstatten und diesen ersuchen, eine entsprechende Verfügung zu erlassen. Die Oberaufsicht des Bundes soll den einheitlichen Vollzug des Fabrikgesetzes im ganzen Land gewährleisten. Dies ist nicht nur wichtig im Dienste des Arbeiterschutzes, sondern soll auch Konkurrenzverzerrungen zwischen Betrieben, die in verschiedenen Kantonen liegen, verhindern.

Auch unter der Herrschaft des jetzt geltenden Arbeitsgesetzes stellen sich beim Vollzug Probleme im Verhältnis Bund und Kantone. Es wäre unrichtig, den gesamten Vollzug, wie denjenigen des KUVG, bei einer Bundesinstanz zu zentralisieren. Das Interesse der Kantone am Arbeiterschutz darf nicht gelähmt werden. Doch muss die Wirksamkeit des Gesetzes im ganzen Land sichergestellt werden. Dies setzt voraus, dass von den Fabrik- beziehungsweise jetzt Arbeitsinspektoren gestellte Bedingungen im Rahmen des Plan- beziehungsweise Betriebsbewilligungsverfahrens für die Kantone verbindlich sind und dass das Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit auch in anderen Sektoren nötigenfalls Weisungen an die kantonalen Behörden erlassen kann. Diese Befugnisse des Bundes werden nach meiner Meinung von den Kantonen nicht als Eingriff in ihre Hoheitsrechte aufgefasst, sondern als Hilfe bei der Durchführung einer verantwortungsreichen Aufgabe, denn die Beziehungen zwischen den eidgenössischen und kantonalen Vollzugsorganen sind vorzüglich. Dass das Fabrikgesetz rasch eingeführt wurde und bald wohltätige Auswirkungen erbringen konnte, ist der Tatsache zu verdanken, dass 1878 die Leitung des Eisenbahn- und Handelsdepartements an Bundesrat Joachim Heer überging, der schon im Kanton Glarus sich mit dem Fabrikgesetzvollzug befasst hatte. Er hatte eine sehr glückliche Hand in der Wahl der ersten drei eidgenössischen Fabrikinspektoren. Unbestrittener Chef des heterogenen Kleeblattes war der Glarner Arzt Dr. Fridolin Schuler, der die gleiche Aufgabe bereits in seinem Heimatkanton bravourös erfüllt hatte. Als Mediziner war er für die Probleme der Betriebshygiene besonders kompetent. Dank seiner überragenden Kenntnisse, besonders aber wegen seiner Unabhängigkeit, genoss er in allen Kreisen höchstes Ansehen. Er besass in gleicher Weise das Vertrauen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer. Das Vorbild Schuler wirkt noch heute im Korps der Fabrik- beziehungsweise Arbeitsinspektoren nach. Leitstern für die Arbeit sind sowohl Objektivität als auch möglichst wirksamer Schutz der Arbeitnehmer.

Neben Dr. Schuler amtete der frühere Basler Regierungsrat Dr. Wilhelm Klein. Er brachte die für die Abgrenzung des Geltungsbereichs des Fabrikgesetzes wichtige juristische Methodik und darüber hinaus den sozialpolitischen Impuls seiner radikaldemokratischen Überzeugung mit sich. Der Dritte im Bund, der Aargauer Edmund Nüsperli, ist zwar heute in der allgemeinen Geschichtsschreibung weitgehend vergessen, doch war seine Rolle im ersten Dezennium des Fabrikgesetzes keineswegs unbedeutend. Als Mechaniker, der ursprünglich gute Kontakte zur Arbeiterbewegung hatte und später selber einen industriellen Betrieb führte, kannte er die Bedürfnisse und Möglichkeiten der Praxis sehr genau. Seine technische Phantasie erlaubte es ihm nicht nur, im Einzelfalle zu beurteilen, welche Schutzmassnahmen angezeigt oder nötig waren, sondern er fertigte oft auch gleich direkt Konstruktionszeichnungen von Schutzeinrichtungen an, und zwar primär für den beteiligten Betriebsinhaber, dann aber auch für alle Interessierten durch Aufnahmen der Zeichnungen und Beschreibungen in seine Jahresberichte. Fabrikinspektor Nüsperli darf somit als Vorläufer der heutigen leistungsfähigen Unfallverhütungsabteilung der SUVA angesehen werden, die immer wieder vorzügliche Schutzmassnahmen konstruiert. Die Grundlage mancher Unfallverhütungseinrichtung stammt von Nüsperli und konnte später von den Ingenieuren und Technikern der SUVA vervollkommnet werden.

Der Widerstand gegen die Tätigkeit der drei eidgenössischen Fabrikinspektoren war anfänglich heftig. Bekannt ist die Schilderung, wie der Fabrikinspektor bei seinem ersten Besuch in einer Ortschaft in einem Betrieb arbeitende Kinder entdeckte, niemals aber in der zweiten oder dritten Fabrik, die er am gleichen Tag inspizierte. Nur dank ihrer persönlichen Überlegenheit und ihrem diplomatischen Geschick konnten die ersten Fabrikinspektoren ihre Aufgabe so wirksam erfüllen. Die Leistungen dieser drei Persönlichkeiten waren für den Arbeiterschutz von überragender Bedeutung. Doch seien auch die Verdienste ihrer nicht weniger einsatzfreudigen und kompetenten Nachfolger gewürdigt und auch die wichtige Arbeit des BIGA nicht vergessen. Die knappe Zeit erlaubt es mir, nur eine Persönlichkeit namentlich zu erwähnen, Dr. Eduard Eichholzer, den langjährigen Leiter der Sektion (heute Abteilung) für Arbeitnehmerschutz und Arbeitsrecht des BIGA und Verfasser des einzigen wissenschaftlichen Kommentars zum Eidgenössischen Fabrikgesetz.

4. Der Arbeiterschutz heute und in Zukunft

Bei der Revision des Obligationenrechts im Jahre 1911 hat die Schweiz erneut eine arbeitsrechtliche Pionierleistung vollbracht, deren Bedeutung nicht hinter dem Fabrikgesetz von 1877 zurücksteht. Der Gesamtarbeitsvertrag wurde als Instrument zur Rege-

lung der Arbeitsbedingungen rechtlich anerkannt, und es wurden ihm starke Wirkungen verliehen. In der Praxis hatten sich Kollektivverträge zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen seit der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts durchgesetzt. Nun wurden sie als unabdingbar erklärt, so dass die Parteien des Einzelarbeitsvertrags zuungunsten der Arbeitnehmer keine abweichenden Vereinbarungen treffen konnten, sondern die Regelung des Gesamtarbeitsvertrags liess sich im Einzelfall gerichtlich durchsetzen. Seither gewann das Kollektivrecht ständig an Bedeutung. Es entwickelte sich zu einem starken und dynamischen Konkurrenten des staatlichen Arbeitsrechts. Materielle Neuerungen in der Regelung der Arbeitsbedingungen treten seither fast ausschliesslich in Gesamtarbeitsverträgen auf. Diese dienen als Experimentierfelder. Infolgedessen strahlten die Nachfolger des Fabrikgesetzes nicht mehr im gleichen Glanz wie das ursprüngliche. Sowohl das revidierte Fabrikgesetz von 1914/1919 wie auch das Arbeitsgesetz von 1964 brachten wenig eigentliche Fortschritte. Sie übernahmen weitgehend die Regelungen, die sich in Gesamtarbeitsverträgen durchgesetzt hatten, und verliehen ihnen allgemeine Gültigkeit und öffentlich-rechtliche Wirkung.

In den letzten Jahrzehnten wurde die arbeitsrechtliche Entwicklung dominiert von der Polarität Gesetz–Gesamtarbeitsvertrag. Alle Einsichtigen sind zur festen Überzeugung gelangt, dass es sich nicht um eine Alternative handelt, sondern dass beide Institute unerlässlich sind und ihre Regelungen sich ergänzen müssen. Der grosse Vorzug der Gesamtarbeitsverträge liegt darin, dass sie einerseits auf den praktischen Erfahrungen der Sozialpartner beruhen und andererseits ihre Selbstverantwortung zur Geltung bringen, während das klassische Arbeitsschutzrecht eher einen protektionistisch-bevormundenden Charakter aufweist. Diese Eigenschaft steht nicht mehr völlig im Einklang mit der heutigen gehobenen und selbstbewussten Stellung der Arbeitnehmerschaft. Während einer Phase der Vorbereitung des Arbeitsgesetzes wurden deshalb sehr ernsthafte und verdienstvolle Anstrengungen unternommen, die Mitwirkung der Sozialpartner auch im öffentlichen Recht zur Geltung zu bringen. Das Resultat, das vor allem den Professoren O. A. Germann und W. Hug zu verdanken war, ist – wie bereits erwähnt – das originelle Institut der qualifizierten Rechtsverordnung im Vorentwurf 1950. Sonderregelungen auf gemeinsamen Vorschlag der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände hätten zweifellos arbeitsrechtliche und sozialpolitische Vorteile gebracht, doch stiess der originelle Vorschlag auf Widerstand aus staatspolitischen Gründen. Insbesondere befürchtete man eine Ausdehnung und Verstärkung der Verbandsmacht. Infolgedessen blieb das geltende Arbeitsgesetz grundsätzlich bei der rechtlichen Konstruktion des Fabrikgesetzes. Dies scheint sich im ganzen nicht schlecht zu bewähren.

Immerhin muss in diesem Zusammenhang eingefügt werden, dass das Fabrikgesetz von 1877 nicht rein autoritär war, sondern dass bereits die moderne Idee der Mitwirkung der Arbeitnehmer in Ansätzen zur Geltung kam. In Artikel 8 wurde bestimmt, dass der Arbeitgeber einseitig die Arbeitsordnung für den Betrieb erlässt; sie bedürfe zu ihrer Gültigkeit der Genehmigung durch die zuständige kantonale Behörde. Vor diesem Verfahren war jedoch den Arbeitnehmern Gelegenheit zu geben, sich zum Entwurf des Arbeitgebers zu äussern. Das Fabrikgesetz folgte modernen Prinzipien, indem es nicht nur individuelle Meinungsäusserungen der Arbeitnehmer anerkannte, sondern es ausdrücklich zuliess, dass sich die Arbeiter durch eine aus ihrer Mitte gewählte Kommission vernehmen liessen. Hier hat also das Prinzip der Mitwirkung schon sehr frühzeitig Eingang in unsere Gesetzgebung gefunden. Zum gleichen Ideenkreis gehören die Beteiligung der Arbeitnehmer an der Verwaltung von durch sie (mit)finanzierten Kassen sowie das Erfordernis der Zustimmung zu Bewilligungen für Nacht- und Sonntagsarbeit.
Zweifellos hat der klassische Arbeiterschutz im Zeitalter des Verbandsrechts nicht ausgedient. Das öffentliche Recht vermag insbesondere seine ursprüngliche Aufgabe, den Schutz der Gesundheit und der Persönlichkeit der Arbeitnehmer, besser zu erfüllen als Gesamtarbeitsverträge, weil den Verbänden die qualifizierten Spezialisten in Arbeitshygiene und Unfallverhütung nicht in gleichem Masse zur Verfügung stehen wie den Arbeitsinspektoraten und der SUVA. Der Vollzug der öffentlich-rechtlichen Vorschriften über Arbeitshygiene und Unfallverhütung ist überlegen. Wohl hat sich im Laufe der Jahrzehnte der Aufgabenkreis des Arbeiterschutzes erweitert. Zum Schutz der physischen Gesundheit vor Unfällen, Vergiftungen usw. ist die Erhaltung des psychischen Wohlbefindens hinzugekommen. Beim Bestreben nach Humanisierung der Arbeitsbedingungen kommt den Abmachungen der Verbände wie auch den innerbetrieblichen Vereinbarungen grosses Gewicht zu. Staatliches Recht und Verbandsrecht müssen harmonisch zusammenwirken, um die Arbeitswelt befriedigend zu gestalten und um die Qualität des Lebens der Arbeitnehmer zu heben. Dabei dürfen die wichtigsten Zielsetzungen der Produktivität der Wirtschaft und vor allem die Gewährleistung des Arbeitsfriedens nicht vernachlässigt werden.
Rückblickend auf eine 100jährige Erfahrung bewundern wir das Fabrikgesetz von 1877 wohl noch mehr als die Zeitgenossen, obwohl seine Schwächen durch die Entwicklung deutlich zu Tage getreten sind. Mit seinen 21 knapp formulierten Artikeln hat es einen soliden Baustein zum schweizerischen Sozialstaat gelegt. Im Fabrikgesetz erfolgte erstmals eine Konkretisierung des durch die Verfassung festgelegten Staatsziels der «Beförderung der gemeinsamen Wohlfahrt der Eidgenossen».