

# Bundesblatt

89. Jahrgang.

Bern, den 12. Mai 1937.

Band I.

*Erscheint wöchentlich. Preis 90 Franken im Jahr, 10 Franken im Halbjahr, zuzüglich  
Nachnahme- und Postbestellungsgebühr.*

*Eindruckungsgebühr: 50 Rappen die Petitzeile oder deren Raum. — Inserate franko an  
Stämpfli & Cie. in Bern.*

3558

## Botschaft

des

### Bundesrates an die Bundesversammlung über die Heraufsetzung des Mindestalters für den Eintritt ins Erwerbsleben.

(Vom 11. Mai 1937.)

Herr Präsident!

Hochgeehrte Herren!

In der Botschaft über Arbeitsbeschaffung und andere Krisenmassnahmen vom 9. Oktober 1934 haben wir in Abschnitt VIII dargelegt, dass seit dem Ausbruch der Arbeitslosigkeit von verschiedenen Seiten der Vorschlag gemacht wurde, das Mindestalter für den Eintritt von Kindern ins Erwerbsleben heraufzusetzen, um dem Arbeitsmarkt eine gewisse Entlastung angedeihen zu lassen. Auch im Bericht über das Volksbegehren zur Bekämpfung der wirtschaftlichen Krise und Not vom 6. März 1935 wurde die Angelegenheit erwähnt, und zwar wurde daselbst (Abschnitt F, Schlussbetrachtungen, Ziffer 9) die Absicht kundgetan, den Räten eine Vorlage zu unterbreiten, in der die allgemeine Festsetzung des Mindesteintrittsalters der Kinder in das Erwerbsleben auf das vollendete 15. Altersjahr befürwortet wird. Hiemit beehren wir uns nunmehr, Ihnen einen endgültigen Bericht und Antrag zu unterbreiten.

#### I. Heutige eidgenössische Regelung und die Kompetenzen des Bundes.

Durch die Arbeiterschutzgesetzgebung des Bundes ist bisher auf einigen Gebieten das vollendete 14. Altersjahr als Grenze für den Eintritt ins Erwerbsleben festgesetzt worden. Die eidgenössische Fabrikgesetzgebung enthält schon seit ihrer Entstehung, also seit dem Jahre 1877, eine diesbezügliche Vorschrift. In der revidierten Fassung des Gesetzes vom 18. Juni 1914/27. Juni 1919 wird in Art. 70 vorgeschrieben:

«Kinder, die das vierzehnte Altersjahr noch nicht zurückgelegt haben oder über dieses Alter hinaus zum täglichen Schulbesuch gesetzlich verpflichtet sind, dürfen zur Arbeit in Fabriken nicht verwendet werden.

Der Aufenthalt solcher Kinder in den Arbeitsräumen ist nicht gestattet.»

Das Mindestalter ist somit in der Industrie nicht für die ganze Schweiz einheitlich festgesetzt, sondern hängt von der Gestaltung der obligatorischen Primarschulpflicht ab, wobei allerdings ein Mindestalter von 14 Jahren zwingende Vorschrift ist. Gemäss Art. 188 der Vollziehungsverordnung zum Fabrikgesetz sind die Kantonsregierungen gehalten, dem Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit mitzuteilen, wie lange die gesetzliche Verpflichtung zum täglichen Schulbesuch dauert. — Der zu Ende dieses Jahres ablaufende Bundesratsbeschluss vom 9. Oktober 1936 über die Ordnung der Arbeit in der fabrikmässigen Uhrenindustrie enthält eine Bestimmung, wonach Kinder, die das 14. Altersjahr noch nicht zurückgelegt haben oder über dieses Alter hinaus noch zum Schulbesuch verpflichtet sind, in den Klein- und Familienbetrieben nicht beschäftigt werden dürfen.

Für die Gewerbebetriebe, auf die das Bundesgesetz betreffend die Arbeit in den Fabriken keine Anwendung findet, sowie für die öffentlichen und privaten nicht konzessionierten Verkehrs- und Transportunternehmungen ist Art. 2 des Bundesgesetzes über die Beschäftigung der jugendlichen und weiblichen Personen in den Gewerben massgeblich. Er lautet:

«Kinder, welche das vierzehnte Altersjahr noch nicht zurückgelegt haben, dürfen in den diesem Gesetz unterstellten Betrieben und deren Nebenbetrieben nicht gewerbsmässig beschäftigt werden.»

Dieses Gesetz gilt nicht für Familienbetriebe und nicht für die Landwirtschaft, den Handel und das Gastwirtschaftsgewerbe.

Hinsichtlich der konzessionierten Eisenbahn- und Schiffsverkehrsunternehmungen und der ihnen gleichgestellten konzessionierten Transportunternehmungen bestimmt Art. 2 der Verordnung des Bundesrates vom 5. Juli 1923 betreffend die Beschäftigung jugendlicher Personen bei den Transportanstalten ebenfalls, dass das vollendete 14. Altersjahr als Mindestgrenze zu gelten hat.

Der Bund besitzt zurzeit keine verfassungsmässige Kompetenz, um für Land-, Forst- und Hauswirtschaft zu legiferieren. Art. 34<sup>ter</sup> der Bundesverfassung gestattet dagegen einwandfrei, ausser den schon von der derzeitigen Bundesgesetzgebung erfassten Erwerbszweigen den Handel und das Gastwirtschaftsgewerbe einzubeziehen.

## II. Neueste Anträge in der Bundesversammlung.

Der Nationalrat hat in den letzten Jahren zwei Postulate angenommen, die sich auf den vorliegenden Gegenstand beziehen. Es sind dies:

1. Das Postulat Saxer, vom 19. September 1934, lautend:

«Der Bundesrat wird eingeladen, zu prüfen und darüber Bericht zu erstatten, ob nicht im Interesse der Entlastung des Arbeitsmarktes und im Sinne der gesundheitlichen und erzieherischen Förderung der Jugend für die auf Grund von Art. 34, Abs. 1, und Art. 34<sup>ter</sup> der Bundesverfassung erfassbaren Erwerbszweige das Mindestalter der Jugendlichen für den Eintritt in das Erwerbsleben auf das vollendete 15. Altersjahr festgesetzt werden soll.»

2. Das Postulat Müller-Grosshöchstetten, vom 3. Juni 1936, lautend:

«Der Bundesrat wird ersucht, die Frage zu prüfen, ob nicht die bundesgesetzlichen Bestimmungen über das Mindestalter für den Eintritt in das Erwerbsleben so abgeändert und ausgebaut werden sollten, dass dadurch das Mindesterwerbsalter auf 15 Jahre festgelegt würde.

Er wird ersucht, darüber Bericht und Antrag einzubringen, wie in Verbindung mit den Kantonen zur physischen und sittlichen Ertüchtigung des durch diese Massnahme erfassten Teiles der Schweizer Jugend ein Haushalt- oder Landjahr geschaffen werden könnte.»

Bei der Begründung seines Postulates am 11. Dezember 1934 (Sten. Bull., Nationalrat 1934, S. 904) wies Nationalrat Dr. Saxer darauf hin, dass schon anlässlich der Revision des eidgenössischen Fabrikgesetzes im ersten Jahrzehnt unseres Jahrhunderts für die Industrie die Heraufsetzung des Mindestalters auf 15 Jahre erwogen wurde und warme Befürworter fand. Er, wie Nationalrat Dr. Müller-Grosshöchstetten, der sein Postulat am 17. Juni 1936 begründete (Originalprotokoll 1936, Heft Nr. 14, S. 9 ff.), begrüssen einen Fortschritt auf diesem Gebiet ebensowohl aus sozialpolitischen und volksgesundheitlichen Gründen als unter dem Gesichtspunkt einer Entlastung des Arbeitsmarktes.

### III. Verschiedene Vernehmlassungen.

In der Botschaft über Arbeitsbeschaffung und andere Krisenmassnahmen vom 9. Oktober 1934 haben wir bereits mitgeteilt, dass das eidgenössische Departement des Innern und das eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement gemeinsam am 31. August 1934 ein Kreisschreiben an die Kantonsregierungen gerichtet haben, in welchem diese angefragt wurden, ob den eidgenössischen Räten eine Vorlage unterbreitet werden solle, wonach für die auf Grund der Bundesverfassung in die Gesetzgebungskompetenz der Eidgenossenschaft fallenden Erwerbszweige das Mindesteintrittsalter auf 15 Jahre festgesetzt werden solle. Das Kreisschreiben enthielt noch die folgende Nebenfrage: «Soll für Kinder zwischen 14 und 15 Jahren eine zeitlich beschränkte Erwerbsarbeit in den fraglichen Berufen gestattet werden (z. B. 2 Stunden täglich)?»

#### 1. Vernehmlassungen der Kantone.

Drei Kantone haben auf eine Stellungnahme zu der gestellten Hauptfrage des Kreisschreibens nach der Zweckmässigkeit einer allgemeinen Altersgrenze von 15 Jahren verzichtet. Es sind dies der Kanton Obwalden, dessen Bevölkerung überwiegend Landwirtschaft treibt und der somit an der vorgeseheneu Regelung, welche die Landwirtschaft nicht berühren soll, nur geringes Interesse hat, Appenzell I.-Rh. und der Kanton Wallis, welcher sich darauf beschränkt, mitzuteilen, dass die Schulpflicht in seinem Kantonsgebiet schon bis zum vollendeten 15. Altersjahr dauert.

Elf Kantone verhalten sich gegenüber dem Vorschlag des Kreisschreibens ablehnend, wobei für drei Kantone, nämlich Graubünden, Waadt und Gené, der Wunsch, die Angelegenheit autonom durch die Kantone und nicht durch eine einheitliche schweizerische Vorschrift geregelt zu sehen, in der Hauptsache massgebend ist. Freiburg hält eine weitere Regelung für überflüssig, da sein Schulgesetz schon die obligatorische Schulpflicht für Knaben bis zum vollendeten 16. und für Mädchen bis zum vollendeten 15. Altersjahr vorsieht. Für die andern sieben ablehnenden Kantone Zürich, Luzern, Nidwalden, Glarus, Basel-Stadt, Schaffhausen und Appenzell A.-Rh. stehen sachliche Schwierigkeiten im Vordergrund.

Die verbleibenden elf Kantone Bern, Uri, Schwyz, Zug, Solothurn, Baselland, St. Gallen, Aargau, Thurgau, Tessin und Neuenburg sprechen sich für die allgemeine Festsetzung des Mindesteintrittsalters auf das vollendete 15. Altersjahr aus.

Nachstehend geben wir in Kürze den Inhalt der Antworten der Kantonsregierungen wieder:

#### **a. Bejahende Vernehmlassungen.**

Die Regierung des Kantons Bern würde eine Vorlage im Sinne des Kreisschreibens begrüßen und ihr ihre Unterstützung leihen. Eine bloss Beschränkung der Arbeitszeit für Kinder im Alter von 14—15 Jahren würde eine entsprechende Entlastung des Arbeitsmarktes nicht bringen. Obwohl im Kanton Bern in den meisten Gemeinden die Schüler erst mit 15 Jahren die Schule verlassen, schätzt die Regierung doch die Zahl der Kinder, welche durch die geplante Massnahme vom Arbeitsmarkt ferngehalten werden, noch auf rund 800. Die Regierung ist auch der Auffassung, dass die finanziellen Mehrauslagen, welche den 68 Juragemeinden, die bis heute erst 8 Schuljahre obligatorisch erklärten, durch die Einführung eines 9. Schuljahres erwachsen würden, tragbar sein sollten. Die weitgreifenden und schweren Folgen der Arbeitslosigkeit dürften den Gemeinden dieses Problem näher gebracht haben.

Die Regierung des Kantons Uri erachtet das Bestreben, das Eintrittsalter der Kinder ins Erwerbsleben auf 15 Jahre festzusetzen, als durchaus zeitgemäss und hofft bestimmt, dass diese höchst wichtige Angelegenheit in Bälde geregelt werden könne. Eine beschränkte Zulassung der 14jährigen zum Erwerb wird seitens dieser Kantonsregierung nicht gutgeheissen. Zurzeit endigt die siebenklassige Primarschule beim vollendeten 14. Altersjahr. Der Regierungsrat hält dafür, dass die entstehende Lücke zwischen der 7. Schulklasse und dem Beginn des Erwerbslebens vorderhand einzig dadurch geregelt werden kann, dass der Eintritt in die Schule später gelegt wird. In dieser Massnahme erblickt er besonders für das Schulkind der Gebirgsgegenden, welches in der Entwicklung gegenüber dem Stadtkind zurückbleibt und unter erschwerten Verhältnissen (Schulweg etc.) zur Schule gehen muss, einen grossen Vorteil. Dem Kind würde ein Jahr mehr Zeit bleiben, sich physisch und geistig zu entwickeln.

Das Erziehungsdepartement von Schwyz befürwortet ebenfalls die vorgeschlagene Regelung, lehnt eine zeitlich beschränkte Erwerbsarbeit für Kinder zwischen 14 und 15 Jahren ab und weist darauf hin, dass eine Erhöhung des Austrittsalters aus der Primarschule, die im Kanton Schwyz beim vollendeten 14. Altersjahr endigt, nicht in Aussicht genommen werden kann.

Der Regierungsrat des Kantons Zug spricht sich für die Festsetzung des Mindesteintrittsalters in die Fabriken auf 16 Jahre aus. Nach seiner Auffassung gehen besonders die Mädchen zu früh dem Erwerb nach und vernachlässigen darüber ihre hauswirtschaftliche Ausbildung, was verschiedene nachteilige Folgen mit sich bringe. Eine Heraufsetzung der gesetzlichen Schulpflicht über das 14. Altersjahr, das heute im Kanton Zug die Regel ist, könnte nur durch eine Änderung der Schulgesetzgebung erreicht werden, die vom Regierungsrat zurzeit nicht als tunlich erachtet wird.

Im Auftrage der Regierung teilt der Erziehungsrat des Kantons Basellandschaft mit, dass er sich mit der vorgeschlagenen Erhöhung der Mindestaltersgrenze für den Eintritt von Kindern ins Erwerbsleben einverstanden erklärt, obwohl in Baselland zurzeit die Schulpflicht nur 8 Jahre umfasst. Durch ein neues Schulgesetz soll jedoch die Ausdehnung der Schulpflicht auf 9 Jahre angestrebt und überdies das Schuleintrittsalter um 4 Monate heraufgesetzt werden, so dass auch dadurch dem zur Diskussion stehenden Vorhaben der Weg geebnet würde.

Der Regierungsrat des Kantons St. Gallen würde es in Übereinstimmung mit den Argumenten des Kreisschreibens begrüßen, wenn der Bund die vorgesehene Erhöhung des Mindestalters für den Eintritt ins Erwerbsleben festsetzen könnte. Eventuell hätte er auch nichts gegen den Erlass von Bundesbestimmungen für eine zeitlich beschränkte Erwerbsarbeit der zwischen 14 und 15 Jahren stehenden Jugendlichen einzuwenden. Für den Fall der Erhöhung des Mindestalters wird die Revision des Gesetzes über das Erziehungswesen vom 8. Mai 1862 ins Auge gefasst und zwar im Sinne einer Heraufsetzung des Eintrittsalters in die Primarschule, in der Meinung, dass im Bedürfnisfalle Kleinkinderschulen einzuführen wären. Diese Neuerung könnte den Gemeinden allerdings bei den heutigen schwierigen Finanzverhältnissen nur dringend empfohlen und nicht etwa aufgezwungen werden. Die Verschiebung der Schulpflicht denkt sich der Regierungsrat so, dass das in die Schule eintretende Kind am 1. September des Vorjahres das 6. Altersjahr erfüllt haben müsste. Damit würde die Eintrittspflicht gegenüber den jetzigen Vorschriften um wenigstens 8 Monate verschoben.

Der Regierungsrat des Kantons Aargau weist darauf hin, dass die Frage für den Kanton Aargau insofern keine grosse Bedeutung mehr habe, als daselbst die obligatorische Schulpflicht schon durchschnittlich bis zum vollendeten 15. Altersjahr dauert. Mit dieser Regelung, die schon Jahrzehnte besteht, hat der Kanton im allgemeinen nur gute Erfahrungen gemacht, so dass keine Veranlassung vorliegt, irgendwelche Änderungen vorzuschlagen. Nach Ansicht des Regierungsrates ist ein Mindestalter von 14 Jahren für den Eintritt in das

Erwerbsleben zu niedrig, da manches Kind in diesem Alter körperlich noch nicht derart entwickelt ist, dass es, ohne Schaden zu nehmen, die oft recht hohen Anforderungen, welche das Erwerbsleben stellt, auf sich nehmen kann. Es wäre deshalb sicher ein Fortschritt, wenn ein höheres Alter für den Eintritt in das Erwerbsleben gesetzlich festgelegt werden könnte.

Das antwortende Departement für das Kirchen- und Erziehungswesen des Kantons Thurgau würde es begrüßen, wenn die vorgesehene Regelung des Mindesteintrittsalters ins Erwerbsleben gesetzlich eingeführt würde. Es ist der Auffassung, dass die Gründe dafür im Kreisschreiben der Departemente erschöpfend aufgezählt sind. Kindern unter 15 Jahren sollte in den in Frage kommenden Berufen keine zeitlich beschränkte Erwerbsarbeit gestattet werden. Die Arbeitgeberschaft hätte hieran kein Interesse, was schon daraus hervorgeht, dass die 14—15jährigen Mädchen, die im Kanton Thurgau zu 6 Stunden wöchentlichem Arbeitsschulbesuch verpflichtet sind, Mühe haben, Fabrikarbeit zu finden. Auch die Kontrolle der kurzbefristeten Arbeitszeit wäre äusserst schwierig. Nach der heutigen Schulgesetzgebung würde allerdings mancherorts eine Lücke zwischen Schulaustritt und Eintritt ins Erwerbsleben entstehen. Bereits wurden aber in dem Entwurf für ein neues Unterrichtsgesetz vom Jahre 1931 einige Bestimmungen aufgenommen, die sich im Sinne der Erhöhung der Altersgrenze auswirken würden. Auf alle Fälle wäre der Regierungsrat bereit, die nötigen gesetzgeberischen Massnahmen an die Hand zu nehmen, um die auf Grund der jetzigen Schulorganisation in vielen Gemeinden entstehende Lücke zwischen Primarschulschluss und Beginn des Erwerbslebens auszufüllen, sofern der Bund die Mindestaltersgrenze für den Eintritt ins Erwerbsleben heraufsetzen würde.

Der Regierungsrat des Kantons Tessin spricht sich für die im Kreisschreiben vorgeschlagene Regelung aus und begründet seine Stellungnahme damit, dass fast täglich festgestellt werde, dass die Mehrheit der Knaben und Mädchen im Alter von 14 Jahren weder physisch noch psychisch reif seien für die Ausübung eines Berufes. Dies hänge in erster Linie mit den vermehrten beruflichen Anforderungen zusammen sowie auch mit der erhöhten Arbeitsintensität, welcher heutzutage die Arbeiter und Lehrlinge fast aller Berufe unterstellt sind. Auch vom Standpunkt des Arbeitsmarktes aus sei es unverständlich, wenn gestattet werde, dass 14jährige Knaben oft mühsame Arbeiten verrichten müssen, während 16-, 18- und 25jährige Burschen arbeitslos sind. Nach Auffassung der Regierung würde die geplante Massnahme keinen grossen Widerstand finden. Die Zahl der Eltern, welche freiwillig ihre Kinder bis zum 15. und 16. Altersjahr zu Hause behalten, werde immer grösser, und auch bei den Betriebsinhabern verstärke sich die Tendenz, nur Lehrlinge oder Ungelernte anzustellen, die das 15. oder sogar 16. Altersjahr bereits erreicht haben. Die Ausdehnung der Mindestaltersbestimmungen auf den Handel und insbesondere auf das Gastwirtschaftsgewerbe wird von der Regierung ebenfalls begrüsst. Eine beschränkte Arbeitszeit für Kinder zwischen 14 und 15 Jahren sei jedoch nicht erwünscht. Ein Artikel des tessinischen Gesetzes betreffend den

Primarschulunterricht lautet: «Der Schüler, welcher bei Erfüllung des 14. Altersjahres das Abgangszeugnis noch nicht erhalten hat, ist verpflichtet, die Schule noch für ein weiteres Jahr zu besuchen.» Gestützt auf diese Bestimmung, auf deren Anwendung in neuerer Zeit besonders beharrt wird, besuchen ungefähr 50 % der Schüler die Schule bis zum 15. Altersjahr. Allgemein das Obligatorium der Primarschulpflicht bis 15 auszudehnen, hält der Regierungsrat nicht für zweckmässig. Dagegen könnten die Fortbildungsschulen ins Leben gerufen werden, welche im gegenwärtigen Gesetz über den Primarschulunterricht fakultativ vorgesehen sind.

Das Industriedepartement des Kantons Neuenburg spricht sich für die Heraufsetzung des Mindestalters für den Eintritt ins Erwerbsleben auf das vollendete 15. Altersjahr aus und lehnt eine beschränkte Erwerbstätigkeit für Kinder zwischen 14 und 15 Jahren ab. Zurzeit bereite das Erziehungsdepartement des Kantons die Revision des Primarschulgesetzes vor, worin eine Erhöhung des Eintrittsalters in die Primarschule vorgesehen wird, die dann auch eine Erhöhung des Austrittsalters zur Folge haben würde. Ein 9. Schuljahr kann aus Finanzgründen zurzeit nicht vorgesehen werden.

#### b. Ablehnende Vernehmlassungen.

Die Kantonsregierung von Zürich hebt hervor, dass die Revision des Zürcher Schulgesetzes zurzeit nahezu ausgeschlossen sei. Für den Arbeitsmarkt sei durch die vom Bundesrat vorgeschlagene Massnahme nur eine geringe Entlastung zu erwarten. Auch sei zu befürchten, dass bei einem Arbeitsverbot für weniger als 15jährige die Lehrlinge und Lehrtöchter vermehrt mit Hilfsarbeiten beauftragt würden; dadurch könne der Lehrerfolg geschädigt werden. Gewiss sei ein Teil der mit 14 Jahren ins Erwerbsleben eintretenden Kinder den Berufserfordernissen noch nicht gewachsen, und andere Schulentlassene seien überhaupt unfähig zum Eintritt in eine Berufslehre. Es werde daher schon bei der heutigen Regelung darauf gehalten, dass von Fall zu Fall im Hinblick auf das Kind, auf die Familie und auf die Arbeit gewissenhaft geprüft werde, ob mit dem Schulaustritt eine Arbeitsstelle, eine Lehrstelle oder die Einschaltung eines oder gar zweier «Wartejahre» gewählt werden solle. Eine Regelung, welche durchgehend den Eintritt ins Erwerbsleben auf das vollendete 15. Altersjahr festsetze, könnte jene Jugendlichen hemmen, die mit dem vollendeten 14. Altersjahr genügend entwickelt seien. Die Regelung würde zudem durch die Entfernung der jüngsten Erwerbstätigen für manche Familie einen Verdienstaussfall bedeuten.

Unter Beibehaltung der bisherigen gesetzlichen Ordnung hält die Kantonsregierung für zweckmässiger, durch Eltern, Lehrer und Berufsberater in jedem Einzelfall zu entscheiden, ob ein längerer Schulbesuch im Interesse des Kindes liege. Wenn ja, solle der fakultative Schulbesuch ermöglicht werden, eventuell durch Gewährung von Stipendien. Wenn nicht, so könnten Vorlehrcurse eingeschaltet werden, die vom Bund unterstützt werden müssten.

Die Regierung des Kantons Luzern würde die allgemeine Erhöhung des Mindestalters für den Eintritt ins Erwerbsleben an und für sich sehr begrüssen. Sie erinnert daran, dass sie schon anlässlich der Revision des Fabrikgesetzes, wo die gleiche Frage für Fabrikbetriebe allein zur Diskussion stand, sich aus erzieherischen Gründen für die Erhöhung der Altersgrenze auf das vollendete 15. Lebensjahr ausgesprochen hat. Wenn sie heute doch nicht für diese Lösung eintreten kann, so kommt dies daher, dass die Lücke zwischen Schulaustritt und Erwerbsleben nicht beseitigt werden kann. Im Kanton Luzern endige nach geltendem Erziehungsgesetz die obligatorische Schulpflicht frühestens mit 13 $\frac{1}{3}$  Jahren, und die Familienerhaltung hänge häufig vom Erwerb der Kinder vom 14. Altersjahr an ab. Aus diesen Gründen könne die Hauptfrage des Kreisschreibens nur schwer in einen oder andern Sinne beantwortet werden, und die Regierung kommt zum Schluss, dass ein absoluter Ausschluss der Jugendlichen vom 14.—15. Altersjahr aus dem Erwerbsleben dormalen nicht erfolgen und dass zum mindesten im Sinne der zweiten Frage des Kreisschreibens eine zeitlich beschränkte Erwerbsarbeit erlaubt werden sollte.

Die Erziehungsdirektion des Kantons Nidwalden verschliesst sich den Vorteilen nicht, welche die vom Kreisschreiben vorgeschlagene Regelung in mancher Beziehung bringen könnte und versteht auch, wenn die Behörden zurzeit nach Mitteln Umschau halten, um die Verhältnisse auf dem Arbeitsmarkt zu verbessern. Auch müsse vonseiten der Schul- und Erziehungsbehörden die Regelung in Anbetracht der gesundheitlichen und pädagogischen Vorteile zweifellos unterstützt werden. Doch seien die finanziellen Schwierigkeiten für die Überbrückung der Lücke zwischen Schulaustritt und Eintritt ins Erwerbsleben gross. In Nidwalden dauert heute die obligatorische Schulpflicht nur bis zum vollendeten 13. Altersjahr. Auch sei die Bergbevölkerung, abgesehen von wenigen Ausnahmen, wohl kaum für die Lösung zu haben. Die Eltern drängten meistens auf ein frühes Eintreten ihrer Kinder in die Primarschule und gleicherweise auf deren frühzeitigen Austritt, in der Absicht, möglichst bald aus der Arbeitskraft des Kindes Nutzen zu ziehen, «gewiss recht oft zum Schaden der Kinder wie der Eltern selbst». Wegen dieser Schwierigkeiten kommt die Regierung dazu, eine Vorlage an die eidgenössischen Räte im Sinne des Kreisschreibens als verfrüht zu erachten und mindestens eine Einschränkung der Erwerbszweige, auf die sich die vorgesehene Altersgrenze beziehen soll, in Aussicht zu nehmen. Eine Beschränkung der Erwerbsarbeit auf zwei Stunden, wie sie in Frage 2 für den Fall, dass das 15. Altersjahr als Mindestgrenze für den Eintritt ins Erwerbsleben eingeführt würde, vorgesehen war, wird nicht für zweckmässig gehalten. Für richtiger wird bezeichnet, jene Berufe zu ermitteln, die eine Arbeitszeit von 5—6 Stunden pro Tag für Kinder rechtfertigen, die anstrengenden Berufe aber ganz fallen zu lassen.

Die Kantonsregierung von Glarus stimmt dem Vorschlag nicht zu, weil sie keine Möglichkeit sieht, das Schulaustrittsalter, das (ohne Berücksichtigung der Repetierschule von wöchentlich einem Schultag) in der Hälfte aller Ge-

meinden nur bis zum 13., in der andern Hälfte bis zum vollendeten 14. Altersjahr dauert, hinaufzuschieben.

Die antwortende Direktion des Innern des Kantons Freiburg vertritt die Auffassung, dass es genügen würde, wenn alle Kantone gleich dem Kanton Freiburg den Schulaustritt für Mädchen auf 15 und für Knaben auf 16 Jahre ansetzten.

Der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt ist der Auffassung, dass eine spürbare Entlastung des Arbeitsmarktes durch die Heraufsetzung des Mindesteintrittsalters ins Erwerbsleben nicht erzielt werden könne und verneint aus diesem Grunde die Hauptfrage des Kreisschreibens. Dagegen könnte er sich mit der Begrenzung der Arbeitszeit der Kinder zwischen 14 und 15 Jahren einverstanden erklären und schlägt vor, festzusetzen:

- a. eine wöchentliche Maximalstundenzahl;
- b. eine tägliche Maximalstundenzahl mit Unterscheidung von schulfreien und nicht schulfreien Nachmittagen und
- c. eine Begrenzung in bezug auf Früh- und Spätdienst.

Dadurch würde unbemittelten Schülern eine gewisse Verdienstmöglichkeit gegeben, ohne dass für arbeitslose Jugendliche Arbeitsplätze weggenommen werden, da die in Frage kommenden Botengänge ungenügend bezahlt seien, um einen vollen Erwerb zu bieten. Die Vernehmlassung begründet einlässlich, weshalb das angestrebte Ziel auch nicht durch Änderung der Primarschulgesetzgebung erreicht werden könne. Dagegen legt der Regierungsrat dar, dass im Kanton Basel-Stadt für freiwillige Weiterbildung nicht mehr schulpflichtiger Kinder weitgehend gesorgt sei, und zwar durch Fortbildungsklassen und Vorlehrklassen mit vornehmlich auf das Praktische gerichteten Lehrzielen, ferner durch Vorlehrklassen der allgemeinen Gewerbeschule und der Frauenarbeitsschule.

Eine Mehrheit des Regierungsrates von Schaffhausen glaubt, die Hauptfrage des Kreisschreibens verneinen zu müssen, da der Erlass dervorgeschlagenen Bestimmungen im Hinblick auf die kleine Zahl der heute noch beschäftigten Kinder unter 15 Jahren nicht notwendig erscheine. Eine Minderheit des Regierungsrates würde die Festsetzung des Mindestalters auf 15 Jahre begrüßen, wobei die Lücke zwischen Schulschluss und Beginn des Erwerbslebens durch Beschäftigung der jungen Leute in der Landwirtschaft ausgefüllt werden könnte.

Der Regierungsrat von Appenzell A.-Rh. würde es unter den heutigen Verhältnissen zwar begrüßen, wenn das Mindesteintrittsalter ins Erwerbsleben erhöht und dadurch die Zahl der Arbeitslosen etwas herabgedrückt werden könnte, aber die in Zusammenhang mit dieser Massnahme notwendige Verlängerung der Schulzeit oder die Einrichtung von Kindergärten bei der Heraufschiebung des Schuleintrittes sei aus finanziellen Gründen nicht möglich. Im Entwurf einer neuen Schulverordnung sei das Mindesteintrittsalter für die Primarschule etwas erhöht worden. Weitere Massnahmen könnten nicht ins Auge gefasst werden.

Der Kleine Rat des Kantons Graubünden weist darauf hin, dass Leben und Verhältnisse in den verschiedenen Kantonen so vielgestaltig seien, dass von einer strikten Fixierung Umgang genommen werden sollte. Familien mit zahlreichen Kindern seien vielfach auf den bescheidenen Erwerb ihrer Kinder angewiesen, wobei im Kanton Graubünden in der Hauptsache allerdings nur die Ferien für den Nebenverdienst in Frage kämen. Der Kanton Graubünden besitze Halbjahresschulen und ziehe eine Beschäftigung der Kinder in den von Mitte April bis Mitte Oktober dauernden Sommerferien, wenn diese zweckdienlich und ihren Kräften entsprechend ausgestaltet ist, dem Müssiggang vor. Eine Beschränkung der täglichen Arbeitszeit dürfte jedoch wohl angebracht sein. Immerhin müsste auch auf die Art der Beschäftigung Rücksicht genommen werden. Die Schulpflicht beginne in Graubünden im Herbst desjenigen Jahres, in welchem die Kinder das 7. Altersjahr vollenden, und dauert 8, in vielen Gemeinden sogar 9 Jahre, so dass ein Schulaustritt frühestens im Laufe des 15. Altersjahres erfolgen kann, während die weitaus grösste Zahl der Schüler erst nach dem erfüllten 15. Altersjahr die Schule verlässt.

Der Regierungsrat des Kantons Waadt ist der Auffassung, dass den Kantonen die Regelung der Materie überlassen werden soll, und fürchtet überdies, dass ein eidgenössisches Gesetz sein Ziel nicht erreiche, da es, wie das heute für andere Bundesgesetze der Fall sei, von einem Kanton zum andern sehr verschieden angewendet werde. Für den Fall, dass doch ein Bundesgesetz ausgearbeitet würde, wäre der Regierungsrat damit einverstanden, dass Kindern zwischen 14 und 15 Jahren eine beschränkte Arbeit gestattet wird, unter der Bedingung, dass die Schule darunter nicht leide und die Beschäftigung dem Schüler keinen physischen oder moralischen Schaden verursache. Sollte die Bundesgesetzgebung Normen festlegen, welche den Kindern einen geringeren Schutz verbürgen als die Schulgesetzgebung des Kantons Waadt, welche zurzeit die Schulpflicht der Kinder auf die Periode vom 15. April des Jahres, in welchem das Kind 7 Jahre alt wird, bis zum 15. April des Jahres, wo es 16 Jahre erreicht, festlegt, so sollte auf alle Fälle eine Bestimmung vorgesehen werden, laut welcher die fortschrittlichen Kantone nicht zurückgebunden werden.

Der Regierungsrat des Kantons Genf betont in erster Linie die Schwierigkeiten, die eine einheitlich schweizerische Regelung für diejenigen Kantone habe, wo die Kinder wegen eines früheren Schulaustrittes ein oder zwei Jahre warten müssten, bis sie sich dem für sie passenden Beruf oder der Erwerbstätigkeit überhaupt zuwenden können. Die Eidgenossenschaft sollte sich darauf beschränken, den Kantonen nahezu legen, im Hinblick auf die heutige wirtschaftliche Situation des Landes und im Interesse der Jugendlichen neue Bestimmungen betreffend die obligatorische Schulpflicht im Sinne einer Erhöhung des Austrittsalters aufzustellen. In Genf selbst endige die Schulpflicht mit demjenigen Schuljahr, welches in dem Kalenderjahr abschliesst, in welchem ein Kind das 15. Altersjahr vollendet. Auch dürfen, gemäss Verordnung des

Regierungsrates vom 1. Dezember 1933, Kinder frühestens nach dem 30. Juni desjenigen Kalenderjahres angestellt werden, in welchem sie das 15. Altersjahr zurücklegen.

## 2. Vernehmlassungen der Verbände.

Der Handels- und Industrie-Verein und der Zentralverband Schweizerischer Arbeitgeber-Organisationen stellen sich in gemeinsamer Eingabe auf den Standpunkt, dass, bevor die kantonale Schulgesetzgebung allgemein den Schulaustritt auf 15 Jahre angesetzt habe, die Bundesvorschriften den Eintritt ins Erwerbsleben nicht allgemein auf 15 Jahre erhöhen sollten. Sie sprechen sich daher gegen den vorgesehenen Erlass aus, obwohl sie anerkennen, dass er in bezug auf den Arbeitsmarkt und hinsichtlich der Volksgesundheit und des Erziehungswesens sehr zu begrüssen wäre.

Auch der Schweizerische Bauernverband spricht sich gegen die allgemeine Festsetzung der Altersgrenze auf 15 Jahre aus. Um jenen Fällen zu begegnen, in denen Jugendliche ohne genügende körperliche und seelische Widerstandskraft ins Erwerbsleben eintreten, schlägt der Verband vor, sowohl den Schuleintritt als auch die Dauer der Schulzeit in vermehrtem Masse individuell zu regeln und bei einzelnen Kindern den Schuleintritt hinaufzuschieben oder durch die Einschaltung eines Landaufenthaltes zwischen Schulaustritt und Lehrbeginn diesen hinaufzuschieben. Es brauche dabei nicht besonders hervorgehoben zu werden, dass zur Aufnahme solcher Kinder nur tüchtige, verständnisvolle und verantwortungsbewusste Bauernfamilien in Frage kämen. Die Erfahrungen mit dem landwirtschaftlichen Lehrlingswesen zeigten aber, dass eine solche Unterbringung der Kinder möglich sei.

Der Schweizerische Gewerbeverband vertritt die Ansicht, dass alle Mittel, darunter auch die Erhöhung des Mindestalters, durch welche der Arbeitsmarkt entlastet wird, ergriffen werden müssten. Für die Erlernung eines Gewerbes sei das Eintrittsalter von 15 Jahren auch durchaus angemessen. Die Lehrlinge haben in diesem Falle ihre Lehrzeit mit 19 Jahren fast in jedem Berufe beendet, somit eben vor Beginn der Militärdienstpflicht und vor dem Einrücken in die Rekrutenschule. Die Heraufsetzung des Eintrittsalters in die Lehre bietet für die Lehrlinge der gewerblichen Berufe ganz allgemein Vorteile. Selbstverständlich sollte auch für den Ungelernten das gleiche Mindestalter eingeführt werden, damit nicht der Anreiz entstehe, statt Lehrlingen billige jugendliche Arbeitskräfte ohne Lehrvertrag einzustellen. Als Voraussetzung wird allerdings auch vom Gewerbeverband die Überbrückung des Intervalles genannt, das zwischen Primarschule und Erwerbsbeginn eintreten kann.

Einmütig und zum Teil mit einlässlicher Begründung bekennen sich auch die Arbeitnehmerverbände zu der vom Bundesrat vorgeschlagenen Heraufsetzung des Mindestalters. Folgende Spitzenverbände haben sich in diesem Sinne geäußert:

der Schweizerische Gewerkschaftsbund,  
 die Vereinigung Schweizerischer Angestelltenverbände,  
 der Christlich-nationale Gewerkschaftsbund der Schweiz,  
 der Christlich-soziale Arbeiterbund der Schweiz,  
 der Schweizerische Verband Evangelischer Arbeiter und Angestellter.

Sämtliche erwähnten Verbände betonen jedoch ebenfalls die Notwendigkeit, keine Beschäftigungslosigkeit entstehen zu lassen zwischen Schule und Berufsarbeit. Der Schweizerische Verband Evangelischer Arbeiter und Angestellter befürwortet eine gesetzliche Übergangsbestimmung für den Zeitraum von 8 Jahren, welcher für die Anpassung der Schulpflicht benötigt ist, sofern der Beginn der Schulpflicht allgemein auf das 7. Altersjahr angesetzt werden sollte.

Die Schweizerische Vereinigung für Sozialpolitik hat dem Problem des Mindestalters seit einigen Jahren besondere Aufmerksamkeit zugewendet und befürwortete in ihrer Vernehmlassung vom 16. Januar 1935 die vorgeschlagene Massnahme. Mit einer zweiten Eingabe vom 11. Juni 1936 ersuchte die Vereinigung den Bundesrat neuerdings um Vorbereitung eines gesetzlichen Erlasses, durch welchen das Mindestalter in allen Erwerbszweigen, in denen der Bund die Kompetenz für Arbeiterschutzgesetzgebung besitze, auf 15 Jahre angesetzt werden solle. Gleichzeitig mit dieser Eingabe überreichte die Vereinigung einen gedruckten Schlussbericht über die Untersuchungen und Erhebungen, die sie durchgeführt hatte. Der Schlussbericht, der den Titel «Ein Jahr mehr Kindheit» trägt, legt einlässlich dar, dass Ärzte, Psychologen, Berufsberater und Erzieher unseres Landes heute in der Auffassung übereinstimmen, dass die Kinder nicht vor dem vollendeten 15. Altersjahr die Schule verlassen sollten. Die Schule gewähre der Jugend die Aufsicht und Fürsorge der Lehrerschaft und ein Mass von Arbeitspausen, Freizeit und Ferien, wie sie auch der günstigste Arbeitsort nicht bieten könne. Die Erfordernisse des Erwerbslebens seien gestiegen und beanspruchten heute Körper- und Nervenkräfte der Kinder in so hohem Masse, dass die längere Schulzeit und die etwas gründlichere Schulung der Jugend gerechtfertigt seien. Der Bericht legt ein Hauptgewicht auf die Vorteile, die den Kindern aus der Verlängerung der Schulzeit erwachsen. In den Schlussthesen wird u. a. ausgeführt:

«Der Hauptgrund für die Mindestaltersgrenze von 15 Jahren für den Eintritt in das Erwerbsleben ist die Tatsache, dass die grosse Mehrzahl der Schweizerkinder erst in diesem Zeitpunkt einen Grad körperlicher und seelischer Reife erlangen, der ihnen gestattet, den erhöhten Erfordernissen des Erwerbslebens ohne Schädigungen zu genügen. Bei den Mädchen erreicht im Durchschnitt mit dem vollendeten 15. Altersjahr, bei den Knaben sogar noch später, eine Epoche starken körperlichen Wachstums und tiefgreifender Veränderungen des ganzen Wesens einen gewissen Abschluss. Es ist angezeigt, diese Entwicklungsphase noch so weit als möglich in die Schulzeit zu verlegen, in welcher die Kinder die Fürsorge der Lehrer und

ein Mass von Arbeitspausen, Freizeit und Ferien geniessen, die ihnen auch der günstigste Arbeitsort nicht bieten kann. Die vermehrte Anstrengung im Erwerbsleben erweist sich besonders für diejenigen Kinder als verhängnisvoll, die zu Tuberkulose neigen. In dem seit Erlass des eidgenössischen Tuberkulosegesetzes mit vermehrter Energie geführten Kampf gegen diese Volksgeissel ist die allgemeine Festsetzung des Eintrittsalters auf 15 Jahre eine nicht zu unterschätzende Waffe.»

Ausschlaggebend seien aber die veränderten Verhältnisse auf dem Arbeitsmarkt. Gegenüber früher seien die Erwerbsgelegenheiten wesentlich gesunken, und die einstige Knappheit an Arbeitskräften sei der Arbeitslosigkeit gewichen. Es könne heute durch die allgemeine Heraufsetzung des Mindesteintrittsalters auf 15 Jahre, eine Massnahme, die nur die Verallgemeinerung eines durch die Primarschulgesetzgebung vieler Kantone schon geschaffenen Zustandes bedeute, eine Entlastung des Arbeitsmarktes herbeigeführt werden.

### **3. Begutachtende Kommission für Wirtschaftsfragen.**

Das eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement hat zusammen mit andern Fragen der Sozialpolitik auch der Unterkommission II der im Jahre 1936 eingesetzten begutachtenden Kommission für Wirtschaftsfragen das Problem des Mindestalters vorgelegt. Die Kommissionsmitglieder sahen in dem geplanten gesetzlichen Erlass eine Massnahme zur Entlastung des Arbeitsmarktes, die begrüsst werden könne, besonders auch im Interesse der Jugendlichen. Die Vertreter der industriellen Arbeitgeberkreise konnten angesichts der Beschlüsse, die seinerzeit in ihren Verbänden gefasst wurden, nicht vorbehaltlos der Neuerung zustimmen, erklärten sich aber bereit, die Frage innerhalb ihrer Organisation nochmals prüfen zu lassen. Auch erinnerte der Vertreter des Schweizerischen Gewerbeverbandes daran, dass dieser Verband bei seiner Vernehmlassung dem Wunsche Ausdruck gegeben habe, dass gleichzeitig die Schulfrage der Neuregelung angepasst werde, da sonst die Beschäftigung von Jugendlichen in gewerblichen Betrieben kaum verhindert werden könne. Um in den Kantonen, in denen das Schulalter nicht bis zum 15. Lebensjahr geht und infolgedessen eine Lücke zwischen Schulaustritt und Berufseintritt entsteht, die Gefahr einer allfälligen Untätigkeit der Jugendlichen zu vermeiden, empfiehlt die Subkommission II, die Bestrebungen zur Unterbringung der Kinder in der Landwirtschaft und im Haushalt zu fördern, unter Umständen durch Einschlebung eines Landjahres, das jedoch nicht obligatorisch sein dürfe. Auch sei eine ausreichende Kontrolle über die Arbeitsplätze vorzusehen.

### **IV. Stellungnahme und Anträge des Bundesrates.**

Zur Begründung unseres Antrages soll hier nicht im einzelnen wiederholt werden, was wir schon in unserer Botschaft vom 9. Oktober 1934 darlegten. Wir haben uns dort unter anderem einlässlich über die Frage der Entlastung des Arbeitsmarktes ausgesprochen und die Zahl derjenigen, die durch die vorgesehene

Massnahme vom Berufsleben ferngehalten würden, auf rund 3500 geschätzt. Auch sollen nicht alle Argumente aufgeführt werden, die für die Heraufsetzung des Mindestalters sprechen. Wir können hiefür auf die Begründungen verweisen, die die HH. Nationalräte Dr. Saxer und Dr. Müller zu ihren Postulaten im Nationalrat gegeben haben und besonders auch auf den erwähnten Schlussbericht der Schweizerischen Vereinigung für Sozialpolitik. Es soll nur kurz zusammenfassend nochmals festgestellt werden, von welchen Erwägungen ausgehend wir zum vorliegenden Antrag kommen. Massgeblich sind für uns die folgenden Punkte:

1. Es handelt sich auch im heutigen Zeitpunkt im Interesse der Gesundheit unserer Wirtschaft immer noch darum, die Zahl der Arbeitslosen möglichst herabzusetzen. Diese ist noch nicht als normal zu bezeichnen; sie befindet sich immer noch weit über der Ziffer der Arbeitslosen in früheren normalen Wirtschaftsjahren. Wir halten es auch nicht für richtig, mit einer dauernden Wiederbelebung der schweizerischen Exportindustrie im früheren Umfange und daran anschliessend mit der entsprechenden Wiederbelebung der Binnenwirtschaft zu rechnen. — Wenn nun von den Regierungen der Kantone Zürich und Basel-Stadt bemerkt wurde, dass die Entlastung des Arbeitsmarktes kaum spürbar sein werde, so darf immerhin darauf hingewiesen werden, dass die Volkszählung 1930 im Kanton Zürich 680 und in Basel-Stadt 170 Berufstätige unter 15 Jahren gezählt hat und dass das Fernbleiben einer derartigen Gruppe von Jugendlichen aus der Erwerbswirtschaft nicht ohne gute Auswirkung auf den Arbeitsmarkt sein kann. Auch darf nicht übersehen werden, dass, wenn im Interesse des Arbeitsnachweises und der Arbeitslosenfürsorge jede Verminderung der Arbeitslosenzahlen, auch wenn sie zahlenmässig nicht besonders stark ins Gewicht fällt, wünschbar erscheint, gerade die relativ kleine Zahl von Erwerbstätigen unter 15 Jahren ein Zeichen dafür ist, dass die vorgesehene Massnahme für die Wirtschaft tragbar sein dürfte.

2. Aus den Vernehmlassungen der Kantone und Verbände geht hervor, dass wichtige Gründe wirtschaftlicher Art, wie die Verknappung des Arbeitsmarktes oder Schwierigkeiten anderer Art für die Betriebsführung, gegen die Massnahme heute nicht geltend gemacht werden. Die Regierung des Kantons Zürich äussert die Befürchtung, dass Lehrlinge allzusehr mit Hilfsarbeiten belastet werden, wenn die nicht in einem Lehrverhältnis stehenden Jugendlichen unter 15 Jahren den Betrieben fernbleiben. Dem muss entgegengetreten werden, dass einerseits durch die immer besser ausgebauten Vorschriften über Lehrlingshaltung heute für das Arbeitspensum der Lehrlinge weitgehend gesorgt wird und dass wohl auch erwartet werden darf, dass Hilfsarbeitskräfte ohne Lehrvertrag im Alter von 15 und 16 Jahren angestellt werden, wie dies ja heute schon in all den Kantonen der Fall ist, wo das Schulalter bis 15 Jahre geht.

3. Der Hinweis auf die Notwendigkeit des Kinderverdienstes für bedürftige Eltern ist besonders bei der heutigen schlechten Wirtschaftslage begreiflich. Es fragt sich aber, ob es im wahren Interesse der bedürftigen

Familien liegt, ihre Kinder so früh ins Erwerbsleben zu schicken. Mehr körperliche und sittliche Festigung vor dem Eintritt ins Erwerbsleben ist besonders für diejenigen Kinder wünschbar, die aus armen Familien stammen, häufig einer konsequenten häuslichen Beaufsichtigung und Erziehung entbehrten und deren Ernährung oft zu wünschen übrig lässt. Überdies bedeutet gerade für diese Kinder, die in der Regel in kein eigentliches Lehrverhältnis eintreten, die Schule die Hauptbildungsstätte, wenn nicht gar die einzige Bildungsstätte, die sie je besuchen. Vorausgesetzt, dass die Schule ihren Aufgaben gewachsen ist, kann sie daher gerade den Kindern ärmster Familien noch etwas mehr Kenntnisse und Fertigkeiten, wie sie im heutigen Existenzkampf so bitter notwendig sind, vermitteln.

4. Die Bedeutung der Lücke, die in einer Reihe von Kantonen zwischen dem Schulaustrittsalter und dem Eintrittsalter ins Erwerbsleben entstehen kann, darf nicht überschätzt werden. Einmal muss betont werden, dass eine derartige Lücke heute schon vielerorts besteht und dass auch in denjenigen Kantonen, wo der Schulaustritt bei 15 Jahren und darüber liegt, sehr häufig die Kinder den gewünschten Arbeitsplatz nicht sogleich nach Schulaustritt erhalten, sondern vor dem Lehrbeginn oder dem Stellenantritt 1 oder 2 Jahre Zeit anderweitig verbringen müssen. Dennoch sind Missstände in bezug auf die in Frage kommenden Kinder nicht bekannt geworden. Die Lücke kann wie bisher durch Arbeit in Haus-, Land- und Forstwirtschaft ausgefüllt werden, Tätigkeiten, die im allgemeinen für die Gesundheit und die Charakterbildung als zuträglich angesehen werden dürfen, vorausgesetzt, dass die Arbeitsplätze gut sind. Das Postulat Müller-Grosshöchstetten verlangt die Einführung eines fakultativen Landjahres für Jugendliche, die der Schule entlassen sind und die noch nicht in die Betriebe von Industrie, Gewerbe, Handel usw. eintreten können. Einen ähnlichen Gedanken hatte der Schweizerische Bauernverband schon im Jahre 1934 in seiner Antwort auf das erwähnte Kreisschreiben geäußert, mit dem Unterschied allerdings, dass der Bauernverband glaubte, dadurch die allgemeine Mindestaltersgrenze von 15 Jahren ersetzen zu können, während nach dem Gedanken von Nationalrat Dr. Müller durch das Landjahr eben ein Mittel zur Überbrückung der gefürchteten «Lücke» geschaffen werden soll. Ein von ihm eingereichtes Projekt zum Ausbau einer besondern Organisation für die Vermittlung von Arbeitsplätzen wird zurzeit vom Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit geprüft. Es geht dahin, Kinder, die aus Gründen des Alters oder der Gesundheit eine eigentliche Erwerbstätigkeit noch nicht ausüben sollen, bei ausgesuchten Bauernfamilien unterzubringen. Wir hoffen, dass bald ein erster Versuch gemacht werden kann. Sollte er von Erfolg begleitet sein, so wird diese Vermittlung von Landaufenthalten für noch nicht voll erwerbsfähige Kinder als wertvolle Ergänzung neben die bestehende Stellenvermittlung für Jugendliche treten (landeskirchliche Stellenvermittlungsstelle der reformierten Schweiz, Berufsberatungsstellen, Verein der Freunde des jungen Mannes und andere Vermittlungsstellen von Fürsorgeinstanzen).

Wo die Arbeit in Haus- und Landwirtschaft nicht erwünscht ist, sollten dann allerdings andere Beschäftigungsmöglichkeiten geschaffen werden. In der Vernehmlassung des Kantons Zürich sind Hinweise enthalten (vgl. S. 859 hievon), die insbesondere für städtische Verhältnisse nützlich sind.

Die beste Lösung wäre allerdings, wenn allgemein der Ausbau der Primarschule in dem Masse erfolgen könnte, wie er schon in einigen Kantonen, insbesondere im Kanton Bern (alter Kantonsteil), Freiburg (für Knaben), Aargau, Waadt und Wallis vorgenommen wurde, wo die Primarschule bis 15 Jahre und darüber dauert. Der Bund hat in bezug auf die Primarschulpflicht keine gesetzlichen Kompetenzen. Diese liegen laut Art. 27 der Bundesverfassung ausschliesslich bei den Kantonen. Der Bundesrat ist jedoch bereit, einen Aufruf zugunsten des Ausbaus der Primarschule an die Regierungen und die Bevölkerung derjenigen Kantone zu richten, in denen der Primarschulunterricht noch nicht 8 Jahre dauert oder wo der Schuleintritt so angesetzt ist, dass trotz einer 8jährigen Primarschulpflicht die Schulkinder vor der Vollendung des 15. Altersjahres die Schule verlassen können. Der günstigste Zeitpunkt für einen solchen Aufruf oder für ein Kreisschreiben des gleichen Inhaltes wäre unseres Erachtens beim Inkrafttreten eines allfälligen gesetzgeberischen Erlasses zur Heraufsetzung des Mindesteintrittsalters ins Erwerbsleben.

5. Alle die erwähnten Bedenken gegen einen Erlass des Bundes zur Heraufsetzung des Mindesteintrittsalters ins Erwerbsleben auf 15 Jahre scheinen uns geringfügig im Vergleich mit den Vorteilen für den Arbeitsmarkt und insbesondere mit den unbestrittenen gesundheitlichen und erzieherischen Vorteilen für unsere Schweizerjugend, vor allem die Kinder der ärmeren Volkskreise. Es geht aus dem Schlussbericht der Schweizerischen Vereinigung für Sozialpolitik hervor, dass 15 Jahre heute als ein Minimum angesehen werden müssen. Besonders schlüssig sind die Untersuchungen des Schularztes von Lausanne, Dr. Wintsch, der bei Beobachtungen an nahezu 3000 die Schule von Lausanne verlassenden Primarschülern feststellt, dass für die Knaben das 15.—17. und für die Mädchen das 13.—15. Altersjahr im Durchschnitt die grössten Wachstumsprogressionen in sich schliesst. Auf Grund seiner Beobachtungen und Untersuchungen, die für die Schweiz wohl als die einlässlichsten zu bezeichnen sind, tritt der genannte Arzt dafür ein, dass generell die Berufsarbeit für die Jugendlichen nicht vor dem 16. Altersjahr beginnen sollte. Dies zeigt, dass für die schweizerische Jugend 15 Jahre tatsächlich als ein Minimum angesehen werden muss, was von Pädagogen, Berufsberatern und Schulärzten allgemein bestätigt wird.

Es ist daher nicht einzusehen, weshalb 15 Jahre nicht die Minimalgrenze für den Eintritt in die eigentliche Erwerbstätigkeit bilden sollen. Dabei kann auch bei 15jährigen die individuelle Prüfung der Fähigkeiten und der sorgfältige Entscheid über ihren weitem Verbleib immer noch erfolgen, wie der Kanton Zürich sie in seiner oben erwähnten Vernehmlassung vorschlägt. Im Gegenteil, für Fragen der Berufswahl wird bei 15jährigen die Entscheidung bedeutend leichter fallen als bei 14jährigen.

Auf Grund dieser Erwägungen kommen wir dazu, Ihnen zu beantragen, dem nachstehenden Entwurf eines Bundesgesetzes über das Mindestalter der Arbeitnehmer Ihre Zustimmung zu geben.

Die Annahme dieser Gesetzesvorlage würde unsere schweizerische Sozialgesetzgebung um einen kleinen Schritt vorwärts bringen. Wenn sie auch für das gesamte Wirtschaftsleben nicht von einschneidender Bedeutung ist und in all denjenigen Kantonen, wo die Kinder bereits bis zum 15. Altersjahr in die Schule gehen, überhaupt fast ohne jeden Einfluss sein wird, so ist sie doch dazu angetan, einer kleinen Zahl von Schweizerkindern das Los zu erleichtern und ihnen einen Zuschuss von physischer und seelischer Kräftigung zu gewähren, bevor sie ins Arbeitsleben hinaustreten. Unser Land hat sich seit jeher hinsichtlich der Schutzgesetzgebung betreffend Kinderarbeit unter den fortschrittlichsten Nationen befunden. Heute, da der Aufschwung der Technik soviel menschliche Arbeitskraft freigegeben hat und es aus diesem und aus andern Gründen an Arbeitsgelegenheiten mangelt, ist der Zeitpunkt gekommen, da man den Schritt vorwärts tun sollte. Er wird manchem Schweizerkind zum Segen reichen, und nachdem aus den Antworten der Mehrheit der Kantone deutlich hervorgeht, dass die Schulgesetzgebung den Anforderungen schon genügt oder dass der Wille vorhanden ist, durch Revision des Primarschulwesens oder auf andern Wege die Lücke zu überbrücken, die eventuell vor dem Eintritt ins Erwerbsleben entstehen könnte, sehen wir keine wesentlichen Nachteile, die dieses Gesetz mit sich bringen kann. Dabei hoffen wir, dass es den Gemeinden aus eigenen Mitteln oder mit Hilfe gemeinnütziger Kreise gelingen wird, bedürftigen Eltern, für welche die verlängerte Erwerbslosigkeit ihrer Kinder untragbare materielle Opfer mit sich bringt, eine finanzielle Unterstützung zukommen zu lassen. Finanzmittel des Bundes glauben wir hiefür nicht einsetzen zu dürfen, und zwar nicht allein aus Spargründen, sondern auch darum nicht, weil wir in derartigen mehr individuellen Fürsorgeleistungen in erster Linie eine Aufgabe für die näherliegenden Kreise erblicken.

Wir beantragen Ihnen ferner, die beiden Postulate Saxer und Müller-Grosshöchstetten, die in Abschnitt II aufgeführt sind, als erledigt abzuschreiben.

## **V. Bemerkungen zum Entwurf eines Bundesgesetzes.**

### **1. Verhältnis zu den einschlägigen internationalen Übereinkommen.**

Die derzeitigen Bundesvorschriften, wie sie in Abschnitt I hievor dargelegt wurden, haben erlaubt, seinerzeit das internationale Übereinkommen betreffend das Mindestalter für die Zulassung von Kindern zur gewerblichen Arbeit, 1919 (Nr. 5), zu ratifizieren. Die Internationale Arbeitsorganisation plant, an ihrer diesjährigen Konferenz das Übereinkommen dahin abzuändern, dass das Mindestalter von 14 Jahren auf 15 Jahre erhöht wird. Es soll eventuell auch eine Bestimmung aufgenommen werden, wonach Kinder von 14 Jahren an in den dem Übereinkommen unterstellten Betrieben

arbeiten dürfen, vorausgesetzt, dass sie einen behördlichen Ausweis darüber besitzen, der bestätigt, dass unter Würdigung aller Umstände diese Tätigkeit im Interesse des Kindes liege. Sollte diese Revision durchgeführt werden, so könnte unser Land dennoch auf Grund des vorliegenden Bundesgesetzes auch dem revidierten Übereinkommen beitreten.

Weniger einfach liegen die Verhältnisse in bezug auf das Übereinkommen betreffend das Mindestalter in den nichtgewerblichen Berufen, 1932 (Nr. 33). Auch hier wird die Revision der Hauptbestimmung über das Mindestalter angestrebt, und wie im erstgenannten Übereinkommen, ist dessen Erhöhung auf 15 Jahre, unter Zulassung gewisser leichter Arbeiten schon von 13 und 14 Jahren an, vorgesehen. Eine Ratifikation wird aber auch nach Annahme des vorliegenden Entwurfes für ein Mindestaltersgesetz nicht ohne weiteres möglich sein, so sehr zu bedauern ist, dass unser Land selbst hier, wo seine Gesetzgebung dem Übereinkommen in der Hauptsache entspricht und wo die faktischen Verhältnisse es weitgehend mit den Zuständen in andern Ländern aufnehmen, wegen relativ geringfügiger Abweichungen seiner Gesetzgebung nicht beitreten kann. Man darf als Haupthinderungsgrund den weit ausgedehnten Geltungsbereich dieses Übereinkommens ansehen. Entscheidend fällt ins Gewicht, dass der Hausdienst, den wir aus verfassungsmässigen Gründen nicht einbeziehen können, der sich aber auch sachlich nicht zur Regelung in den gleichen Gesetzeserlassen wie Industrie, Gewerbe und Verkehr eignet, dem Übereinkommen unterstellt ist. Überdies wird die Ratifikation dadurch erschwert, dass für die «leichten Arbeiten», die schon vor der Erfüllung des Mindestalters erlaubt sein sollen, die Beschränkungen — auch hinsichtlich der Arbeitszeit — bis in alle Einzelheiten geregelt sind, die sich nicht in jedem Punkte auf unsere schweizerischen Verhältnisse übertragen lassen. Dennoch haben wir versucht, den nachstehenden Entwurf, der auch nichtgewerbliche Arbeiten wie den Handel und die Bureauberufe im allgemeinen regelt, dem Übereinkommen nach Möglichkeit anzupassen.

## 2. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen des Gesetzesentwurfs.

### Geltungsbereich.

#### Art. 1.

Der Entwurf hält sich in bezug auf den sachlichen Geltungsbereich an die durch die Bundesverfassung gezogene Grenze, schöpft aber die durch die Verfassung gegebenen Möglichkeiten vollkommen aus. Um zum vornherein möglichste Klarheit darüber zu schaffen, welche Tätigkeitszweige unter das Gesetz fallen, haben wir, wie das schon beim Bundesgesetz vom 26. September 1931 über die wöchentliche Ruhezeit geschehen ist, die einzelnen Gruppen von Wirtschaftszweigen aufgezählt. Es ist hier, wie auch in gewissen andern Punkten, bewusst eine Anlehnung an das genannte Gesetz erfolgt, um in der sozialpolitischen Gesetzgebung des Bundes eine einheitliche Linie zu wahren. Neu ist, dass der im Ruhezeitgesetz angebrachte Vorbehalt der Fabrikgesetz-

gebung und der Arbeitszeitgesetzgebung für Eisenbahnen und Verkehrsanstalten wegfällt. Die neuen Mindestalterbestimmungen sollen auch auf Personal anwendbar sein, das in vom Fabrikgesetz oder vom Bundesgesetz über die Arbeitszeit beim Betrieb der Eisenbahnen und anderer Verkehrsanstalten erfassten Betrieben tätig ist. Neu ist ferner, zum Zwecke der Verdeutlichung, dass das Gast- und Wirtschaftsgewerbe, das Schaustellungs- und Lichtspielgewerbe besonders erwähnt sind.

Eine andere Stellung ist auch dem Heimarbeitsbetrieb eingeräumt. Er wird grundsätzlich als besondere Betriebsform von Industrie und Gewerbe einbezogen. Durch die Ausnahme der Familienangehörigen nach Art. 2, Abs. 2, a, wird jedoch der weitaus grösste Teil der Heimarbeit befreit; nur in den wenigen Fällen, da Heimarbeiter fremde Hilfspersonen beschäftigen, sind sie gehalten, die Vorschriften dieses Gesetzes zu beobachten.

In Art. 1, Abs. 2, sind, ebenfalls dem Vorgange des Ruhezeitgesetzes folgend, die Wirtschaftszweige, auf welche das Gesetz nicht Anwendung finden soll, genannt. Diese Umschreibung, wie übrigens auch diejenige des Abs. 1, hat sich in der Anwendung des Ruhezeitgesetzes bewährt; die Fälle, wo die Unterstellung streitig ist, sind gering an Zahl.

#### Art. 2.

Der hier umschriebene persönliche Geltungsbereich folgt ebenfalls der Arbeitnehmerdefinition, wie sie im Ruhezeitgesetz aufgestellt wurde. Wir betonen, dass das Bestehen eines förmlichen Dienstvertrages zwischen dem Betriebsinhaber und dem Arbeitnehmer nicht unbedingt erforderlich ist. Ausschlaggebend ist nicht die Art des Vertragsverhältnisses, sondern das Bestehen eines Arbeitsverhältnisses. Also spielt es auch keine Rolle, ob der Jugendliche, der in dem vom Gesetz erfassten Betrieb tätig ist, zu der Berufskategorie des Arbeiters oder des Angestellten gehört, oder ob er als Volontär, Lehrling, zur Ausbildung oder provisorisch als Aushilfe, auf Zusehen hin eingestellt ist.

Nicht unter dem Gesetze sollen die Familienmitglieder der Betriebsinhaber stehen (Abs. 2, lit. a). Man will nicht mehr als nötig in die Familiengemeinschaft, die Hausgewalt, eingreifen. Die Durchführung des Gesetzes Familienangehörigen gegenüber würde Schwierigkeiten bereiten. Ergeben sich Missstände, so wird es Sache der Vormundschaftsbehörden sein, gestützt auf Art. 288 f. des Zivilgesetzbuches die dort vorgesehenen Schutzmassnahmen zu ergreifen. — Ausgenommen sollen ferner Personen sein, die zwar in einem unter das Gesetz fallenden Betrieb tätig sind, sich aber ausschliesslich mit landwirtschaftlicher oder mit hauswirtschaftlicher Arbeit befassen.

Absichtlich nicht ausgenommen haben wir, im Gegensatz zum Ruhezeitgesetz (siehe dort Art. 2, Abs. 2, lit. f), Personen; die im gleichen Betriebe nicht während der ganzen Tagesarbeitszeit oder nicht während der ganzen Woche beschäftigt sind. Die Mindestalterbestimmungen sollen absolute Geltung haben und nicht durch verkürzte Arbeitszeit umgangen werden können.

### Art. 3.

Es wird, im Interesse möglicher Klarstellung des Geltungsbereichs, gegeben sein, diesen im Rahmen der Art. 1 und 2 noch des näheren zu umschreiben, wie dies mit Vorteil beim Ruhezeitgesetz, aber auch bei den übrigen Arbeiterschutzgesetzen des Bundes geschehen ist.

### Art. 4.

Ein besonderes Unterstellungsverfahren, wie das Fabrikgesetz es kennt, ist nicht vorgesehen; Entscheide über die Frage der Anwendbarkeit des Gesetzes auf einen Betrieb, Betriebsteil oder Arbeitnehmer sollen nur im Zweifels- bzw. im Streitfalle erfolgen müssen. Der Entscheid soll der Kantonsregierung zustehen, da die Durchführung des Gesetzes überhaupt Aufgabe der Kantone ist (siehe Art. 9). Nur für Betriebe, die dem Fabrikgesetz oder dem Bundesgesetz betreffend die Arbeitszeit beim Betriebe der Eisenbahnen und anderer Verkehrsanstalten unterstellt sind, soll über die Anwendbarkeit des Mindestaltergesetzes die Bundesbehörde entscheiden, und zwar deshalb, weil beim Fabrikgesetz Unterstellungssachen ohnehin in die Zuständigkeit des Bundesamtes für Industrie, Gewerbe und Arbeit fallen und weil im Rahmen des Arbeitszeitgesetzes den Kantonen Vollzugsaufgaben überhaupt nicht zukommen.

Um eine möglichst einheitliche Unterstellungspraxis zu ermöglichen, ist vorgesehen, dass die Entscheide der Kantonsregierungen an das eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement weitergezogen werden können (Abs. 1, Satz 2).

Wie dies für das Fabrikgesetz, das Bundesgesetz über die Beschäftigung der jugendlichen und weiblichen Personen in den Gewerben und das Ruhezeitgesetz bereits Rechtens ist, soll auch für das Mindestaltergesetz das Bundesgericht höchste Beschwerdeinstanz sein.

### Verbot der Kinderarbeit.

#### Art. 5.

Diese Bestimmung ist die sachlich wichtigste des Gesetzes. Sie stellt den allgemeinen Grundsatz auf, dass in den unter Art. 1, Abs. 1, fallenden Betrieben Arbeitnehmer im Sinne von Art. 2, Abs. 1, nur beschäftigt werden dürfen, wenn sie das fünfzehnte Altersjahr vollendet haben. Hiebei ist es gleichgültig, ob die Beschäftigung dauernd oder nur vorübergehend und aushilfsweise, mit komplizierten oder einfachen Verrichtungen, mit oder ohne Einwilligung der Eltern erfolge; untersagt ist, mit der in Art. 6, Abs. 1 und 2, aufgestellten Ausnahme, die Beschäftigung schlechthin, wenn die Voraussetzungen in Art. 5 nicht erfüllt sind.

Das Fabrikgesetz und einige kantonale Gesetze kennen eine alternative Regelung in dem Sinne, dass, sofern die Schulpflicht über das angesetzte

Mindestalter hinausgeht, ausdrücklich die Arbeit bis zum Ablauf der Schulpflicht hinauszuschieben ist. Diese alternative Lösung war gerechtfertigt, solange das Mindestalter 14 Jahre war. Nun es auf 15 Jahre angesetzt wird, scheint die Bestimmung zu genügen. Darum haben wir davon abgesehen, eine dem bisherigen Art. 70, Abs. 1, des Fabrikgesetzes entsprechende Lösung vorzusehen. Es bleibt den Kantonen unbenommen, auf ihrem Gebiet im Interesse der Erfüllung der Primarschulpflicht durch die Schulgesetzgebung die Beschäftigung von schulpflichtigen Kindern über 15 Jahren zu untersagen.

#### Art. 6.

Man darf nun immerhin in der Ansetzung des Mindestalters nicht an den realen Verhältnissen vorbeisehen. Das heranwachsende normale Kind hat einen natürlichen Beschäftigungsdrang, und andererseits gibt es in Handel und Gewerbe eine Reihe von Verrichtungen, die wie geschaffen sind, um diesen Beschäftigungsdrang in geordnete Bahnen zu leiten, und im allgemeinen dem Kinde auch nicht schaden. Tatsächlich ist die Heranziehung noch schulpflichtiger Kinder zu solchen Nebenarbeiten, für die sie sich besonders eignen, eine landläufige Erscheinung, insbesondere dort, wo die Schulpflicht heute schon Kinder über das 15. Altersjahr hinaus erfasst. Ja die Kinder suchen oft selbst solche ihnen gelegen kommende Beschäftigungsmöglichkeiten. Besser, als diese bestehende Übung abzuriegeln, ist es, schützende Bestimmungen aufzustellen, dass den betreffenden Kindern aus solchen, vor ihrem eigentlichen Eintritt ins Berufsleben vorkommenden Arbeiten kein Schaden erwächst. Der Art. 6 trägt dieser Erwägung Rechnung. Er wird durch Einzelbestimmungen, sowohl des Bundes wie — fakultativ — auch der Kantone (Abs. 2) ergänzt werden müssen; das Gesetz stellt nur den Grundsatz auf und kann sich nicht in Einzelheiten verlieren.

Art. 6, Abs. 3, will den besondern Verhältnissen Rechnung tragen, die in einigen Kantonen vorliegen und wo im Sommer ein mehrmonatiger Unterbruch des Schulunterrichtes vorgenommen wird. In diesen Kantonen sollen Kinder vom vollendeten 14. Altersjahr an nicht nur in der Land- und Hauswirtschaft sowie bei den in Art. 6, Abs. 1, umschriebenen leichten Arbeiten beschäftigt werden können, sondern auch mit leichten Hilfsarbeiten in Gewerbebetrieben, die nicht dem Fabrikgesetz unterstehen und auch nicht zu den in Art. 7 aufgezählten schwereren Berufsarten gehören. Dagegen soll diese Bestimmung nicht der ganzjährigen Beschäftigung von Kindern mit leichten Hilfsarbeiten im Gewerbe Tür und Tor öffnen, was durch die genaue Umschreibung des Zeitraumes («gesetzliche Unterbrechung des Schulbesuches») zum Ausdruck gebracht wird.

#### Art. 7.

So wie unter besondern Verhältnissen es sich rechtfertigt, Jugendliche schon vor dem fünfzehnten Altersjahr zur beruflichen Arbeit zuzulassen, gibt es auch Fälle, wo die Norm des Art. 5 zu tief angesetzt ist. Das kantonale

Recht hat hier gewisse Grundsätze entwickelt, die sich eingewurzelt haben und die daher beibehalten werden sollen, was durch Abs. 1 ermöglicht wird. Auch Abs. 2 und 3 tragen bereits bestehenden Vorschriften Rechnung.

#### Art. 8.

Das Übereinkommen betreffend das Mindestalter für die Zulassung von Kindern zur gewerblichen Arbeit schreibt in Art. 4 dem Betriebsinhaber die Führung eines Verzeichnisses der von ihm beschäftigten Jugendlichen unter sechzehn Jahren vor, mit Angabe des Geburtsdatums. Diese Bestimmung ist in das Bundesgesetz vom 31. März 1922 betreffend die Beschäftigung der jugendlichen und weiblichen Personen in den Gewerben aufgenommen worden (Art. 7, Abs. 1). Es ist gegeben, sie auch dem neuen Gesetz einzuverleiben. Die Verpflichtung, ein derartiges Verzeichnis anzulegen und nachzuführen, bewirkt, dass der Betriebsinhaber sich um das Alter seiner jugendlichen Arbeitskräfte kümmern muss, und sie ist geeignet, ihn davor zu bewahren, Kinder, die das berufsfähige Alter noch nicht erreicht haben, einzustellen. Auch für Fabriken bringt die Bestimmung nichts Neues, da Art. 10 des Fabrikgesetzes ohnehin die Führung eines Arbeiterverzeichnisses vorschreibt.

Wir setzen das Alter, bis zu dem die Eintragspflicht geht, auf 18 Jahre an, da diese Altersgrenze auch für den Vollzug anderer Arbeiterschutzgesetze des Bundes von Bedeutung ist.

Das Fabrikgesetz ordnet in Art. 73 an, dass der Fabrikhaber von seinen Arbeitskräften unter 18 Jahren einen amtlichen Altersausweis zu verlangen hat. Diese Bestimmung wird auch nach Inkrafttreten des neuen Gesetzes beizubehalten sein, und überdies sehen wir in dessen Art. 8, Abs. 2, entsprechend dem Bundesgesetz vom 31. März 1922, vor, dass dem Bundesrat die Möglichkeit gewahrt bleibe, den Altersausweis und etwaige weitere Kontrollmassnahmen auch für die dem neuen Gesetz unterstehenden Fälle einzuführen.

#### Vollzug.

##### Art. 9.

Es ist gegeben, den Gesetzesvollzug den Kantonen zu überlassen, die nach dem vorliegenden Entwurf noch weitgehende Befugnisse behalten. Sie besitzen auch in der Hauptsache bereits den erforderlichen Vollzugsapparat, d. h. es kann an die Vollzugsorganisation für die übrigen Arbeiterschutzgesetze, aber auch an die Schul- und Fürsorgebehörden angeknüpft werden. Den Kantonen ist hier freie Hand gelassen, die für ihre Verhältnisse passenden Vollzugsanordnungen zu treffen.

##### Art. 10.

Wie bei den übrigen Arbeiterschutzgesetzen des Bundes soll auch hier dem Bundesrat die Oberaufsicht über den Gesetzesvollzug zustehen. Er wird die erforderlichen Vollzugsvorschriften zu erlassen haben.

Wir nehmen in Aussicht, dass der Bundesrat zur Mitwirkung bei seinen aus der Oberaufsicht entspringenden Obliegenheiten sich der Mitarbeit von Sachverständigen versichern kann. Hiebei ist vor allem an im Erziehungsfache und in der Jugendfürsorge tätige Amtsstellen und Persönlichkeiten zu denken.

### **Straf- und Schlussbestimmungen.**

#### Art. 11/12.

Die Strafbestimmungen sind den für die übrigen Arbeiterschutzgesetze bestehenden angeglichen. Straffällig macht sich der Betriebsinhaber bzw. sein Stellvertreter. Die Eltern können nach dieser Regelung nur auf Grund der kantonalen Schulgesetzgebung zur Rechenschaft gezogen werden, sofern sie ein noch schulpflichtiges Kind zu früh ins Erwerbsleben einstellen bzw. dem obligatorischen Schulunterricht entziehen. Das Strafmass entspricht demjenigen des Bundesgesetzes vom 26. September 1931. — Neu ist Art. 11, Abs. 2, der klarstellt, welche Personen zur Verantwortung gezogen werden können, wenn die Zuwiderhandlung im Betriebe einer juristischen Person oder einer Kollektiv- oder Kommanditgesellschaft begangen wurde.

#### Art. 18.

Entsprechend dem Grundsatz, dass Bundesrecht dem kantonalen Recht vorgeht, wird in Abs. 1 bestimmt, dass die kantonalen, aber auch etwaige Gemeindevorschriften über das Mindestalter in den vom neuen Gesetz erfassten Betrieben aufgehoben sind. Selbstverständlich ist, dass solche Vorschriften auch nicht mehr neu geschaffen werden dürfen.

Wir haben uns gefragt, ob etwaige weitergehende Vorschriften aufrechterhalten bleiben sollen, und sind zum Schlusse gelangt, dass dies mit Bezug auf die Schulbestimmungen (siehe hiefür Erläuterungen zu Art. 5) und ferner hinsichtlich der in Art. 7, Abs. 1, namentlich aufgezählten Wirtschaftszweige zu geschehen habe. Ein Kanton ist auch nicht daran gehindert, künftighin die Schulpflicht über das vollendete 15. Altersjahr hinaus auszudehnen.

Um Klarheit über den neuen Rechtszustand zu schaffen, sind in der Anlage III die bestehenden kantonalen Bestimmungen, welche für die unter das Gesetz fallenden Betriebe aufgehoben werden, zusammengestellt, soweit sie dem Bundesrat bekannt sind.

Unberührt bleiben selbstverständlich kantonale und eidgenössische Bestimmungen, die für die Verwendung in bestimmten Arbeitszeitsystemen, so für Überzeit-, Nacht- und Sonntagsarbeit, oder sonstige aus gesundheitlichen und Sicherheitsgründen ein höheres Alter vorschreiben (Art. 7, Abs. 3). Den Kantonen ist es auch nicht verwehrt, etwaige Bestimmungen über das Mindestalter für die berufliche Tätigkeit in den nicht vom neuen Gesetz erfassten Betrieben, wie die in Art. 1, Abs. 2, genannten, weiter anzuwenden bzw. solche Bestimmungen noch zu schaffen.

In Abs. 2 sind die Bestimmungen der Bundesgesetze erwähnt, die ebenfalls aufgehoben werden.

Art. 14.

Die Aufhebung von Absatz 1 des Artikels 70 des Fabrikgesetzes durch Art. 13, Abs. 2, a, hievon macht diese Neuredaktion des Abs. 2 notwendig.

Art. 15.

Keine Bemerkungen.

\* \* \*

Genehmigen Sie, Herr Präsident, hochgeehrte Herren, die Versicherung unserer vollkommenen Hochachtung.

Bern, den 11. Mai 1937.

Im Namen des schweiz. Bundesrates,

Der Bundespräsident:

**Motta.**

Der Bundeskanzler:

**G. Bovet.**

**Beilagen:**

1. Entwurf eines Bundesgesetzes über das Mindestalter der Arbeitnehmer.
  2. Anhang.
-

(Entwurf.)

**Bundesgesetz**  
über  
**das Mindestalter der Arbeitnehmer.**  
(„Mindestaltergesetz“)

Die Bundesversammlung  
der schweizerischen Eidgenossenschaft,  
gestützt auf Art. 34, Abs. 1, und 34<sup>ter</sup> der Bundesverfassung,  
nach Einsicht einer Botschaft des Bundesrates vom 11. Mai 1937,

beschliesst:

I.

**Geltungsbereich.**

Art. 1.

- <sup>1</sup> Dieses Gesetz gilt für die öffentlichen und privaten Betriebe: Unterstellte Betriebe.
- a. des Handels;
  - b. des Handwerks und der Industrie, mit Einschluss der Heimarbeit;
  - c. des Verkehrs, sofern nicht die bundesrechtlichen Vorschriften über das Dienstverhältnis der Bundesbeamten anwendbar sind;
  - d. des Gast- und Wirtschaftsgewerbes, des Schaustellungs- und Lichtspielgewerbes;
  - e. verwandter Wirtschaftszweige.

<sup>2</sup> Nicht unter das Gesetz fallen die Land- und Forstwirtschaft, der Dienst im privaten Haushalt sowie die Anstalten öffentlichen oder gemeinnützigen Charakters, die der Kunst, der Wissenschaft, der Erziehung oder dem Unterricht, der sozialen Fürsorge oder der Krankenpflege dienen.

Art. 2.

<sup>1</sup> Arbeitnehmer im Sinne dieses Gesetzes sind alle Personen, die im Arbeitnehmer-Dienst eines dem Gesetz unterstellten Betriebes beschäftigt werden, sei es im Betriebe selbst, sei es bei Verrichtungen, die damit im Zusammenhang stehen.

<sup>2</sup> Ausgenommen sind:

- a. die Familienmitglieder der Betriebsinhaber;
- b. Personen, die in einem unterstellten Betrieb ausschliesslich landwirtschaftliche oder häusliche Dienste verrichten.

### Art. 3.

Anwendungs-  
bestimmungen.

Der Bundesrat kann nähere Bestimmungen über die Anwendung der Art. 1 und 2 erlassen.

### Art. 4.

Unterstellungsverfahren.

<sup>1</sup> Bestehen Zweifel über die Anwendung des Gesetzes auf einen einzelnen Betrieb, so entscheidet hierüber die Kantonsregierung, sofern es sich nicht um einen solchen handelt, auf den das Bundesgesetz vom 18. Juni 1914/27. Juni 1919 betreffend die Arbeit in den Fabriken oder das Bundesgesetz vom 6. März 1920 betreffend die Arbeitszeit beim Betriebe der Eisenbahnen und anderer Verkehrsanstalten Anwendung findet. Der Entscheid der Kantonsregierung kann innert 10 Tagen seit der Eröffnung an das eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement weitergezogen werden.

<sup>2</sup> Zur Anrufung des Entscheides der kantonalen Behörde und zur Weiterziehung ist berechtigt, wer an dem Streit als Partei beteiligt ist oder durch den Entscheid der kantonalen Behörde in seinen Rechten verletzt wurde.

<sup>3</sup> Der Entscheid des eidgenössischen Departements kann mit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde gemäss dem Bundesgesetz über die eidgenössische Verwaltungs- und Disziplinarrechtspflege weitergezogen werden.

## II.

### Verbot der Kinderarbeit.

#### Art. 5.

Mindestalter.

Die Arbeitnehmer, die in den von diesem Gesetz erfassten Betrieben beschäftigt werden, müssen das fünfzehnte Altersjahr vollendet haben.

#### Art. 6.

Leichte Arbeiten und Botengänge.

<sup>1</sup> In den dem Bundesgesetz vom 31. März 1922 über die Beschäftigung der jugendlichen und weiblichen Personen in den Gewerben unterstellten Betrieben, im Handel und in der Heimarbeit ist die Heranziehung von Kindern, die das dreizehnte Altersjahr vollendet haben, für Botengänge, im Handel überdies für leichte Hilfsarbeiten, zulässig.

<sup>2</sup> Kinder, die das vierzehnte Altersjahr vollendet haben, können während lang andauernden, über das übliche Ferienmass hinausgehenden gesetzlichen Unterbrechungen des Schulbesuches auch in andern Betrieben

zu leichten Hilfsarbeiten herangezogen werden, soweit diese Betriebe nicht unter das Bundesgesetz vom 18. Juni 1914/27. Juni 1919 betreffend die Arbeit in den Fabriken fallen und nicht zu den in Art. 7, Abs. 1, erwähnten Erwerbszweigen gehören.

<sup>3</sup> Die in Abs. 1 und 2 vorgesehenen Vorrichtungen sind indessen nur in der Zeit zwischen 6 und 20 Uhr und unter der Voraussetzung gestattet, dass Gesundheit, Sittlichkeit und Unterricht nicht gefährdet werden. Der Bundesrat erlässt die zum Schutze dieser Kinder nötigen Bestimmungen und kann insbesondere ihre Arbeitszeit einschränken. Überdies ist die Kantonsregierung befugt, die Beschäftigung von einer besondern Erlaubnis abhängig zu machen oder gänzlich zu untersagen.

#### Art. 7.

<sup>1</sup> Die Kantonsregierung ist befugt, höhere Mindestalter als das in Art. 5 vorgeschriebene anzusetzen für die Zulassung von Arbeitnehmern in Betrieben des Gast- und Wirtschaftsgewerbes, des Schaustellungs- und Lichtspielgewerbes, ferner zum Wanderhandel und Wandergewerbe sowie zur Tätigkeit auf Märkten und bei Auslagen ausserhalb der Verkaufsläden. Weitergehende  
Schutzvor-  
schriften.

<sup>2</sup> Sie kann ferner den Aufenthalt von Kindern in den Räumen der Betriebe sowie das Mitnehmen von Kindern bei der Ausübung eines Wandergewerbes oder Wanderhandels verbieten.

<sup>3</sup> Vorbehalten bleiben die Bestimmungen der Kantone, die aus gesundheitlichen und Sicherheitsgründen weitergehende Schutzvorschriften aufstellen.

<sup>4</sup> Die Kantonsregierungen bezeichnen, unter Anzeige an den Bundesrat, die kantonalen Vorschriften, die unter Abs. 3 fallen und in Kraft bleiben.

#### Art. 8.

<sup>1</sup> In den diesem Gesetz unterstellten Betrieben ist ein Verzeichnis zu führen, in welchem die beschäftigten Personen unter achtzehn Jahren mit Angabe ihres Geburtsdatums ersichtlich sind. Kontroll-  
massnahmen.

<sup>2</sup> Der Bundesrat kann auch die Vorlage eines Altersausweises oder andere Kontrollmassnahmen vorschreiben.

### III.

#### Vollzug.

#### Art. 9.

<sup>1</sup> Die Durchführung des Gesetzes liegt den Kantonen ob.

<sup>2</sup> Die Kantonsregierungen bezeichnen die kantonalen Vollzugsorgane. Vollzug durch  
die Kantone.

## Art. 10.

Oberaufsicht  
durch den  
Bund.

<sup>1</sup> Die Oberaufsicht über den Vollzug des Gesetzes liegt dem Bundesrat ob.

<sup>2</sup> Er erlässt die Vollzugsvorschriften und kann ausnahmsweise und für Einzelfälle geringe Abweichungen von den Vorschriften dieses Gesetzes zulassen, wenn deren Einhaltung aussergewöhnliche Schwierigkeiten im Wege stehen.

## IV.

**Straf- und Schlussbestimmungen.**

## Art. 11.

Strafen.

<sup>1</sup> Zuwiderhandlungen gegen dieses Gesetz durch die Betriebsinhaber oder die für die Leitung des Betriebes verantwortlichen Personen werden mit Bussen von zehn bis fünfhundert Franken bestraft.

<sup>2</sup> Wird die Zuwiderhandlung im Geschäftsbetrieb einer juristischen Person oder einer Kollektiv- oder Kommanditgesellschaft begangen, so finden die Strafbestimmungen auf die Personen Anwendung, die für sie gehandelt haben oder hätten handeln sollen, jedoch unter solidarischer Mithaftung der Person oder der Gesellschaft für die Bussen und Kosten.

<sup>3</sup> Der erste Abschnitt des Bundesgesetzes vom 4. Februar 1853 über das Bundesstrafrecht der schweizerischen Eidgenossenschaft findet Anwendung. Strafbar ist auch die fahrlässige Handlung.

## Art. 12.

Zuständigkeit.

<sup>1</sup> Die Verfolgung und Beurteilung der Zuwiderhandlung ist Sache der Kantone.

<sup>2</sup> Die Kantonsregierungen haben dem Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit sämtliche endgültigen Strafentscheide einzusenden.

## Art. 13.

Aufhebung  
früherer Er-  
lasse.

<sup>1</sup> Kantonale Vorschriften über das Mindestalter der Arbeitnehmer in den von diesem Gesetz erfassten Betrieben sind aufgehoben.

<sup>2</sup> Ebenso sind aufgehoben:

- a. Art. 70, Abs. 1, des Bundesgesetzes vom 18. Juni 1914/27. Juni 1919 betreffend die Arbeit in den Fabriken;
- b. Art. 2 des Bundesgesetzes vom 31. März 1922 über die Beschäftigung der jugendlichen und weiblichen Personen in den Gewerben;
- c. Art. 2 der Verordnung des Bundesrates vom 5. Juli 1923 betreffend die Beschäftigung jugendlicher Personen bei den Transportanstalten.

<sup>3</sup> Vorbehalten bleiben die kantonale Schulgesetzgebung und die Vorschriften der Kantone im Sinne von Art. 7.

## Art. 14.

Der Art. 70, Abs. 2, des Bundesgesetzes vom 18. Juni 1914/27. Juni 1919 betreffend die Arbeit in den Fabriken wird aufgehoben und durch folgende Bestimmung ersetzt: Revision von Art. 70, Abs. 2, des Fabrikgesetzes.

*Art. 70, Abs. 2.* Der Aufenthalt in den Arbeitsräumen ist Kindern, die das fünfzehnte Altersjahr noch nicht zurückgelegt haben, nicht gestattet.

## Art. 15.

Der Bundesrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes. Beginn der Wirksamkeit.

369

Anhang I.**Zahl der hauptberuflich Tätigen unter 15 Jahren, 1930.****1. Hauptberuflich Erwerbstätige unter 15 Jahren nach dem Wirtschaftszweig (Volkszählung 1930).**

	Knaben	Mädchen	Total	in %
1. Industrie und Handwerk . . .	1525	1504	3029	64,2
2. Handel, Bank- und Versicherungs- wesen . . . . .	140	229	369	7,8
3. Gastgewerbe . . . . .	38	67	105	2,2
4. Verkehr . . . . .	14	4	18	0,4
5. Öffentliche Verwaltung, liberale Berufe . . . . .	25	10	35	0,8
	1742	1814	3556	
6. Hausdienst. . . . .	15	489	454	9,6
7. Landwirtschaft . . . . .	625	78	703	15,0
Total	2382	2381	4713	100,0

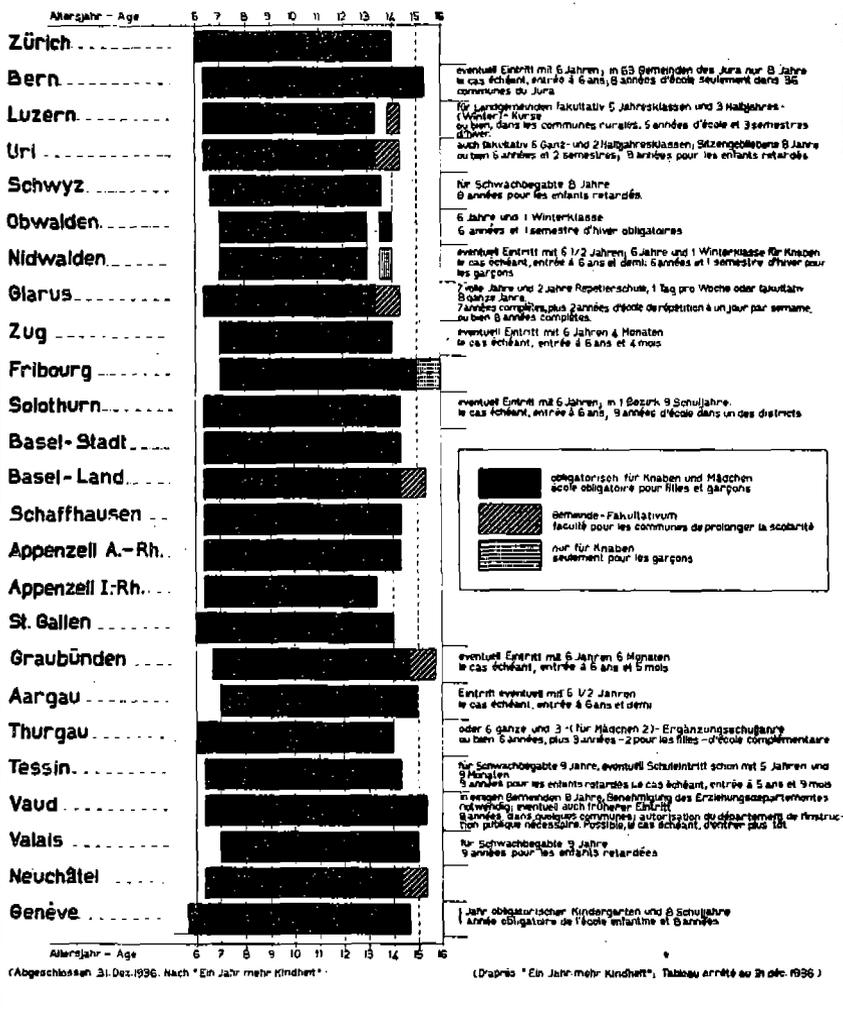
2. Anteil der Berufstätigen unter 15 Jahren im Vergleich zur Gesamtzahl der Berufstätigen nach Kantonen (Volkszählung 1930).

Kantone	Zahl der Berufstätigen		Davon unter 15 Jahren			Berufstätige unter 15 Jahren in ‰ des Totals	Schulaustrittsalter
	Total	davon Frauen	M.	W.	Total		
Aargau . . . . .	121 923	37 411	30	21	51	0,4	15
Bern . . . . .	313 307	89 187	113	74	187	0,6	15
Vaudt. . . . .	156 127	45 918	80	59	139	0,9	15
Graubünden . . . . .	59 379	19 185	38	29	67	1,1	15
Wallis . . . . .	56 940	12 920	39	27	66	1,2	15
Thurgau . . . . .	64 642	19 308	51	67	118	1,8	14
Freiburg . . . . .	58 802	15 400	54	64	118	2,0	15 (16) <sup>1)</sup>
Basel-Stadt . . . . .	81 596	30 460	101	69	170	2,1	14
Zürich . . . . .	319 639	107 482	330	350	680	2,1	14
Solothurn . . . . .	66 843	20 189	15	158	173	2,6	14
Schaffhausen . . . . .	24 882	7 599	36	29	65	2,6	14
Appenzell A.-Rh. . . . .	23 406	8 182	25	44	69	2,9	14
St. Gallen . . . . .	133 551	44 872	198	247	445	3,3	14
Basel-Land . . . . .	44 023	12 925	83	61	144	3,3	14
Genf . . . . .	93 249	34 972	143	162	305	3,3	14
Appenzell I.-Rh. . . . .	7 133	3 078	11	14	25	3,5	13
Obwalden . . . . .	8 421	2 192	20	13	33	3,9	14
Luzern . . . . .	86 692	24 040	230	177	407	4,7	13
Uri . . . . .	9 386	2 317	28	17	45	4,8	13
Neuenburg . . . . .	60 267	19 700	171	150	321	5,3	13 (14) <sup>2)</sup>
Nidwalden . . . . .	6 262	1 677	25	11	36	5,7	13 (14) <sup>1)</sup>
Zug . . . . .	16 386	5 361	52	51	103	6,8	14
Tessin . . . . .	83 519	32 137	333	254	587	7,0	14
Schwyz . . . . .	27 799	7 957	126	87	213	7,6	14
Glarus . . . . .	18 452	6 899	50	96	146	7,9	13
Ganze Schweiz . . . . .	1 942 626	611 268	2382	2331	4713	2,4	

<sup>1)</sup> Knaben.    <sup>2)</sup> Seit 1935.

(Entnommen aus «Ein Jahr mehr Kindheit».)

## Die gesetzliche Schulpflicht in den Kantonen - L'obligation scolaire dans les cantons (Niedrigstes Ein- und Austrittsalter) (Age d'entrée et de sortie minimum)



**Übersicht der bestehenden allgemeinen Mindestalterbestimmungen.**

(Bei Annahme des Entwurfes für die unterstellten Betriebe aufgehoben gemäss Art. 18.)

<b>A. Bundesrecht:</b>	<b>Geltungsbereich:</b>	<b>Mindestalter:</b>
1. Bundesgesetz betreffend die Arbeit in den Fabriken, vom 18. Juni 1914/27. Juni 1919, <i>Art. 70, Abs. 1.</i>	Fabrikindustrie.	14 J., es sei denn, dass über dieses Alter hinaus eine gesetzliche Verpflichtung zum täglichen Schulbesuch besteht.
2. Bundesgesetz über die Beschäftigung der jugendlichen und weiblichen Personen in den Gewerben, vom 31. März 1922, <i>Art. 2.</i>	Gewerbe.	14 J.
3. Verordnung des Bundesrates betreffend die Beschäftigung jugendlicher Personen bei den Transportanstalten, vom 5. Juli 1923, <i>Art. 2.</i>	Bundesbahnen, konzessionierte Eisenbahnen und Schiffsahrtsunternehmungen, Schlaf- und Speisewagenbetriebe.	14 J.
4. Bunderatsbeschluss über die Ordnung der Arbeit in der nicht fabrikmässigen Uhrenindustrie, vom 9. Oktober 1936, <i>Art. 37, Abs. 1.</i>	Klein und Familienbetriebe der Uhrenindustrie.	Wie Nr. 1.
<b>B. Kantonale Erlasse*):</b>		
<b>Zürich:</b>		
5. Gesetz betreffend den Schutz der Arbeiterinnen, vom 12. August 1894, <i>§ 4.</i>	Gewerbe.	14. J.
<b>Bern:</b>		
6. Gesetz betreffend den Schutz von Arbeiterinnen, vom 23. Februar 1908, <i>Art. 3.</i>	Gewerbe.	Entlassung aus der Schulpflicht.
<b>Luzern:</b>		
7. Gesetz zum Schutz der Arbeiterinnen, vom 29. November 1895, <i>§ 2, Abs. 2.</i>	Gewerbe.	14 J.
<b>Glarus:</b>		
8. Gesetz über Arbeiterschutz, vom 6. Mai 1923, <i>§ 10.</i>	Gewerbe, Handel, Gast- und Wirtschaftsbetriebe.	14 J.

\*) Soweit sich die Erlasse auf das Gewerbe beziehen, gelten sie im Hinblick auf das Bundesgesetz, Ziff. 2, bezüglich des Mindestalters nur für etwa von diesem Gesetz nicht erfasste Betriebsarten.

	Geltungsbereich :	Mindestalter :
<b>Solothurn :</b> 9. Gesetz betreffend den Schutz der Arbeiterinnen, vom 9. Februar 1896, § 3.	Gewerbe.	14 J.
<b>Basel-Stadt :</b> 10. Arbeitszeitgesetz, vom 8. April 1920, § 10, Abs. 1.	Alle nicht von der Arbeiterschutzgesetzgebung des Bundes erfassten Betriebe.	Schluss des Schuljahres, in dem das 14. J. zurückgelegt wurde *).
<b>Appenzell A.-Rh. :</b> 11. Gesetz betreffend den Schutz der Arbeiterinnen, vom 26. April 1908, Art. 5, Abs. 1.	Gewerbe.	14 J.
<b>St. Gallen :</b> 12. Gesetz über den Schutz der Arbeiterinnen und der Bediensteten der Laden- und Kundengeschäfte, vom 15. Mai 1925, Art. 15, Abs. 6.	Gewerbe, Laden- und Kundengeschäfte.	Wie Nr. 1.
<b>Aargau :</b> 13. Gesetz betreffend den Schutz der Arbeiterinnen, vom 26. Mai 1903, § 2.	Gewerbe.	Wie Nr. 6.
<b>Tessin :</b> 14. Legge sul lavoro nelle aziende non sottoposte alla legislazione federale, vom 15. September 1886, Art. 22.	Gewerbe, Handel, Verkehr, Gast- und Wirtschaftsbetriebe, Krankenhäuser.	14 J.
<b>Wallis :</b> 15. Gesetz betreffend den Arbeiterschutz, vom 18. Januar 1933, Art. 11.	Wie Nr. 14.	14 J.
<b>Neuenburg :</b> 16. Loi sur la protection des ouvrières, vom 26. April 1901, Art. 4.	Wie Nr. 8.	14 J., in Sonderfällen 13 J.
<b>Genf :</b> 17. Loi sur l'apprentissage et le travail des mineurs, vom 9. März 1927, Art. 49, Abs. 1.	Gewerbe, Handel.	Für regelmässige Arbeit 14 J.

\*) In Haushaltungen und landwirtschaftlichen Betrieben 12 J.

## **Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Heraufsetzung des Mindestalters für den Eintritt ins Erwerbsleben. (Vom 11. Mai 1937.)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1937
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	19
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	3558
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	12.05.1937
Date	
Data	
Seite	853-885
Page	
Pagina	
Ref. No	10 033 262

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.