

## Botschaft

des

Bundesrathes an die Bundesversammlung, betreffend die  
Fabrikation und den Verkauf von Zündhölzchen.

(Vom 6. Dezember 1881.)

---

Tit.

Mittelst Postulat vom 28. Juni 1881 haben Sie den Bundesrath eingeladen, die nöthigen Maßnahmen zu treffen, um die Fabrikation von Zündhölzchen, deren Gebrauch mit Gefahr verbunden ist, zu verhüten.

Das Bundesgesetz betreffend die Fabrikation von Phosphorzündhölzchen und Phosphorstreichkerzen (vom 23. Dezember 1879), das Regulativ für die Fabrikation von Zündhölzchen (vom 6. April 1880), und das Regulativ betreffend Einrichtung und Betrieb von Fabriken, welche Zündhölzchen mit explosiven Bestandtheilen herstellen (vom 25. Mai 1880), haben im Wesentlichen nur den Schutz des Arbeiters im Auge, während man es bei deren Erlaß nicht für nöthig hielt, auf die Sicherheit des Konsumenten, des Publikums, Bedacht zu nehmen. Diese Voraussetzung hat sich indeß als eine irrige erwiesen, indem bald nach Inkrafttreten des Verbotes der alten Phosphorzündhölzchen in der ganzen Schweiz, hauptsächlich aber in der Westschweiz, durch die neuen Zündhölzchen zahlreiche Unglücksfälle verursacht wurden, im Kanton Waadt z. B. allein circa 100 innert verhältnißmäßig kurzer Zeit. Es ist begreiflich, daß sich hierüber ein Sturm von Beschwerden, sowohl in der Presse, als in Vorstellungen an die Behörden erhob, und obschon allerdings in vielen Fällen das Publikum das neue Fabrikat allzu unvorsichtig

behandelte, so muß doch zugegeben werden, daß manche Fabrikanten in der Herstellung der neuen Zündhölzchen sehr nachlässig verfahren und das Meiste dazu beitrugen, ihre Industrie zu diskreditiren. Zur Darstellung der Zündmasse wurden von ihnen Gemische verwendet, welche entweder explosionsgefährlich waren und bei der Verbrennung ein Umhersprühen der Bestandtheile bewirkten, oder sonst allzu leichte Entzündlichkeit besaßen und bei der geringsten äußern Einwirkung in Brand geriethen. Von dieser fehlerhaften Qualität waren namentlich diejenigen Zündhölzchen, welche sich, ohne gelben Phosphor zu enthalten, auf jeder Fläche entzünden ließen, wie die alten Phosphorzündhölzchen, und sich wegen dieser Eigenschaft schnell Eingang beim Publikum verschafften.

Den größten Schaden indessen richteten die nachlässig konstruirten Zündholzschachteln an; sie wurden an und für sich aus schlechtem, dünnem Holz fabrizirt, so daß sie leicht brachen, und dann noch am Boden, theilweise an den Seiten, und unvorsichtiger Weise auf dem Dekel mit der sogenannten Reib- oder Anstreichmasse überzogen, welche dazu dient, das nicht überall entzündbare Zündholz zu entflammen. War nun die Schachtel mangelhaft hergestellt, so drang die Anstreichmasse durch Lücken oder beim Zerbrechen jener ins Innere, und in beiden Fällen konnte durch die leichteste Berührung dieser Masse, namentlich wenn auf dem Dekel befindlich, mit den Zündholzköpfchen eine heftige Entflammung des ganzen Inhaltes und damit möglicherweise eine Verbrennung der manipulirenden Hände oder sonstige Beschädigung von Personen stattfinden.

Dies sind die Verhältnisse, wie sie noch vor Kurzem bestanden, und welche den Anlaß zu den zahlreichen Klagen boten, mit Rücksicht auf welche Sie das Postulat an den Bundesrath erlassen haben.

Wir haben nicht versäumt, in Folge dieses Auftrages der Angelegenheit noch eingehendere Aufmerksamkeit zu widmen, als es vorher der Fall war, und zur Verhütung weitem Unheils vorläufig diejenigen Maßnahmen zu treffen, die in unserer Kompetenz lagen. Die Zündholzfabriken wurden durch das eidgenössische Fabrikinspektorat mehrmals genauer Inspektion unterworfen, und die von demselben signalisirten Uebertretungen der gesetzlichen Vorschriften durch das Handels- und Landwirthschaftsdepartement den beteiligten Kantonsregierungen zur Bestrafung überwiesen. Lezteres ließ es sich angelegen sein, durch Cirkulare und durch eine von Hrn. Fabrikinspektor Nüsperli verfaßte Broschüre (siehe Beilage) sowohl die Fabrikanten als das Publikum zu belehren, und erstern zweckentsprechendere und solidere Fabrikation, letztern vorsichtigeren Gebrauch der neuen Zündhölzchen zu empfehlen.

Es zeigte sich indeß bald, daß die Uebertretungen der bestehenden Vorschriften von Seite der Fabrikanten, wenn sie auch nachgewiesen waren, nicht entsprechend bestraft werden konnten, indem der Bundesrath hiefür keine andere Strafkompetenzen hat, als die im Bundesgesetz über die Arbeit in den Fabriken vorgesehenen, welche durchaus ungenügend sind, indem die meisten Vergehen in der Zündholzfabrikation nicht unter dieses Gesetz subsumirt werden können. Ferner kommen in dieser Fabrikation eine Menge von Fahrlässigkeiten vor, welche bis jetzt, wenn auch die nöthigen allgemeinen Strafkompetenzen gegeben wären, dennoch nicht belangt werden konnten, weil sie in der die Zündhölzchen berührenden Gesetzgebung nicht vorgesehen sind; man braucht hiebei nur an die schlechte Konstruktion der Schachteln, an die Anwendung explosionsgefährlicher Gemenge für die Zündholzköpfchen zu erinnern.

Um diesen Mängeln abzuhelpen, wurde durch das Handels- und Landwirthschaftsdepartement das eidgenössische Fabrikinspektorat beauftragt, den Entwurf zu einem Regulativ auszuarbeiten, und ihm hiefür die Anleitung gegeben, daß dessen Bestimmungen sowohl auf die Fabrikarbeit, als auf die Hausindustrie, auf die Verpackung, den Verkauf und die Strafen sich ausdehnen sollten. Bezüglich der Hausindustrie ist zu bemerken, daß dieselbe, obschon verboten, dennoch da und dort betrieben wird, hauptsächlich um insgeheim gesezwidrige Waare fabriziren zu können, daß man aber gegen dieselbe in Ermanglung der Strafkompetenzen nicht wirksam vorgehen kann.

Ein vom Fabrikinspektorat vorgeschlagenes Regulativ (vom 20. Juli 1881, siehe Beilage) entspricht obigen Anforderungen; es erhielt auch die Zustimmung des Hrn. Prof. Dr. Rossel in Winterthur, technischen Experten des Handels- und Landwirthschaftsdepartements in Sachen der Zündhölzchen. Es fragte sich indessen, ob es dem Bundesrath zustehe, ein Regulativ mit Strafbestimmungen zu erlassen, und wir haben nach reiflicher Prüfung gefunden, daß dies entschieden zu verneinen ist; der Artikel 2 des Gesetzes vom 23. Dezember 1879 gibt dem Bundesrath in Betreff der Zündhölzchen, welche keinen gelben Phosphor enthalten, nur die Vollmacht, die Bedingungen zu fixiren, unter denen jene fabrizirt werden können, nicht aber eine solche, Bestimmungen über den Verkauf, den Transport, die Verpackung, namentlich aber Strafen aufzustellen. In letzterm Sinne sprach sich auch unser Justiz- und Polizeidepartement in einem bezüglichen Bericht an das Handels- und Landwirthschaftsdepartement (vom 25. Juli 1881, siehe Beilage) aus.

Inzwischen sahen sich zwei Kantonsregierungen veranlaßt, für den Schutz des Publikums gegenüber einer nachlässigen Fabrikation von sich aus Maßnahmen zu ergreifen. Der Staatsrath des Kantons Waadt hatte schon am 28. Juni 1881 (s. Beilage) den Bundesrath angefragt, ob er es nicht als angemessen erachte, dafür zu sorgen, daß das Monopol der phosphorfreen Zündhölzchen dem Publikum nicht zum Nachtheil gereiche, oder eventuell die Einfuhr und den Verkauf von Zündhölzchen mit gelbem Phosphor wieder zu gestatten. Der Bundesrath antwortete (s. Beilage vom 26. Juli 1881), daß er sich nicht veranlaßt sehe, den eidgenössischen Räten die Abänderung der Bestimmungen des erst am 19. Dezember 1879 erlassenen Gesetzes zu beantragen. Der Staatsrath ordnete alsdann eine Untersuchung an, welche ergab, daß die vorgekommenen Unfälle im Allgemeinen den überall entzündbaren und den in schlechten Spanschachteln verpackten Zündhölzchen zuzuschreiben seien, woraufhin derselbe den Verkauf sowohl der überall entzündbaren Hölzchen als der Spanschachteln verbot und Zuwiderhandlung mit Buße belegte (Beschluß vom 3. August 1881, s. Beilage). Mit Beschluß vom 23. August 1881 (s. Beilage) verbot sodann auch der Staatsrath des Kantons Neuenburg den Verkauf der überall entzündbaren, sowie der in solchen Spanschachteln verpackten Hölzchen, welche auf dem Dekel oder in unmittelbarer Nähe der Zündholzköpfchen mit einer Reibfläche versehen sind.

Auch die Fabrikanten blieben nicht unthätig; sie richteten zahlreiche Petitionen an die Bundesbehörden mit dem Gesuch, die Fabrikation der Zündhölzchen, welche sich auf jeder Fläche entzünden, zu verbieten; ferner beklagten sie sich über die Beschlüsse der zwei Kantonsregierungen in Bezug auf die Spanschachteln, und verlangten, daß der Bund selbst die zur Regelung dieser Frage nöthigen Vorschriften erlasse. Einen fernern Grund zu Beschwerden für die Fabrikanten bot ein Beschluß des Direktoriums der schweizerischen Centralbahn, wonach, in Anbetracht, daß viele Zündhölzchen neuer Fabrikation sich allzu leicht entzünden, für deren Transport die im Artikel 85, ad Nr. 6, des Transportreglements der schweizerischen Eisenbahnen vorgesehene Verpackung gefordert wurde (Beschluß vom 1. September 1881).

Der Unvollkommenheit, theilweise Gefährlichkeit der neuen Zündhölzchen ist es endlich auch zuzuschreiben, wenn die Einschmuggelung ausländischer Phosphorzündhölzchen in die Schweiz bedeutende Dimensionen annehmen konnte (Bericht des schweizerischen Zolldepartements an das Handelsdepartement, vom 13. Oktober 1881, s. Beilage), indem das Publikum lieber zu diesem alten, weil für den Konsumenten ungefährlichen Feuerzeug zurückgriff. Eine

Petition einer in Frutigen abgehaltenen Versammlung (vom 13. Oktober 1881, siehe Beilage), sowie auch einzelne Fabrikanten befürworteten daher einerseits Gestattung der Fabrikation nach altem System, andererseits Erhöhung des Eingangszolles auf die ausländische Waare, um die inländische Produktion zu schützen.

Es kann allerdings konstatirt werden, daß in der letzten Zeit eine entschiedene Besserung in der Fabrikation eingetreten ist, indem die Zahl der durch die neuen Zündhölzchen, resp. deren Verpackung verursachten Unglücksfälle ganz bedeutend abgenommen hat, so daß demzufolge auch das Publikum sich allmählig beruhigt. Es ist unverkennbar, daß die Fabrikanten es sich angelegen sein laßen, ihre Waare zu vervollkommen. Die Herstellung phosphorfreier Zündhölzchen mußte eben von denselben erlernt werden, die ersten Versuche fielen deßhalb theilweise sehr ungünstig aus, und erst nach Ueberwindung dieses Uebergangsstadiums konnten bessere Resultate erzielt werden. Hiebei ist aber nicht zu vergessen, daß es immer noch eine Klasse gewissenloser, nachlässiger Fabrikanten gibt, welchen nur durch strenge Maßregeln begegnet werden kann.

Mit Rücksicht auf alle diese, theilweise komplizirten Verhältnisse glaubte unser Handels- und Landwirthschaftsdepartement, bevor es weitere Schritte unternahm, zuerst die Ansicht mit der Sache vertrauter Fachmänner einholen zu sollen. Das Departement berief zu diesem Zwecke eine Kommission, bestehend aus folgenden Mitgliedern:

Hrn. Fabrikinspektor Dr. Schuler;  
 " " Etienne;  
 " " Nüsperli;  
 " Staatsrath Berney, Lausanne;  
 " Regierungsrath v. Steiger, Bern;  
 " Prof. Dr. Rossel, Winterthur;  
 " " " Schwarzenbach, Bern.

Während der Sizung dieser Kommission, welche am 17. November 1881 unter dem Präsidium des Chefs des Handels- und Landwirthschaftsdepartements in Bern stattfand, wurde auch einigen der hervorragendern Vertreter der schweizerischen Zündholzindustrie, nämlich den Herren Karlen, Fabrikant in Wimmis, Schätti, Fabrikant in Fehraltorf, Bohy, Fabrikant in Nyon, Gelegenheit gegeben, sich über die Sachlage auszusprechen und der Kommission ihre Ansichten und Wünsche zu unterbreiten.

Aus den Verhandlungen der Kommission ging Folgendes hervor (s. beiliegendes Protokoll):

Zündhölzchen ohne gelben Phosphor, welche sich überall entzünden laßen, wurden bis jetzt für den Handel hauptsächlich in zwei Fabriken des Frutigthales und in einer Fabrik zu Wimmis dargestellt; dieselben waren seiner Zeit die Ursache zahlreicher Unglücksfälle, dagegen hat einer der betreffenden Fabrikanten sein Fabrikat in neuester Zeit soweit vervollkommenet, daß dasselbe nicht mehr als gefährlich betrachtet werden kann, indessen immer noch nicht als tadellos gelten darf, weil dieses Zündholz leicht hygroskopisch wird und in diesem Zustande sich nur durch Zusammenbringen mit einer besonders präparirten Reibfläche entzündet, was wegen des Transportes entschieden vermieden werden sollte. Die Commission fand daher, in Anbetracht der Sachlage könne die Frage, ob überall entzündbare Zündhölzchen zu gestatten seien, nicht endgültig erledigt und müsse vorläufig offen behalten werden; wenn es der Industrie gelinge, ein ganz ungefährliches Produkt dieser Art herzustellen, was voraussichtlich in naher Zukunft eintreffen dürfte und auch wünschenswerth wäre, so sollte dasselbe gestattet, und jedenfalls von Ergreifung von Maßregeln gegen die noch nicht ganz vollkommenen Probhölzchen zur Zeit abgesehen werden.

Bezüglich der Zündhölzchen, welche sich nur auf einer präparirten Reibfläche entflanmen laßen, war die Commission der Ansicht, daß dieselben keinen Anlaß zu Maßnahmen irgend welcher Art bieten.

In Betreff der Verpackung der Zündhölzchen wurde konstatiert, daß die mangelhafte Konstruktion der ovalen Spanschachteln, welche mit einer Reibfläche versehen sind, zu zahlreichen Verletzungen von Konsumenten geführt habe. Es wurde beschloßen, sie seien nur unter der Bedingung zu gestatten, daß sie in Zukunft solid und gut schließend hergestellt werden, und in diesem Zustande keine Unfälle mehr verursachen; ferner dürfe die Reibfläche unter keinen Umständen auf dem Dekel der Schachtel angebracht werden, weil unter demselben die Köpfchen der Zündhölzchen sich befinden und leicht eine Berührung von letztern mit der Reibmasse, somit eine Entzündung stattfinden könnte. Ueber den Punkt, ob die Reibfläche am Boden oder an den Seiten der Schachtel anzubringen sei, war die Commission getheilter Ansicht.

Die Commission bezeichnete es als wünschenswerth, daß der Bundesrath von der Bundesversammlung die Kompetenz erhalte, gegen fehlbare Fabrikanten und Verkäufer, sowie gegen die Hausindustrie mit Strafen vorgehen zu können; sie empfahl auch, gegenüber der ausländischen Waare Maßregeln zu ergreifen.

Die Commission glaubte, daß die durch das gemeine Recht statuirte Verantwortlichkeit für den Fabrikanten und den Verkäufer

von Zündhölzchen genüge, und daß es nicht nothwendig sei, für dieselben eine spezielle Verantwortlichkeit einzuführen.

Bezüglich der Strafen gieng die Ansicht der Commission dahin, daß dieselben die gewöhnlichen Normen nicht überschreiten sollen, mit Ausnahme derjenigen für dolose Gefährdungen von Gesundheit und Leben. —

Wir haben bereits Ihre Aufmerksamkeit darauf gelenkt, daß in unserer Gesezgebung eine Lücke existirt, indem der Art. 2 des Gesezes vom 23. Dezember 1879 dem Bundesrathe keine Strafkompetenzen ertheilt. Daß aber eine Ergänzung dieses Artikels dringend nothwendig ist, scheint uns aus dem oben Gesagten hinlänglich hervorzugehen, und wir glauben somit, Ihnen eine Erledigung Ihres Postulates in diesem Sinne empfehlen zu müssen.

Wir legen Ihnen demzufolge den Entwurf zu einem Bundesbeschlusse bei, gemäß welchem dem Bundesrathe Vollmacht ertheilt würde, Reglemente für die Fabrikation der Zündhölzchen, sowohl in Fabriken als in Privathäusern, für die Verpackung, den Transport und den Verkauf derselben aufzustellen, und für Uebertretungen der Vorschriften dieser Reglemente Strafen, welche bis zur Gefängnißstrafe gehen können, auszusprechen; diese Vollmacht würde für die Dauer von zwei Jahren gewährt.

Es sind dies allerdings weitgehende Kompetenzen, allein der Bundesrath glaubt derselben in Anbetracht der Dringlichkeit der Sachlage, wie sie Ihnen oben dargelegt wurde, zu bedürfen; auch sollen sie nur auf die Dauer von zwei Jahren gültig sein, indem anzunehmen ist, daß nach Ablauf dieser Frist wieder normale Verhältnisse eingetreten sein werden, und daß namentlich die Industrie es bis dahin soweit gebracht haben wird, dem Konsumenten ein in allen Beziehungen unschädliches und zugleich bequemes Produkt zu liefern. Aus diesen Gründen müssen wir Ihnen auch beantragen, den Beschluß, weil dringlicher Natur, sofort in Kraft treten zu lassen.

Man könnte Bedenken tragen, ob der Bund kompetent sei, in Form eines Beschlusses der vollziehenden Behörde Strafvollmachten zu ertheilen, oder ob dies nicht vielmehr auf dem Wege der Gesezgebung zu geschehen habe. Wir halten dafür, daß ersteres zulässig sei und erinnern nur daran, daß diesbezüglich ein Präjudizfall vorhanden ist, indem durch Bundesbeschluß vom 21. Februar 1878, betreffend Vorkehrungen gegen die Reblaus, der Bundesrath ermächtigt wurde, Einfuhr, Zirkulation und Ausfuhr von Pflanzen, Stoffen und Produkten, welche Träger der Reblaus sein können, zu verbieten und die Uebertretung dieses Verbotes mit entsprechenden Bußen zu belegen.

Genehmigen Sie, Tit., die Versicherung unserer vollkommensten  
Hochachtung.

Bern, den 6. Dezember 1881.

Im Namen des schweiz. Bundesrathes,

Der Bundespräsident:

**Droz.**

Der Kanzler der Eidgenöfsenschaft:

**Schieß.**



(Entwurf)

## **Bundesbeschluß**

betreffend

**die Fabrikation und den Verkauf von Zündhölzchen.**

Die Bundesversammlung  
der schweizerischen Eidgenöfschaft,  
nach Einsicht einer Botschaft des Bundesrathes vom  
6. Christmonat 1881, und mit Hinblick auf die Art. 31, Litt. c,  
und 34 der Bundesverfaßung,

beschließt:

Art. 1. In Ergänzung des Art. 2 des Bundesgesetzes  
vom 23. Dezember 1879 über die Phosphorzündhölzchen  
wird der Bundesrath ermächtigt, vermittelst Reglementen

alle diejenigen Maßregeln zu treffen, welche er für die Fabrikation der Zündhölzchen, sowohl in Fabriken, als in Privathäusern, für die Verpackung, den Transport und den Verkauf derselben für nöthig erachtet, und für Uebertretungen der Vorschriften dieser Reglemente Strafbestimmungen, welche bis zur Gefängnißstrafe gehen können, aufzustellen.

Art. 2. Die gegenwärtigen Vollmachten werden für die Dauer von zwei Jahren gewährt.

Art. 3. Gegeuärtiger Beschluß wird dringlich erklärt und tritt sofort in Kraft.



## **Botschaft des Bundesrathes an die Bundesversammlung, betreffend die Fabrikation und den Verkauf von Zündhölzchen. (Vom 6. Dezember 1881.)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1881
Année	
Anno	
Band	4
Volume	
Volume	
Heft	53
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	17.12.1881
Date	
Data	
Seite	620-628
Page	
Pagina	
Ref. No	10 011 300

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.