

Botschaft

des

Bundesrates an die Bundesversammlung, betreffend den Gesetzesentwurf über Fabrikation, Einfuhr, Ausfuhr und Verkauf von Zündhölzchen mit gelbem Phosphor.

(Vom 23. November 1897.)

Tit.

Durch die Volksabstimmung vom 29. September 1895 ist bekanntlich der Bundesbeschluß vom 26. März gleichen Jahres, dahinzielend, die Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 durch einen die Zündhölzchenfabrikation monopolisierenden Zusatz zu ergänzen, abgelehnt worden. Der Bundesrat war sich wohl bewußt, daß er nunmehr neue Mittel und Wege zu suchen habe, um die durch die Zündhölzchenfabrikation hervorgerufenen allseitig bekannten Übelstände zu bekämpfen. Wenn der Bundesbeschluß vom 26. März 1895 vor allem die Bekämpfung der Phosphornekrose und die daherige hygienische Besserstellung einer wenn auch verhältnismäßig kleinen Zahl von Arbeitern und Arbeiterinnen im Auge hatte, so kann der Entwurf, den wir Ihnen hiermit zu unterbreiten die Ehre haben, unter gleichgebliebenen Verhältnissen kein anderes Ziel verfolgen. Nur das Mittel wird ein anderes sein.

Mit Schreiben vom 7. Oktober 1895 hatte das schweizerische Industriedepartement dem eidgenössischen Fabrikinspektorate folgenden Auftrag erteilt:

„Unter der einstweiligen Annahme, daß man auf Grundlage des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1882 betreffend die Fabrikation und den Verkauf von Zündhölzchen verbleibe, drängt sich die Frage auf, ob durch bessere Handhabung des Reglements vom

17. Oktober 1882 eine Einschränkung der Phosphornekrose erzielt werden könnte. Wir ersuchen Sie demnach, uns über diese Frage, sowie über die damit zusammenhängenden :

a. ist das Reglement vom 17. Oktober 1882 revisionsbedürftig?

b. wenn ja, in welcher Weise?

beförderlich gemeinschaftlichen Bericht erstatten zu wollen.“

Schon mit Zuschrift vom 22. Oktober 1895 übermittelte das eidgenössische Fabrikinspektorat dem Industriedepartement einen vorläufigen schriftlichen Entwurf zu einem verschärften Reglement über die Fabrikation und den Verkauf von Zündhölzchen. Kaum war dieser Entwurf gedruckt, als er durch die Erheblicherklärung der Motion Häberlin und Mitunterzeichner im Nationalrate (13. Dezember 1895) gegenstandslos wurde. Beigefügt sei noch, daß der Nationalrat am 8. Oktober 1897 beschloß, der Bundesrat sei einzuladen, dieser Motion „beförderlichst Folge zu geben“.

I.

Die Motion Häberlin, lautend: „Der Bundesrat wird eingeladen, das im Bundesgesetze vom 23. Dezember 1879 aufgestellt gewesene Verbot der Fabrikation, der Einfuhr und des Verkaufes von Zündhölzchen und Sreichkerzchen mit gelbem Phosphor wieder aufzunehmen und zu diesem Zwecke den Räten mit thunlichster Beförderung einen sachbezüglichen neuen, allfällig auch auf das Verbot des Konsums ausgedehnten Gesetzesentwurf vorzulegen“, wurde vom Bundesrate dem Industriedepartement zur Berichterstattung überwiesen, welches am 22. Januar 1896 wiederum das eidgenössische Fabrikinspektorat beauftragte, einen Entwurf im Sinne obiger Motion vorzulegen. Das Fabrikinspektorat hat sich dieser Arbeit mit Eifer unterzogen und mit Bericht vom 1. Dezember 1896 einen entsprechenden Entwurf eingereicht.

Es mußte uns zudem daran gelegen sein, die Zündhölzchenfrage anderer Länder studieren zu lassen. Wie die Fabrikinspektoren des I. und III. Kreises im Jahre 1893 eine Studienreise nach Deutschland, Schweden und Norwegen unternommen hatten, um sich mit der dortigen Fabrikation bekannt zu machen, so wurden diejenigen des II. und III. Kreises eingeladen, auf ihrer letztjährigen Reise in Frankreich unter anderm auch über die französische Fabrikationsweise der Zündhölzchen Erkundigungen einzuziehen. Trotz bester Beglaubigung erlangten sie jedoch in den Fabriken nicht Zutritt, so daß wir leider über die Verhältnisse der Fabrikation in Frankreich nicht genügend orientiert sind.

Dagegen liegt ein im Auftrag des Departements erstatteter Bericht des schweizerischen Generalkonsuls in Yokohama vom 13. Mai 1896 vor, der über die japanische Fabrikation von Zündhölzchen und deren Export Aufschluß giebt. Diese Industrie wurde daselbst im Jahre 1873 gegründet und durfte sich laut Vorschrift nur mit der Fabrikation von sogenannten „schwedischen“ Zündhölzchen befassen. Die Produktion nahm rasch große Dimensionen an, doch wurde die Qualität der Fabrikate derart verschlechtert, daß der vorher bedeutende Export beinahe ganz aufhörte, um erst von 1885 an wieder zu steigen. Das schweizerische Generalkonsulat konnte über die dort gebräuchliche chemische Zusammensetzung der Zündmasse nichts in Erfahrung bringen, glaubt auch nicht, daß ein einheitliches Verfahren bestehe. Eine Kontrolle der Regierung in Form eines Fabrikgesetzes existiert einstweilen nicht; europäische Konkurrenz ist bei der beispiellosen Billigkeit des japanischen Produktes ausgeschlossen, wogegen der gefährliche Transport der selbst in Schachteln explodierenden Ware deren Auftreten auf europäischem Markte hindert.

Ferner wurden im Jahre 1897 bei der englischen Regierung über die Verhältnisse der dortigen Zündhölzchenfabrikation Erkundigungen eingezogen, die indes nichts Neues ergaben.

Endlich ließ das Industriedepartement noch, veranlaßt durch Mitteilungen in der Presse, mit Auftrag vom 16. März 1897 durch das Fabrikinspektorat die Frage untersuchen, ob möglicherweise in der Zündhölzchenfabrikation die Erkrankungsgefahr auf andere Ursachen, als bisher angenommen worden, beruhe. Resultate liegen jedoch auch in dieser Richtung nicht vor.

Übergehend zum Gesetzesentwurf selbst verzichten wir darauf, sowohl die seit dem Jahre 1878 seitens der Bundesbehörden gefaßten Beschlüsse, erlassenen Vorschriften etc. zu wiederholen, als auch auf die Publikationen verschiedener Fachmänner aufmerksam zu machen oder eine nochmalige Übersicht über den Stand der ausländischen Gesetzgebung in der Zündhölzchenfrage zu geben. Wir verweisen auf die „Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung, betreffend Einführung des Zündhölzchenmonopols“, vom 20. November 1891 (Bundesbl. 1891, V, 413).

Wir konstatieren nur, daß man seit Jahren bemüht ist, dem Hauptübelstande der Zündhölzchenfabrikation, der Phosphornekrose, entgegenzuarbeiten, daß jedoch leider diese Bestrebungen bis anhin ziemlich erfolglos waren. Ist daher durch die Volksabstimmung

vom 29. September 1895 das Zündhölzchen-Monopol als Schutzmaßregel außer Frage gestellt, so kennen wir nunmehr kein anderes Mittel mehr zur Bekämpfung der Nekrose, als das Verbot der Fabrikation, der Einfuhr, der Ausfuhr und des Vertriebs von Zündhölzchen mit gelbem Phosphor, denn nur mit der gänzlichen Beseitigung des gelben Phosphors aus der Zündhölzchenindustrie wird auch die Nekrose verschwinden. Wenn wir zu bedenken geben, daß trotz jahrelanger Versuche und ernstlicher Bestrebungen auf dem Wege der Gesetzgebung, Verordnung, wissenschaftlicher und praktischer Experimente kein befriedigendes Resultat erreicht worden ist, vielmehr die unheimliche Zerstörungsarbeit der Nekrose weiter fort dauert, so werden Sie mit uns einig gehen, daß definitiv zu demjenigen Mittel gegriffen werden muß, das von allem Anfang an als einzig zweckentsprechend gegolten hat. Dadurch würde mit einem Schlage nicht nur die Zündhölzchenindustrie saniert, sondern endlich auch einem Zustand von Unsicherheit ein Ende gemacht, der zum allgemeinen Schaden leider schon so lange wie die Zündhölzchenfrage selbst besteht.

II.

An der Hand der frühern Gesetzgebung betreffend die Zündhölzchenindustrie, die wir artikelweise in Wiedererwägung gezogen haben, schlagen wir vor, den Art. 1 des Gesetzes vom 23. Dezember 1879 dahin abzuändern, daß nicht allein Fabrikation, Einfuhr und Verkauf von Zündhölzchen mit gelbem Phosphor, — der Einfachheit halber wählen wir diesen gebräuchlichsten Ausdruck, in der Meinung, daß Streichkerzen und analoge Produkte inbegriffen seien — sondern auch deren Ausfuhr untersagt werde.

Der Grund hierfür ist folgender: So lange die Ausfuhr von Zündhölzchen mit gelbem Phosphor gestattet, beziehungsweise nicht verboten ist, liegt bei einer Industrie, die so geringer Vorbereitungen bedarf und mit den kleinsten Mitteln zu arbeiten im stande ist, auch die Gefahr der Geheimfabrikation nahe. Aus den staatlich und ärztlich beaufsichtigten Etablissements wird sich die Fabrikation mit gelbem Phosphor in Wohnhäuser und Schlupfwinkel zurückziehen, und das Übel, dem wir vorbeugen wollen, um so größer werden, je geheimer bei Umgehung des Gesetzes verfahren wird.

Daß das Verbot nach unserem Vorschlage nicht auch auf den Konsum von Zündwaren mit gelbem Phosphor ausgedehnt wird, obschon sich dies logischerweise aus dem Verbot der Fabrikation,

der Einfuhr, der Ausfuhr und des Verkaufs ergäbe, hat seine Berechtigung nur in dem Umstande, daß es als opportun erscheint, zunächst ohne vexatorische Maßregeln vorzugehen. Das Recht zum Verbote des Konsums stünde dem Bunde zwar unbedingt zu und könnte von einem staatlichen Eingriff in das Gebiet der persönlichen Freiheit keine Rede sein, da aus Art. 34 der Bundesverfassung das Recht des Bundes, in Sachen zu legislieren, klar hervorgeht. Die Erfahrung wird lehren, ob die jetzt in Aussicht genommenen gesetzlichen Bestimmungen genügen oder ob es erst durch das Verbot des Konsums gelingen wird, die Zündhölzchenfrage endgültig zu lösen; schließlich müßten alle Rücksichten, welche die Unterdrückung der Nekrose illusorisch zu machen imstande wären, dahinfallen.

Art. 2 stimmt ungefähr mit Art. 2 des Reglements vom 17. Oktober 1882 überein. Es ist derselbe von Wichtigkeit, um allfälligen Versuchen, die Zündhölzchenindustrie aus den Fabrikgebäuden in die Wohnhäuser zu verschleppen, vorzubeugen, und er bildet für die Behörden eine feste Handhabe zur Ausübung der Aufsicht, da jeder, auch der kleinste Betrieb, von vornherein dem eidgenössischen Fabrikgesetz unterstellt würde.

Da das vorgeschlagene neue Gesetz sich darauf beschränkt, den gelben Phosphor zu verbieten, dagegen keinerlei Vorschriften bezüglich anderer Fabrikationsweisen enthält, und mit Rücksicht auf die nicht stabil bleibende Technik nicht enthalten kann, so ist, um neuen, möglicherweise gefährlichen Erfindungen zum vornherein eine gesetzliche Schranke zu stellen, in

Art. 3 für die Fabrikation die Bewilligung des schweizerischen Industriedepartements vorgesehen. Aus unserm Bericht vom 6. Dezember 1881 (Bundesbl. IV, 620) geht hervor, warum auch auf die Sicherheit der Konsumenten gebührende Rücksicht zu nehmen ist.

In Art. 4 sind die Vorschriften angegeben, die bei der Gesuchstellung zu erfüllen sind. Sie beziehen sich auf alles, was zur Sicherheit des Arbeiters und des Betriebes von nöten ist. Selbstverständlich würde, analog der bisherigen Praxis, den Kantonsregierungen Gelegenheit zur Meinungsäußerung gegeben werden.

Daß ein Hauptgewicht auf die staatliche Kontrolle zu legen ist, beweisen die bisherigen Erfahrungen; wir erinnern daran, daß die gefährlichsten Operationen der Zündhölzchenfabrikation an den ungeeignetsten Orten, z. B. in Zimmern und Küchen, vorgenommen wurden, um sie selbst oder aber Personen, deren Verwendung beanstandet worden wäre, der Wahrnehmung der Aufsichtsorgane zu entziehen. Auch die Erstellung der sogenannten schwedischen

Zündhölzchen bedarf wegen ihrer Gefährlichkeit strenger Aufsicht. Um diese zu ermöglichen und neuerdings entstehende Versuche der Gelbphosphorfabrikation auszurotten, möchten wir in

Art. 5 den Inspektionsbeamten und Kontrollorganen des Bundes und der Kantone das Recht gewahrt wissen, jederzeit Zutritt in alle Arten von Lokalitäten, in welchen Geheimfabrikation vermutet wird, zu erhalten.

Einen fernerer wichtigen Faktor im Sinne wirksamer Kontrolle sehen wir in der in

Art. 6 enthaltenen Bestimmung, daß sowohl die im Lande fabrizierten als die importierten Zündwaren auf Kisten, Paketen und Schachteln ihre Provenienz deutlich vermerkt haben sollen. Auf diese Weise können der Ursprung unzulässiger und gefährlicher Fabrikate sofort erkannt und die nötigen Schutzmaßregeln ergriffen werden.

Da die Strafbestimmungen des Gesetzes vom 23. Dezember 1879 sich an das eidgenössische Fabrikgesetz anlehnten, konnte das Maximum des Strafmaßes, Fr. 500, nicht überschritten werden. Eine erfolgreiche Durchführung des neuen Gesetzes erfordert jedoch eine erhöhte Strafnorm; diese wird auch dem Schmuggel gegenüber wirksam sein. Die Bußen dürfen nicht so niedrig bemessen werden, daß der Schmuggler oder Fabrikant verbotener Zündhölzchen auch im ungünstigen Falle seines Gewinnes sicher ist und daher vor Gesetzesübertretungen keineswegs abgeschreckt wird. Es dürfte sich daher der Ansatz von Fr. 1000 als Maximalstrafe, sowie eine angemessene Erhöhung des Bußenminimums rechtfertigen (Art. 7).

Bezüglich der anzudrohenden Bußen sehen wir, wie das Gesetz von 1879, Abstufungen vor, je nachdem es sich um das eine oder andere Vergehen handelt.

Endlich sei hinsichtlich der Strafbestimmungen auf unsern bereits erwähnten Bericht vom 6. Dezember 1881 verwiesen.

Zu Art. 8 und 9 haben wir nichts zu bemerken.

Art. 10. Zur Aufarbeitung der vorhandenen Warenvorräte und zum Übergang zu einer andern Fabrikationsweise wird vom Bundesrate eine angemessene Frist zu bestimmen sein; eine etwas längere muß für den Verkauf bewilligt werden, wie es auch in Art. 1 des Gesetzes vom 23. Dezember 1879 geschah, jedoch empfiehlt es sich nach den damals gemachten Erfahrungen nicht, diese Zeiten unabänderlich im Gesetze selbst festzustellen.

Um keine Mißverständnisse aufkommen zu lassen, fügen wir noch bei, daß unseres Erachtens bei Wiedereinführung des Phosphorverbotes so wenig von einer Entschädigung der Fabrikanten die Rede sein kann, wie beim Erlaß der Gesetze vom 23. Dezember 1879 und vom 22. Juni 1882. Die rechtliche Begründung dieses Standpunktes ist die nämliche, wie sie in unserem Bericht vom 1. Juni 1883 „über das Gesuch der Herren E. Bohy und Brack in Nyon, betreffend Entschädigung wegen Aufhebung des Phosphorverbotes“ (Bundesbl. 1883, III, 152) dargelegt war, und von Ihnen durch Annahme unseres Antrages, das Entschädigungsgesuch als unbegründet abzuweisen, gutgeheißen wurde. Nebenbei fällt in Betracht, daß bei allfälliger Beibehaltung der Fabrikation mit gelbem Phosphor sowieso viel strengere Vorschriften hätten erlassen bezw. bedeutende Anforderungen an die Fabrikanten gestellt werden müssen (siehe Bericht des eidgenössischen Fabrikinspektorates vom 28. September 1894). Bauliche und maschinelle Änderungen und Verbesserungen wären unausbleiblich, wenn man der Pflicht, die Nekrose intensiver zu bekämpfen, nachkommen wollte.

Gestützt auf diese Auseinandersetzungen und überzeugt, daß Sie mit uns den gegenwärtigen Zuständen in der Zündhölzchenindustrie, die mit den Humanitätsbestrebungen unseres Landes und unserer Zeit nicht vereinbar sind, ein Ende machen wollen, empfehlen wir Ihnen unsere Vorlage angelegentlich zur Annahme.

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

Bern, den 23. November 1897.

Im Namen des schweiz. Bundesrates,

Der Bundespräsident:

Deucher.

Der I. Vizekanzler:

Schatzmann.



(Entwurf.)

Bundesgesetz

betreffend

Fabrikation, Einfuhr, Ausfuhr und Verkauf von Zündhölzchen mit gelbem Phosphor.

Die Bundesversammlung
der schweizerischen Eidgenossenschaft,
nach Einsicht einer Botschaft des Bundesrates vom
23. November 1897,

beschließt:

Art. 1. Fabrikation, Einfuhr, Ausfuhr und Verkauf von Zündhölzchen mit gelbem Phosphor sind verboten.

Art. 2. Die Fabrikation von Zündhölzchen fällt ohne Rücksicht auf die Arbeiterzahl und die Ausdehnung des Betriebs unter die Bestimmungen des Bundesgesetzes betreffend die Arbeit in den Fabriken; sie darf nur in solchen Räumen betrieben werden, die ausschließlich dieser Fabrikation dienen.

Art. 3. Zur Fabrikation von Zündhölzchen bedarf es der Bewilligung des schweizerischen Industriedepartements; letzteres wird hierbei diejenigen Bedingungen aufstellen, welche mit Rücksicht auf die Gesundheit und Sicherheit der Arbeiter und der Konsumenten erforderlich sind.

Art. 4. Zur Erlangung dieser Bewilligung ist erforderlich:

- a. die Vorlage detaillierter Pläne der für den Betrieb in Aussicht genommenen Räume;
- b. eine Darstellung der beabsichtigten Fabrikationsweise und der Zusammensetzung der Zünd- und Anstrichmassen;
- c. die Angabe der zu verwendenden technischen Einrichtungen;
- d. die Angabe der in Aussicht genommenen Verpackungs- und Transportweise des Fabrikates.

Art. 5. Den mit der Überwachung der Zündhölzchenfabriken betrauten Beamten ist jederzeit der Zutritt in alle Räume gestattet, von denen mit Grund vermutet werden kann, daß sie der Fabrikation von Zündwaren dienen.

Art. 6. Der Verkauf von Zündhölzchen darf nur in Verpackungen, inbegriffen Pakete und Schachteln, stattfinden, welche die Firma oder die amtlich deponierte Fabrikmarke des Fabrikanten tragen.

Diese Bestimmung findet auch auf importierte und exportierte Zündwaren Anwendung.

Art. 7. Es wird bestraft Zuwiderhandlung

- a. gegen Art. 1 und 2 mit Buße von Fr. 100—1000;
- b. gegen Art. 3, 5 und 6 mit Buße von Fr. 50—500;
- c. gegen die Vollziehungsvorschriften und Schutzmaßregeln des Bundesrates (Art. 8), sowie gegen die schriftlich zu erteilenden Weisungen der zuständigen Aufsichtsbehörden mit Buße von Fr. 50—500.

Die Übertretung der Art. 1 und 2 kann außerdem

1. im Wiederholungsfalle mit Gefängnis bis auf 3 Monate,
2. durch Entzug der Fabrikationsbewilligung (Art. 3) bestraft werden.

Widerrechtlich fabrizierte, transportierte, zum Verkauf ausbotene oder importierte Ware ist zu konfiszieren.

Die Strafen werden durch die kantonalen Gerichte ausgesprochen. Ausgenommen sind der Entzug der Fabrikationsbewilligung, sowie die Bestrafung von Übertretung der Vorschriften betreffend Ein- und Ausfuhr, gemäß dem im Bundesgesetz über das Zollwesen, vom 28. Juni 1893, vorgesehenen Verfahren, welche durch das schweizerische Industriedepartement verhängt werden.

Die auf Grund des gegenwärtigen Artikels erlassenen Gerichtsurteile sind nebst den zugehörigen Untersuchungsakten durch die Kantone dem zuständigen eidgenössischen Fabrikinspektorat zur Einsicht zuzustellen.

Art. 8. Die Vollziehung des gegenwärtigen Gesetzes ist Sache der Kantone. Der Bundesrat wird ermächtigt, die zur Vollziehung desselben erforderlichen Vorschriften aufzustellen und insbesondere hinsichtlich Fabrikation, Verpackung, Transport, Verkauf, Ein- und Ausfuhr die nötigen Schutzmaßregeln zu treffen.

Art. 9. Das Bundesgesetz betreffend die Fabrikation und den Verkauf von Zündhölzchen, vom 22. Juni 1882, ist aufgehoben.

Art. 10. Der Bundesrat wird beauftragt, auf Grundlage der Bestimmungen des Bundesgesetzes vom 17. Juni 1874, betreffend die Volksabstimmung über Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse, die Bekanntmachung dieses Gesetzes zu veranstalten und den Beginn der Wirksamkeit desselben festzusetzen.



**Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung, betreffend den Gesetzesentwurf
über Fabrikation, Einfuhr, Ausfuhr und Verkauf von Zündhölzchen mit gelbem Phosphor.
(Vom 23. November 1897.)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1897
Année	
Anno	
Band	4
Volume	
Volume	
Heft	48
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	24.11.1897
Date	
Data	
Seite	996-1005
Page	
Pagina	
Ref. No	10 018 082

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.