

# B. Strategien der Prävention von Arbeits- und Freizeitunfällen

## Die Neuordnung der Arbeitssicherheit

W. Seiler<sup>1</sup>, Schweizerische Unfallversicherungsanstalt (SUVA), Luzern

### 1. Rückblick

Im Jahre 1918 trat das Bundesgesetz über die Kranken- und Unfallversicherung vom 13. Juni 1911 (KUVG) in Kraft. Das KUVG regelt nicht nur die obligatorische Unfallversicherung, sondern auch die Arbeitssicherheit in den der SUVA unterstehenden Betrieben. Der Gesetzgeber tat dies in der Erkenntnis, dass das Ziel der sozialen Unfallversicherungsgesetzgebung am besten durch die Verhütung von Berufsunfällen und Berufskrankheiten erreicht werden könne. Das Gesamtkonzept der obligatorischen Unfallversicherung hat sich durch die Jahre hin bewährt. Die Einschränkung ihres persönlichen Geltungsbereichs auf bestimmte, heute bei der SUVA versicherte Arbeitnehmerkategorien wurde jedoch immer fragwürdiger. Ausserdem trat 1948 die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) und 1960 die Invalidenversicherung (IV) in Kraft. Der Ruf nach besserer Koordination in der Sozialversicherung wurde laut. Auch auf dem Gebiet der Arbeitssicherheit tat sich einiges. Seit 1966 gilt das Bundesgesetz über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel (Arbeitsgesetz). Seine Vorschriften über die Unfallverhütung gelten für alle jene Arbeitgeber, die nicht zum Tätigkeitsbereich der SUVA gehören. Diese parallel laufende Entwicklung im Bereich der Sozialversicherungen und der Arbeitssicherheit rief gebieterisch einer Totalrevision des Zweiten Titels des KUVG.

Das eidgenössische Parlament hat nach mehrjähriger Beratung am 20. März 1981 das Bundesgesetz über die Unfallversicherung (UVG) verabschiedet. Es dehnt den Geltungsbereich der obligatorischen Unfallversicherung auf praktisch alle Arbeitnehmer aus. Dieser Geltungsbereich ist weiter als jener des Arbeitsgesetzes. Deshalb fasste der Gesetzgeber die Vorschriften des KUVG und des Arbeitsgesetzes über die Arbeitssicherheit im UVG zusammen. Damit beseitigte er den bisherigen Dualismus auf Gesetzesebene und schuf

eine einheitliche Rechtsgrundlage für die Arbeitssicherheit sowie für die Tätigkeit aller Durchführungsorgane. Das Arbeitsgesetz wird in Zukunft keine Vorschriften über die Arbeitssicherheit mehr enthalten, ausgenommen die formellen Vorschriften über das Plangenehmigungsverfahren. Diese Neuordnung der Arbeitssicherheit wird nun in ihren Grundzügen erläutert:

### 2. Die Pflichten der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer

Der Ausdruck «Arbeitssicherheit» bedeutet nicht allenthalben dasselbe. Das UVG verwendet dieses Wort als Oberbegriff für die Verhütung von Berufsunfällen und Berufskrankheiten (Artikel 83 Absatz 2 UVG). Es soll in diesem Sinne auch Eingang in die Ausführungsvorschriften des Bundesrates finden.

Das UVG verpflichtet den Arbeitgeber, zur Verhütung von Berufsunfällen und Berufskrankheiten alle Massnahmen zu treffen, die

- nach der Erfahrung notwendig,
- nach dem Stand der Technik anwendbar und
- den gegebenen Verhältnissen angemessen sind.

Der Arbeitgeber hat die Sicherheitsvorschriften zu beachten, die Arbeitnehmer zur Mitwirkung heranzuziehen, den Durchführungsorganen den Zutritt zu allen Arbeitsräumen und Arbeitsplätzen zu gewähren und ihnen zu erlauben, Abklärungen im Betrieb vorzunehmen (Artikel 82 Absatz 1 und 2; Artikel 83 Absatz 1; Artikel 84 Absatz 1 und 2 UVG). Diese Pflichten des Arbeitgebers entsprechen sinngemäss jenen, die ihm bereits das KUVG auferlegt hat (Artikel 65 Absatz 1 und 2; Artikel 65<sup>bis</sup> Absatz 1 und 2 KUVG). Neu überträgt das UVG dem Bundesrat die Pflicht, Vorschriften über die Mitwirkung von Arbeitsärzten und anderen Spezialisten der Arbeitssicherheit in den Betrieben zu erlassen. Die Ausführungsvorschriften des Bundesrates werden die Voraussetzungen des Beizugs von Arbeitsärzten und Sicherheitsingenieuren, ihre berufliche Aus- und Weiterbildung sowie ihre Stellung im Betrieb ordnen und den Arbeit-

<sup>1</sup> Dr. iur., Generalsekretär der SUVA, Fluhmattstrasse 1 CH-6002 Luzern.

geber verpflichten, ihnen die erforderlichen Räume, Einrichtungen und personellen Mittel zur Verfügung zu stellen. Da solche Fachkräfte der Arbeitssicherheit nicht in sämtlichen Betrieben nötig sein werden, sind im Interesse einer möglichst flexiblen Ausgestaltung Richtlinien aufzustellen, die den Beizug von Arbeitsärzten und Sicherheitsingenieuren näher ordnen und die auf die Besonderheiten der einzelnen Betriebsarten Rücksicht nehmen.

Das UVG verpflichtet den Arbeitnehmer, den Arbeitgeber in der Durchführung der Vorschriften zur Verhütung von Berufsunfällen und Berufskrankheiten zu unterstützen. Der Arbeitnehmer hat insbesondere die sich auf die Arbeitssicherheit beziehenden Weisungen des Arbeitgebers zu befolgen, die ihn betreffenden Sicherheitsvorschriften zu beachten, die Sicherheitseinrichtungen richtig anzuwenden und die vorgeschriebenen persönlichen Schutzausrüstungen zu benutzen (Artikel 82 Absatz 3 UVG). Insoweit unterscheidet sich die Pflicht der Arbeitnehmer nicht von derjenigen des KUVG (Artikel 65<sup>ter</sup> KUVG). Das UVG erweitert indessen die Mitwirkung der Arbeitnehmer im Bereich der Arbeitssicherheit: Es verleiht den unmittelbar von einer Massnahme der Durchführungsorgane betroffenen Arbeitnehmern ein Anhörungsrecht.

Welche Rechtsfolgen knüpft das UVG an die Verletzung dieser Pflichten? Wie das KUVG, ermächtigt das UVG die Durchführungsorgane, Massnahmen in den Betrieben anzuordnen und diese Massnahmen zu vollstrecken. Davon ist später die Rede. Dann aber verschärft das UVG die Strafandrohungen. Das KUVG stellt lediglich die vorsätzliche Übertretung von Vorschriften über die Verhütung von Berufsunfällen und Berufskrankheiten unter Strafe (Artikel 66 Absatz 1 KUVG). Das UVG droht dem Arbeitgeber, der diesen Vorschriften vorsätzlich oder fahrlässig zuwiderhandelt, Gefängnis bis zu sechs Monaten oder Busse bis zum Maximalbetrag des Schweizerischen Strafgesetzbuches an. Dieselbe Strafe kann den Arbeitnehmer treffen, wenn er Sicherheitsvorschriften vorsätzlich oder fahrlässig verletzt und dadurch andere ernstlich gefährdet. Fehlt eine solche Gefährdung, so kann der Arbeitnehmer mit Haft oder Busse bestraft werden. Schwerere Strafen kann der Richter dann aussprechen, wenn Tatbestände des Schweizerischen Strafgesetzbuches erfüllt sind. Und schliesslich ist nicht zu vergessen, dass die Arbeitgeber und die Arbeitnehmer unter gewissen Voraussetzungen auch zivilrechtlich für den von ihnen schuldhaft angerichteten Schaden haften.

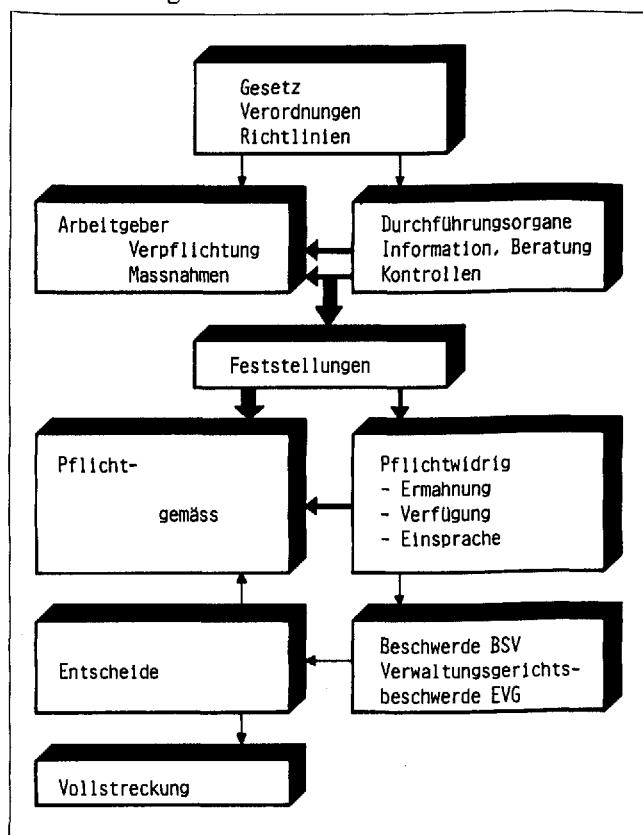
### 3. Die Tätigkeit der Durchführungsorgane

Gestützt auf die einheitliche Rechtsgrundlage im UVG verpflichtet der Gesetzgeber alle Durchführungsorgane zur Zusammenarbeit und zu einer gezielten, von der Koordinationskommission geführten und koordinierten Tätigkeit zur Förderung der Arbeitssicherheit. Diese Zielsetzung erlaubt es, die Mittel der SUVA und der Durchführungsorgane des Arbeitsgesetzes (Eidgenössische und kantonale Arbeitsinspektorate;

Arbeitsärztlicher Dienst des BIGA) nach Schwerpunkten und Prioritäten einzusetzen. Die Tätigkeit der Durchführungsorgane lässt sich in drei Hauptaufgaben gliedern:

- Voraussetzung einer zielgerichteten Tätigkeit der Durchführungsorgane ist zunächst die Grundlagenarbeit. Sie umfasst zwei Bereiche:
  - Vorerst sind die Grundlagen zu beschaffen. Die Durchführungsorgane sollen das Unfallgeschehen und die Betriebsverhältnisse kennen; es müssen die Ursachen von Berufsunfällen und Berufskrankheiten sowie ihre Folgen abgeklärt werden; soweit erforderlich, sind Messungen in den Betrieben vorzunehmen; es sind nach Betriebsarten und Unfallursachen geordnete Statistiken zu erarbeiten, die Auskunft über die Unfallhäufigkeit und Unfallschwere geben.
  - Diese Grundlagen müssen ausgewertet werden. Das kann geschehen durch Aufstellen von Richtlinien, Grenzwerten und durch Sicherheitsprogramme zur Förderung der Arbeitssicherheit in bestimmten Betriebskategorien. Ausserdem erlauben die ausgewerteten Grundlagen das Ausarbeiten von Informations- und Instruktionsmitteln sowie das Durchführen von Ausbildungskursen für die Arbeitgeber, Arbeitnehmer und Durchführungsorgane.
- Gestützt auf diese Grundlagen üben die Durchführungsorgane ihre Aufsichtstätigkeit aus. Die Arbeitgeber haben ein Anrecht auf allgemeine Information und besondere Beratung. Diese Beratung kann bei den periodisch von den Durchführungsorganen vorzunehmenden Betriebsbesuchen erteilt werden. Die Besuche dienen auch der Kontrolle, ob die Sicherheitsvorschriften im Betrieb richtig angewendet werden. Stellt sich heraus, dass die Verhältnisse im Betrieb diesen Vorschriften widersprechen, so wird der Arbeitgeber unter Ansetzung einer angemessenen Frist ermahnt. Läuft die Frist unbenutzt ab, so erlässt das zuständige Durchführungsorgan eine Verfügung, gegen die bei diesem Durchführungsorgan Einsprache erhoben und dann beim Bundesamt für Sozialversicherung Beschwerde eingereicht werden kann. Letztinstanzlich entscheidet das Eidgenössische Versicherungsgericht. Die Ablaufskizze veranschaulicht dieses Aufsichtsverfahren.
- Befolgt der Arbeitgeber die Ermahnung oder die Verfügung, so hat es dabei sein Bewenden. Weigert er sich aber weiterhin, so setzt das Vollstreckungsverfahren ein. Dem Arbeitgeber wird durch Verfügung eine letzte Frist zum Vollzug der angeordneten Sicherheitsmassnahmen angesetzt und das Zwangsmittel angedroht. Nach dem UVG (Artikel 92 Absatz 3 UVG) kann der Arbeitgeber im Sinne einer Beugemassnahme, allenfalls auch rückwirkend, in eine höhere Gefahrenstufe des Prämientarifs eingereiht werden. Das Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren (Artikel 39, 41, 42 VwVG) ermöglicht ferner die Ersatzvornahme: Das Durch-

führungsorgan kann die vom Arbeitgeber verweigerte Massnahme durch einen Dritten auf Kosten des betroffenen Arbeitgebers ausführen lassen, eventuell unter Zuhilfenahme der örtlichen Polizei. Kann damit das Ziel der angeordneten Sicherheitsmassnahme nicht erzwungen werden, so steht den Durchführungsorganen als letztes Mittel der verwaltungsrechtliche Zwang zur Verfügung: Es können Stoffe oder Geräte beschlagnahmt, die Benutzung von Einrichtungen, Räumen oder Apparaten verboten, und im äussersten Fall kann der Betrieb geschlossen werden (Artikel 86 Absatz 2 UVG). Werden das Leben oder die Gesundheit von Arbeitnehmern durch Missachtung von Sicherheitsvorschriften unmittelbar schwer gefährdet, so kann das Durchführungsorgan im Sinne einer vorsorglichen Massnahme unverzüglich zum verwaltungsrechtlichen Zwang Zuflucht nehmen.



#### 4. Die Zuständigkeit der Durchführungsorgane

Der Bundesrat hat die Zuständigkeit und die Zusammenarbeit der Durchführungsorgane in den Ausführungsbestimmungen zu ordnen und dabei ihre sachlichen, fachlichen und personellen Möglichkeiten zu berücksichtigen (Artikel 85 Absatz 1 UVG). Bei der Beschaffung und Auswertung der Grundlagen müssen alle Durchführungsorgane sowie die Versicherer mitwirken.

Ohne der Verordnung des Bundesrates vorgreifen zu wollen, werden der SUVA jene Aufsichtsbereiche vorbehalten sein, für die sie besser als die anderen Durchführungsorgane gerüstet ist. Es dürfte zweckmässig sein, der SUVA die Aufsicht über den Vollzug

der Vorschriften zur Verhütung von Berufsunfällen für jene Betriebsarten zu übertragen, die verhältnismässig wenige Betriebe aufweisen, die aber über das ganze Gebiet der Schweiz verteilt sind; ferner sollte die SUVA für Betriebe, Anlagen und Geräte zuständig sein, denen eine besonders grosse Gefährdung der Arbeitnehmer innewohnt und bei denen die Verhütung von Berufsunfällen besondere Fachkenntnisse erfordert. Die SUVA ist aufgrund ihrer Mittel ausserdem am besten in der Lage, die Aufsicht über die Verhütung von Berufskrankheiten in allen der obligatorischen Unfallversicherung unterstehenden Betrieben auszuüben.

Die Eidgenössischen Arbeitsinspektorate werden nach dem UVG ungefähr denselben Zuständigkeitsbereich beibehalten, der ihnen heute gestützt auf die Koordinationsverordnung aus dem Jahre 1968 zukommt.

Die kantonalen Arbeitsinspektorate bilden gewissermassen die Basis. Sie werden überall dort zur Aufsicht über die Verhütung von Berufsunfällen zuständig sein, wo nicht die SUVA oder ein anderes Durchführungsorgan tätig wird.

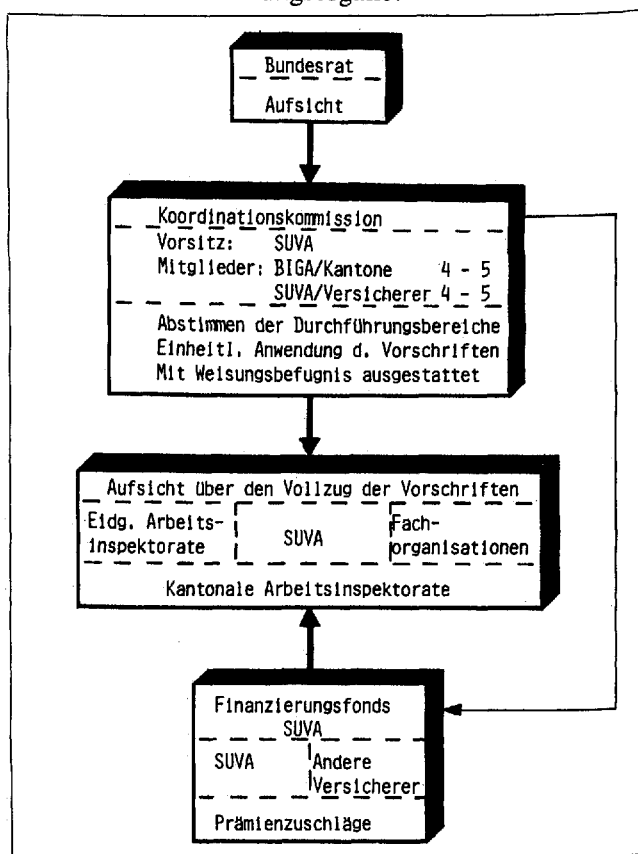
Und schliesslich kann die Koordinationskommission die SUVA ermächtigen, mit geeigneten Organisationen Verträge über besondere Durchführungsaufgaben auf dem Gebiet der Verhütung von Berufsunfällen und Berufskrankheiten abzuschliessen. Schon heute bestehen Verträge mit solchen Fachorganisationen, die auch nach Inkrafttreten des UVG in ähnlicher Form weitergeführt werden sollen.

#### 5. Die Koordination der Tätigkeit der Durchführungsorgane

Die Tätigkeit von 26 kantonalen, 5 eidgenössischen Organen und der SUVA sind zu koordinieren. Der Bundesrat hat dafür eine Koordinationskommission von 9 bis 11 Mitgliedern zu bestellen und einen Vertreter der SUVA zu ihrem Vorsitzenden zu ernennen (Artikel 85 Absatz 2 UVG). Diese Kommission soll sich je zur Hälfte aus Vertretern der Versicherer und der Durchführungsorgane des Arbeitsgesetzes zusammensetzen. Das Gesetz überträgt ihr folgende Aufgaben:

- Sie hat die einzelnen Durchführungsbereiche der Durchführungsorgane aufeinander abzustimmen, soweit der Bundesrat hierüber keine Bestimmungen erlassen hat.
- Ferner hat die Koordinationskommission für die einheitliche Anwendung der Vorschriften über die Verhütung von Berufsunfällen und Berufskrankheiten in den Betrieben zu sorgen. Dafür kann sie Richtlinien und Grenzwerte (Maximale Arbeitsplatz-Konzentrationen [MAK]; Grenzwerte für physikalische Einwirkungen am Arbeitsplatz) festlegen sowie Sicherheitsprogramme für bestimmte Betriebsarten aufstellen; sie wird die Informations-tätigkeit der Durchführungsorgane fördern, Aus- und Weiterbildungskurse veranlassen, dem Bundesrat den Erlass von Vorschriften über die Verhütung von Berufsunfällen und Berufskrankheiten beantra-

gen und weitere Massnahmen zur Förderung der Arbeitssicherheit beschliessen. Ihre Beschlüsse sind sowohl für die Versicherer als auch für die Durchführungsorgane verbindlich (Artikel 85 Absatz 4 UVG). Sie wird deshalb kein bloss konsultatives Organ, sondern das zentrale Steuerungsorgan der Arbeitssicherheit in der Schweiz sein. Ausserdem ist sie auch für die Finanzierung der Arbeitssicherheit verantwortlich. Sie wird die Versicherer und die Durchführungsorgane gewissermassen an einem Tisch vereinigen und das bisherige «Nebeneinander» der Aufsichtsorgane beenden. Die folgende Skizze veranschaulicht die Stellung der Koordinationskommission im künftigen Konzept der Tätigkeit der Durchführungsorgane.



### 6. Die Finanzierung der Arbeitssicherheit

Der Arbeitgeber trägt – wie schon heute – die Kosten der von ihm in seinem Betrieb zu treffenden Massnahmen zur Verhütung von Berufsunfällen und Berufskrankheiten. Zurzeit finanziert die SUVA ihre Aufwendungen für die Arbeitssicherheit aus ihrem Unkostenbudget, während die Ausgaben für die Tätigkeit der eidgenössischen und kantonalen Durchführungsorgane von den Steuerzahlern getragen werden. Das UVG führt nunmehr einen zweckgebundenen Prämienzuschlag für die Verhütung von Berufsunfällen und Berufskrankheiten ein, der von den Versicherern zu erheben ist. Dieser Prämienzuschlag ist als öffentlich-rechtliche Kausalabgabe der Arbeitgeber ausgestaltet und vom Bundesrat festzusetzen. Er wird zur risikogerechten Abstufung in einem Prozentsatz der Nettoprämien der Berufsunfallversicherung bestehen.

Die Versicherer haben den erhobenen Prämienzuschlag der SUVA zu überweisen. Sie führt darüber eine gesonderte Rechnung, die der Genehmigung des Bundesrates bedarf. Die gestützt auf den Prämienzuschlag eingehenden Mittel dienen dazu, die Kosten zu decken, die den Durchführungsorganen aus der Tätigkeit zur Verhütung von Berufsunfällen und Berufskrankheiten entstehen. Über die Verwendung der Mittel aus dem Prämienzuschlag entscheidet die Koordinationskommission.

Mit dieser Neuordnung hat das UVG die rechtlichen Voraussetzungen geschaffen, um die Verhütung von Berufsunfällen und Berufskrankheiten noch wirksamer zu gestalten. Das neue System erfordert indessen die Bereitschaft aller daran Beteiligten, insbesondere auch der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer, an der Verwirklichung des hohen Ziels der Arbeitssicherheit tatkräftig mitzuwirken.

### Zusammenfassung

Am 20. März 1981 hat das eidgenössische Parlament das Bundesgesetz über die Unfallversicherung (UVG) verabschiedet. Es soll am 1. Januar 1983 in Kraft treten und wird dann den Zweiten Titel des Kranken- und Unfallversicherungsgesetzes (KUVG) ersetzen. Das UVG ordnet auch die Arbeitssicherheit für alle Arbeitgeber und Arbeitnehmer neu. Die Pflichten der Arbeitgeber und Arbeitnehmer zur Förderung der Arbeitssicherheit werden im Vergleich zur gegenwärtigen Rechtslage in einigen Punkten erweitert. Der Bundesrat wird die Durchführungsbereiche der SUVA, der Eidgenössischen und der kantonalen Arbeitsinspektorate in einer Verordnung festlegen. Eine Koordinationskommission soll den zweckmässigen Einsatz dieser Durchführungsorgane sicherstellen und für die einheitliche Anwendung der Sicherheitsvorschriften in den Betrieben sorgen. Das UVG ordnet ferner die Finanzierung der Arbeitssicherheit durch einen als öffentlich-rechtliche Kausalabgabe ausgestalteten Zuschlag zu den Nettoprämien der Berufsunfallversicherung.

### Résumé Nouvelle législation sur la sécurité du travail

Le 20 mars 1981, les Chambres fédérales ont adopté la loi fédérale sur l'assurance-accidents (LAA). Cette loi entrera probablement en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1983 et remplacera le Titre deuxième de la loi sur l'assurance en cas de maladie et d'accidents (LAMA). La LAA règle aussi, à présent, la sécurité au travail pour tous les employeurs et les travailleurs. Les obligations des employeurs et des travailleurs visant à promouvoir la sécurité au travail seront, par rapport à la situation de droit actuelle, étendues en certains points. Le Conseil fédéral précisera dans une ordonnance les domaines d'exécution de la CNA, des inspections fédérales et cantonales du travail. Une commission de coordination doit garantir l'intervention judicieuse de ces organes d'exécution et veiller à l'application uniforme des prescriptions de sécurité dans les entreprises. En outre, la LAA règle le financement de la sécurité au travail par un supplément aux primes nettes de l'assurance contre les accidents professionnels, sous forme de contribution causale de droit public.

### Summary New legislation on occupational safety

The Swiss Federal Parliament has passed a law on accident insurance on March 20, 1981. It will come into force on January 1, 1983, and will replace the second section of the sickness and accident insurance law. The new law provides revised regulations for work safety for all employers and employees. The obligations of employers and employees for the improvement of work safety are extended in some points. The Federal Council will regulate the competence of the Swiss National Accident Insurance Fund and the federal and cantonal Work Inspectorates. A coordination commission should ensure the appropriate use of these executive bodies and the uniform application of safety regulations in places of work. The law further assigns the financial responsibility for work safety through additions to the premiums charged for insurance against accidents at work.