

# Die Durchführungsorgane des Arbeitsgesetzes und ihr Beitrag zur Arbeitssicherheit

H. U. Scheidegger<sup>1</sup>

Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit (Biga)

## Vorbemerkungen

Die Tätigkeit der Durchführungsorgane des Arbeitsgesetzes im Bereich der Arbeitssicherheit steht in einer langen Tradition, die in gerader Linie zurückführt auf das erste Fabrikgesetz von 1877 und die damals berufenen drei eidgenössischen Fabrikinspektoren; ja darüber hinaus auf einzelne kantonale Vorgänger dieser ältesten bundesrechtlichen Arbeitsschutzgesetzgebung. Es soll jedoch im folgenden darauf verzichtet werden, die historische Entwicklung nachzuzeichnen. Vielmehr wollen wir uns darauf beschränken, den Beitrag der Durchführungsorgane des Arbeitsgesetzes zur Arbeitssicherheit aufgrund der heutigen Rechtslage darzustellen, die von einem Gesetzesdualismus und einem Behördenpluralismus geprägt ist. Auf die Neuregelung der betrieblichen Unfallverhütung durch das neue Unfallversicherungsgesetz wird nicht eingegangen. Sie bildet Gegenstand eines besonderen Beitrags in diesem Heft (Seiler) [3]).

Schliesslich sei darauf hingewiesen, dass die Märznummer 1978 dieser Zeitschrift, die der Organisation der Arbeitsmedizin gewidmet war, einen historischen Abriss der Tätigkeit der eidgenössischen Arbeitsinspektorate (Binggeli und Baechtold [1]) sowie eine Selbstdarstellung des Arbeitsärztlichen Dienstes des Bundesamtes für Industrie, Gewerbe und Arbeit (Greuter [2]) enthält, die im vorliegenden Kontext ebenfalls von Interesse sein mögen.

## Gesetzgebung und Behördenorganisation

Die Organisation der Tätigkeit öffentlicher Organe im Bereich der Arbeitssicherheit basiert auf dem Nebeneinander zweier Gesetzgebungen: dem Bundesgesetz über die Kranken- und Unfallversicherung (KUVG) vom 13. Juni 1911 und dem Bundesgesetz über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel (Arbeitsgesetz) vom 13. März 1964, die beide – zum Teil gleichlautende – Vorschriften über die betriebliche Unfallverhütung enthalten. Der Geltungsbereich des KUVG ist beschränkt auf die der obligatorischen Unfallversicherung (dem Hauptgegenstand dieses Gesetzes) unterstehenden Betriebsarten, derjenige des Arbeitsgesetzes – das neben der Unfallverhütung auch den Schutz der betrieblichen Umgebung, die allgemeine Gesundheitsvorsorge im Betrieb, die Arbeits- und Ruhezeit sowie den Sonderschutz jugendlicher und weiblicher Arbeitnehmer zum

Gegenstand hat – ist umfassender und erstreckt sich tendenziell auf alle Betriebsarten. (Ausnahmen – wie etwa die Landwirtschaft oder die privaten Haushalte – finden sich allerdings auch hier.) Ein Grossteil der Betriebe fällt damit sowohl unter das Arbeitsgesetz wie unter das KUVG; so insbesondere die gesamte Industrie und etwa das Baugewerbe. Für alle Betriebsarten, die beiden Gesetzgebungen unterstehen, geht aufgrund eines ausdrücklichen Vorbehalts im Arbeitsgesetz das KUVG vor; das bedeutet nichts anderes, als dass in diesen Fällen und in bezug auf die in beiden Gesetzen geregelte Materie, nämlich die Unfallverhütung im laufenden Betrieb, ausschliesslich das KUVG gilt.

Diese Ausscheidung ist nicht zuletzt deshalb von Bedeutung, weil den beiden Gesetzgebungen unterschiedliche Aufsichtsapparate und -verfahren zugehören. Zwar richten sich KUVG wie Arbeitsgesetz primär an die Arbeitgeber und in zweiter Linie an die Arbeitnehmer; in der Erkenntnis, dass Unfallverhütung – soll sie effizient und von dauerhafter Wirkung sein – zuallererst ein Anliegen sämtlicher von ihr Betroffener werden muss. Der eigentliche Vollzug der Schutzvorschriften, und damit die Verantwortung für die Arbeitssicherheit, obliegt daher nach beiden Gesetzgebungen nicht etwa einer Behörde, sondern ganz unmittelbar dem Arbeitgeber, der für die erforderlichen Massnahmen zu sorgen hat. Aber auch der Arbeitnehmer hat seinen Beitrag zur Unfallverhütung zu leisten, indem er den Arbeitgeber bei seinen Bestrebungen zur Unfallverhütung nach Kräften unterstützen muss. Darüber hinaus sehen aber beide Gesetze eine öffentliche Aufsicht über den Vollzug der Unfallverhütungsvorschriften in den Betrieben vor, die unterschiedlich organisiert ist: Aufsichtsorgan des KUVG ist die Schweizerische Unfallversicherungsanstalt (SUVA), wobei das Gesetz eine Mitwirkung der Durchführungsorgane des Arbeitsgesetzes vorsieht, die allerdings durch Verordnung nur für die eidgenössischen Arbeitsgesetzbehörden, nicht jedoch für die kantonalen, geregelt ist. Die Aufsicht über den Vollzug der Vorschriften des Arbeitsgesetzes im Bereich der Arbeitssicherheit obliegt den Kantonen, denen dazu eigene Arbeitsinspektorate zur Verfügung stehen. Die kantonale Aufsichtstätigkeit steht, nach dem Wortlaut des Gesetzes, unter der «Oberaufsicht» des Bundes, die vom Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit ausgeübt wird. Dessen zuständige Fachdienste sind die Abteilung Arbeitnehmerschutz und Arbeitsrecht mit den vier Eidgenössischen Arbeitsinspektoren in Lausanne, Aarau, Zürich und St. Gallen sowie der Arbeitsärztliche Dienst.

<sup>1</sup> Chef der Abteilung Arbeitnehmerschutz und Arbeitsrecht des BIGA, Mattenhofstrasse 5, CH-3003 Bern.

Die Durchführungsorgane des Arbeitsgesetzes verfügten Ende 1980 für alle ihre arbeitsgesetzlichen Aufgaben über folgenden Personalbestand:

#### *Kantonale Vollzugsbehörden*

53 Inspektoren mit technischer Ausbildung  
44 Inspektoren ohne technische Ausbildung  
59 andere Beamte  
156 Stellen insgesamt

#### *Eidgenössische Arbeitsinspektorate*

19 Inspektoren mit technischer Ausbildung  
3 Inspektoren ohne technische Ausbildung  
7 andere Beamte  
29 Stellen insgesamt

#### *Arbeitsärztlicher Dienst des BIGA*

2 Arbeitsärzte  
2 Chemiker  
4 andere Beamte  
8 Stellen insgesamt

Die engere Abteilung Arbeitnehmerschutz und Arbeitsrecht (ohne eidg. Arbeitsinspektorate), die sich jedoch nur zum Teil mit dem Vollzug des Arbeitsgesetzes befasst, beschäftigt 13 Personen, wovon 4 Juristen.

#### **Die Arbeitssicherheit im laufenden Betrieb**

In allen Betrieben, die dem Arbeitsgesetz, nicht aber dem KUVG unterstehen, wie das zum Beispiel für Teile des Handwerks, den Handel (mit Ausnahmen), das Gastgewerbe, das Bank- und Versicherungsgewerbe zutrifft, sind die Organe des Arbeitsgesetzes alleinige Aufsichtsorgane der Arbeitssicherheit. Dasselbe gilt selbstverständlich in bezug auf die allgemeine Gesundheitsvorsorge und die andern ausschliesslich im Arbeitsgesetz geregelten Bereiche für alle diesem Gesetz unterstehenden Betriebsarten, gleichgültig, ob sie daneben noch unter den Geltungsbereich des KUVG fallen oder nicht. Darauf soll jedoch, obwohl zwischen allgemeiner Gesundheitsvorsorge (Arbeits-hygiene) und Unfallverhütung enge Beziehungen bestehen, nicht näher eingetreten werden.

Kantonale Arbeitsinspektorate, als direkte Vollzugsorgane, sowie Eidgenössische Arbeitsinspektorate und Arbeitsärztlicher Dienst des Biga arbeiten eng zusammen. Letztere verfügen über personelle (Spezialisten) und sachliche (z. B. besondere Messgeräte) Mittel, die die Kantone oft nicht bereitstellen können, weil sie sie auch nicht wirtschaftlich einzusetzen, das heisst auszulasten vermöchten. Wo sich das Bedürfnis zeigt, stehen die eidgenössischen Durchführungsorgane des Arbeitsgesetzes den Kantonen beratend und unterstützend zur Seite. Diese ihre Tätigkeit ist gewissermassen ein Spiegelbild der kantonalen Arbeitsgesetzbehörden, die personell und sachlich äusserst unterschiedlich ausgerüstet sind: manche sind sehr wohl in der Lage, ihrer gesetzlichen Aufgabe voll gerecht zu werden und sogar komplexe Spezialfragen mit eigenen Mitteln zu bearbeiten; andere – wenige –

sind leider für ihre Vollzugsfunktion nur ungenügend gerüstet und bedürfen sehr weitgehender Unterstützung, im Extremfall fast der Substitution, durch die Eidgenössischen Arbeitsinspektorate. Dieser Zustand lässt sich teilweise historisch erklären, darf aber auf lange Sicht nicht einfach als Normalfall hingenommen werden.

Wie bereits erwähnt, wirken die eidgenössischen Durchführungsorgane des Arbeitsgesetzes auch bei der Unfallverhütung im KUVG-Bereich mit, der grundsätzlich der SUVA vorbehalten ist. Sie sind so in der Lage, einen gewissen Gesamtüberblick über die betriebliche Unfallverhütung zu wahren und eine koordinierende Funktion nicht nur innerhalb der kantonalen Tätigkeitsgebiete, sondern auch zwischen den beiden Gesetzgebungen, Arbeitsgesetz und KUVG, zu erfüllen.

#### **Plangenehmigung und Betriebsbewilligung**

Wer immer beabsichtigt, einen Industriebau neu zu errichten, einen bestehenden industriellen Betrieb zu erweitern, umzubauen oder eine wesentliche Umgestaltung der Betriebseinrichtungen und -anlagen vorzunehmen, hat die detaillierten Pläne für dieses Vorhaben der kantonalen Arbeitsgesetz-Behörde vorzulegen. Diese prüft die Pläne auf ihre Übereinstimmungen mit den zahlreichen Vorschriften über die Ausgestaltung und Einrichtung industrieller Betriebe, die vor allem in der sogenannten Verordnung 3 zum Arbeitsgesetz enthalten sind und Fragen regeln wie Bauweise (Gestaltung der Räume, Verkehrswege, Ausgänge, Treppenhäuser, Fluchtwege), Beleuchtung, Raumklima, Schutz vor Lärm und Erschütterung, Sicherung gegen besondere Betriebsgefahren usw. Anschliessend gehen die Pläne zur Begutachtung an das zuständige Eidgenössische Arbeitsinspektorat und, in speziellen Fällen noch zur SUVA. Schliesslich erteilt der Kanton, gestützt auf seine eigene Beurteilung und die Anträge der beiden andern Instanzen, in der Regel versehen mit besonderen Auflagen, die Plangenehmigung. Nach Fertigstellung von Bau und Einrichtungen bewilligt der Kanton den Betrieb, wenn die Anlage den eingereichten Plänen gemäss ausgeführt ist und die besonderen Auflagen der Behörde berücksichtigt worden sind.

Wenn Unfallverhütung ihrer Natur nach vorbeugenden Charakter hat, so stellen Plangenehmigung und Betriebsbewilligung Instrumente der Prophylaxe par excellence und von höchster Wirksamkeit dar. Im Planstadium können betriebliche und Arbeitnehmer-schutzbedürfnisse mit relativ geringem Aufwand optimal miteinander verbunden werden, wogegen Schutzmassnahmen im bereits laufenden Betrieb gelegentlich durch die bestehenden baulichen Gegebenheiten eingeengt werden bzw. – wenn mit einer baulichen Umgestaltung verbunden – nur unter hohem Kostenaufwand zu realisieren sind.

Plangenehmigung und Betriebsbewilligung sind darüber hinaus ein Scharnier, das die Bedürfnisse verschiedener Bereiche, deren Zielsetzung nicht immer

identisch zu sein braucht, zu berücksichtigen und miteinander zu koordinieren vermag: es verbindet die Belange der allgemeinen Gesundheitsvorsorge mit der eigentlichen Unfallverhütung und diese beiden Bereiche wiederum mit den Anliegen des betrieblichen Umgebungsschutzes. Diese Scharnierfunktion wird in Zukunft eher noch an Bedeutung zunehmen, wenn die Unfallverhütung ausschliesslich im neuen Unfallversicherungs-gesetz, die allgemeine Gesundheitsvorsorge ausschliesslich im Arbeitsgesetz geregelt sein werden, weil die beiden Gebiete zwar gesetzgeberisch getrennt werden können, in der Praxis zwischen ihnen aber sehr enge Beziehungen und fließende Übergänge bestehen. Mit der Neuregelung der Unfallverhütung im Unfallversicherungsgesetz wird übrigens auch das Arbeitsgesetz eine materielle Änderung auf diesem Gebiet erfahren, indem die Möglichkeit geschaffen wird, das Plangenehmigungs- und Betriebsbewilligungsverfahren durch Verordnung auf nichtindustrielle Betriebe mit erheblichen Betriebsgefahren aus-zudehnen.

### Schlussbemerkungen

Entscheidend für die Qualität der Aufsichtstätigkeit im Bereich der Arbeitssicherheit ist letztlich nicht deren gesetzliche Regelung, sondern die persönliche und fachliche Qualifikation aller Beteiligten, ihr Wille zur Kooperation im Interesse einer grossen Sache, der Arbeitssicherheit. Bei aller Notwendigkeit, Kompetenzen zwischen den verschiedenen Vollzugsorganen auszuschneiden und voneinander abzugrenzen, soll dadurch nicht das Trennende betont werden, sondern das Gemeinsame, dass es sich eben um Kompetenzen im Rahmen der einen übergeordneten Zielsetzung handelt, nämlich den Risiken für Gesundheit und Leben der Arbeitnehmer bei ihrer Arbeit entgegenzu-treten.

Ein für diese grosse Zielsetzung motivierter Aufsichts-beamter vermag auch dem Arbeitgeber, als dem für die Arbeitssicherheit in seinem Betrieb unmittelbar Verantwortlichen, etwas von seinem Engagement mit-zugeben. Wenn man bedenkt, wie kurze Zeit und wie selten die Aufsichtsbehörde im einzelnen Betrieb anwesend sein kann, ist dies von entscheidender Bedeutung. Der Arbeitgeber muss Arbeitsschutz von sich aus, aus Überzeugung, nicht infolge behördlichen Zwangs betreiben. Die Aufsichtsbehörden sollen ihm deshalb bei all ihrer Tätigkeit nicht primär als Polizeiorgane entgegentreten, sondern zunächst und vor

allem als Berater. Wertvolle Ratschläge, aus Sachkenntnis und Erfahrung geschöpfte praktikable Lösungsvorschläge und kluge Argumente überzeugen mehr als die Androhung von Zwangsmassnahmen; obwohl natürlich verwaltungs- und strafrechtliche Sanktionsmittel letztlich auch zu Gebot stehen und notfalls auch eingesetzt werden sollen.

### Zusammenfassung

Die Gesetzgebung und deren Vollzug im Gebiet der Arbeitssicherheit ist heute noch geprägt vom Dualismus Kranken- und Unfallversicherungsgesetz (dessen Vollzug primär der SUVA obliegt) und Arbeitsgesetz (das von den kantonalen Arbeitsinspektoraten unter der «Oberaufsicht» des Bundesamtes für Industrie, Gewerbe und Arbeit vollzogen wird). Die behördliche Tätigkeit in diesem Bereich beschränkt sich nicht nur auf die Unfallverhütung im laufenden Betrieb, sondern erstreckt sich auch auf Beurteilung und Genehmigung von Plänen für erst vorgesehene künftige industrielle Betriebe und Betriebsteile.

### Résumé

#### Les organes d'exécution de la loi sur le travail et leur contribution à la sécurité du travail

La législation et son exécution dans le domaine de la sécurité du travail est aujourd'hui encore dominée par la dualité entre la loi fédérale sur l'assurance en cas de maladie et d'accidents (LAMA) (dont l'exécution appartient en premier lieu à la CNA) et la loi sur le travail (LT) (dont l'exécution est assurée par les inspections cantonales du travail placées sous la «haute surveillance» de l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail). Dans ce domaine, l'activité des autorités ne se limite pas à la seule prévention des accidents dans les entreprises en fonctionnement, mais s'étend également à l'appréciation et à l'approbation des plans pour les entreprises ou parties d'entreprises qui auront plus tard le caractère industriel.

### Summary

#### Employment laws and occupational safety

The legislation and its execution in the field of work safety is still characterized today by a dualism between the sickness and accident insurance laws (which are executed primarily by the Swiss National Accident Insurance Fund) and the employment laws (which are administered by the cantonal Work Inspectorates, under the supervision of the Federal Office for Industry, Trade and Work). The administrative duties in this area are not limited to accident prevention in the place of work, but extend to the review and the provision of permits for planned future industrial enterprises and any subdivisions thereof.

### Literatur

- [1] Binggeli, W., et Bächtold, C., L'inspection fédérale du travail à travers un siècle de protection ouvrière, Sozial- und Präventivmedizin 23, 38 (1978).
- [2] Greuter, W. F., Der Arbeitsärztliche Dienst des Bundesamtes für Industrie, Gewerbe und Arbeit, Sozial- und Präventivmedizin 23, 44 (1978).
- [3] Seiler, W., Die Neuordnung der Arbeitssicherheit, Sozial- und Präventivmedizin 26, 387 (1981).