



---

# Senkung der Gesundheitskosten durch die Arbeitsinspektorate

Bericht in Erfüllung des Postulats 10.3379 Cho-  
pard-Acklin vom 7. Juni 2010

vom ...2016

---

## Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Zusammenfassung</b> .....	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Einleitung</b> .....	<b>5</b>
2.1	Das Postulat 10.3379 Chopard-Acklin .....	5
2.2	Aufbau des Berichts.....	6
<b>3</b>	<b>Gesetzliche Grundlagen</b> .....	<b>6</b>
3.1	Das Arbeitsgesetz.....	6
3.2	Das Unfallversicherungsgesetz.....	7
<b>4</b>	<b>Akteure des Arbeitnehmerschutzes und deren Aufgaben</b> .....	<b>8</b>
4.1	Aufsichtsorgane des Bundes .....	8
4.2	Vollzugsorgane .....	9
4.3	Finanzierung .....	10
<b>5</b>	<b>Angegangene Optimierungen und weitere Verbesserungsmöglichkeiten</b> .	<b>11</b>
5.1	Verbesserungsvorschläge für den Vollzug des Arbeitsgesetzes .....	12
5.1.1	Angegangene Optimierungen.....	12
5.1.1.1	Abbau der Dualismen auf Gesetzesebene .....	12
5.1.1.2	Interkantonale Fallkoordination der KAI mit dem SECO .....	13
5.1.1.3	ArG-Vollzugsschwerpunkte des SECO mit den KAI .....	13
5.1.2	Weitere mögliche Verbesserungsmassnahmen.....	14
5.1.2.1	Ausgewogene Finanzierung des Gesundheitsschutzes nach ArG und der Arbeitssicherheit nach UVG .....	14
5.1.2.2	Plangenehmigung .....	14
5.2	Zusammenhang zwischen Prävention und Senkung von Gesundheitskosten...	15
<b>6</b>	<b>Fazit</b> .....	<b>17</b>
<b>7</b>	<b>Glossar</b> .....	<b>18</b>

# 1 Zusammenfassung

Nationalrat Max Chopard-Acklin reichte am 7. Juni 2010 das Postulat "Senkung der Gesundheitskosten durch die Arbeitsinspektorate" 10.3379 ein.

Das Postulat beauftragt den Bundesrat zu prüfen und zu berichten, wie die aktuelle Situation bezüglich Kontrolle über die Einhaltung der Vorschriften über den Gesundheitsschutz verbessert und damit ein gewichtiger Präventionsbeitrag der kantonalen Arbeitsinspektorate (KAI) zur Senkung der Gesundheitskosten geleistet werden kann.

Im Postulat sind „Betriebsbesuche“ als Kontrollen der KAI definiert, die entweder das Unfallversicherungsgesetz (UVG) oder das Arbeitsgesetz (ArG) als Grundlage haben. Es lässt deren übrige Aufgaben für den ausschliesslichen ArG-Vollzug sowie den integrierten Vollzug ArG / UVG durch sogenannte „ASA-Systemkontrollen“ unerwähnt. Dabei werden den vom SECO<sup>1</sup> ausgewiesenen 12 251 Betriebsbesuchen fälschlicherweise die von der Eidgenössischen Koordinationskommission für Arbeitssicherheit<sup>2</sup> (EKAS) ausgewiesenen 11 450 Betriebsbesuche im Jahr 2008 gegenübergestellt. Die Differenz der SECO-seitig 801 zusätzlich ausgewiesenen Betriebsbesuche kann den Eindruck vermitteln, dass in der Schweiz nur mit diesen Besuchen der Gesundheitsschutz gemäss ArG kontrolliert wurde. Diese Annahme vermittelt dem Autor den falschen Eindruck, dass sich die KAI aus dem Vollzug des ArG „verabschiedet“ hätten.

Die Kantone vollziehen das ArG in der Regel kombiniert mit dem UVG – dies entsprechend dem Vollzugskonzept der EKAS. Das integrierte Vollzugssystem des ArG und UVG ist komplex und wenig transparent. Dies zeigt sich z.B. darin, dass sich bei Betriebskontrollen mit kombiniertem ArG-UVG-Vollzug die Kontrollthemen bei keinem der Vollzugsorgane mit dessen Verfügungskompetenzen decken.

Die Zahl der Betriebskontrollen ist in der Schweiz moderat. Soweit man diese abschätzen kann, nehmen die KAI pro Jahr Kontrollen in 2 bis 3% aller verzeichneten Betriebe vor. Dabei existieren zwischen den Kantonen grosse Disparitäten, und für den ArG-Vollzug erschwerend bestehen im Bereich „Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz“ vielerlei Dualismen bzgl. der gesetzlichen Grundlagen, der Oberaufsicht, der Kontrollschwerpunkte sowie der Finanzierung von Vollzug und Beratung.

Mit dem Auftrag des Bundesrates zur „Verordnungs- und Vollzugsoptimierung 2010“ wurde das sehr bescheidene Revisionspotential zum Beheben solcher Dualismen auf der Ebene der Verordnungen ausgeschöpft. Die punktuellen Änderungen auf Verordnungsstufe tragen absehbar nicht nennenswert zur Stärkung des ArG-Vollzugs bei. Das WBF und EDI werden nach der Erfolgsbeurteilung der Verordnungsänderungen entscheiden, ob sie auch punktuelle Änderungen auf Gesetzesebene vorschlagen werden.

Bei der Beratungs- und Kontrolltätigkeit der KAI überwiegt in der Regel die Beratung. Dies zeigt sich z.B. darin, dass gegen fehlbare Betriebe nur sehr selten Strafverfahren eingeleitet werden.

Für eine Stärkung des ArG-Vollzugs und zur Behebung der wesentlichen Doppelspurigkeiten und Ungleichheiten im ArG- und UVG-Vollzug sind Revisionen des ArG und UVG notwendig, wobei eine Gesamtrevision zum heutigen Zeitpunkt unrealistisch ist. Eine Vereinfachung und Erhöhung der Transparenz des Systems kann jedoch mit punktuellen Gesetzesanpassungen erreicht werden, z.B. mittels einer Erweiterung bzw. Verstärkung der Kompetenzen der EKAS. Eine solche würde auch strukturelle Änderungen zur Folge haben.

Im Rahmen punktueller Gesetzesänderungen könnte der ArG-Vollzug auch gezielt gestärkt werden – so z.B. im Bereich der Plangenehmigung:

---

<sup>1</sup> SECO: Jahresbericht 2008 zuhanden der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO).

<sup>2</sup> EKAS: Jahresbericht 2008.

- Das Plangenehmigungsverfahren hat sich als ein sehr effektives Instrument erwiesen, um Verstösse gegen das ArG baulicher Art frühzeitig und wirkungsvoll zu vermeiden. Es wird bei Um- und Neubauten industrieller Betriebe wie auch solcher mit besonderen Gefahren angewendet und mündet in eine Verfügung, Kontrolle und Betriebsbewilligung. Für alle anderen Betriebe besteht kantonal unterschiedlich die Möglichkeit oder Pflicht zur Planbegutachtung mit Empfehlungscharakter. Mit einer für alle Betriebe schweizweit gleichlautenden Lösung könnte der ArG-Vollzug nachhaltig gestärkt werden. Grundsätzlich muss aber jede Anpassung, welche in die Richtung einer Intensivierung der Kontrolle geht, vorgängig Gegenstand einer vertieften Untersuchung unter den Blickwinkeln der Effizienz und administrativen Belastung sein.

Der ArG-Vollzug durch die Kantone birgt ein hohes Sparpotential bei den Gesundheitskosten:

- Die Studie „Die Kosten des Stresses in der Schweiz“<sup>3</sup> zeigte, dass diese für die erwerbstätige Bevölkerung ca. Fr. 4.2 Mia. oder ca. 1,2% des BIP betragen (Medizinische Kosten: Fr. 1.4 Mia., Selbstmedikation gegen Stress: Fr. 0.35 Mia. und Kosten im Zusammenhang mit Fehlzeiten und Produktionsausfall: Fr. 2.4 Mia).
- Die Studie des SECO „Arbeitsbedingungen und Erkrankungen des Bewegungsapparates – Geschätzte Fallzahlen und volkswirtschaftliche Kosten für die Schweiz“<sup>4</sup> zeigte
  - eine um Fr. 3.3 Mia. verminderte Produktionsleistung wegen einer um 3% reduzierten Arbeitsproduktivität bei unselbständig Erwerbstätigen mit Erkrankungen im Bewegungsapparat (davon sind auf Grund der Analyse mehr als 80% durch verbesserte Arbeitsbedingungen vermeidbar);
  - durch Arbeitsabsenzen wegen Erkrankungen im Bewegungsapparat verursachte Kosten von Fr. 0.97 Mia. (davon sind auf Grund der Analyse der überwiegende Teil durch verbesserte Arbeitsbedingungen vermeidbar);
  - eine verminderte Produktivität von 5% bzw. Fr. 5.5 Mia. bei Arbeitssituationen mit einem erhöhten Risiko für Erkrankungen im Bewegungsapparat.
- Der Bericht des SECO „Gesundheitskosten hoher Arbeitsbelastungen“<sup>5</sup> weist die folgenden Zahlen aus:
  - Arbeitsbezogene Gesundheitsprobleme sind häufig: hochgerechnet sind 1,1 Millionen der lohnabhängigen Erwerbstätigen sind betroffen.
  - Die arbeitsbezogenen Gesundheitsprobleme sind zum grössten Teil durch hohe Arbeitsbelastungen erklärbar.
  - Allein arbeitsbezogene Rückenschmerzen verursachen Kosten von Fr. 1.5 Mia. pro Jahr.

Es ist unbestritten, dass eine Verbesserung des ArG-Vollzugs und eine Optimierung des Vollzugssystems sowie dessen Finanzierung zu einer Senkung der Gesundheitskosten beitragen werden. Eine Abschätzung des Beitrags der vorgeschlagenen Massnahmen zur Stärkung des ArG-Vollzugs auf die Reduktion der Gesundheitskosten ist jedoch wegen statistischen Problemen der Wirkungsmessung im Bereich der Prävention ganz allgemein nicht möglich.

---

<sup>3</sup> Daniel Ramaciotti, Julien Perriard, „Die Kosten des Stresses in der Schweiz“, 2000, Staatssekretariat für Wirtschaft SECO

<sup>4</sup> Thomas Läubli, Christian Müller, Analysebericht „Arbeitsbedingungen und Erkrankungen des Bewegungsapparates – Geschätzte Fallzahlen und volkswirtschaftliche Kosten für die Schweiz“, 2009, Staatssekretariat für Wirtschaft SECO

<sup>5</sup> Thomas Läubli, „Gesundheitskosten hoher Arbeitsbelastungen – Analyse der Daten der Europäischen Erhebung über die Arbeitsbedingungen und Gesundheit Schweizer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer“, 2014, Staatssekretariat für Wirtschaft SECO

## 2 Einleitung

### 2.1 Das Postulat 10.3379 Chopard-Acklin

Am 7. Juni 2010 reichte der Nationalrat Max Chopard-Acklin das Postulat 10.3379 "Senkung der Gesundheitskosten durch die Arbeitsinspektorate" mit folgendem Text und Begründung ein:

#### **Eingereichter Text**

*Das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) hat die Oberaufsicht über das Arbeitsgesetz. Der Bundesrat wird beauftragt zu prüfen und zu berichten, wie die jetzige Situation bezüglich Kontrolle über die Einhaltung der Vorschriften über den Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz verbessert werden kann und damit ein gewichtiger Präventionsbeitrag der kantonalen Arbeitsinspektorate zur Senkung der Gesundheitskosten garantiert werden kann.*

#### **Begründung**

*Die Kontrolle über die Einhaltung der Vorschriften über den Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz (Arbeitszeiten, Ergonomie, Arbeitsorganisation) ist eine gesundheitspolitisch bedeutende Aufgabe. So leidet beispielsweise 18 Prozent der erwerbstätigen Bevölkerung an teilweise arbeitsbedingten Rückenschmerzen. Die aus mangelhaftem Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz entstandenen Gesundheitskosten sind enorm. Schätzungsweise geht man von rund 10 Milliarden Franken pro Jahr aus<sup>6</sup>.*

*Dem steht eine äusserst bescheidene Kontrolltätigkeit der kantonalen Arbeitsinspektorate gegenüber. Laut der Betriebszählung 2008 gibt es in der Schweiz rund 450 000 Arbeitsstätten, in denen über 4,1 Millionen Personen arbeiten. Die kantonalen Arbeitsinspektorate haben 2008 dem Staatssekretariat für Wirtschaft SECO 12'251 Betriebsbesuche gemeldet. Zieht man davon die Unfallversicherungsgesetz (UVG) - relevanten Betriebsbesuche ab (die den Kantonen mehrheitlich durch den UVG-Prämienzuschlag für Berufsunfall- und Berufskrankheitsprävention entschädigt werden), bleiben nur 801 Betriebsbesuche übrig, in denen hauptsächlich die Einhaltung der Arbeitsbedingungen nach Arbeitsgesetz kontrolliert wurde. Mit 801 Betriebsbesuchen werden pro Jahr lediglich 0,17 Prozent der schweizerischen Betriebe schwergewichtig auf die Einhaltung des Arbeitsgesetzes kontrolliert!*

*Faktisch haben sich die Kantone damit aus dem Vollzug des Arbeitsgesetzes verabschiedet. Der öffentlich-rechtliche Charakter des Arbeitsgesetzes kommt so nicht mehr zum Tragen. Ob in einem Betrieb die Höchstarbeitszeiten eingehalten werden oder Gesundheitsbelastungen durch schlechte Raumluft, mangelnde Beleuchtung, Lärm oder ungesunde Arbeitsbewegungen vorherrschen, scheint zur Privatsache zu werden. Dies obschon die daraus entstandenen Gesundheitskosten dann letztlich auch von der öffentlichen Hand übernommen werden müssen.*

Der Bundesrat hat das Postulat am 18. August 2010 mit folgender Begründung angenommen.

*Die Kosten, die durch arbeits(mit)bedingte Erkrankungen entstehen, sind beträchtlich. Solche Erkrankungen betreffen nicht nur die jeweiligen Personen, Betriebe und Versicherungen, sondern auch ganz allgemein die schweizerische Volkswirtschaft. Aus diesem Grund ist der Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz für die schweizerische Wirtschaft von Bedeutung.*

*Die Kontrolle über die Einhaltung der Vorschriften über den Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz gemäss Arbeitsgesetz (ArG) obliegt den kantonalen Arbeitsinspektoraten (KAI). Die KAI üben in den ihnen zugewiesenen Branchen bzw. Betrieben einerseits den Vollzug des ArG aus, andererseits auch denjenigen des Unfallversicherungsgesetzes (UVG). Den Vollzug des UVG teilen sich die KAI mit der Suva und ausgewählten Fachorganisationen.*

---

<sup>6</sup> Das Postulat nennt keine Quelle für diese Schätzung. Es wird vermutet, diese Angaben stützen sich auf die Einleitung der Zusammenfassung der Ergebnisse der Schweizerischen Gesundheitsbefragung 2007 des SECO, online <http://www.seco.admin.ch/dokumentation/publikation/00008/00022/02415/index.html?lang=de>.

*Die Tätigkeiten der kantonalen Inspektorate lassen sich nicht nur auf die Kontrollen reduzieren. Es gibt eine ganze Reihe weiterer Aufgaben, die im Sinne des Gesundheitsschutzes eine präventive Wirkung erzielen. So ist beispielsweise die Beratungstätigkeit der Inspektorate in Zusammenhang mit Plangenehmigungen gemäss Artikel 7 ArG zu erwähnen.*

*Bezüglich der vom Postulanten erwähnten Betriebsbesuche ist Folgendes zu präzisieren: Gemäss dem Vollzugskonzept der Eidgenössischen Koordinationskommission für Arbeitssicherheit (EKAS) gilt ein integraler Ansatz, der die Gesundheit am Arbeitsplatz im Sinne des ArG mitberücksichtigt. Dies bedeutet, dass arbeitsgesetzrelevante Aspekte teilweise auch durch die sogenannten UVG-relevanten Betriebsbesuche abgedeckt werden.*

*Der Bundesrat ist dennoch der Meinung, dass Verbesserungspotenzial besteht. Darum ist er bereit, die Situation zu prüfen und aufzuzeigen, in welchen Bereichen gegebenenfalls Handlungsbedarf besteht.*

Der Nationalrat hat die Beratung am 1. Oktober 2010 zuerst verschoben und das Postulat schliesslich am 3. Mai 2012 dem Bundesrat überwiesen.

## **2.2 Aufbau des Berichts**

Zur Darstellung der Struktur der Sicherstellung des Gesundheitsschutzes am Arbeitsplatz werden zuerst die gesetzlichen Grundlagen sowie die mit dem Vollzug dieser Grundlagen beauftragten Akteure und deren Aufgaben erläutert. Anschliessend werden die verschiedenen Tätigkeiten skizziert, die gegenwärtig zur Verbesserung des Gesundheitsschutzes verfolgt werden sowie weitere Verbesserungsvorschläge aufgeführt. Schliesslich wird der Zusammenhang des Gesundheitsschutzes am Arbeitsplatz mit den Gesundheitskosten im Allgemeinen dargelegt.

## **3 Gesetzliche Grundlagen**

Der Arbeitgeber ist verpflichtet, zum Schutze der Gesundheit der Arbeitnehmenden alle Massnahmen zu treffen, die nach der Erfahrung notwendig, nach dem Stand der Technik anwendbar und den Verhältnissen des Betriebes angemessen sind.

Die für die Politik geltenden Orientierungshilfen bzgl. der entsprechenden Standards sind in den von der Schweiz ratifizierten Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation Nr. 187 über den Förderungsrahmen für den Arbeitnehmerschutz sowie Nr. 81 über die Arbeitsaufsicht in Industrie und Handel beschrieben.

Der Arbeitnehmerschutz ist in der Schweiz öffentlich-rechtlich (Art. 82 UVG, Art. 6 ArG) und privatrechtlich verankert (Art. 328 OR sowie in den Einzelarbeits- und Gesamtarbeitsverträgen). Dabei wird zwischen dem „Gesundheitsschutz“ am Arbeitsplatz und der „Arbeitssicherheit“ unterschieden, welche in zwei Gesetzen geregelt sind – der Gesundheitsschutz im Arbeitsgesetz (ArG, SR 822.11), die Arbeitssicherheit im Unfallversicherungsgesetz (UVG, SR 832.20). Der Zweck beider Gesetze liegt in der Vermeidung und Prävention von Unfällen und Krankheitsfällen.

### **3.1 Das Arbeitsgesetz**

Das ArG basiert auf Art. 110 BV, bezweckt den „Gesundheits- und Persönlichkeitsschutz“ der Arbeitnehmenden im Allgemeinen und gilt für die grosse Mehrheit der Arbeitnehmenden.

Der Grundsatz für den Gesundheitsschutz im Art. 6 Abs.1 ArG lautet:

*Der Arbeitgeber ist verpflichtet, **zum Schutze der Gesundheit der Arbeitnehmer** alle Massnahmen zu treffen, die nach der Erfahrung notwendig, nach dem Stand der Technik anwendbar und den Verhältnissen des Betriebes angemessen sind. Er hat im Weiteren die erforderlichen Massnahmen zum Schutze der persönlichen Integrität der Arbeitnehmer vorzusehen.*

Von diesem ausgenommen sind insbesondere Arbeitnehmende, die gem. Art. 2 Abs. 1 lit. b-g in der Landwirtschaft oder Fischerei, in Haushaltungen oder Unternehmen des öffentlichen Verkehrs resp. solchen mit gärtnerischer Pflanzenproduktion sowie jene, die gem. Art. 3 lit. f –h in Heimarbeit, als Handelsreisende oder Rheinschiffer beschäftigt sind.

Im Arbeitsgesetz und seinen Verordnungen sind die Arbeits- und Ruhezeiten, der allgemeine Gesundheitsschutz (ohne die Prävention von Berufskrankheiten), der Persönlichkeitsschutz, die Plangenehmigung industrieller Um- und Neubauten sowie der Sonderschutz von Jugendlichen und jener von schwangeren und stillenden Frauen geregelt:

- ArGV 1<sup>7</sup> betreffend den Geltungsbereich des ArG, die Arbeits- und Ruhezeiten, den Sonderschutz von Frauen und besondere Pflichten der Arbeitgeber und -nehmer/innen
  - Mutterschutzverordnung des WBF<sup>8</sup>
- ArGV 2<sup>9</sup> betreffend die Sonderbestimmungen für bestimmte Gruppen von Betrieben oder Arbeitnehmern/innen
- ArGV 3<sup>10</sup> betreffend den Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz (ohne die Prävention von Berufskrankheiten nach UVG)
- ArGV 4<sup>11</sup> betreffend die Plangenehmigung und Betriebsbewilligung für Um- und Neubauten industrieller Betriebe
- ArGV 5<sup>12</sup> betreffend den Jugendarbeitsschutz
  - Verordnung des WBF über gefährliche Arbeiten für Jugendliche<sup>13</sup>

Der Vollzug des ArG erfolgt durch die Kantone und das SECO.

### 3.2 Das Unfallversicherungsgesetz

Das UVG stützt sich auf Art. 117 BV und bezweckt primär, die Folgen von Berufsunfällen, Berufskrankheiten und Nichtberufsunfällen finanziell auszugleichen. Es gilt ausnahmslos für alle Arbeitnehmenden. Neben den Aspekten der Unfallversicherung ist in Art. 81 und 82 die Arbeitssicherheit, d.h. die Prävention von Berufsunfällen und speziell definierter Berufskrankheiten<sup>14</sup> geregelt. Der UVG-Vollzug erfolgt durch die Kantone, die Suva, das SECO sowie durch Fachorganisationen.

Der Grundsatz für die Arbeitssicherheit im Art. 82 UVG lautet:

*Der Arbeitgeber ist verpflichtet, 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.*

Das UVG wird in sieben Verordnungen präzisiert:

- UVV<sup>15</sup> betreffend die Versicherungsorganisation und -leistungen – mit je einer Liste der schädigenden Stoffe und der Berufskrankheiten (arbeitsbedingten Erkrankungen) im Anhang 1
- VUV<sup>16</sup> betreffend die Verhütung von Unfällen und Berufskrankheiten

---

<sup>7</sup> Verordnung 1 vom 10. Mai 2000 zum Arbeitsgesetz (822.111)

<sup>8</sup> Verordnung des WBF vom 20. März 2001 über gefährliche und beschwerliche Arbeiten bei Schwangerschaft und Mutterschaft (822.111.52)

<sup>9</sup> Verordnung 2 vom 10. Mai 2000 zum Arbeitsgesetz (822.112)

<sup>10</sup> Verordnung 3 vom 18. August 1993 zum Arbeitsgesetz (822.113).

<sup>11</sup> Verordnung 4 vom 18. August 1993 zum Arbeitsgesetz (822.114)

<sup>12</sup> Verordnung 5 vom 28. September 2007 zum Arbeitsgesetz (822.115)

<sup>13</sup> Verordnung des WBF vom 4. Dezember 2007 über gefährliche Arbeiten für Jugendliche (822.115.2)

<sup>14</sup> Siehe im Anhang 1 der Verordnung vom 20. Dezember 1982 über die Unfallversicherung (832.202)

<sup>15</sup> Verordnung vom 20. Dezember 1982 über die Unfallversicherung (832.202)

<sup>16</sup> Verordnung vom 19. Dezember 1983 über die Verhütung von Unfällen und Berufskrankheiten (832.30)

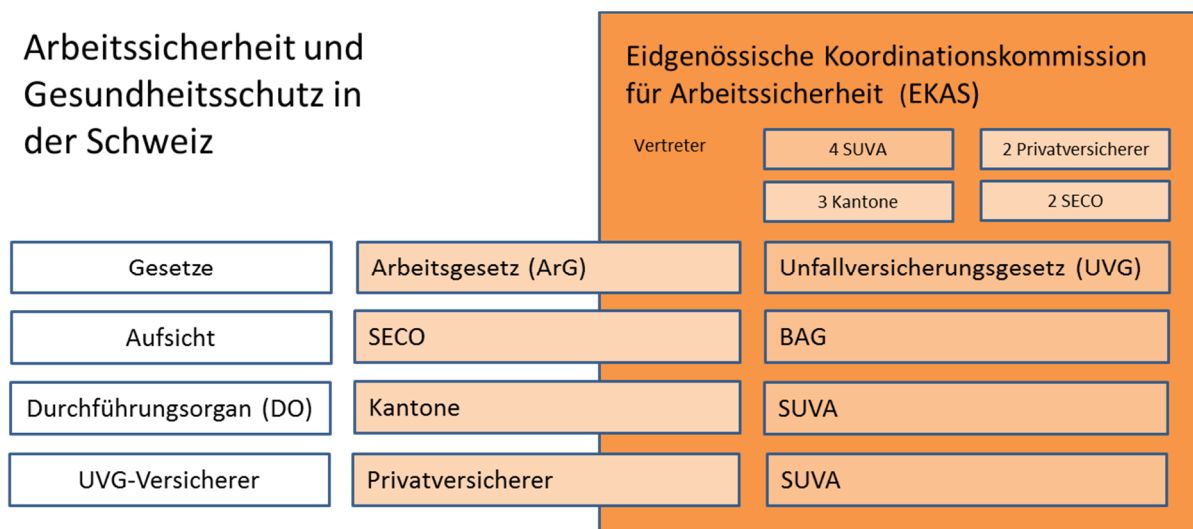
- Verordnung<sup>17</sup> betreffend Arbeiten im Überdruck
- Kranverordnung<sup>18</sup> betreffend die sichere Verwendung von Kranen
- Verordnung vom 5. April 1966 über die Verhütung von Unfällen und Berufskrankheiten bei der Erstellung und dem Betrieb von Lacktrocken- und Lackeinbrennöfen
- Verordnung vom 5. April 1966 über die Verhütung von Unfällen und Berufskrankheiten beim Spritzen von Farben oder Lacken
- SAMV<sup>19</sup> betreffend Mikroorganismen

Basierend auf ArG & UVG:

- BauAV<sup>20</sup> betreffend die Bauarbeiten
- Druckgeräteverwendungsverordnung<sup>21</sup>

## 4 Akteure des Arbeitnehmerschutzes und deren Aufgaben

Grafik 1: Das schweizerische System für Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz



Quelle: SECO

### 4.1 Aufsichtsorgane des Bundes

Das im WBF angesiedelte SECO übt die Oberaufsicht über den Vollzug des ArG wie auch des UVG durch die Kantone aus. Das im EDI angesiedelte BAG übt die Aufsicht über den Vollzug des UVG durch die Suva und die Fachorganisationen aus.

Für die Oberaufsicht über den UVG-Vollzug durch die kantonalen Arbeitsinspektorate (KAI) stehen dem SECO Daten aus einem elektronischen Erfassungssystem (Code) zur Verfügung. Diese geben Aufschluss über das Ausmass und die Themen der kantonalen Kontrolltätigkeiten in den Betrieben, welche teils von der EKAS vergütet werden. Für die entsprechende Oberaufsicht des ArG-Vollzugs existiert kein entsprechendes Instrument, mit welchem alle Vollzugsaktivitäten der KAI erfasst werden können. Bei einer Kontrolle von

<sup>17</sup> Verordnung vom 15. April 2015 über die Sicherheit der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bei Arbeiten im Überdruck (832.311.12)

<sup>18</sup> Verordnung vom 27. September 1999 über die sichere Verwendung von Kranen (832.312.15)

<sup>19</sup> Verordnung vom 25. August 1999 über den Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer vor Gefährdung durch Mikroorganismen (832.321)

<sup>20</sup> Verordnung vom 29. Juni 2005 über die Sicherheit und den Gesundheitsschutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bei Bauarbeiten (Bauarbeitenverordnung, 832.311.141)

<sup>21</sup> Verordnung vom 15. Juni 2007 über die Sicherheit und den Gesundheitsschutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bei der Verwendung von Druckgeräten (832.312.12)



UVG-Aspekten können in CodE gleichzeitig auch einige arbeitsrechtsrelevante Kontrollthemen erfasst werden. Jedoch können Kontrollen und Beratungen zu Arbeitszeiten, dem Mutterschutz, dem Jugendschutz und anderen Gesundheitsschutzthemen nicht systematisch erfasst werden.

## 4.2 Vollzugsorgane

Im öffentlich-rechtlichen Arbeitnehmerschutz tritt der Staat hoheitlich auf, d.h. der Vollzug des ArG und UVG findet von Amtes wegen durch Vollzugsorgane statt. Es sind je nach gesetzlicher Vorgabe verschiedene Vollzugsorgane betroffen. Dabei werden zur Durchsetzung Mittel wie Verfügungen, Verwaltungszwang, Geldstrafen, Bussen, Prämien erhöhungen oder Strafverfolgungen eingesetzt.

Der Vollzug des **Gesundheitsschutzes (GS)** nach ArG betrifft die grosse Mehrzahl der Betriebe und Arbeitnehmenden und obliegt den 26 kantonalen Arbeitsinspektoraten, dies in den Betrieben der verschiedenen Gültigkeitsbereiche des ArG. In den Betrieben des Bundes vollzieht das SECO das ArG direkt.

Der Vollzug der **Verhütung von Berufsunfällen (BU)** nach UVG betrifft alle Arbeitnehmenden und obliegt nach Branchen getrennt den KAI und der Suva. Für besondere Wirtschaftssektoren sind zudem einige Fachorganisationen mit hoheitlichen Aufgaben betraut. Die folgenden Fachorganisationen sind für bestimmte Branchen zuständig: electrosuisse, Eidg. Starkstrominspektorat, Schweiz. Verein des Gas- und Wasserfaches, Schweiz. Verein für Schweisstechnik, Schweiz. Verein für technische Inspektionen, Stiftung «agriss» und der Schweiz. Baumeisterverband. In den Betrieben des Bundes vollziehen das SECO und die Suva die Berufsunfallprävention nach einer klaren Betriebszuteilung.

Der Vollzug der **Verhütung von Berufskrankheiten (BK)** nach UVG betrifft alle Betriebe und Arbeitnehmenden der Schweiz und obliegt alleine der Suva.

Um die Aktivitäten der verschiedenen Vollzugsorgane der „Arbeitssicherheit“ (Suva, SECO, Kantone) zu koordinieren, wurde die **Eidg. Koordinationskommission für Arbeitssicherheit EKAS** geschaffen.

Die Aufgaben KAI für den ArG- und UVG-Vollzug umfassen:

<b>Kontrollen</b>	Betriebsbesuche ArG/UVG – separat oder kombiniert
<b>Information / Kommunikation</b>	Beratungen, Publikationen, Referate, Kurse
<b>Individuelle Massnahmen</b>	Bewilligungen, Mahnungen, Verfügungen, Strafanzeigen
<b>Kooperationen</b>	Arbeitsgruppen, Kommissionen
<b>Kollektive Massnahmen</b>	Kampagnen, Schwerpunktaktionen

Im Postulat wird die Differenz der vom SECO und der EKAS ausgewiesenen Betriebsbesuche als Massstab für den Umfang des Vollzugs des ArG verwendet. Dieser Argumentationsansatz ist unvollständig, denn zur Sicherung des UVG- wie auch des ArG-Vollzugs und zur Vermeidung doppelter Betriebskontrollen durch zwei verschiedene Vollzugsorgane wurde in der EKAS vereinbart, dass die Kantone, die Suva und das SECO in den Betrieben ihrer Zuständigkeitsbereiche sog. „ASA-Systemkontrollen“ durchführen, welche sowohl den Präventionsanforderungen für den Gesundheitsschutz nach ArG wie auch jene gegen Berufsunfälle nach UVG Rechnung tragen.

Das von der EKAS geförderte ASA-Sicherheitskonzept stützt sich auf die EKAS-Richtlinie Nr. 6508 (Richtlinie über den Beizug von Arbeitsärzten und anderen Spezialisten der Arbeitssicherheit, ASA-Richtlinie) ab, diese wiederum auf Art. 11a VUV. Das von den Betrieben individuell angepasste und von den Vollzugsorganen des ArG (Kantone) und des UVG (Kantone und Suva) bzgl. Umsetzung kontrollierte Konzept umfasst 10 Themenpunkte. Der Gesetzesdualismus hat zur Folge, dass die Kompetenzen der Vollzugsorgane bei jedem dieser 10 Punkte unterschiedlich zugeordnet sind – was zu Doppelspurigkeiten, Koordinationsbedarf und administrativem Aufwand führt.

Tabelle 1: Die 10 Kontrollpunkte des betrieblichen ASA-Sicherheitskonzepts und die Verfügungskompetenzen der Vollzugsorgane bzgl. der Prävention von Berufsunfällen (BU) und Berufskrankheiten (BK) sowie dem Gesundheitsschutz (GS)

ASA-Sicherheitskonzept		BU	BK	GS
1	Sicherheitsleitbild, Ziele	KAI, Suva	Suva	KAI
2	Sicherheitsorganisation	KAI, Suva	Suva	
3	Grundwissen, Ausbildung, Einsatz/Beizug von ASA	KAI, Suva	Suva	
4	Sicherheitsregeln, Standards	KAI, Suva	Suva	
5	Gefahrenermittlung, Risikoanalyse	KAI, Suva	Suva	KAI
6	Massnahmenplan	KAI, Suva	Suva	KAI
7	Erste Hilfe, Notfallplan			KAI
8	Mitwirkung der Arbeitnehmenden	KAI, Suva	Suva	KAI
9	Gesundheitsschutz			KAI
10	Selbstkontrollen der Umsetzung	KAI, Suva	Suva	KAI

Quelle: SECO

Mit den Punkten „Gefahrenermittlung, Risikoanalyse“, „Erste Hilfe, Notfallplan“ und „Gesundheitsschutz“ trägt das Konzept dem integrierten ArG-/UVG-Ansatz Rechnung. Der Punkt 5 des Konzepts enthält die Ermittlung von der Gesundheitsgefährdungen gemäss ArG sowie der Berufsunfall- und Berufskrankheitsrisiken gemäss UVG. Der Punkt 9 gilt dem allgemeinen Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz, inkl. die Arbeits- und Ruhezeiten sowie den Sonderschutz von schwangeren Frauen, stillenden Müttern sowie Jugendlichen gemäss ArG.

Das ASA-Umsetzungs- und Vollzugskonzept der EKAS für die Vollzugsorgane hält unter anderem fest, dass die Zuständigkeitsbereiche der einzelnen Vollzugsorgane für den ASA-Vollzug bestehen bleiben. Aus Effizienzgründen wird die Systemkontrolle in einem Betrieb daher von nur einem Vollzugsorgan durchgeführt. Obwohl alle Vollzugsorgane diese betrieblichen Systemkontrollen durchführen, hat bei Verstössen gegen gesetzliche Bestimmungen keines der Vollzugsorgane in allen drei Präventionsgebieten die Verfügungsbefugnis (siehe Tabelle 1).

Im Jahr 2008, auf welches sich die Zahlen im Postulat beziehen, führten die KAI in 2502 Betrieben kombinierte ArG/UVG-Kontrollen und in 801 Betrieben ausschliesslich ArG-bezogene Betriebsbesuche für Kontrollen oder Beratungen durch.

Bzgl. der Arbeits- und Ruhezeiten nach ArG beraten die KAI die Betriebe und stellen Bewilligungen für vorübergehende Nacht-, Sonntags- und Schichtarbeit aus. Im Referenzjahr 2008 erteilten sie insgesamt 8938 Arbeitszeitbewilligungen.

Ferner führten die KAI für industrielle und nichtindustrielle Betriebe im Jahr 2008 total 7251 Plangenehmigungsverfahren nach ArGV 4 und Planbegutachtungen durch.

Schliesslich meldeten die KAI den Bundesbehörden im selben Jahr insgesamt 76 Anzeigen und 54 Strafurteile wegen Übertretungen von Vorschriften des ArG.

Zu den weiteren Kontroll- und Beratungsaktivitäten der KAI in den ArG-Bereichen „Arbeits- und Ruhezeiten“, „Sonderschutz von schwangeren Frauen, stillenden Müttern und Jugendlichen“ sowie „Persönlichkeitsschutz“ verfügt das SECO über keine Vollzugsdaten.

### 4.3 Finanzierung

Die Präventions- und Vollzugsaktivitäten gemäss ArG und jene gemäss UVG werden finanziell aus verschiedenen Quellen gespeist:

Tabelle 2: Finanzierung und Ausgaben der Vollzugstätigkeit in den Bereichen UVG und ArG<sup>22</sup>

Präventionsbereich	Gesundheitsschutz (ArG)	Arbeitssicherheit (UVG)
Erhebungsmodus	Kantonale und nationale Budgets aus Steuergeldern und Gebühren	6,5% der Nettoprämie der Berufsunfallversicherung
Zahler	Steuerzahler	Arbeitgeber
Jährliche Mittel	ca. Fr. 21 - 26 Mio. <sup>23</sup>	ca. Fr. 120 Mio. <sup>24</sup>
Empfänger	KAI SECO	Suva KAI SECO Fachorganisationen

Quelle: VVO 2010, Auszug aus dem Teilbericht B der Arbeitsgruppe „Vollzugsoptimierung“, Fassung 19.11.10

Die jährlichen Steuermittel für die Kontroll- und Beratungsaktivitäten zum „Gesundheitsschutz“ nach ArG werden von jedem Kanton individuell bemessen. Die Mittel für die Kontroll- und Beratungsaktivitäten für die „Arbeitssicherheit“ nach UVG werden von der EKAS verwaltet. Im Jahr 2014 teilte die EKAS den betroffenen Organisationen insgesamt CHF 111 Mio. wie folgt zu:

- Suva Fr. 93.4 Mio.
- Kantone Fr. 10.4 Mio.
- EKAS Fr. 4.2 Mio.
- Fachorganisationen Fr. 2.7 Mio.
- SECO Fr. 0.7 Mio.

## 5 Angegangene Optimierungen und weitere Verbesserungsmöglichkeiten

Die in Kapitel 4 dargestellte Vollzugsorganisation zeigt die hohe Komplexität der bestehenden Regelungen und Vollzugstätigkeiten im Bereich des betrieblichen Gesundheitsschutzes auf. Die Regelung der Prävention von Gesundheits- und Sicherheitsrisiken am Arbeitsplatz im ArG und im UVG führt zu Dualismen sowohl in Bezug auf die Vollzugsthemen, als auch auf den kantonalen Vollzug, dessen Bundesaufsicht, die Finanzierung, die Versicherungsleistungen im Schadensfall sowie die allfälligen Rechtswege. Diese wirken sich unvorteilhaft auf den Vollzug des Arbeitsgesetzes aus.

Doppelspurigkeiten entstehen auch wegen einer hohen sachbezogenen Unschärfe: Die Massnahmen zum Gesundheitsschutz nach ArG und jene für die Prävention von Berufskrankheiten nach UVG lassen sich in den Bereichen Arbeitshygiene und Ergonomie oftmals nicht klar voneinander abgrenzen. Für diese Kategorisierung von Gesundheitsgefährdungen am Arbeitsplatz ist es im Bereich der Arbeitshygiene massgebend, ob chemische, biologische oder physikalische Grenzwerte<sup>25</sup> existieren. Im Bereich der Ergonomie existieren nur sehr wenige Grenzwerte. Liegen die Messwerte unterhalb der entsprechenden Grenzwerte,

<sup>22</sup> Hinweis: Leider sind keine aktuelleren Zahlen zum Bereich ArG verfügbar. Die Grössenordnung zeigt aber auf, dass für den Vollzug im Bereich UVG wesentlich höhere Ausgaben getätigt werden als für den Bereich ArG.

<sup>23</sup> Schätzung aufgrund des Berichts der Studienkommission „Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz“ an das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement (EVD), SECO Publikation „Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz: Gesetzgebung und Vollzug“, Arbeitsbedingungen Nr. 1 (11.99)

<sup>24</sup> Jahresbericht der EKAS 2009, Sonderrechnung der Suva 2009

<sup>25</sup> „Grenzwerte am Arbeitsplatz 2015“, 2015, Suva (Bestellnummer 1903.d)

so gilt die Prävention gemäss Gesundheitsschutz nach ArG mit kantonalem Vollzug. Erreichen oder übersteigen diese Messwerte hingegen die entsprechenden Grenzwerte, so gelten die Standards zur Prävention von Berufskrankheiten nach UVG mit Vollzug durch die Suva. Die Kantone sind angehalten, der Suva Verdachtsfälle von Überschreitungen dieser Grenzwerte zu melden, doch verfügen die Kantone in der Mehrzahl nicht über das Fachpersonal und Messinstrumentarium für eine objektive Beurteilung.

Der Umfang und die Art des ArG-Vollzugs durch die KAI hängen wesentlich von deren Besetzung, Ressourcen, Ansiedlung innerhalb der kantonalen Verwaltung ab. Zwischen den KAI gibt es diesbezüglich erhebliche Differenzen und entsprechende Unterschiede im ArG-Vollzug. Es ist eine der Aufgaben des SECO, sich für einen einheitlichen kantonalen Vollzug des ArG und UVG zu engagieren. Um die bestehenden Disparitäten im ArG-Vollzug zu reduzieren, wurden verschiedene Optimierungen angegangen.

## **5.1 Verbesserungsvorschläge für den Vollzug des Arbeitsgesetzes**

### **5.1.1 Angegangene Optimierungen**

#### **5.1.1.1 Abbau der Dualismen auf Gesetzesebene**

Wegen der Doppelspurigkeiten in den Präventionsvorschriften betreffend Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz und deren Vollzug erteilte der Bundesrat mit Beschluss vom 26. September 2008 dem WBF und dem EDI den Auftrag, die Dualismen auf Stufe Verordnungen (VUV und ArGV 3) zu erheben und soweit sinnvoll zu beseitigen. Zudem sei mit der EKAS darauf hinzuwirken, dass Doppelspurigkeiten bei Beratungen und Kontrollen in Betrieben sowie bei den Grundlagenarbeiten und bei der Information abgebaut werden (vgl. Aussprachepapier vom 15. September 2008). Ferner beschloss er, auf die Beseitigung des grundlegenden Gesetzes- und Vollzugsdualismus auf Gesetzesstufe UVG und ArG zu verzichten.

Gestützt auf den Auftrag des BR beriefen das BAG (EDI) und das SECO (WBF) eine Projektgruppe unter der Bezeichnung "VVO 2010" (Verordnungs- und Vollzugsoptimierung 2010) ein. Im Rahmen dieses Projekts wurden in zwei Arbeitsgruppen konkrete Vorschläge zur Verordnungsoptimierung und zur Vollzugsoptimierung gemacht und den betroffenen Kreisen in Vernehmlassung gegeben. In den Arbeitsgruppen waren die beiden Departemente WBF und EDI, die kantonalen Vollzugsorgane (IVA), die Suva, Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretungen sowie die EKAS-Geschäftsstelle beteiligt.

Die Arbeitsgruppe „VVO 2010 - Verordnungsoptimierung“ prüfte, ob eine neue Verordnung geschaffen oder alle Themen, bei denen sich Überschneidungen zwischen der VUV, ArGV 3 und ArGV 4 ergeben, in einer der bestehenden Verordnungen geregelt werden könnten. Die Arbeitsgruppe kam zum Schluss, dass es vorteilhafter ist, die festgestellten Doppelspurigkeiten in allen bestehenden Verordnungen zu beseitigen. Die Arbeitsgruppe schlug entsprechend die folgenden punktuellen Revisionen vor:

- ArGV 3 Ersetzen des Begriffs „Gesundheitsvorsorge“ durch den Begriff „Gesundheitsschutz“ im ganzen Erlass und marginale inhaltliche Anpassung einzelner Artikel.
- VUV Revision des Art. 49 zur Klärung der Zuständigkeit der Suva für bestimmte Betriebskategorien – inkl. Verschiebung der Branche „Personalvermittler“ vom UVG-Vollzug durch die Kantone zum UVG-Vollzug durch die Suva.

Der Bundesrat hat an seiner Sitzung vom 1. April 2015 dieser Verordnungsoptimierung mit Inkrafttreten am 1. Oktober 2015 zugestimmt<sup>26</sup>. Das EDI und das WBF werden innerhalb von zwei Jahren nach der Inkraftsetzung deren Wirksamkeit evaluieren. Aufgrund dieser Resultate werden sie weitere Massnahmen prüfen und danach evtl. eine punktuelle Gesetzesrevision angehen.

Die Arbeitsgruppe „VVO 2010 - Vollzugsoptimierung“ suchte nach Lösungen, wie der Vollzug und die Zusammenarbeit unter den Vollzugsorganen des ArG und des UVG verbessert werden könnte. Die entsprechende Arbeitsgruppe entschied, dass unter Beibehaltung der Strukturen solche Massnahmen umzusetzen seien, welche die bestehenden Probleme mindern sollen. Sie schlug die folgenden Massnahmen vor:

- Abstimmung der verschiedenen Vollzugsorgane mittels Lenkung durch Leistungsverträge der EKAS mit allen KAI, der Suva und dem SECO.
- Pilotversuch "*Steckerfunktion*": Der Bundesrat entschied am 2. Juli 2014 auch, dass auf die EKAS einzuwirken sei, damit stellvertretende Kontrollen der Vollzugsorgane im Zuständigkeitsbereich eines anderen Vollzugsorgans durchgeführt werden. Bei den Kontrollen jener Punkte eines betrieblichen ASA-Sicherheitskonzepts durch ein Vollzugsorgan, welche im Zuständigkeitsbereich des jeweils anderen Vollzugsorgans liegen, soll die gegenseitige Meldung von Verstössen verbessert werden – dies soweit es der Datenschutz zulässt. UVG-seitig ist der Informationsaustausch betreffend den UVG-Vollzug zwischen den UVG-Vollzugsorganen (Suva, Kantone, Fachorganisationen) geregelt – nicht jedoch ArG-seitig, was die Suva dazu legitimieren würde, in ArG-Themen aktiv zu werden und allenfalls Informationen an die Kantone weiter zu leiten (die Plangenehmigung ausgenommen, für welche sich die Suva gemäss ArGV 4 systematisch einbringt). Zudem verfügen die Kantone wie oben erwähnt in der Regel nicht über das Fachwissen und die Ressourcen zur Prävention von Berufskrankheiten, um der Suva wie notwendig alle entsprechenden Problemfälle zu melden. Die EKAS entschied, den Pilotversuch durchzuführen, und sie wird über dessen Ergebnisse einen Bericht erstellen.

#### **5.1.1.2 Interkantonale Fallkoordination der KAI mit dem SECO**

In Unternehmen mit in mehreren Kantonen oder schweizweit ansässigen Niederlassungen besteht bei Zuwiderhandlungen gegen das ArG (und/oder UVG) die Herausforderung eines einheitlichen Vollzugs in den Kantonen. Um diesen zu optimieren, wurde ein neuer Prozess „*Interkantonale Fallkoordination*“ initiiert, mit welchem kantonsübergreifende Vollzugsfragen mit der Unterstützung des SECO systematisch gelöst werden sollen. Dem SECO kommt dabei eine Koordinationsrolle zu. Das Verfahren soll sicherstellen, dass alle betroffenen Kantone einbezogen, eine gemeinsame Einschätzung und Formulierung der Forderungen zur Behebung von Verstössen gegen das ArG vorgenommen sowie ein abgestimmtes Vorgehen erreicht werden. Mit dem neuen Prozess sollen einerseits kantonale Disparitäten im ArG-Vollzug und der administrative Aufwand reduziert sowie andererseits den fehlbaren Betrieben eine höhere Rechtssicherheit geboten werden.

#### **5.1.1.3 ArG-Vollzugsschwerpunkte des SECO mit den KAI**

Das SECO überwacht die Gesundheitsrisiken am Arbeitsplatz und die Gesundheit der Beschäftigten anhand der Resultate von mehreren national und international durchgeführten Befragungen. Die umfassendste Befragung ist der "*European Working Conditions Survey EWCS*", der in allen EU- und EFTA-Ländern alle fünf Jahre mit einer Stichprobe von 1'000 Arbeitnehmenden durchgeführt wird. Die Schweiz hat in den Jahren 2005 und 2010 daran teilgenommen. Etwa zehn Schlüsselfragen zu arbeitsassoziierten Gesundheitsrisiken aus dieser Erhebung wurden zudem seit 2007 in der „*Schweizerischen Gesundheitsbefragung SGB*“ integriert, die mit einer Stichprobe von 21'000 Personen ebenfalls alle fünf Jahre durchgeführt wird. Ferner nahm die Schweiz in den Jahren 2009 und 2012 am "*European*

---

<sup>26</sup> AS 2015 1079, 1085 und 1091

"Survey of Enterprises on New and Emerging Risks ESENER" teil. Diese Studie erhob Angaben von Führungspersonen in Betrieben zu ihrer Risikoeinschätzung und Präventionspraxis.

Die Studien ergeben ein einheitliches Bild bzgl. der Defizite und des Handlungsbedarfs im Bereich des Gesundheitsschutzes und der Prävention von Berufskrankheiten. Die häufigsten Gesundheitsrisiken aus Sicht sowohl der Arbeitgeber wie auch der Arbeitnehmenden sind Belastungen des Bewegungsapparats (Rücken, Nacken und Arme) und psychische Belastungen (Stress) sowie Umgebungsfaktoren (Klima, Lärm). Etwa ein Drittel aller Arbeitnehmenden sind aufgrund ihrer Arbeitsbedingungen von mindestens einem dieser ArG-relevanten Gesundheitsrisiken oft oder sehr oft betroffen.

Aufgrund dieser Daten führte das SECO mit den KAI in den Jahren 2013 – 2014 erstmals einen Vollzugsschwerpunkt "*Muskuloskelettale Beschwerden*" durch. Dabei wurde dem Detailhandel, dem Gastronomie- und Hotelgewerbe und den Pflegeberufen besonderes Augenmerk geschenkt. Die KAI wurden hierfür speziell geschult, und das SECO stellte den KAI ein entsprechendes Kontrollinstrument zur Verfügung.

Wiederum auf Grund der Forschungsergebnisse ist der aktuelle Vollzugsschwerpunkt der Jahre 2014 – 2018 dem Thema „*Psychosoziale Risiken am Arbeitsplatz*“ gewidmet. Im Fokus liegen der Schutz der persönlichen Integrität (technische Überwachung) sowie der Schutz vor Überbeanspruchung (Stress, Burnout, Belästigung, Mobbing, Gewalt). Das SECO unterstützt die KAI bei der Umsetzung mit zahlreichen Hilfsmitteln, einem breiten Schulungsangebot sowie persönlichen Hilfestellungen und führt zu diesem sowohl eine Leistungs- wie auch eine Wirkungsevaluation durch. Eine erste Auswertung der betrieblichen ASA-Systemkontrollen kantonaler Arbeitsinspektorate im Zeitraum 1.7. – 3.12.2014 zeigt, dass in 28,3% der Fälle eine Sensibilisierung und Kontrolle, in 40,3% nur eine Sensibilisierung und in 31,4% keine Aktivität zum Thema „*Psychosoziale Risiken am Arbeitsplatz*“ stattfand.

Das SECO stellt fest, dass sich die KAI für den aktuellen Vollzugsschwerpunkt zu einem Thema des ArG in einem erhöhten Ausmass engagieren.

## **5.1.2 Weitere mögliche Verbesserungsmassnahmen**

### **5.1.2.1 Ausgewogene Finanzierung des Gesundheitsschutzes nach ArG und der Arbeitssicherheit nach UVG**

Das Verhältnis der finanziellen Ressourcen für den Vollzug von ArG : UVG beträgt aktuell ca. 1 : 6. Dieses ist insofern unausgewogen, als dass die schweizerischen Ergebnisse der Europäischen Befragungen über die Arbeitsbedingungen (EWCS) der letzten 15 Jahre zeigen, dass die Risiken für Berufsunfälle und Berufskrankheiten nach UVG stetig abgenommen und jene für arbeits(mit)bedingte Erkrankungen nach ArG deutlich zugenommen haben. Ein risikoangepasster Transfer finanzieller Mittel der EKAS für den ArG-Vollzug ist wegen ihrer klar dem UVG-Vollzug zugeteilten Zweckbestimmung nicht möglich.

Mit einer gemeinsamen und entsprechend den aktuellen Gesundheitsrisiken am Arbeitsplatz gewichteten Finanzierung der Prävention und des Vollzugs nach ArG und UVG würde die Verhütung der seit Jahren dominanten und sehr kostspieligen arbeitsplatzbezogenen Risiken „*Beschwerden im Bewegungsapparat*“ und „*Psychosoziale Gesundheitsprobleme*“ im Rahmen der bestehenden Mittel verstärkt – beides Themen des allgemeinen Gesundheitsschutzes nach ArG.

### **5.1.2.2 Plangenehmigung**

Betriebe sind gemäss Art. 5 ArG allgemein dazu verpflichtet, Bauten und Anlagen nach arbeitsgesetzlichen Bestimmungen zu planen und zu bauen. Das Plangenehmigungsverfahren ist ein sehr wirkungsvolles Instrument, um Präventionsmassnahmen frühzeitig zu planen und zu implementieren. Beurteilungspunkte sind sowohl ArG- wie auch UVG-relevante Risiken wie z.B. Ausgestaltung der Verkehrs- und Fluchtwege sowie Notbeleuchtung, der Maschinen

und technische Einrichtungen, von Transport und Lagerung, besonderer Gefahren, der natürlichen und künstlichen Beleuchtung, der Sicht ins Freie (Fenster), des Raumklimas und Luftverunreinigung, der sanitären Einrichtungen und Sozialräume sowie des Schutzes vor belästigendem Lärm und Vibrationen.

Nur Betriebe, welche aufgrund einer Unterstellungsverfügung der kantonalen Behörde als „industriell“ gelten, sowie Betriebe mit besonderen Gefahren sind vor geplanten Neu- oder Erweiterungsbauten, Neuinstallationen sowie Änderungen von technischen Einrichtungen und Anlagen gem. Art. 7 Abs. 1 ArG u.a. dazu verpflichtet, ihre Pläne und Projektbeschreibungen vor Baubeginn bei dem für sie zuständigen KAI einzureichen. Das KAI prüft die Pläne, holt den Bericht der Suva ein (deren Aufwand hierfür von der EKAS entschädigt wird), erlässt danach eine Verfügung mit allfälligen Auflagen zur Änderung der Baupläne und kontrolliert deren Umsetzung nach Bauende. Bei Befolgung der Auflagen erteilt das KAI dem Unternehmen eine entsprechende Betriebsbewilligung.

Für die Betriebe des Dienstleistungssektors gilt diese Verfahrenspflicht gem. ArG nicht. Dennoch sind auch für diese diverse Anforderungen gem. ArGV 3 und VUV baurelevant.

In rund zwei Dritteln der Kantone werden Bauvorhaben, welche für die Einrichtung eines nichtindustriellen Betriebes gedacht sind, systematisch bzgl. der Anforderungen der ArGV 3 und VUV in einer Planbegutachtung geprüft – dies im Rahmen eines koordinierten Baubewilligungsverfahrens. Somit werden dem Bauplaner die Anforderungen an die Arbeitsräume frühzeitig mitgeteilt, analog zum Plangenehmigungsverfahren. Eine Nutzung des Neubaus als Arbeitsraum wird von der Baubehörde nur dann freigegeben, wenn auch die baurelevanten Auflagen des Arbeitnehmerschutzes erfüllt sind.

In den übrigen Kantonen, in welchen die baurelevanten Anforderungen des Arbeitnehmerschutzes nicht Bestandteil des Bauentscheides für einen nichtindustriellen Betrieb sind, geben die KAI den Bauplanern nach freiwilliger Anfrage eine unverbindliche Empfehlung ab. In diesen Kantonen muss ein Bauherr bei nachträglich festgestellten Mängeln mit Verfügungen und aufwändigen Konsequenzen rechnen. Allfällige Verfügungen der KAI zur Behebung solcher Verfehlungen erfolgen in diesen Fällen spät, sind in der Regel teuer und daher vom KAI schwierig durchzusetzen.

Die Kantone führen pro Jahr 600 bis 1200 Plangenehmigungsverfahren und rund 7000 Planbegutachtungen durch. Der administrative Aufwand für das Plangenehmigungsverfahren und die Planbegutachtung ist vergleichbar gross.

Mit einem für alle Betriebe einheitlichen Plangenehmigungsverfahren könnten einerseits der ArG-Vollzug einheitlich gestaltet und gestärkt sowie andererseits die betriebsseitigen Präventionskosten gesenkt werden.

## **5.2 Zusammenhang zwischen Prävention und Senkung von Gesundheitskosten**

Im vorliegenden Postulat wird ein direkter Zusammenhang zwischen präventiven Kontroll- und Beratungsaufgaben der kantonalen Arbeitsinspektorate und möglichen Einflüssen auf die allgemeinen Gesundheitskosten erstellt. Eine direkte Wirkung erscheint offensichtlich, da vermiedene Krankheiten und Unfälle keine Gesundheitskosten auslösen. Aus diesem Grund kann jedoch auch keine Wirkungsevaluierung (Wie viele Neuerkrankungen wurden verhindert?) gemacht werden, da das Ausmass der vermiedenen Fälle und deren durch die Prävention vermiedenen Kosten nicht festgestellt werden können. Im Bereich der Prävention können wegen der grossen und meist unbestimmten Zahl von Einflussfaktoren auf eine bestimmte Zielgrösse lediglich Leistungsevaluierungen vorgenommen werden (Erhebung der Anzahl abgegebenen Broschüren, der Anzahl Webzugriffe oder der Anzahl Beratungen in Betrieben), die keine Aussagen über mögliche Gesundheitskosten erlauben.

Auch die relevanten Studien zur Überprüfung dieses Zusammenhangs sind nicht eindeutig: In einer Studie<sup>27</sup> im Bereich der öffentlichen Gesundheit wurde festgestellt, dass auf jeden für die Gesundheitsförderung und Massnahmen zur Prävention von Verkehrsunfällen, Tabakkonsum und Alkoholmissbrauch eingesetzten Franken eine positive Rendite resultiert. Der geschätzte Return on Investment beträgt 9.4 Franken bei Programmen zur Verkehrsunfallprävention, 23 bei der Alkoholprävention und 41 Franken bei der Tabakprävention. Die Studie belegt den möglichen Nutzen von Präventionsmassnahmen und weist nach, dass diese Massnahmen Gewinne für die Gesellschaft als Ganzes erbringen können. In einer weiteren Studie<sup>28</sup> wurde jedoch festgestellt, dass es ganz allgemein kein abschliessendes Bild der Kosten-Wirksamkeiten des Spektrums an Aktivitäten im Präventionsbereich gibt. Für gesellschaftlich hochrelevante Bereiche – bei Krankheiten, die sehr hohe soziale Kosten verursachen – sollten vertiefte Kostenwirksamkeits-Analysen durchgeführt werden. Aus Sicht der Autoren besteht daher insbesondere bei arbeitsbedingten Krankheiten und Stress ein grosser Forschungsbedarf. Bis heute fehlen entsprechende Studien, welche die Wirkung der Arbeitsinspektion auf die Prävention und damit die Senkung der Gesundheitskosten nachweisen.

Grundsätzlich lässt sich festhalten, dass die Kantone im Vollzug des ArG und UVG ihre Verantwortlichkeiten und Aufgaben im Rahmen der bestehenden Strukturen und Möglichkeiten wahrnehmen. Dass diese Strukturen gegenwärtig nicht optimal sind, wurde auch im vorliegenden Bericht aufgezeigt. Umso bedeutender ist es, die angegangenen Optimierungen mit allen Beteiligten weiterzuführen, um einen möglichst effektiven Gesundheitsschutz zu erhalten.

---

<sup>27</sup> Simon Wieser, Lukas Kauer, Sara Schmidhauser, Mark Pletscher, Urs Brügger, Claude Jeanrenaud, Sylvie Füglistler-Dousse, Dimitri Kohler, Joachim Marti: Synthesebericht – Ökonomische Evaluation von Präventionsmassnahmen in der Schweiz, 2010, Bericht im Auftrag des Schweizerischen Bundesamtes für Gesundheit

<sup>28</sup> Iten R., Vettori A., Menegale S., Trageser J: Kosten-Wirksamkeit ausgewählter Präventionsmassnahmen in der Schweiz, 2009



## 6 Fazit

Die vom Autor des Postulats entwickelte These beruht auf einer irrtümlichen Annahme, gemäss welcher sich der Vollzug des Arbeitsgesetzes (ArG) an der Anzahl vorgenommener und exklusiv arbeitsgesetzlichen Themen gewidmeten Betriebskontrollen messen lässt.

Die Vollzugsaktivität der Kantone im Bereich des ArG findet grossmehrheitlich mit dem Ansatz eines integrierten Vollzugs von Arbeitssicherheit (UVG) und Gesundheitsschutz (ArG) statt. Die Zahlen des entsprechenden Monitorings zeigen deutlich auf, dass die Kantone den Vollzug des ArG nach wie vor sicherstellen.

Die Zahl der Betriebskontrollen in der Schweiz ist eher moderat. Soweit man diese abschätzen kann, werden jährlich 2% bis 3% aller verzeichneten Betriebe von den kantonalen Arbeitsinspektoraten (KAI) kontrolliert. Diese Zahl variiert jedoch erheblich von einem Kanton zu einem anderen. Der Bund hat dabei keinen direkten Einfluss auf die von den Kantonen für die Kontrollen eingesetzten Ressourcen und deren operationelle Planung. Gegenwärtig werden jedoch Anstrengungen unternommen für eine Harmonisierung, dies insbesondere mittels den von der Eidgenössischen Koordinationskommission für Arbeitssicherheit (EKAS) kürzlich eingeführten Leistungsverträgen.

Die den KAI zur Verfügung stehenden Ressourcen können zudem nicht ausschliesslich für Betriebskontrollen eingesetzt werden. Andere Aktivitäten benötigen einen beträchtlichen Anteil. Zu diesen zählen die Prüfung von Bauplänen (Genehmigungsverfahren im Sinne des ArG oder entsprechend kantonalem Recht), die Erteilung von Arbeitszeitbewilligungen sowie die Beratung von Betrieben und Arbeitnehmenden. Auch diese Aktivitäten tragen wesentlich zur Prävention bei, und die Wirksamkeit der Letzteren kann nicht isoliert mit der Anzahl durchgeführter Betriebskontrollen gemessen werden.

An dieser Stelle ist hervorzuheben, dass die Planprüfung vor Baubeginn von zahlreichen Spezialisten für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz als eine besonders wirkungsvolle Form der Prävention beurteilt wird. Eine Verallgemeinerung dieser Interventionsform könnte daher als eine angemessene und wirkungsvolle Massnahme erscheinen. Grundsätzlich muss aber jede Anpassung, welche in die Richtung einer Intensivierung der Kontrolle geht, vorgängig Gegenstand einer vertieften Untersuchung unter den Blickwinkeln der Effizienz und administrativen Belastung sein.

Abgesehen von der Frage der den Vollzugsorganen des ArG und UVG (Kantone und Suva) effektiv zur Verfügung stehenden Ressourcen stellen sich jene der Effizienz und Koordination. Der rechtliche Dualismus (ArG einerseits und UVG andererseits) führt zu einem Dualismus im Vollzug, welcher die Kontrollen und Verfahren oftmals verkompliziert und deren Effizienz hemmt. Eine vollständige Überarbeitung des Systems, wie es in der Vergangenheit bereits angeregt wurde, erscheint jedoch kurz- und mittelfristig wenig realistisch. Hingegen könnten eine Restrukturierung der Koordination und gezielte gesetzliche Anpassungen zu einer Verbesserung der Situation beitragen.

Wie in allen anderen Präventionsbereichen ist es auch bei diesem gegenwärtig nicht möglich, den Beitrag der Vollzugstätigkeit der Kantone für den Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz auf die Reduzierung der Gesundheitskosten abzuschätzen – bzw. präzise zu evaluieren, welchen Nutzen die hier vorgeschlagenen Massnahmen zu erbringen vermögen. Das Verbesserungspotenzial ist jedoch offensichtlich.

Zusammenfassend zeigt sich, dass im Bereich der Arbeitsinspektion kein unmittelbarer Handlungsbedarf besteht.

Hingegen könnte eine Erweiterung des Mandats an die EKAS den bestehenden Vollzugsdualismus und dessen negative Auswirkungen wesentlich verringern und die Koordination zwischen ArG und UVG verbessern.

## 7 Glossar

Abkürzung	Bedeutung
ArG	Bundesgesetz vom 13. März 1964 über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel (Arbeitsgesetz; SR 822.11)
ArGV 1	Verordnung 1 vom 10. Mai 2000 zum Arbeitsgesetz (SR 822.111)
ArGV 2	Verordnung 2 vom 10. Mai 2000 zum Arbeitsgesetz (Sonderbestimmungen für bestimmte Gruppen von Betrieben oder Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen, SR 822.112)
ArGV 3	Verordnung 3 vom 18. August 1993 zum Arbeitsgesetz (Gesundheitsschutz; SR 822.113)
ArGV 4	Verordnung 4 vom 18. August 1993 zum Arbeitsgesetz (Industrielle Betriebe, Plangenehmigung und Betriebsbewilligung; SR 822.114)
ArGV 5	Verordnung 5 vom 28. September 2007 zum Arbeitsgesetz (Jugendarbeitsschutzverordnung; SR 822.115)
ASA-Richtlinie	EKAS-Richtlinie Nr. 6508 über den Beizug von Arbeitsärzten und anderen Spezialisten der Arbeitssicherheit – basierend auf Art. 11a VUV
ASA-Sicherheitssystem	Betriebliches Konzept mit 10 Themenbereichen zur Erfüllung der gesetzlichen Präventionsanforderungen gemäss UVG und ArG
ASA-Systemkontrolle	Vollzugs-Audit der 10 Elemente eines betrieblichen ASA-Sicherheitskonzepts
BAG	Bundesamt für Gesundheit, EDI
BFS	Bundesamt für Statistik, EDI
BK	Berufskrankheiten gemäss Liste im Anhang 1 UVV
BU	Berufsunfälle
BV	Bundesverfassung der Schweiz. Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101)
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EKAS	Eidgenössische Koordinationskommission für Arbeitssicherheit
ESENER	European Survey of Enterprises on New and Emerging Risks
EWCS	European Working Conditions Survey
GS	Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz
IAO	Internationale Arbeitsorganisation (Teilorganisation der UNO)
IVA	Interkantonaler Verband für Arbeitnehmerschutz (Verband der KAI)
KAI	Kantonale(s) Arbeitsinspektorat(e)
OR	Bundesgesetz vom 30. März 1911 betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht; SR 220)
PB	Planbegutachtung(en)
PG	Plangenehmigung(en)
SGB	Schweizerische Gesundheitsbefragung
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft, WBF
Suva	Schweizerische Unfallversicherungsanstalt
UVG	Bundesgesetz vom 20. März 1981 über die Unfallversicherung (Unfallversicherungsgesetz; SR 832.20)
UVV	Verordnung vom 20. Dezember 1982 über die Unfallversicherung (SR 832.202)
VUV	Verordnung vom 19. Dezember 1983 über die Verhütung von Unfällen und Berufskrankheiten (Verordnung über die Unfallverhütung, SR 832.30)
VVO 2010	Projekt „Verordnungs- und Vollzugsoptimierung 2010“
WBF	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung

