

## **Ein neuer Ansatz der Schweizer Arbeitsinspektion: Schwerpunkt Branchenaktivitäten**

---

Referat von Jean-Luc Nordmann,  
Direktor für Arbeit im Staatssekretariat für Wirtschaft, Schweiz

Düsseldorf, 15. Mai 2001

### **Inhaltsübersicht**

1. Begrüssung und Einleitung
2. Berufsunfälle und Berufskrankheiten, arbeitsassoziierte Gesundheitsprobleme
3. Die neue Ausrichtung des schweizerischen Arbeitnehmerschutzes
4. Der heutige Stand
5. Ausblick

Sehr geehrter Herr Konkolewsky,

Herr Minister

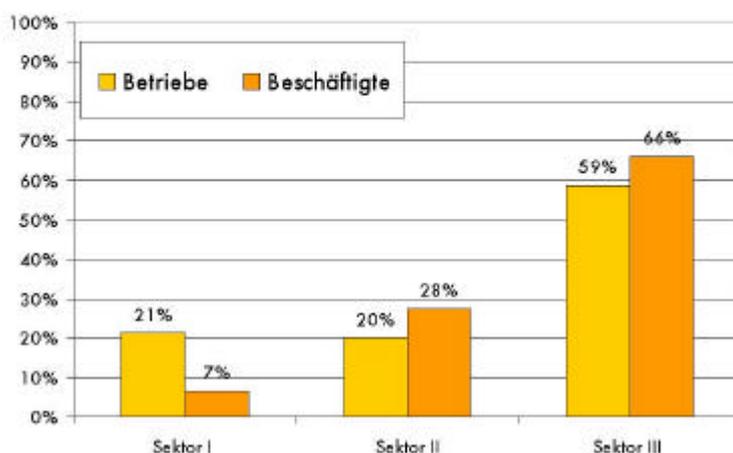
Sehr geehrte Damen und Herren

## 1. Einleitung

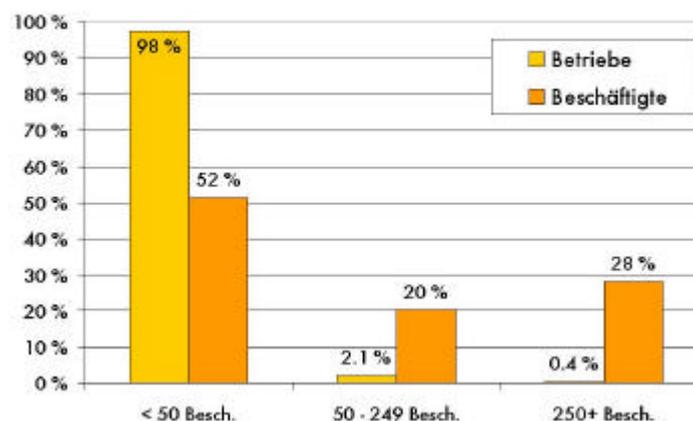
Ich danke für Ihre Einladung zur Teilnahme an diesem Fachsymposium und die Möglichkeit, Ihnen einen **neuen Ansatz der Schweizer Arbeitsinspektion** vorstellen zu dürfen.

Vorweg möchte ich Ihnen die **Grobstruktur der Schweizer Wirtschaft** sowie einige **Eckdaten** zum Arbeitnehmerschutz aufzeigen:

**Betriebe / Beschäftigte nach Wirtschaftssectoren (1995)**



**Betriebe / Beschäftigte nach Grösse der Betriebe in den Sektoren II + III (1998)**



Sie sehen, dass die Schweiz – wie manche europäischen Länder – eine ausgesprochen kleinbetrieblich geprägte Wirtschaftsstruktur aufweist, was die Arbeitsaufsicht und die Politik von Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz bekanntlich nicht einfacher macht.

Das **Arbeitsschutzrecht** ist in der Schweiz nicht in einem einzigen Erlass zusammengefasst, sondern auf verschiedene Gesetzgebungen aufgeteilt:

Das **Arbeitsgesetz** (ArG) regelt den allgemeinen Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz mit dem Wortlaut:

*"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.*

Und weiter:

*Der Arbeitgeber hat insbesondere die betrieblichen Einrichtungen und den Arbeitsablauf so zu gestalten, dass Gesundheitsgefährdungen und Überbeanspruchungen der Arbeitnehmer nach Möglichkeit vermieden werden."*

Demgegenüber enthält das **Unfallversicherungsgesetz** nebst der obligatorischen Berufsunfall- und Berufskrankheitenversicherung auch die Vorschriften über die Arbeitssicherheit, die im schweizerischen Recht als Verhütung der versicherten Berufsunfälle und Berufskrankheiten definiert ist.

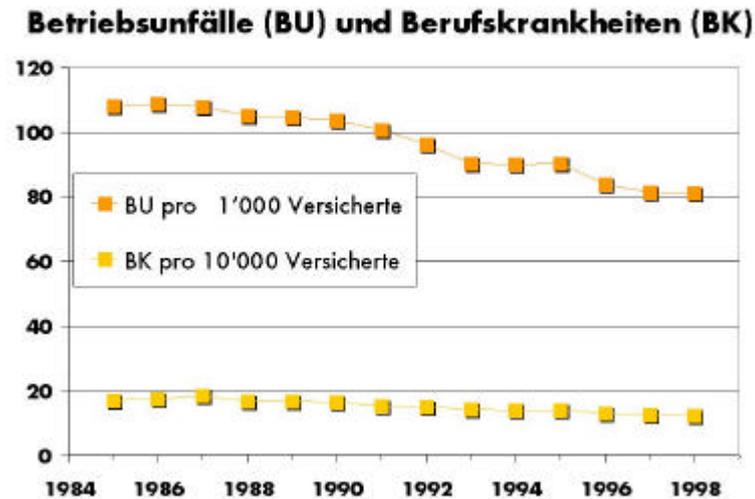
Das sogenannte **Mitwirkungsgesetz** stellt die aktive Beteiligung der Arbeitnehmerschaft in allen Belangen der Arbeitssicherheit und des Gesundheitsschutzes sicher und das **Gesetz über die Sicherheit von Technischen Einrichtungen und Geräten** regelt in diesem speziellen Zusammenhang die Sicherheitsanforderungen an Arbeitsmittel. Mit diesen Bestimmungen wurden in

der Schweiz im Bereich des Arbeitnehmerschutzes weitgehend **EU-konforme Verhältnisse** geschaffen.

Der **Vollzug** des Arbeits- und des Unfallversicherungsgesetzes ist in der Schweiz föderalistisch und eher kompliziert organisiert, er ist aufgeteilt zwischen den 26 kantonalen Arbeitsinspektoraten, dem Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) und der Schweizerischen Unfallversicherungsanstalt (Suva). Die Verantwortlichkeitsbereiche sind dabei wie folgt zugeordnet: Die Einhaltung des Arbeitsgesetzes wird – ähnlich wie in Deutschland - durch die kantonalen Arbeitsinspektorate unter der Oberaufsicht des Bundes sichergestellt, mit der Durchführung des Unfallversicherungsgesetzes im Bereich der Arbeitssicherheit sind die Suva gemeinsam mit den kantonalen Arbeitsinspektoraten und dem **seco** beauftragt. Die sogenannte Eidgenössische Koordinationskommission für Arbeitssicherheit (**EKAS**) hat zur Aufgabe, das komplexe Vollzugssystem zu betreuen, d.h. das Zusammenwirken der verschiedenen Vollzugsorgane zu regeln, eine einheitliche Vollzugspraxis sicherzustellen, Vollzugsaktionen und Sicherheitsprogramme zu planen und durchzuführen sowie die Beziehungen zu den Betrieben und den Sozialpartnern zu pflegen. In ihr sind die Organe der öffentlichen Arbeitsaufsicht und – mit beratender Stimme – die Sozialpartner vertreten.

## **2. Berufsunfälle und Berufskrankheiten, arbeitsassoziierte Gesundheitsprobleme**

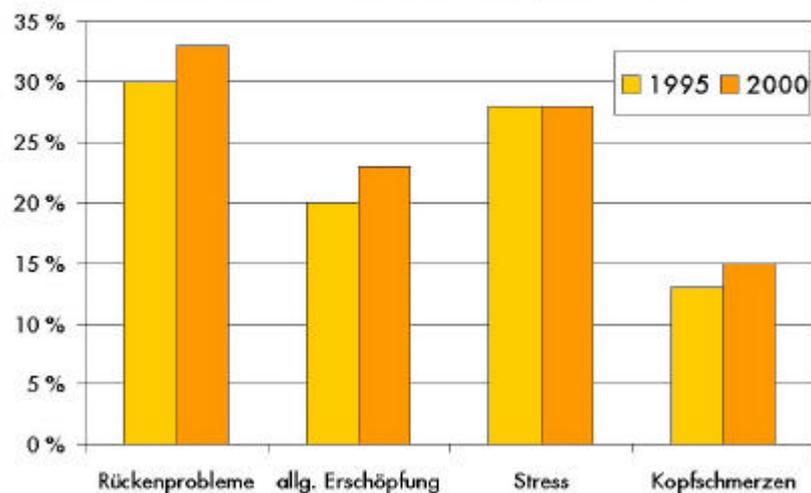
Hier sehen Sie die Entwicklung der Zahl der Berufsunfälle und Berufskrankheiten:



Das **Hauptziel** aller Aktivität im Bereich der Arbeitssicherheit und des Gesundheitsschutzes auf nationaler Ebene ist eine weitere Senkung der Berufsunfälle, Berufskrankheiten und – je länger desto ausgeprägter – der sogenannten **arbeitsassoziierten Gesundheitsprobleme**. Denn während die Fälle von Berufsunfällen und Berufskrankheiten, nicht zuletzt wegen der zunehmend höheren technischen Sicherheit der Arbeitsmittel, eine sinkende Tendenz aufweisen,

beobachten wir in Europa, und so auch in der Schweiz, gegenwärtig eine stetige Zunahme der arbeitsassoziierten Gesundheitsprobleme als Folge psychosozialer Belastungsfaktoren und ergonomisch unzureichender Arbeitsplatzbedingungen. Sie werden mit dem weiteren Wachstum des tertiären Wirtschaftssektors, aber auch etwa der demographischen Alterung der Arbeitsbevölkerung, weiterhin an Bedeutung gewinnen, weshalb der Arbeitsorganisation und der Ergonomie künftig ein höheres Gewicht beigemessen wird.

### EU-Studie 2000 (Dublin Foundation) über arbeitsassoziierte Gesundheitsprobleme



Eine neue Studie des **seco** belegt die hohen volkswirtschaftlichen Kosten, welche als Folge von Stress bei der Arbeit entstehen, und gerade die durch psychosoziale Belastungsfaktoren bedingten Gesundheitsprobleme weisen darauf hin, dass der umfassende Arbeitnehmerschutz nicht allein durch Vorschriften gewährleistet werden kann. Die **Sensibilisierung** und **Mitwirkung** der Arbeitnehmerschaft bilden hier eine unabdingbare Voraussetzung zur Schaffung von gesundheitsförderlichen Arbeitsbedingungen im Betrieb.

Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz sind wesentliche Elemente des betrieblichen Risikomanagements und müssen daher als elementare **Führungsaufgaben** der obersten Unternehmensleitung wahrgenommen werden. Da sie in erster Linie den operativen Unternehmensbereich betreffen, besteht vorwiegend bei den mittleren und grösseren Unternehmen die Absicht, die entsprechenden Bestimmungen in ein bestehendes oder projektiertes Managementsystem zu integrieren. Die damit einhergehende Gleichstellung dieser Führungsaufgaben mit jenen des allgemeinen Qualitäts- und Umweltschutzmanagements schafft die Basis für eine **Sicherheits- und Gesundheitskultur** und stützt zudem die **Eigenverantwortlichkeit**.

Die gesetzlichen Vorschriften über die Arbeitssicherheit verpflichten die Betriebe

*Arbeitsärzte und andere Spezialisten der Arbeitssicherheit (kurz: ASA) beizuziehen, wenn es zum Schutz der Gesundheit der Arbeitnehmer und für ihre Sicherheit erforderlich ist.*

Bei diesen **Spezialisten der Arbeitssicherheit** handelt es sich je nach Gefährdungslage um sog. Sicherheitsfachleute, Sicherheitsingenieure, Arbeitshygieniker und/oder Arbeitsärzte, deren erforderliche Fachqualifikationen wiederum gesetzlich festgelegt sind.

Die Betriebe haben in Eigenverantwortlichkeit eine systematische Gefährdungsanalyse vorzunehmen, die erforderlichen Massnahmen zu planen und umzusetzen. Aufgabe der Spezialisten der Arbeitssicherheit – oder eben ASA – ist es, die Betriebe dabei zu unterstützen und zu beraten, ohne dass die Unternehmensleitung dadurch von ihrer gesetzlichen Verantwortung entbunden würde. Den Betrieben stehen unterschiedliche Optionen offen, der gesetzlichen Forderung des **ASA-Beizugs** nachzukommen: sie können eigene qualifizierte Spezialisten im Arbeitsverhältnis anstellen oder externe Berater im Mandatsverhältnis beschäftigen, z.B. im Rahmen einer überbetrieblichen Modelllösung, oder wie im häufigsten Fall: durch die Beteiligung an einer sog. **Branchenlösung**.

### **3. Die neue Ausrichtung des schweizerischen Arbeitnehmerschutzes**

Die **neue Ausrichtung** des schweizerischen Arbeitnehmerschutzes basiert auf **zwei Leitlinien**.

- Die **erste Leitlinie** bildet das Konzept der Beurteilung des Gesundheitsgefährdungspotentials und der Massnahmenplanung auf der **Ebene der Branche** statt in jedem einzelnen Betrieb.

**Branchenlösungen**, die von den entsprechenden Branchenverbänden unter Beteiligung der jeweiligen Arbeitnehmerorganisationen erarbeitet werden, stellen einen neuen Ansatz zur Schaffung der Grundlage eines umfassenden Gesundheitsschutzes für die Betriebe eines ganzen Wirtschaftszweiges mit zahlreichen gemeinsamen Merkmalen dar. Branchenlösungen

haben nicht zuletzt deshalb eine grosse Bedeutung, weil – wie ich bereits eingangs erwähnte – 98 % aller Betriebe in der Schweiz weniger als 50 Personen beschäftigen. Es wäre wenig sinnvoll, jeden einzelnen Betrieb gewissermassen das Rad neu erfinden zu lassen; mit unvertretbarem Aufwand und fragwürdigem Erfolg. Mit gemeinsamen Lösungen aller Betriebe einer Branche können zudem wirtschaftliche Wettbewerbsverzerrungen durch Betriebe mit einem Leistungsdumping im Arbeitnehmerschutz verringert werden. Das fördert auch die Akzeptanz der Regelungen.

**Branchenlösungen unterliegen der Genehmigung** durch die Koordinationskommission für Arbeitssicherheit; es wird vorausgesetzt, dass sie unter Beteiligung von Fachleuten und der **Sozialpartner** auf der Ebene des entsprechenden Branchenverbandes ausgearbeitet wurden.

Wesentliche Bestandteile einer Branchenlösung bilden das **Leitbild** und die **Ziele** im Bereich des Gesundheitsschutzes sowie die **kollektive Gefahrenermittlung und Risikoanalyse**. Deren Ergebnis bildet die Basis für die Ableitung der Art und des Umfangs notwendiger Vorgaben und **Schutzmassnahmen** bezüglich der technischen Einrichtungen und Geräte, der Sicherheitseinrichtungen, der Sicherheits- und Notfallorganisation, der Arbeitsorganisation, der Ausbildung und Mitwirkung der Arbeitnehmerschaft in den Belangen des Gesundheitsschutzes, der Eigenkontrolle bis hin zur Bezugsregelung für die Spezialisten der Arbeitssicherheit. Aus diesen Elementen, wie auch aus unterstützenden Arbeitsmitteln für die individuelle Gefahrenermittlung setzt sich die Begleitdokumentation zusammen, welche den angeschlossenen Betrieben abgegeben wird.

Den detaillierten Inhalt können sie diesem Beispiel der Branchenlösung des Verbandes der Schweizerischen Schreinermeister und Möbelfabrikanten entnehmen

Die **Finanzierung** der Branchenlösungen wird in der Regel mit einer einmalig zu leistenden Anschlussgebühr und einem jährlichen Mitgliederbeitrag durch die angeschlossenen Betriebe sichergestellt, wobei der letztere für die periodische Aktualisierung des Sicherheitshandbuches, den Mindestumfang

an persönlicher Betreuung und Schulung durch Spezialisten der Arbeitssicherheit sowie die Versorgung mit **Sicherheits- und Gesundheits-Checklisten** aufkommt.

Betriebe, die keinem Verband angehören, sind nicht verpflichtet, einer Branchenlösung beizutreten; der Beitritt steht ihnen jedoch offen. Der Anschluss an eine genehmigte Branchenlösung hat den Vorteil, dass – wenn der Betrieb sie korrekt umsetzt – er von der Vermutung profitiert, seine gesetzlichen Pflichten erfüllt zu haben. Wer sich hingegen **keiner Branchenlösung anschliesst**, hat den Nachweis zu erbringen, dass er eine **gleichwertige andere Lösung** anwendet.

- Die **zweite Leitlinie** des neuen Arbeitsschutzkonzepts betrifft die **Arbeitsinspektion**: Die in der Vergangenheit vorwiegend punktuellen und technischen Kontrollen und Massnahmen werden abgelöst durch eine **ganzheitliche Prüfung des betrieblichen Systems** des Risikomanagements.

**Hauptansprechpartner** der Aufsichtsbehörden sind hierbei die verantwortlichen Führungskräfte in den Betrieben, wobei jeweils die Beteiligung der Arbeitnehmervertretung gemäss den Bestimmungen des Mitwirkungsgesetzes verlangt wird.

Die Grundlage für die Durchführung einer **ASA-Systemkontrolle** bilden einerseits ein Grundlagenblatt mit einer zusammenfassenden Auswertung der Ergebnisse und andererseits einer von drei standardisierten Fragebogen, welcher dem Grad des Gefährdungspotential des zu besuchenden Betriebes entspricht. Das Vorgehenskonzept bei der Systemkontrolle ist das Folgende:

Der wesentliche **Vorteil** der Systemkontrolle gegenüber der traditionellen Inspektion liegt in ihrer grösseren Wirkung, selbst wenn auch sie nicht flächendeckend durchgeführt werden kann. Zudem wird dadurch eine höhere Einheitlichkeit im föderalistischen Vollzug erzielt.

Das **Ergebnis** einer Systemkontrolle wird dem **Betrieb** schriftlich mitgeteilt. Die erkannten **Lücken und Defizite** im betrieblichen Sicherheitskonzept

sowie andere Mängel, die im Rahmen von Stichprobenkontrollen festgestellt wurden, müssen vom Betrieb durch verhältnismässige, aber **verbindlich** durchzusetzende Massnahmen innert einer angemessenen Frist behoben werden. Die Vollzugsorgane sind beauftragt, den Betrieb dabei in beratender Funktion zu unterstützen.

#### 4. Der heutige Stand

Die neue Regelung wurde im Jahr 1996 mit einer Übergangsfrist bis Ende 1999 eingeführt. Einen Wermutstropfen bildet der Umstand, dass die meisten Betriebe und teils auch Branchen mit der **Umsetzung zu spät**, d.h. oftmals erst nach Ablauf der Übergangsfrist, begonnen haben. Der gesetzlich verlangte Zustand ist somit heute in manchen Bereichen noch nicht hergestellt.

Auf der positiven Seite dürfen wir demgegenüber festhalten, dass bis heute von der EKAS doch bereits 66 Branchenlösungen genehmigt werden konnten, durch welche ein **Abdeckungsgrad** der Arbeitnehmerschaft in der Grössenordnung von 30 - 40 % erreicht wird. Der ergebnisorientierte Umsetzungsprozess und der erreichte Sicherheitsstandard werden mit Hilfe einiger **Führungskenngrössen** kontrolliert werden.

**Erfreulich** ist auch, dass vereinzelt auch Branchen, die aufgrund ihrer Arbeitsbedingungen dazu gar nicht verpflichtet wären, auf **freiwilliger** Basis eigene Branchenlösungen erarbeitet haben, um so den Gesundheitsschutz zu erhöhen, wie es z.B. der Schweizerische Treuhänder-Verband tat. Generell wird in zahlreichen Betrieben die Arbeitssicherheit und der Gesundheitsschutz durch eine entsprechende Basisschulung eigener Mitarbeiter verstärkt wahrgenommen.

Eine weiterer Erfolg der Neuorientierung ist der Befund, dass **Fachverbände von Spezialisten der Arbeitssicherheit** wie die Schweizerischen Gesellschaften für Arbeitssicherheit, Arbeitshygiene, Arbeitsmedizin und Ergonomie steigende Mitgliederzahlen verzeichnen und an Bedeutung gewinnen. Insbesondere die zunehmende Aktivität im Bereich der **Ergonomie** ist ein Indiz dafür, dass der Begriff des allgemeinen betrieblichen Gesundheitsschutzes in der jün-

geren Zeit, neben der traditionellen Arbeitssicherheit, eine umfassendere Bedeutung erhalten hat.

## 5. Ausblick

Dank einer offenen Haltung der **Europäischen Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz** in Bilbao kann sich die Schweiz seit 1999 zusammen mit den anderen Ländern der EFTA an deren Aktivitäten beteiligen. Zur Zeit sind wir von der Direktion für Arbeit des seco daran, unter Beteiligung der interessierten Kreise einen sog. „Focal Point Schweiz“ aufzubauen und damit die entsprechenden Internetauftritte verschiedener im Bereich des Arbeitnehmerschutzes aktiver Institutionen zu koordinieren. Mit den Projekten der EU-Agentur soll generell die Informations- und Datenlage verbessert werden, wobei das „Statusprojekt: Gesundheit am Arbeitsplatz“ einen ersten wertvollen Schritt zur Verbesserung des Wissens über den Stand in der Schweiz bildet. Durch unsere Beteiligung an diesem Projekt werden Vergleiche statistischer Resultate zwischen der Schweiz und den andern Ländern Europas möglich, was wiederum für die Erfolgskontrolle der aktuellen Entwicklung im Bereich des Arbeitnehmerschutzes in der Schweiz dienlich sein wird.

Welche weiteren Schritte sind notwendig? Für die Stärkung der Eigenverantwortung und Eigeninitiative der Betriebe ist eine weitere **Sensibilisierung** und **Motivierung** der Öffentlichkeit für die Anliegen des Gesundheitsschutzes am Arbeitsplatz notwendig. Hierzu dienen u.a. die periodisch lancierten **Informationskampagnen** zu aktuellen Themen wie rückenfreundliches Arbeiten, Verhalten am Bildschirm usw.

Der eigentliche **Vollzugsdruck** muss vor allem auf jene Betriebe erhöht werden, welche eine ungünstige Schadenbilanz aufweisen und bezüglich der Umsetzung der neuen Bestimmungen eine passive und abwartende oder klar regative Haltung einnehmen.

Mit den bisherigen und vorgesehenen Massnahmen erwarten wir mittelfristig, dass die neuen Bestimmungen des Arbeitnehmerschutzes mit dem Praxisan-

satz einer vorrangig branchenorientierten und standardisierten Form auf breiter Basis eingeführt und erfolgreich angewendet werden.

Ich danke für Ihr Interesse und stehe Ihnen für die Beantwortung von Fragen gerne zur Verfügung.