

Zeitschrift: Gewerkschaftliche Rundschau : Vierteljahresschrift des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes

Herausgeber: Schweizerischer Gewerkschaftsbund

Band: 60 (1968)

Heft: 6

Artikel: 50 Jahre Stabilität und Dynamik in der schweizerischen obligatorischen Unfallversicherung

Autor: Lang, Fritz

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-354336>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 18.04.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

GEWERKSCHAFTLICHE RUNDschau

MONATSSCHRIFT DES SCHWEIZERISCHEN GEWERKSCHAFTSBUNDES

ZWEIMONATLICHE BEILAGE: «BILDUNGSARBEIT»

HEFT 6 - JUNI 1968 - 60. JAHRGANG

50 Jahre Stabilität und Dynamik in der schweizerischen obligatorischen Unfallversicherung

I

Allzeit: Wie kann dieses besser gemacht werden?

Lichtenberg (Aphorismen), 1742-1799

Am 1. April 1918 hat die Schweizerische Unfallversicherungsanstalt (SUVA) nach jahrelangen internen Vorarbeiten ihren Betrieb eröffnet, um jene Aufgaben zu übernehmen, die ihr durch das Bundesgesetz über die Kranken- und Unfallversicherung vom 13. Juni 1911 (KUVG), das Bundesgesetz betreffend die Ergänzung des KUVG vom 18. Juni 1915 und verschiedene Vollzugsverordnungen des Bundesrates übertragen wurden.

Es läge nun nahe, an dieser Stelle einen historischen Abriß zu geben, den Ursachen nachzuspüren, die zur Einführung der obligatorischen Unfallversicherung führten, um ihre langwierige, aber interessante Vorgeschichte nachzuzeichnen. Ich verzichte, darauf näher einzutreten, weil die SUVA zum 50jährigen Bestehen eine Denkschrift herausgibt, in der diese Dinge allseitig beleuchtet werden. Geschrieben wurde sie, in Zusammenarbeit mit Dr. H. R. *Schmid*, Thalwil, vom Generalsekretär, Dr. R. C. *Schaetti*, und seinem Stellvertreter, Dr. H. P. *Fischer*. Ich darf deshalb auf die Besprechung dieses Werkes durch Bundesversicherungsrichter Dr. *Gysin* auf S. 77 verweisen.

Nachstehend möchte ich nur einige Bemerkungen zur Stabilität und Dynamik der SUVA anbringen, die sich mir u. a. aus langjähriger Beobachtung und Erfahrung in meinen verschiedenen Funktionen bei der Anstalt ergeben haben.

Das KUVG stammt, wie erwähnt, aus dem Jahre 1911. Es ist somit schon etliche Jahre vor dem Ersten Weltkrieg geschaffen worden: Die SUVA ist demnach eine *Sozialversicherung aus einer liberalen Ära*.

Heute steht eine *Totalrevision* zur Diskussion. Der Bundesrat hat nach verschiedenen, zum Teil schon weit zurückliegenden parlamen-

tarischen Vorstößen eine Expertenkommission ernannt. Das Ende sowie das Resultat dieser Beratungen, die begreiflicherweise viel politischen und sozialpolitischen Zündstoff enthalten, sind noch nicht absehbar. Es ist selbstverständlich, daß an dieser Stelle von unserer Seite nicht in die im Flusse sich befindenden Fragen vorgeprellt wird. Vor allem enthält sich die Leitung der SUVA auch offiziell überall dort primär einer Stellungnahme, wo Politik und Wirtschaft in erster Linie zuständig sind, so zum Beispiel in den Fragen der Ausdehnung des Obligatoriums, der freiwilligen Versicherung bei der SUVA, der Heraufsetzung gewisser Versicherungsleistungen usw. Die Schweizerische Unfallversicherungsanstalt wird, wie bis jetzt, auch weiterhin nach bestem Wissen und Gewissen als Treuhänderin der Prämienzahler, nämlich der Arbeitgeber und Arbeitnehmer, als neutraler Puffer zwischen den Parteien jene Aufgaben erfüllen, die ihr allenfalls der Gesetzgeber neu überträgt.

Selbstverständlich sind in den letzten 50 Jahren weder Gesetzgebung noch Praxis der Anstalt stur stehengeblieben. *Wiederholte Teilrevisionen* – größtenteils auf Antrag der Anstalt – füllten Lücken und sorgten so gut als möglich für zeitgemäße Anpassungen. Ich darf hier auf eine Äußerung meines Vorgängers, Dr. iur. U. Oertli, hinweisen, der 1943 u. a. schrieb: «Bei allen diesen Gesetzesänderungen waren Verwaltungsrat und Anstaltsleitung nicht etwa die Geschobenen..., sie waren vielmehr diejenigen, die früh schon die bestehenden Mängel erkannt, die verantwortlichen Instanzen darauf aufmerksam gemacht und nach Abhilfe gesucht hatten.... Sie waren initiativ vorgegangen und hatten durch ihre Tätigkeit und ihre Vorarbeiten der gesetzlichen Regelung den Weg geebnet.»

Zwei Weltkriege, wirtschaftliche Depressionen und Hochkonjunktur, Änderungen der politischen und sozialen Struktur, Geldentwertung, Maßenzustrom ausländischer Arbeitskräfte, Automatisierung, Motorisierung, vermehrte Freizeit, Maßensport, zunehmende internationale Verflechtungen usw. haben der Unfallversicherung in den fünf vergangenen Dezennien immer wieder neue Probleme gestellt, die es zu meistern galt.

Es ist aber jetzt wohl nützlich, wenn anläßlich einer Totalrevision einmal das ganze Gebäude, an dem im Laufe der Zeit immer wieder Stockwerke, Erker und Zinnen angebracht wurden, von Grund aus überprüft und auch in seinen Beziehungen zu den nachbarlichen Neubauten der Alters- und Hinterlassenenversicherung sowie der Invalidenversicherung kritisch durchleuchtet wird.

Ich möchte aber sagen: Das jetzt gültige Gesetz ist meines Erachtens in seinen Grundzügen immer noch ein gutes Gesetz, was vernünftigerweise keineswegs ausschließt, daß Verbesserungen möglich und auch notwendig sind. Die Anstalt hat denn auch selbst jetzt wieder der Expertenkommission entsprechende Vorschläge unterbreitet.

II

Stets geforscht und stets gegründet.
Nie geschlossen, oft geründet.
Ältestes bewahrt mit Treue.
Freundlich aufgefaßt das Neue.

...

Goethe

Wenn nun die wesentlichen Aufgaben der SUVA, die sich aus der Grundkonzeption des Gesetzes ableiten, darauf hin überprüft werden, wo namhafte Veränderungen in Legislatur, Praxis, Judikatur und Administration erfolgten und wo die Verhältnisse mehr oder weniger stabil geblieben sind, ergibt sich etwa folgendes Bild (dabei kann es sich an dieser Stelle ja nur um eine ganz grobe Sichtung mit Markierung einiger wesentlicher Punkte handeln):

1. Erfassen aller dem Versicherungsobligatorium unterstehenden Betriebe und Arbeitnehmer sowie deren Zusammenschluß in Versicherungsgemeinschaften

Im Grundsatz sind hier die Verhältnisse stabil geblieben. Wohl wurde das Obligatorium da und dort etwas ausgedehnt. Ein fundamentaler Einbruch in das bisher geltende System erfolgte aber nicht. So wurde beispielsweise die obligatorische Unfallversicherung der Landwirtschaft nicht der SUVA übertragen, die im Gesetz vorgesehenen Titel über die freiwillige Versicherung bei der SUVA wurden nicht in Kraft gesetzt. – Der Zusammenschluß in Versicherungsgemeinschaften wird von der Verwaltung stets sorgfältig überwacht und wo nötig neu geordnet.

2. Kontrolle und Durchsetzung der den Betriebsinhabern obliegenden Pflichten zur Verhütung von Unfällen und Berufskrankheiten

Als Eigenart der schweizerischen Gesetzgebung sind bekanntlich Unfallversicherung und Unfallverhütung im KUVG gekoppelt, eine aus verschiedenen Gründen fruchtbare Verbindung. Über die lebendige Entwicklung auf diesem Gebiet orientiert der Beitrag von Subdirektor Dr. Nicolet. Hier sei nur erwähnt, daß in den beiden letzten Jahrzehnten durch Gesetzesrevision und bundesrätliche Verordnung rechtliche Normen geschaffen wurden zur *Verhütung von Berufskrankheiten*, und zwar jetzt in erfreulich umfassender Weise (1947, 1960, 1964). Bei der Zunahme von zum Teil schweren beruflichen Erkrankungen war es seit langem ein dringliches Anliegen der Anstalt, legale Grundlagen für eine umfassendere Berufskrankheiten-Prophylaxe zu schaffen. Sie hatte deshalb immer wieder entsprechende Vorschläge gemacht.

1938 wurde in fruchtbarer Zusammenarbeit mit den privaten Unfall- und Haftpflichtversicherungs-Gesellschaften die *Beratungsstelle für Unfallverhütung in Bern* geschaffen, ausgehend von einer Initiative des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes. Sie befaßt sich mit der Verhütung der außerbetrieblichen Unfälle, vor allem im Straßenverkehr, aber auch im Sport und im Haushalt.

3. Unfälle, Berufskrankheiten, Arbeitsschäden und die Entschädigung ihrer wirtschaftlichen Folgen

Der *Unfallbegriff*, wie er seinerzeit vom Eidgenössischen Versicherungsgericht (EVG) definiert wurde, ist grundsätzlich unverändert geblieben, ein nicht hoch genug zu schätzender Vorteil für die Rechtssicherheit. Dabei haben Anstalt und Gerichte sich aber ständig um eine sinnvolle Interpretation der verschiedenen Merkmale des Unfallbegriffes bemüht. Unzählige Urteile haben sich damit auseinandergesetzt, neue Grenzen abgesteckt, den Begriff erläutert, präzisiert, verfeinert und gefestigt.

Die Praxis der Anstalt erarbeitete im Laufe der Jahre den Begriff der *Schädigung mit Verletzungscharakter* für Tatbestände, die an der Grenze des Unfalles im Rechtssinne liegen: Gesundheitsstörungen, «die juristisch nicht den Unfällen und medizinisch nicht den Krankheiten zugezählt werden können» (A. Maurer). Sie entschädigt diese Affektionen – allerdings richtigerweise mit der gebotenen Zurückhaltung – freiwillig.

Die Liste der von der Nichtbetriebsunfallversicherung *ausgeschlossenen Gefahren* wurde vom Verwaltungsrat – zum Teil bedingt durch Urteile des EVG – mehrfach geändert, in der Regel im Sinne einer Verminderung der Ausschlußtatbestände¹. Diese Tatsache beweist wohl, daß die Nichtbetriebsunfallversicherung, mit der unser Land ja seinerzeit vollkommen neue Wege eingeschlagen hat und über deren Zukunft damals unsichere Prognosen gestellt wurden, sich durchaus als lebensfähig und gesund erwiesen hat.

Ein gutes Beispiel für den Anpassungswillen der SUVA an veränderte Situationen, für das Verständnis der legislativen und exekutiven eidgenössischen Behörden sowie für die Anpassungsfähigkeit des Unfallgesetzes bietet ferner die besonders in den letzten Jahren erfolgte erhebliche *Ausdehnung der entschädigungspflichtigen Berufskrankheiten* durch verschiedene Revisionen von Gesetz und Verordnungen (1947, 1962, 1963). Parallel dazu ermöglicht jetzt der mit einer Generalklausel versehene *Verwaltungsratsbeschluß über die beruflichen Schädigungen* die freiwillige Übernahme professioneller Erkrankungen in weitestem Maße gegenüber den früheren restriktiveren Beschlüssen. Es muß aber gleich beigefügt werden, daß der ursprüngliche Beschluß, der bereits

¹ So wird – als neueste Entwicklung – ab 1. Januar 1968 das gesamte Motorrad- und Flugrisiko in die Nichtbetriebsunfallversicherung eingeschlossen.

1918 gefaßt worden ist, um die frühzeitig schon erkannten Härten des Gesetzes zu mildern, außerordentlich weitsichtig war und die soziale Aufgeschlossenheit der damaligen Aufsichtsbehörde dokumentiert.

Die *prozentualen Ansätze von Krankengeld, Invaliden- und Hinterlassenenrenten* – bezogen auf Lohn bzw. Jahresverdienst – haben bisher keine Änderungen erfahren, obwohl von verschiedener Seite immer wieder Vorstöße zur Verbesserung dieser Versicherungsleistungen gemacht wurden, um eine Angleichung an die Ansätze der Militärversicherung zu bewirken. Eine allfällige Erhöhung steht zur Zeit in der Expertenkommission zur Revision des Unfallversicherungsgesetzes zur Diskussion.

Dagegen werden schon lange den Empfängern von Invaliden-, Witwen- und Waisenrenten nach einem differenzierten System periodisch revidierbare, den größeren Schwankungen des Lebenskostenindex automatisch folgende *Teuerungszulagen* entrichtet. (Die frühere Regelung wurde durch ein Bundesgesetz von 1962 abgelöst.)

Ferner ist die Bezugsdauer für Waisenrenten verlängert (1952) und der im Gesetz in Franken fixierte Betrag für *Bestattungsentschädigung* erhöht worden (1963).

Die Ausdehnung des *Beginnes und des Endes* der Versicherung führte ebenfalls zu einer Verbesserung für die Versicherten (1959).

Entsprechend der fortschreitenden Geldentwertung ist der *versicherte Höchstverdienst* im Laufe der Jahrzehnte periodisch erhöht worden, letzmals 1967.

Des weitem wurde durch die bundesrätliche Verordnung über die Verhütung von Berufskrankheiten eine *Übergangsentschädigung* als neue Versicherungsleistung eingeführt (1960), die unter gewissen Bedingungen Versicherten, die aus prophylaktischen Gründen von einer Arbeit ausgeschlossen werden, zu gewähren ist.

Im Zusammenhang mit der Diskussion um den integralen Ein-schluß des Motorradfahrens in die Nichtbetriebsunfallversicherung (NBUV) sowie mit der damaligen parlamentarischen Debatte über die Höhe der NBUV-Subvention, erfolgte als Kompromiß der Ein-schluß der Motorradunfälle, die sich auf dem Wege zur und von der Arbeit ereignen, in die NBUV (1959). Damit wurde ein neuer Begriff – der *Wegunfall* – eingeführt, den ausländische obligatorische Unfallversicherungen, die bekanntlich keine NBUV betreiben, von jeher kannten. Die Einführung dieses Tatbestandes verursachte viele Mißverständnisse und Schwierigkeiten. Die Judikatur des EVG wirkte auch hier klärend und richtunggebend².

Eine Anzahl *zwischenstaatlicher Abkommen*, größtenteils eine Frucht der beiden letzten Dekaden, sorgen für eine Besserstellung der Versicherten und der Versicherungsinstitutionen.

² Da seit 1. Januar 1968 das Motorradfahren integral in die Nichtbetriebsunfallversicherung eingeschlossen ist, fällt der Begriff «Wegunfall» wieder dahin.

Im Laufe der Jahrzehnte hat sich auch auf dem Gebiete der *Invali-
ditätsschätzung und -entschädigung* langsam eine Wandlung vollzogen.
Praxis und Judikatur – beide sich oft gegenseitig befruchtend – haben
aus tastenden Anfängen heraus bestimmte Richtlinien geschaffen. So
sind heute u. a. die sogenannten Schnaps- und Zigarettenrenten glück-
licherweise verschwunden. Die Auffassung über die Bedeutung ein-
zelner Fingerverluste hat sich vernünftigerweise gewandelt. Die Ent-
schädigung verschiedener glatter Gliedverluste durch einmalige Aus-
zahlung hat sich vorteilhaft durchgesetzt. Der Wert von abgestuften
Übergangsrenten unter bestimmten Voraussetzungen ist unbestritten.
Die Zahl der Revisionen konnte vermindert werden. Alle diese Dinge
haben sich – das sei nachdrücklich betont – im Verlaufe *der ersten
Dezennien* eingespielt.

In den letzten Jahren, vor allem nach Inkrafttreten der Invaliden-
versicherung, hat sich die Diskussion zu dieser Frage bekanntlich neu
belebt (rein abstrakte und rein konkrete Methode als die beiden Pole
der Feststellung der Erwerbsfähigkeit). Wenn die Anstalt, meines
Erachtens richtigerweise, jetzt der wirtschaftlichen Betrachtungs-
weise ein größeres Gewicht beimißt als in der Regel bis anhin, so han-
delt es sich dabei keineswegs um eine abrupte, revolutionäre, totale
Praxisänderung, die etwa zur Eliminierung der ärztlichen Seite einer
Invaliditätsbemessung führen würde, sondern um eine vernünftige,
noch im Fluße sich befindende organische Entwicklung, bei der die
Versicherten durchaus nicht etwa zu kurz kommen.

Praxis und Judikatur zum *Abfindungsartikel 82 KUVG* sind ausge-
sprochen stabil geblieben. Diese früher von verschiedener Seite ange-
fochtene Bestimmung hat sich als äußerst wertvoll erwiesen, wie ich
das andernorts (Unfallmedizin im Lichte der Entwicklung von Medi-
zin und Recht, Schweiz. med. Jahrbuch 1953, und Handbuch der Un-
fallbegutachtung, Bd. I, herausgegeben von Lob, S. 176, 1961) ein-
gehend dargelegt habe unter Hinweis auf die grundsätzlichen Ausführ-
ungen über die Kapitalabfindung von *Naegeli* 1917 und früher sowie
ihre Bestätigung durch *Löffler* 1951 und andere SUVA-unabhängige
Ärzte.

Das *Eidgenössische Versicherungsgericht*, als oberster Sozialversi-
cherungsgerichtshof unseres Landes, spielt für die Stabilität und die
Dynamik der obligatorischen Unfallversicherung eine maßgebende
Rolle: sei es, daß in wegleitenden Urteilen eine bewährte alte Praxis
bestätigt, sei es, daß eine neue Praxis der Anstalt geschützt oder vom
Gericht selbst in die Wege geleitet wird. Auf Einzelheiten einzutreten,
verbietet die gedrängte Übersicht.

4. Krankenpflege

Stabil geblieben ist der gesetzliche Grundsatz: «*Der Versicherte hat
Anspruch auf ärztliche Behandlung, Arzneien sowie andere zur Heilung*

dienliche Mittel und Gegenstände.» Gewandelt hat sich dagegen in den vergangenen 50 Jahren in mancher Beziehung das Heilverfahren. Diagnostik und Therapie haben eine nicht voraussehbare, rasante Entwicklung durchgemacht. Die Medizin ist, wie jedermann weiß, kostspieliger geworden. Ihre Fortschritte haben es aber ermöglicht, die Heilresultate zu verbessern, Invaliditäten zu vermindern und tödliche Ausgänge vielfach hintanzuhalten.

Es ist nach wie vor selbstverständlich, daß dem SUVA-Versicherten jede zweckmäßige Behandlung gemäß dem jeweiligen Stand der medizinischen Wissenschaft und der ärztlichen Praxis in vollem Umfang, ohne zeitliche Begrenzung, kostenlos zukommen muß. Die durch diese Behandlung anfallenden Kosten sind den Ärzten, Zahnärzten, Apothekern, Spitälern, Maßeuren usw. von der Anstalt zu vergüten. Die Tarife werden laufend der Dynamik des Lebenskostenindexes angepaßt und entsprechend den neuern diagnostischen wie therapeutischen Errungenschaften ergänzt und vollständig neu aufgebaut. Zur Zeit steht die Anstalt in Verhandlungen mit der Ärzteschaft wegen eines neuen Vertrages und Tarifes. Da wir uns in diesem Aufsatz immer wieder mit allfälligen Wandlungen gegenüber früher befaßen, so wäre zu diesem Punkte zu sagen: Für die Ärzteschaft haben in den letzten Jahren einige grundlegende Aspekte der Sozialversicherung stark an Bedeutung gewonnen, nicht zuletzt im Zusammenhang mit der Entwicklung der Beziehungen zwischen Krankenversicherung und Ärzten in einzelnen Kantonen.

Stabil geblieben ist die Auffassung der SUVA zur Frage der *versicherungseigenen Akutspitäler* (Unfallkrankenhäuser) und *Unfallambulatorien*. Im Gegensatz zu ausländischen sozialen Unfallversicherungen verfügt die Anstalt auch heute noch nicht über derartige Einrichtungen. Wir sind der Meinung, daß zur Zeit dafür keine Notwendigkeit besteht, angesichts der breiten Streuung öffentlicher und privater Spitäler in unserem Lande, in denen eine zweckmäßige Behandlung unserer Versicherten garantiert ist. Dagegen werden heute mehr als früher aus verschiedenen Gründen unsere hospitalisierten Patienten auch auf der allgemeinen Abteilung privater Krankenhäuser gepflegt.

Die Anstalt verfügt seit 1929 über eine *Bäderheilstätte* in Baden – einziges SUVA-Krankenhaus –, der bald darauf eine *Amputierten-schule* angegliedert wurde (die erste und für lange Zeit die einzige in der Schweiz). Diese Einrichtungen sind aus dem Therapieplan vieler unserer Versicherten nicht mehr wegzudenken. Wir sind zur Zeit daran, ein *neues, modernes Nachbehandlungszentrum* in Bellikon AG in Verbindung mit der Bäderheilstätte zu planen.

Werkspitäler mit eigenen Werkärzten auf abgelegenen Baustellen im Gebirge hat die Anstalt von jeher in Zusammenarbeit mit den beteiligten Unternehmungen betrieben. Sie entsprechen einem dringenden Bedürfnis und haben *mit Verstaatlichung von Medizin und Medizinern nicht das geringste zu tun*, wie ich andernorts einläßlich

5. *Einbringen und Verwaltung der für den Versicherungsbetrieb notwendigen Mittel*

Die Bemühungen um die Bemessung *risikogerechter Prämien* wurden fortlaufend intensiviert, die Methoden systematisiert und verfeinert. Periodisch durchgeführte Revisionen der Prämientarife sind die Frucht dieser Bestrebungen. Die Diskussionen unter den Partnern zu diesem Gebiet werden heute, dem Zuge der Zeit entsprechend, offener und freimütiger geführt als in früheren Jahrzehnten.

Das oft diskutierte, gesetzlich verankerte *Kapitaldeckungsverfahren* ist vor noch nicht langer Zeit auf Veranlassung unseres Verwaltungsrates durch eine neutrale Expertise maßgebender Fachleute überprüft und auch heute noch als richtig anerkannt worden (Ergebnisse der Unfallstatistik 1958-1962, Seite 63, 1965, herausgegeben von SUVA).

Der *Bundesbeitrag an die Prämien* der NBUV – ursprünglich auf einen Viertel bemessen – beträgt seit 1959 einen Achtel, nachdem er in der Krisen- und Kriegszeit überhaupt wegfiel oder erheblich reduziert worden war. Die Frage der Berechtigung dieser Subvention stand kürzlich in den eidgenössischen Räten zur Diskussion. Sie folgten dem Antrag des Bundesrates auf Streichung (ab 1968).

Stabil geblieben sind die *Vorschriften über die Anlage von Geldern*. Nach wie vor ist in erster Linie für größtmögliche Sicherheit, genügende Liquidität und einen angemessenen Ertrag zu sorgen. Dabei sind die verschiedenen Landesteile nach Möglichkeit zu berücksichtigen. – Einer gewissen Wandlung war dagegen, je nach Bedürfnis und Wirtschaftslage, der Kreis der Geldnehmer unterworfen. Auf jeden Fall kommt der Anstalt, heute wie gestern, als Geldgeberin eine namhafte volkswirtschaftliche Funktion zu, die heute im Finanzwesen vor allem der Gemeinden, aber auch der Kantone und anderer Kreise nicht mehr gemißt werden könnte. Die an die SUVA gestellten Darlehensgesuche können schon lange nur mehr teilweise befriedigt werden.

6. *Statuten, Organisation, Verwaltung*

Stabil geblieben sind Fundament und Gerüst der *Statuten* sowie der *Organisation* und der *Verwaltung* der Anstalt. Aber auch hier erfolgten im Laufe der Jahrzehnte immer wieder vielfach notwendige Anpassungen – *teilweise waren es Reformen erheblichen Umfanges* – an die Erfordernisse der Zeit. Es wurde rationalisiert und automatisiert. Im persönlichen Kontakt von Mensch zu Mensch, der in unserem Betrieb eine vorwiegende Rolle spielt, sind diesen Verfahren aber Grenzen gesetzt: Die Erhebung eines Unfalltatbestandes, die Überprüfung unfallverhütender Maßnahmen, die ärztliche Untersuchung, die per-

sönliche Information aller Beteiligten usw. können durch keine Maschinen geleistet werden. Die im Laufe der Zeit durch Gesetzesrevisionen, Zunahme der Zahl und Schwere von Unfällen und Berufskrankheiten, massive Anschwellung ausländischer Arbeitskräfte, ausgedehntere internationale Beziehungen usw. stets weiter gesteckten Aufgaben können deshalb von der Anstalt nicht nur durch maschinelle Einrichtungen aufgefangen und gelöst werden. Neben der Vermehrung des für eine Versicherung typischen Stammpersonals – wenn ich so sagen darf – jeglicher Richtung, verlangte diese Entwicklung die Anstellung verschiedener Spezialisten, wie Chemiker, Physiker, Gewerbeärzte usw. Ferner besteht in allen Sparten, wie das andernorts auch der Fall ist, eine nicht zu umgehende Tendenz zur stärkern Spezialisierung.

Während einerseits auf gewissen Gebieten gegenüber früher eine *Zentralisation* – bedingt durch neue maschinelle Arbeitsmethoden – zustande kam, wurde andererseits durch systematische Ausdehnung der Kompetenzen der Kreisagenturen die *Dezentralisation* bewußt gefördert. In diesem Sinne sind auch vier bisherige Hauptagenturen in den letzten Jahren zu Kreisagenturen umgewandelt und damit weitgehend verselbständigt worden.

Eine bemerkenswerte Konstanz, zum Vorteil der Anstalt, ergibt sich beim Präsidium des Verwaltungsrates: Ständerat P. *Usteri* 1912–1921, Nationalrat H. *Schüpbach* 1921–1948, Ständerat K. *Obrecht* seit 1949.

7. Hat nun der Gesetzgeber, hat die SUVA in den vergangenen Jahrzehnten das geleistet, was man erwartete?

Waren sie aufgeschlossen und elastisch genug, alle sich fortlaufend neu stellenden Probleme zu meistern? Das Urteil steht jenen Kreisen zu für die wir da sind und mit denen wir zusammenarbeiten, also in erster Linie den Versicherten und ihren Vertretern, den Betriebsinhabern und den Ärzten, dem Bundesrat als unserer Obergerichtsbehörde sowie den Gerichten.

Die SUVA kann meines Erachtens die ihr übertragenen Pflichten nur erfüllen in engstem Kontakt mit den unterstellten Betrieben, den versicherten Personen, der Ärzteschaft, den Kreisen der Finanz und der Wirtschaft sowie den Behörden. Das scheint offenbar nicht immer – zum mindesten teilweise – so gewesen zu sein. Sonst hätte wohl G. *Bernasconi*, Mitglied und späterer erster Vizepräsident unseres Verwaltungsrates, 1949 in der «Gewerkschaftlichen Rundschau» nicht u. a. geschrieben: «Aber diese Organe (der SUVA) sollten sich unserer Auffassung nach etwas weniger im Elfenbeinturm ihres Büros einschließen und dafür mehr zu den Betriebsinhabern und Versicherten hinausgehen, statt sie vorzuladen. Die leider allzu starke Abkapselung der Anstaltsorgane, die oft als Stolz und Hochmut wirkt, fördert die Volksverbundenheit der Anstalt nicht.»

Dem steigenden Bedürfnis nach vermehrter Information – einem allgemeinen Trend der beiden letzten Jahrzehnte auf allen Gebieten – sowie nach verbreiteter internationaler Zusammenarbeit ist die Anstalt meines Erachtens in mannigfaltiger Beziehung entgegenkommen.

Ich darf hier wohl darauf hinweisen, daß zu einer Zeit, als «public relations» noch nicht so groß geschrieben wurde wie heute, führende Mitarbeiter der SUVA mit zwei grundlegenden Publikationen an die Öffentlichkeit traten, um sie über die kommende neue Unfallversicherung *rechtzeitig zu orientieren*. Es waren dies *Giorgio*, als Chef der Rechtsabteilung, und *Nabholz*, als Chef der Abteilung für Prämientarif, mit ihrem Buch «Die obligatorische Unfallversicherung», 1918, und dann *Pometta*, Oberarzt der Anstalt, mit seinen «Leitsätzen für die ärztliche Praxis», 1918, beides Werke von über 300 bzw. 400 Seiten. Jahresberichte und Jahresrechnungen werden seit 1912 publiziert; sie orientierten im Laufe der Zeit immer ausführlicher. Von Anfang an wurde auch in fünfjährigen Perioden offiziell über die «Ergebnisse der Unfallstatistik» referiert, eine Veröffentlichung, die – zunehmend erweitert – praktische und wissenschaftliche Informationen vermittelt. Als weiteres offizielles Organ gibt der «Führer durch die obligatorische Unfallversicherung für Betriebsinhaber und Versicherte», fortlaufend auf den neuesten Stand gebracht, Auskunft. Seit 1936 erscheinen in lockerer Folge die «Mitteilungen der medizinischen Abteilung» zuhanden der Ärzteschaft und seit 1956 aus unserer Unfallverhütungsabteilung die «Schweizerischen Blätter für Arbeitssicherheit», denen in der letzten Zeit noch zwei Reihen Merkblätter «Sicher arbeiten» und «Sicherheit schaffen» beigelegt werden.

Neben diesen SUVA-eigenen Publikationen sind im Laufe der Jahrzehnte – auch hier ständig zunehmend – eine sehr große Anzahl von praktischen und wissenschaftlichen Arbeiten aus allen Disziplinen, mit denen sich die Anstalt zu beschäftigen hat, veröffentlicht worden. – Aus der Fülle dieser Publikationen darf ich zwei Standardwerke nennen: *Dubois-Zollinger* (letzterer ein ehemaliger Oberarzt der Anstalt), «Unfallmedizin», 1945, und A. *Maurer* (früherer Chef der Rechtsabteilung), «Recht und Praxis der schweizerischen obligatorischen Unfallversicherung», 1954, 2. Auflage 1963.

Der erwähnte teilweise Kontaktmangel ist meines Erachtens in den verflossenen zwei Dekaden weitgehend behoben worden: Sowohl leitende Personen wie Spezialisten jeder Art kommen in Vorträgen, Kolloquien, Kursen, Konferenzen, individuellen Orientierungen, im Unterricht an Gewerbeschulen, Techniken und Hochschulen mit allen an der SUVA beteiligten Kreisen in persönliche Beziehungen.

Zur eingangs gestellten Frage darf ich zusammenfassend mit ruhigem Gewissen sagen: Gesetzgeber und Anstalt bemühten sich in den vergangenen fünf Jahrzehnten, veränderten Situationen soweit als möglich gerecht zu werden. Dabei glauben wir die Lücken zu erkennen,

die es noch auszufüllen gilt, ebenso die Probleme, deren Lösung uns nicht von heute auf morgen möglich ist.

III

Wo viel Licht ist, ist starker Schatten.
Götz von Berlichingen, 1. Akt

Man hat – seit es eine Assekuranz, insbesondere Sozialversicherungen, gibt – überall und zu jeder Zeit im In- und Auslande viel geredet und noch mehr geschrieben über *ihre negativen Auswirkungen* auf die Gesamtheit des Volkes, vor allem aber auf Versicherte und ihre Ärzte. Solch kritische Betrachtungen sind nicht etwa nur Äußerungen von grundsätzlichen Gegnern der Sozialversicherung. Wir finden darunter auch, und das ist ganz besonders zu betonen, aufgeschlossene, gute Kenner dieser Institutionen, die diesen durchaus positiv gegenüberstehen und die zum Teil aktiv in irgendeiner Art daran mitarbeiten. Es ist die Sorge um die Gesunderhaltung, das Erkennen der Möglichkeiten des Mißbrauches der Versicherungen, was sie veranlaßt hat, ganz objektiv auf die Schattenseiten hinzuweisen.

Wie jedermann weiß, hat all das, was man jetzt als «*soziale Sicherheit*» bezeichnet, in den meisten Ländern – auch bei uns seit der Schaffung des KUVG – erheblich zugenommen. Über das Maß dieser Ausdehnung sowie über die Methoden kann man verschiedener Auffassung sein. Darüber Reflexionen anzustellen, würde den Rahmen dieses Aufsatzes sprengen.

Immerhin möchte ich doch *eine* Frage hier streifen: Sehen wir bei uns auch unerfreuliche Zustände als unerwünschte Folgen der obligatorischen Unfallversicherung? Wir müssen das *bejahen*, und wir sind uns dieser negativen Seiten sehr wohl bewußt.

In diesem Zusammenhang muß ich vorerst auf einen bedeutsamen Artikel des ersten Oberarztes der Anstalt, *Pometta*, hinweisen, der vor 40 Jahren – also 10 Jahre nach Eröffnung der SUVA – in der «Schweizerischen Zeitschrift für Unfallmedizin und Berufskrankheiten» erschienen ist («Soziale Versicherung, kleine Renten und anderes mehr») und der zu einem großen Teil auch heute noch durchaus aktuell ist (auch das gehört zur Stabilität und Dynamik...). Er sagte dort einleitend:

«Da ich als warmer Anhänger der sozialen Versicherung bekannt bin, wird man vielleicht erstaunt sein, daß gerade ich die Verbreitung eines Buches (E. *Lieck*, Die Schäden der sozialen Versicherung und Wege zur Besserung) empfehle, das so schonungslos die Schäden des Versicherungswesens aufdeckt... Und doch muß gerade derjenige, der aufrichtig für soziale Werke eintritt, in diesem Augenblick, wo Mißbräuche, die die Sozialgesetzgebung nach sich zieht, sich in allen Formen bemerkbar machen und im Zunehmen begriffen sind, sich aufraffen und dagegen ankämpfen.»

Die Mentalität, man müsse es in Versicherungsangelegenheiten (wie bei Steuer und Zoll) nicht so genau nehmen, man könne hier mit andern Maßstäben messen als etwa bei für jedermann offensichtlich deliktischen Handlungen, ist bekanntlich nach wie vor, auch heute, da und dort – ganz unabhängig von Rang und Stand – zu finden.

Hat sich diese Mentalität im Laufe der Jahrzehnte geändert? Ist die Situation besser oder schlechter geworden? Ist sie stabil geblieben? Diese Fragen sind außerordentlich schwer zu beantworten. Wir haben den Eindruck, daß die mehr oder weniger bewußte Ausnützung durch Versicherte und eine kleine Minderheit von Ärzten im allgemeinen verhältnismäßig nicht zugenommen hat. Wir befinden uns hier aber in einem unsichern Grenzgebiet, in dem es oft praktisch unmöglich ist, rein objektiv die Wahrheit zu erkennen. Es sind Dinge, die «*en marge de la vérité*» stehend, weder Lüge noch Wahrheit sind. Ausdrücklich soll hier festgehalten sein, daß die Spitzen der Ärzteorganisation die Bestrebungen der Anstalt zur Bekämpfung des Ausnützertums seit Jahrzehnten tatkräftig unterstützen.

Es stellt sich aber auch noch eine andere Frage: Heute, da so viel von Psychosomatik die Rede ist, wo beinahe jede größere klinische spezialistische Abteilung über einen eigenen Psychiater als Berater und Betreuer verfügt, versucht man immer mehr die vielfach unzweifelhaft vorhandenen, oft verdeckten Zusammenhänge zwischen Körperleiden und seelischer Struktur zu erhellen. Und man fragt sich, ob die zunehmende soziale Sicherheit psychische Reaktionen bedinge, die sich positiv oder negativ auf den somatischen Zustand auswirken. Wir können von unserem Erfahrungskreise aus auch hier keine namhaften Differenzen gegenüber früher erkennen.

Hingegen stellen wir eine prozentuale Zunahme der Strafklagen nach Art. 99 Abs. 2 KUVG fest («Wer auf betrügerische Weise nicht geschuldete Leistungen erlangt oder zu erlangen sucht oder dazu behilflich ist, wird dem kantonalen Strafrichter überwiesen»). Man könnte natürlich einwenden, daß sich eventuell die Praxis der Anstalt verschärft habe. Da nach wie vor etwa 90 Prozent der Strafprozesse zugunsten der Anstalt ausgehen, ist das wohl kaum anzunehmen. Die Zunahme dieser Fälle – die aber auch heute nur Bruchteile von Promillen aller Unfallmeldungen ausmachen – ist wahrscheinlich am ehesten auf falsche Angaben bei nicht versicherten Motorradunfällen zurückzuführen.

Es wird niemand erwarten dürfen, daß verschiedene Glieder unserer heutigen menschlichen Gesellschaft nur dort, wo sie mit Versicherungen zu tun haben – Institutionen also, die offensichtlich einen gewissen Anreiz und auch die Möglichkeit zu unberechtigter Bereicherung und andern eigennützigen Vorteilen geben –, nun allesamt zu unschuldsvollen Engeln werden.

Ich habe mich allerdings oft gefragt und mit meinen engsten Mitarbeitern der verschiedensten Disziplinen darüber diskutiert, ob wir

eventuell heute die Situation anders beurteilen, als wir es selbst oder unsere Vorgänger früher taten. Mit andern Worten: Verkennt die junge Generation, die behütet von immer ausgedehnter sozialer Sicherheit herangewachsen ist, ihre Gefahren und Nachteile, und haben wir Ältern die Beobachtungen und Mahnungen jener vergessen, die einst wohlmeinend, aus ernster Sorge heraus, auf die negativen Seiten der Versicherungen hingewiesen haben?

Rückblickend und die derzeitige Lage überprüfend, bin ich der vollendeten Überzeugung, daß *die guten Seiten der bisherigen obligatorischen Unfallversicherung die durch sie bedingten negativen Auswirkungen bei weitem übersteigen*. Da wir diese kennen, kann ihnen rechtzeitig soweit als möglich gesteuert werden. Die Mittel dazu sind u. a.:

- eine gerechte, vernünftige, sozial aufgeschlossene Schadenerledigung, die aber – um die Rechtssicherheit zu wahren – selbstverständlich bestimmte von Gesetz, Verordnungen und Verwaltungsratsbeschlüssen gegebene Barrikaden nicht überspringen darf;
- aber keine unangebrachte «soziale Herzerweiterung» (die SUVA ist keine Wohlfahrtseinrichtung);
- eine risikogerechte Prämienbemessung;
- angemessene, eindeutige Tarife und Verträge für Ärzte, Zahnärzte, medizinisches Hilfspersonal usw.;
- Aufklärung und Erziehung aller an der SUVA interessierten Kreise;
- nicht zu umgehende Kontrollmaßnahmen auf verschiedenen Sektoren
- und schließlich die im Gesetz vorgesehenen Sanktionen, die, wenigstens teilweise, prohibitiv wirken.

Zur «Aufklärung und Erziehung» noch einige Ergänzungen zu dem, was unter Ziffer II 7 angeführt wurde: Da im Zentrum der ganzen Versicherung der verunfallte und kranke Mensch steht, der ärztlich behandelt werden will und muß, ist es ein Hauptanliegen, bei *Versicherten und Ärzteschaft das Verständnis für eine gesunde Entwicklung der obligatorischen Unfallversicherung zu wecken und wachzuhalten*. Das ist in den vergangenen 50 Jahren immer wieder mit Erfolg getan worden, sowohl durch Vertreter der SUVA wie durch außenstehende Persönlichkeiten. Prof. Naegeli, Zürich, ein Arzt, der sich eingehend mit diesen Fragen beschäftigte, erklärte schon vor der Eröffnung der Anstalt bezeichnenderweise: «Ich scheue mich nicht zu erklären, daß es in erster Linie in der Hand des Arztes liegt, ob das Gesetz zum Segen oder Schaden des Volkes ausfällt.» Damit ist zugleich eindeutig festgestellt, welche wichtige und verantwortungsvolle Aufgabe der Ärzteschaft bei der Durchführung der obligatorischen Unfallversicherung zukommt.

Seither haben immer wieder namhafte, von der SUVA vollständig unabhängige Ärzte diesem Gedanken in Wort und Schrift Ausdruck verliehen; so etwa in jüngerer Zeit Dr. Stiefel, Winterthur, in seiner Arbeit «Die soziale Aufgabe des Arztes einst und jetzt», wenn er dort u. a. sagt: «Wir dürfen uns der Kehrseite jeder Sozialversicherung nicht verschließen und nicht Hand bieten, unberechtigten Wünschen unserer Patienten gegenüber der Versicherung zur Erfüllung zu verhelfen. Wenn wir das Schild unserer Berufssehre blank halten wollen, müssen wir dafür sorgen, daß die von uns abgegebenen Arztzeugnisse den Tatsachen und nicht der Begehrlichkeit der Gesuchsteller entsprechen.»

Zum Schluß sei auch hier wieder nachdrücklich vermerkt, was ich verschiedenenorts immer wieder betonte: Der Versicherte muß selbst den nötigen Willen zur Heilung und zur Arbeit haben, sonst nützen alle staatlichen, halbstaatlichen und privaten Maßnahmen und Einrichtungen, alle medizinischen Vorkehren und Umschulungsbestrebungen nichts. Es liegt weitgehend am Patienten, vermittels der Hilfen jeglicher Art, die ihm die Versicherung bietet, das bestmögliche zur Überwindung von Unfall- und Krankheitsfolgen beizutragen. Dem Individuum darf nicht jede Initiative, jede Verantwortung entzogen und jedes finanziell tragbare Opfer erspart werden.

Fritz Lang, Luzern

50 Jahre SUVA, 1918-1968¹

Denkschrift zum 50. Jahrestag der Betriebseröffnung, Luzern 1968

«Die Schweizerische Unfallversicherungsanstalt in Luzern, errichtet durch Bundesgesetz vom 13. Juni 1911, eröffnete nach mehr als sechs Jahren der Einführung und Vorbereitung am 1. April 1918 ihren Betrieb. Sie kann somit im Frühjahr 1968 auf eine 50jährige Wirksamkeit zurückblicken. Dieses Ereignis soll in einem bescheidenen Rahmen, wie er einer Sozialversicherung angemessen ist, gewürdigt werden.

Zu diesem Rahmen gehört auch eine Denkschrift, die sich in Umfang und Ausstattung ebenfalls an die Regel der Bescheidenheit halten wollte. Die Frage, ob die Herausgabe einer Schrift überhaupt angebracht sei, hat die leitenden Organe der Suva ernsthaft beschäftigt. Gibt es nicht der Jubiläumsschriften genug, die einen großen Aufwand an Arbeit und Geldmitteln erfordern und die zu lesen doch niemand Zeit und Lust findet? Wir sind zum Schlusse gekommen, daß es nicht entscheidend sein kann, wieviele unmittelbare Leser eine solche Schrift findet, sondern daß wesentlich ist, ob geleistete Arbeit und erfüllte Aufgabe es verdienen, für die Nachwelt festgehalten zu werden. Diese Frage darf man wohl bei der Suva ohne Bedenken bejahen.

Die Suva, die im Interesse der gesamten Wirtschaft eine öffentliche Aufgabe des Bundes erfüllt, wäre wohl aus dem sozialen und wirtschaftlichen Gefüge unseres Lan-

¹ Nachdruck aus «Schweiz. Zeitschrift für Sozialversicherung», 12. Jahrgang, 1968, Heft 2, Verlag Stämpfli & Cie., Bern.