



Änderungen der Verordnung über die Unfallverhütung (UVV) und der Verordnung über die Sicherheit und den Gesundheitsschutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bei Bauarbeiten (BauAV) betreffend Asbest

Erläuternder Bericht

A. Allgemeines

1. Ausgangslage

Mit Schreiben vom 12. Juli 2005 unterbreitete die Eidgenössische Koordinationskommission für Arbeitssicherheit (EKAS) im Sinne von Artikel 85 Absatz 3 UVG dem Bundesrat die Anregung, weitere Vorschriften betreffend den Schutz vor Asbest zu prüfen und gegebenenfalls zu erlassen.

Asbest wurde von den 50er bis in die 70er Jahre in grossen Mengen eingesetzt. Als vermehrt asbestbedingte Erkrankungen festgestellt wurden, ordnete die SUVA verschärfte Massnahmen zur Verminderung der Asbeststaub-Belastung an. Seit anfangs 2003 beträgt der MAK-Wert 0,01 Asbestfasern/ml (10'000 Asbestfasern/m³). Dieser Grenzwert berücksichtigt die neuesten epidemiologischen Erkenntnisse zur Dosis-Wirkungsbeziehung bezüglich Asbest und Mesotheliom/Lungenkrebs.

Auch der Bundesrat hat seine diesbezügliche Verantwortung wahrgenommen. Am 30. März 1988 hat er die Verordnung über die Meldepflicht von Sanierungsarbeiten an asbesthaltigen Baumaterialien¹ erlassen. Am 1. März 1989 ist in der Schweiz mit dem Erlass der damaligen Stoffverordnung ein generelles Asbestverbot in Kraft getreten. Dieses umfasst heute sowohl die Verwendung von Asbest als auch die Abgabe, die Einfuhr und die Ausfuhr asbesthaltiger Zubereitungen und Gegenstände (Anhang 1.6 der Chemikalien-Risikoreduktions-Verordnung vom 18. Mai 2005²). Ferner trat die Schweiz dem internationalen Uebereinkommen Nr. 162 über die Sicherheit bei der Verwendung von Asbest³ (Uebereinkommen Nr. 162), das am 16. Juni 1993 in Kraft getreten ist, bei.

Diese gesetzgeberischen Massnahmen sowie die von der SUVA getroffenen Vorkehrungen haben dafür gesorgt, dass Asbestexpositionen von Arbeitnehmenden heute praktisch nur noch bei der Ent-

¹ SR 832.324.12
² SR 814.81
³ SR 0822.726.2

fernung, der Sanierung oder bei anderen Arbeiten an bereits bestehenden asbesthaltigen Bauteilen und im Tunnelbau auftreten.

2. Vorbereitung und Grundzüge der Änderungen der Verordnungen

Die vorliegenden Änderungen der VUV und der BauAV wurden in der Fachkommission Chemie der EKAS, in welcher Fachleute aus der Praxis und die Sozialpartner vertreten sind, erarbeitet.

Die EKAS erteilte am 23. Oktober 2003 ihrer Fachkommission Chemie den Auftrag, die aus dem Jahr 1990 stammende Richtlinie 6503 "Spritzasbest und andere schwachgebundene asbesthaltige Materialien" und die darin postulierten Massnahmen des Gesundheitsschutzes auf ihre Zweckmässigkeit zu überprüfen und dem heutigen Stand der Technik anzupassen. Bei ihren Arbeiten gelangte die Fachkommission zur Überzeugung, dass drei Problemkreise nicht allein auf Stufe "Richtlinie" gelöst werden können. Der erste Problemkreis betrifft die kontrollierte Reinigung beziehungsweise Entsorgung der asbestverseuchten Kleidungsstücke von Arbeitnehmenden. Der zweite Problemkreis handelt vom Schutz der Arbeitnehmenden vor der sogenannten „passiven“ Exposition. Beim dritten Problemkreis geht es darum, Vorkehrungen zu treffen, damit an Arbeitsstellen, bei denen heute noch Expositionsgefahr besteht, keine Arbeitnehmenden unwissentlich Asbestfasern einatmen können. Dazu wäre z.B. eine Inventarisierung der mit Asbest belasteten Gebäude und Räume erforderlich.

Die Motion 05.3320, Brunner Christiane, „Asbestprävention“, mit welcher dem Bundesrat am 15. Juni 2005 inhaltlich dasselbe Anliegen wie in der erwähnten Anregung der EKAS unterbreitet wurde, hat der Ständerat am 20. September 2005 abgelehnt. Hauptgrund für die Ablehnung waren die hohen Kosten und der „gigantische bürokratische Aufwand“, welche die generelle vorsorgliche Inventarisierung aller mit Asbest belasteten Gebäuden zur Folge hätte. Das BAG bearbeitete die ersten beiden Problemkreise, die nicht bestritten wurden, auf Anregung der EKAS weiter und prüfte entsprechende Anpassungen in der VUV beziehungsweise BauAV. Im Verlauf der Arbeiten zeigte sich, dass eine punktuelle Ermittlung der Asbestvorkommen vor Aufnahme von Umbauarbeiten eine zweckmässige und verhältnismässige Lösung wäre (anstelle einer generellen Ermittlung auf Vorrat).

Die Verordnungsänderungen entsprechen einerseits der direkten Umsetzung des Übereinkommens Nr. 162 (Problemkreis Arbeitskleider und Ausführung von Arbeiten durch anerkannte Asbestsanierungsunternehmen). Spezialisierte Asbestsanierungsunternehmen werden in der Schweiz bereits heute zur Durchführung entsprechender Arbeiten beigezogen. Andererseits wird durch die Verordnungsänderungen verdeutlicht, dass beim Verdacht, es könnten bei Bauarbeiten besonders gesundheitsgefährdende Stoffe wie Asbest auftreten, zur Festlegung der gemäss Artikel 82 des Bundesgesetzes über die Unfallversicherung (UVG) erforderlichen Massnahmen eine vertiefte Analyse durchzuführen ist.

Die Meldepflicht von Sanierungsarbeiten an asbesthaltigen Baumaterialien war bis anhin in einer separaten departementalen Verordnung geregelt. Da es sich bei den Sanierungsarbeiten auch um Bauarbeiten handelt, wird diese Meldepflicht neu in das 6. Kapitel: "Rückbau- oder Abbrucharbeiten" der BauAV eingefügt. Inhaltlich ändert die Meldepflicht nicht, es handelt sich um eine rein formale Zusammenführung der Bestimmungen.

3. Personelle und finanzielle Auswirkungen auf den Bund

Der Vollzug wird schon heute durch die SUVA sowie die eidgenössischen und kantonalen Durchführungsorgane des Arbeitsgesetzes (ArG) sichergestellt. Da sich deren Aufgaben nicht grundlegend ändern, haben die Verordnungsänderungen weder personelle noch finanzielle Auswirkungen auf den Bund und die Durchführungsorgane der Arbeitssicherheit.

4. Auswirkungen auf die Wirtschaft

Die erforderlichen Massnahmen sind allgemein bereits heute aufgrund der bestehenden Gesetzgebung zu treffen (Art. 82 UVG). Dazu gehört auch das Einhalten der Grenzwerte, die von der Suva gemäss Artikel 50 VUV festgelegt werden können.

Die gemäss Artikel 3 Absatz 1 durchzuführende Analyse kann mit gewissen Mehrkosten verbunden sein, sie bildet aber die klare Voraussetzung, dass die richtigen und gemäss Artikel 82 UVG erforderlichen Massnahmen vor Aufnahme der Bauarbeiten festgelegt werden. Die punktuellen Mehrkosten werden bei weitem durch die Vermeidung menschlichen Leides sowie durch direkte und indirekte Kosten, die beim Auftreten asbestbedingter Berufskrankheiten auftreten würden, aufgewogen.

5. Verhältnis zum EU-Recht

Die neuen Bestimmungen wurden unter Berücksichtigung der im EU-Raum massgebenden Bestimmungen erarbeitet. Eine wesentliche Basis bietet dabei das Übereinkommen Nr. 162.

B. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

1. Aenderung der VUV

Art. 38 Abs. 3

Werden asbestkontaminierte Arbeitskleidungen oder persönliche Schutzausrüstungen (PSA) aus dem Baustellenbereich (Sanierungsarbeiten) in den Privatbereich mitgenommen, so kann sich unbeabsichtigt der Kreis der exponierten Personen ausweiten. Verschmutzte Arbeitskleidungen, die auch im privaten Bereich getragen, zu Hause aufbewahrt und gereinigt werden, können zu einer nicht zu unterschätzenden weiträumigen Verschleppung von Asbestfasern führen.

Das Gebot, wonach besonders gesundheitsgefährdende Stoffe wie Asbest nicht über Arbeitskleider vom Arbeitsplatz in andere Bereiche getragen werden sollen, ist unbestritten. Bei Asbestsanierungen wird dies heute ohne besondere gesetzliche Regelung in der Praxis bereits so gefordert und durchgesetzt. Mit einer entsprechenden Anpassung auf Verordnungsstufe wird auch dem Auftrag aus dem Übereinkommen Nr. 162 zur entsprechenden Regelung in der innerstaatlichen Gesetzgebung Rechnung getragen.

Es wird hier (analog zu Art. 50 VUV) nur von den besonders gesundheitsgefährdenden Stoffen gesprochen, damit die Anforderung verhältnismässig bleibt.

Art. 44 Gesundheitsgefährdende Stoffe

Abs. 1

Die heutige Fassung der Bestimmung regelt den Umgang mit gesundheitsgefährdenden Stoffen und fordert Schutzmassnahmen für das Herstellen, Verarbeiten, Verwenden, Konservieren, Handhaben und Lagern solcher Stoffe. Ebenso wird der Schutz vor solchen Stoffen, welche im Verlauf von Arbeitsprozessen auftreten, geregelt.

Die Absicht, auch Arbeitnehmende zu schützen, die sich nicht mit den erwähnten Aktivitäten befassen, jedoch auf indirekte Art und Weise gesundheitsgefährdenden Stoffen ausgesetzt sein können, ist in der heutigen Fassung der Bestimmung nicht oder nur schwerlich zu erkennen und somit rechtlich nicht einwandfrei abgestützt. Dies wird mit der Neuformulierung nachgeholt.

2. Aenderung der BauAV

Art. 3 Abs. 1 und Abs. 1bis

Abs. 1

In Gebäuden oder an Anlagen ist die Präsenz von Asbest oder asbesthaltigen Materialien nicht in allen Fällen bekannt. Damit besteht die Gefahr, dass bei Arbeiten (z.B. Instandhaltung) im Zusammenhang mit Gebäuden und Anlagen, die solche Materialien enthalten, unwissentlich und dadurch unbeabsichtigt Asbestfasern freigesetzt werden. In der Folge kann dies in Arbeitsräumen zu aktiver Exposition (z.B. Handwerker, die die Arbeiten ausführen) und passiver Exposition (z.B. Gebäudenutzer, die durch Immissionen betroffen sind) von Arbeitnehmenden führen.

Abs. 1bis

Ein effizienter Schutz der Arbeitnehmenden setzt eine Kette von Massnahmen voraus, an deren Anfang die Ermittlung der Gesundheitsrisiken steht. Bei Verdacht des Auftretens besonders gesundheitsgefährdender Stoffe wie Asbest müssen die Risiken mittels einer vertieften Analyse ermittelt werden (analog zum Begriff "besonders gesundheitsgefährdende Arbeiten" in Art. 50 VUV, Berufskrankheitenprophylaxe). Darauf basierend können dann die Bauarbeiten geplant werden. Die Arbeitnehmenden, die bei der Arbeit ohne ihr Wissen auf Asbest stossen könnten, sollen auf diese Weise vor der Beeinträchtigung ihrer Gesundheit oder einer Berufskrankheit geschützt werden.

Art. 60 Allgemeines

Es werden vier weitere Artikel, die sich ausschliesslich auf das Thema Asbest beziehen, in das 6. Kapitel: "Rückbau- oder Abbrucharbeiten" eingefügt. Daher erhält Artikel 60 mit den allgemeinen Anforderungen neu den Titel "Allgemeines".

Art. 60a Meldepflicht von Sanierungsarbeiten an asbesthaltigen Baumaterialien

Die Meldepflicht von Sanierungsarbeiten an asbesthaltigen Baumaterialien war bis anhin in einer separaten departementalen Verordnung geregelt. Da es sich bei den Sanierungsarbeiten auch um Bauarbeiten handelt, wird diese Meldepflicht neu in das 6. Kapitel: "Rückbau- oder Abbrucharbeiten" der Bauarbeitenverordnung eingefügt. Inhaltlich ändert die Meldepflicht nicht, es handelt sich um eine rein formale Zusammenführung der Bestimmung.

Art. 60b Anerkannte Asbestsanierungsunternehmen

Abs. 1

Es werden die Vorgaben von Artikel 17 des Übereinkommens Nr. 162 aufgenommen, wonach bestimmte Tätigkeiten nur von Asbestsanierungsunternehmen, die von der zuständigen Stelle anerkannt sind, durchgeführt werden dürfen. Es wird bestimmt, dass bei Arbeiten, bei denen grosse Mengen gesundheitsgefährdender Asbestfasern freigesetzt werden können, anerkannte Asbestsanierungsunternehmen beigezogen werden müssen.

Abs. 2

Es werden die Voraussetzungen für die Anerkennung von Asbestsanierungsunternehmen geregelt. Die Anerkennung erfolgt durch die SUVA.

Abs. 3

Stellt die SUVA fest, dass die Voraussetzungen für die Anerkennung eines Asbestsanierungsunternehmens nicht mehr bestehen, kann sie diese Anerkennung entziehen.

Art. 60c Eignungsanforderungen an Spezialisten für Asbestsanierungen

Es werden hier die Eignungsanforderungen an Spezialisten für Asbestsanierungen festgelegt. Diese Spezialisten müssen namentlich Kenntnisse in den in Buchstaben a - g aufgelisteten Themen nachweisen können.

10a. Kapitel: Rechtsschutz

Art. 83a

Es wird aufgezeigt, welcher Rechtsweg bei Verfügungen der SUVA nach Artikel 60b Absatz 2 beschritten werden kann.