



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Direction de l'économie et de l'emploi DEE
Volkswirtschaftsdirektion VWD

Boulevard de Pérolles 25
Postfach, 1701 Freiburg

T +41 26 305 24 02, F +41 26 305 24 09
www.fr.ch/vwd

Freiburg, 31. Mai 2021

Erläuternder Bericht zum Vorentwurf des

Gesetzes über die Verhütung von Unfällen auf Baustellen (VUBG)

Inhalt

1. Einleitung

Ein schreckliches Unglück ereignete sich in der Nacht vom 3. März 2006, als eine 17-Jährige von einem einstürzenden Baugerüst vor der Hauptpost in Freiburg erschlagen wurde und so ihr Leben verlor. Auf strafrechtlicher Ebene hat das Bezirksgericht Saane sechs Personen der fahrlässigen Tötung schuldig gesprochen.

Auf administrativer Ebene hatte dieser Unfall keine weiteren Folgen. Die Behörden schoben sich gegenseitig die Verantwortung für die fehlende vorgängige Kontrolle des Baugerüsts zu, das nicht den geltenden Sicherheitsanforderungen entsprach.

Im Jahr 2014 kam es in Kerzers zu einem Vorfall, als ein Unternehmen im Freien Eternitplatten zerkleinert und so Asbestfasern in die Luft freigesetzt hat. Dieser Vorfall hat einmal mehr die rechtlichen Lücken beim Schutz von Dritten auf und um Baustellen deutlich gemacht.

Deshalb haben die Grossräte Xavier Ganioz und Jacques Vial am 13. Februar 2015 eine Motion eingereicht und den Staatsrat ersucht, einen Gesetzesentwurf zu verfassen und dem Grossen Rat vorzulegen, mit dem eine Regelung zur Verhütung von Unfällen der Arbeitnehmenden und Drittpersonen auf und um Baustellen in die kantonale Gesetzgebung aufgenommen wird¹.

In seiner Antwort vom 24. Mai 2016 stellte der Staatsrat fest, dass die Annahme einer kantonalen Gesetzesgrundlage eine bessere Koordination zwischen den Aufsichtsbehörden des Bundes, der Kantone und der Gemeinden erlauben und den Schutz der Arbeitnehmenden, Selbständigerwerbenden und Dritten vereinheitlichen würde, die von einer Baustelle betroffen sind.

Der Grosse Rat hat die Motion am 7. September 2016 angenommen. Die Frage, welche Form diese neuen gesetzlichen Bestimmungen annehmen sollen, gab Anlass zu zahlreichen Diskussionen. Braucht es ein Reglement, das vom Raumplanungs- und Baugesetz (RPBG) abhängt, da es um die Baupolizei geht? Oder eher ein Reglement mit einer Verankerung im Gesetz über die Beschäftigung und den Arbeitsmarkt (BAMG)? Oder doch ein eigenes Gesetz? Damit die Bestimmungen zur Sicherheit den Stellenwert und die Sichtbarkeit erhalten, die nötig sind, um die Betroffenen bestmöglich zu schützen, hat sich der Staatsrat schliesslich für ein eigenes Gesetz entschieden: das Gesetz über die Verhütung von Unfällen auf Baustellen (VUBG).

¹ Motion 2015-GC-18 Xavier Ganioz/Jacques Vial, Unfallverhütung auf Baustellen.

2. Unfälle auf Baustellen

Was versteht man unter einem Unfall? Das Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG, SR 830.1) definiert den Unfall in Artikel 4 wie folgt: «Unfall ist die plötzliche, nicht beabsichtigte schädigende Einwirkung eines ungewöhnlichen äusseren Faktors auf den menschlichen Körper, die eine Beeinträchtigung der körperlichen, geistigen oder psychischen Gesundheit oder den Tod zur Folge hat.»

Die Sicherheit der Menschen ist unbezahlbar. Alles, was unternommen werden kann, um Unfälle zu verhindern, erlaubt es, Tragödien zu verhindern und später Kosten für die Behandlung von verunfallten Personen und für ihre Stellvertretung während ihrer Genesung zu vermeiden. Zudem können die Folgen eines Unfalls sehr belastend für die Familie und Freunde einer verunfallten Person sein. Zum ethischen Aspekt der Unfallverhütung kommt auch der rechtliche Aspekt hinzu, denn Artikel 10 der Bundesverfassung (BV, SR 101) garantiert, dass «jeder Mensch das Recht auf persönliche Freiheit [hat], **insbesondere auf körperliche und geistige Unversehrtheit [...]**».

In diesem Zusammenhang sieht das Obligationenrecht in Artikel 328 vor, dass der Arbeitgeber «die Massnahmen zu treffen [hat], die nach der Erfahrung notwendig, nach dem Stand der Technik anwendbar und den Verhältnissen des Betriebes oder Haushaltes angemessen sind». Wenn wir uns also an das Sprichwort «Vorsicht ist besser als Nachsicht» halten, kann der Gesellschaft viel menschliches, wirtschaftliches und gesellschaftliches Leid erspart werden.

Die Motionäre haben dies verstanden und auf eine Lücke in der Freiburger Gesetzgebung aufmerksam gemacht. Diese Lücke besteht ebenfalls auf Bundesebene. Denn kein Bundesgesetz behandelt das Thema Verhütung von Unfällen auf Baustellen für alle Beteiligten. Gewisse Kantone wie die Waadt² oder Genf³ haben daher vorgesorgt und entsprechende Reglemente erlassen.

2.1. Ausschlussbestimmungen des VUBG

Was die Arbeitnehmenden angeht, so sind die Unfallverhütung und der Gesundheitsschutz gesetzlich genau geregelt und zwar im Bundesrecht. So z.B. im Bundesgesetz über die Unfallversicherung (UVG), in der Bauarbeitenverordnung (BauAV) oder im Arbeitsgesetz (ArG). Dies ist daher nicht Gegenstand des vorliegenden Gesetzes. Sind die Bestimmungen dieses Gesetzes jedoch strenger zugunsten der Sicherheit der Arbeitnehmenden, gelten sie *de jure* auch für diese Personen.

2.2. Betroffene Personen und behandelte Themen

Die übrigen Personen, die von einer Baustelle betroffen sind, also Anwohnerinnen und Anwohner, Passantinnen und Passanten sowie Dienstleisterinnen und Dienstleister, werden durch kein Gesetz wirksam vor Beeinträchtigungen und Gefahren geschützt, die von einer Baustelle ausgehen könnten.

Das neue Gesetz berücksichtigt auch die Aspekte Umweltschutz, Abfallbewirtschaftung, Materialentsorgung und Nutzung von Baumaschinen. Zudem werden die Kontroll- und Entscheidungskompetenzen geregelt, die Verantwortlichkeiten bei Unfällen erklärt und die Sanktionen bei Nichtbeachtung der Vorschriften festgelegt.

² Règlement 819.31.1 de prévention des accidents dus aux chantiers (RPAC)

³ Règlement sur les chantiers (RChant) L 5 05.03

2.3. Geltungsbereich der Sicherheitsvorschriften

Dieses Gesetz sieht vor, dass die verschiedenen Vorschriften zur Unfallverhütung von Arbeitnehmenden auch auf alle anderen Personen anwendbar sind, die von einer Baustelle betroffen sind. So gelten die allgemeinen Pflichten der Arbeitgebenden im Bereich der Arbeitssicherheit für alle Personen auf oder in der Nähe einer Baustelle, seien es Arbeitnehmende, Anwohnende, Passantinnen oder Passanten, Selbstständige, Private usw. Die grundlegenden Bestimmungen sind Artikel 328 Abs. 2 OR, Artikel 6 ArG, Artikel 82 Abs. 1 und 2 UVG:

Art. 328 Abs. 2 OR:

² Er [Der Arbeitgeber] hat zum Schutz von Leben, Gesundheit und persönlicher Integrität der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer die Massnahmen zu treffen, die nach der Erfahrung notwendig, nach dem Stand der Technik anwendbar und den Verhältnissen des Betriebes oder Haushaltes angemessen sind, soweit es mit Rücksicht auf das einzelne Arbeitsverhältnis und die Natur der Arbeitsleistung ihm billigerweise zugemutet werden kann.

Art. 6 ArG:

¹ 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.

² Der Arbeitgeber hat insbesondere die betrieblichen Einrichtungen und den Arbeitsablauf so zu gestalten, dass Gesundheitsgefährdungen und Überbeanspruchungen der Arbeitnehmer nach Möglichkeit vermieden werden.

^{2bis} Der Arbeitgeber hat dafür zu sorgen, dass der Arbeitnehmer in Ausübung seiner beruflichen Tätigkeit keinen Alkohol oder andere berauschende Mittel konsumieren muss. Der Bundesrat regelt die Ausnahmen.

³ Für den Gesundheitsschutz hat der Arbeitgeber die Arbeitnehmer zur Mitwirkung heranzuziehen. Diese sind verpflichtet, den Arbeitgeber in der Durchführung der Vorschriften über den Gesundheitsschutz zu unterstützen.

⁴ Durch Verordnung wird bestimmt, welche Massnahmen für den Gesundheitsschutz in den Betrieben zu treffen sind.

Art. 82 Abs. 1 und 2 UVG:

¹ 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.

² Der Arbeitgeber hat die Arbeitnehmer bei der Verhütung von Berufsunfällen und Berufskrankheiten zur Mitwirkung heranzuziehen.

3. Erläuterungen

3.1. Allgemeines

Der Gesetzesentwurf übernimmt keine Texte, die bereits in einer Richtlinie oder einem Reglement der SUVA oder in einem anderen Gesetzestext stehen. Er beschränkt sich darauf, die wichtigsten Punkte zu nennen, auf die ein besonderes Augenmerk gelegt werden muss. So werden insbesondere die Baustelleninstallationen, die Baugerüste, die Kräne, die Baumaschinen, die Helikopter, die Arbeiten am Seil, das Baumaterial, der Personenschutz, der Umweltschutz, die Kontrolle und die Aufsicht behandelt.

Die verschiedenen Bestimmungen, die den betroffenen Artikeln zugrunde liegen, werden in diesem erläuternden Bericht erwähnt. Die entsprechenden Referenzen sind in grauer Kursivschrift angegeben.

3.2. Gesetzesbestimmungen

Nachfolgend sind die wichtigsten Gesetzestexte und Richtlinien zum Thema Sicherheit auf Baustellen aufgeführt:

- > Verordnung vom 29. Juni 2005 über die Sicherheit und den Gesundheitsschutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bei Bauarbeiten (BauAV; SR 832.311.141)
- > Verordnung vom 27. September 1999 über die sichere Verwendung von Kranen (Kranverordnung; SR 832.312.15)
- > Verordnung vom 19. Dezember 1983 über die Verhütung von Unfällen und Berufskrankheiten (VUV; SR 832.30)
- > Verordnung vom 15. April 2015 über die Sicherheit der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bei Arbeiten im Überdruck (SR 832.311.12)
- > EKAS-Richtlinie Nr. 6512 vom 19. Oktober 2001 zu den Arbeitsmitteln
- > Haftung des Werkeigentümers (Art. 58 des Obligationenrechts OR)
- > Regeln der Baukunde (Art. 229 des Schweizerischen Strafgesetzbuches StGB)
- > Norm SIA 118/222:2012 (SN 507 222) Allgemeine Bedingungen für Gerüstbau

3.3. Erläuterungen zu den Artikeln

1. Grundsätze

Art. 1 Ziele und Begriffe

In diesem Artikel wird der Begriff der Baustelle definiert. Zudem wird geklärt, welche Personen und Güter geschützt werden müssen und wer von diesem Gesetz betroffen ist.

Des Weiteren wird darauf hingewiesen, dass der Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der Bundesgesetzgebung geregelt ist, aber dass dieser Artikel die Möglichkeit einführt, bei der Unfallverhütung von Arbeitnehmenden, die auf Baustellen beschäftigt werden, strenger zu sein als das Bundesgesetz.

- > *Verordnung vom 29. Juni 2005 über die Sicherheit und den Gesundheitsschutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bei Bauarbeiten (BauAV; SR 832.311.141)*
- > *Verordnung vom 19. Dezember 1983 über die Verhütung von Unfällen und Berufskrankheiten (VUV, SR 832.30) und alle Gesetze und Verordnungen unter SR 832.31 über die Verhütung von Betriebsunfällen.*

Art. 2 Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten

Dieser Artikel gibt an, welche Behörden zusammenarbeiten müssen, damit die Massnahmen im Bereich der Unfallverhütung auf Baustellen erfolgreich sein können. Er legt die Verantwortlichkeiten bei der Unfallverhütung genau fest und überträgt diese der Bauherrschaft bzw. ihren Auftragnehmern. Diese Bestimmung gilt auch für Privatpersonen, die selbst Arbeiten ausführen, die in den Geltungsbereich dieses Gesetzes fallen.

2. Sicherheitsmassnahmen

Art. 3 Baustellenperimeter

Die Grenzen einer Baustelle müssen genau festgelegt werden, um die Sicherheit zu gewährleisten. Hier geht um die Umzäunung, die Nebenanlagen, die Beleuchtung und die Signalisation der Baustelle.

- > *Norm SIA 160, Einwirkungen auf Tragwerke, Kapitel 4.14: Kräfte auf Abschrankungen*
- > *Signalisationsverordnung vom 5. September 1979 (SR 741.21)*
- > *Strassengesetz vom 15. Dezember 1967 (SGF 741.1)*

Art. 4 Baugerüste

Die Baugerüste müssen gemäss den Regeln der Baukunde errichtet werden. Sie dürfen nur unter der Leitung einer fachkundigen Person und durch dafür geschultes Personal auf-, ab- oder umgebaut werden. Wenn es um sichere Arbeitsgerüste geht, sind sowohl die Planerinnen und Planer, die Bauleiterinnen und Bauleiter, die Gerüstbauerinnen und Gerüstbauer als auch die Gerüstbenutzerinnen und Gerüstbenutzer in der Pflicht.

- > *Verordnung vom 29. Juni 2005 über die Sicherheit und den Gesundheitsschutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bei Bauarbeiten (BauAV), 4. Kapitel Gerüste*
- > *SUVA, Merkblatt «Sichere Arbeitsgerüste»*

Art. 5 Baumaschinen, Helikopter, Arbeiten am Seil

Die Verwendung, die Bedienung und die Wartung von Kranen sind in der Bundesverordnung über die sichere Verwendung von Kranen (SR 832.312.15) geregelt.

Was die Anerkennung der Ausweise der Maschinenführerinnen und Maschinenführer angeht, so wird auf die Liste der Führerausweise verwiesen, die in der Schweiz vom Verein K-BMF (www.k-bmf.ch) anerkannt werden. Dieser Verein ist die einzige paritätische Organisation, die sich mit Baumaschinenführer- und Kranführerausweisen befasst. Diese Ausbildung ist nicht auf Bundesebene geregelt. Entsprechende kantonale Reglemente gibt es zurzeit nur in den Kantonen Genf, Neuenburg, Waadt und Wallis.

Für die Zeit nach Inkrafttreten des Gesetzes werden Übergangsbestimmungen festgelegt, damit die Unternehmen bzw. die Maschinenführerinnen und Maschinenführer sich an die gesetzlichen Anforderungen anpassen können.

- > *EKAS-Richtlinien Nr. 6510 «Kranführerausbildung für das Bedienen von Fahrzeug- und Turmdrehkranen» und Nr. 6511 «Überprüfung und Kontrolle von Fahrzeugkranen und Turmdrehkranen»*

Art. 6 Lagerung von Material

Die Baustelleninstallationen, der Transport, die Verladung, Entladung und Zwischenlagerung des Baustellenmaterials muss so geplant und durchgeführt werden, dass niemand gefährdet wird.

3. Schutzmassnahmen

Art. 7 Personenschutz

Alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die sich auf der Baustelle befinden, müssen mit ihrer Arbeitgeberin bzw. ihrem Arbeitgeber und mit dem Baustellenkontrollorgan bei der Anwendung dieses Gesetzes zusammenarbeiten.

Sie müssen ihre Vorgesetzten umgehend informieren, wenn sie feststellen, dass Installationen oder Geräte defekt sind, oder wenn eine Person einen Fehler begangen hat, der einen Unfall auslösen könnte.

Art. 8 Umweltschutz

Wir verweisen auf die folgenden Gesetze und Verordnungen:

- > *Bundesgesetz vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz (USG; SR 814.01)*
- > *Luftreinhalte-Verordnung vom 16. Dezember 1985 (LRV; SR 814.318.142.1)*
- > *Lärmschutz-Verordnung vom 15. Dezember 1986 (LSV; SR 814.41)*
- > *Bundesgesetz vom 24. Januar 1991 über den Schutz der Gewässer (GSchG; SR 814.20) und seine Ausführungsverordnungen: Baulärm-Richtlinie des BAFU vom 2. Februar 2000, Richtlinie des BAFU vom 1. September 2002 über die Luftreinhaltung auf Baustellen.*

4. Meldepflichten

Art. 9 Eröffnung einer Baustelle oder Beginn der Arbeiten

Es ist wichtig, dass die Kontrollbehörde rechtzeitig über die Eröffnung einer Baustelle informiert wird.

Baustellen, für die eine Signalisation auf einer Kantons- oder Gemeindestrasse nötig ist, muss bei der Kantonspolizei per E-Mail an chantiers@fr.ch zudem eine Bewilligung beantragt werden.

Art. 10 Bei einem Unfall

Bei einem Unfall auf einer Baustelle muss unverzüglich die Kantonspolizei informiert werden. Gestützt auf das BAMG kontaktiert diese umgehend das Arbeitsinspektorat, das die notwendigen Massnahmen ergreift, wenn eine Arbeitnehmerin oder ein Arbeitnehmer betroffen ist.

In allen übrigen Fällen regelt die Polizei die Situation, falls notwendig unter Einbeziehung der Oberamtfrau oder des Oberamtmanns.

5. Kontrolle und Aufsicht

Art. 11 Kontrollorgan

Für die Umsetzung und Kontrolle nach diesem Gesetz ist die Gemeindebehörde in ihrer Funktion als Baupolizei zuständig. Sie kann ihre Zuständigkeit als Kontrollorgan in Sachen Unfallverhütung auf Baustellen an eine andere Gemeinde, eine interkommunale Stelle oder eine Kontrollbehörde delegieren, die über die nötigen Berechtigungen und Kenntnisse verfügt.

Art. 12 Entscheide

Das Kontrollorgan kann eine Baustelle jederzeit besuchen, um die getroffenen Sicherheitsvorkehrungen zu kontrollieren. Es kann die Tätigkeit auf einer Baustelle auch unterbrechen, wenn es eine mögliche Schwachstelle in Bezug auf die Sicherheit der Personen auf der Baustelle oder in deren Umgebung feststellt. Das Kontrollorgan kann für die Vollstreckung seiner Entscheide die Kantonspolizei hinzuziehen.

Art. 13 Vorsorgliche Massnahmen

Dieser Artikel sieht vor, dass das Kontrollorgan die umgehende Einstellung der Arbeiten und die Evakuierung des Perimeters anordnen kann, wenn die Sicherheitsmassnahmen nicht eingehalten,

die Anforderungen an die Unfallverhütung nicht beachtet oder die Sorgfaltspflicht nicht erfüllt werden.

Art. 14 Beschwerde

Beschwerdeinstanz ist gemäss dem Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (VRG; SGF 150.1) die Oberamtfrau oder der Oberamtmann.

Art. 15 Sanktionen

Dieses Gesetz sieht Sanktionen vor, falls die Bestimmungen der verschiedenen Artikel zur Sicherheit und zur Meldepflicht nicht eingehalten oder die Anordnungen des Kontrollorgans nicht befolgt werden. Gemäss dem Justizgesetz (JG; SGF 130.1) ist die Oberamtfrau oder der Oberamtmann dafür zuständig, diese Sanktionen auszusprechen.

6. Schlussbestimmungen

Art. 16 Beratende Kommission

In dieser Kommission sind die Interessenträger im Bereich der Sicherheit auf Baustellen vertreten. Sie prüft, ob die Massnahmen, die aufgrund dieses Gesetzes getroffen wurden, sinnvoll sind, und macht Vorschläge, um die Unfallverhütung zu verbessern und eine aktive Kommunikation zum Thema Sicherheit zu fördern.

Art. 17 Inkrafttreten und Referendum

Dieses Gesetz untersteht dem Gesetzesreferendum. Der Staatsrat legt das Inkrafttreten dieses Gesetzes fest.

4. Andere Aspekte

Finanzielle Auswirkungen für den Staat

Der vorliegende Gesetzesentwurf bedeutet keine zusätzlichen finanziellen Verpflichtungen, da vorgesehen ist, das Gesetz mit den bestehenden Strukturen umzusetzen.

Auswirkungen auf den Personalbestand

Die neuen gesetzlichen Bestimmungen sehen im Wesentlichen vor, dass ein Kontrollorgan, das diese Rolle bereits innehat, die korrekte Umsetzung der bereits bestehenden Richtlinien kontrolliert und dabei gegebenenfalls von einem Organ unterstützt wird, das bereits Aufsichtsaufgaben erfüllt.

Die Kontrollen dürften zudem über die Bussen und Gebühren finanziert werden, die gestützt auf dieses Gesetz erhoben werden.

Aufgabenteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden

Der Gesetzesentwurf hat keinen Einfluss auf die Aufgabenteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden. Er gibt bloss die Aufgaben wieder, die den verschiedenen Akteuren bereits zufallen, und beschränkt sich darauf, diese zu wiederholen oder zu verdeutlichen. Die Gemeinden werden in der neuen beratenden Kommission für die Verhütung von Unfällen auf Baustellen (VUBK) vertreten sein, genau wie die Dienststellen des Staates und die anderen betroffenen Parteien. So können die jeweiligen Befugnisse und Kompetenzen mit allen Interessenträgern behandelt und klar definiert werden.

Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht und mit der nachhaltigen Entwicklung

Der Gesetzesentwurf entspricht den Grundsätzen der nachhaltigen Entwicklung. Er ist auch mit dem übergeordneten Recht vereinbar, das heisst mit dem Europarecht, dem Bundesrecht und der Kantonsverfassung.

Der vorliegende Gesetzesentwurf erfordert im Anschluss die Erarbeitung eines Ausführungsreglements.