



Bericht 2017-DEEF-32

27. Februar 2024

Motion 2015-GC-18 Ganioz Xavier/Vial Jacques - Verhütung von Unfällen auf Baustellen – Folge – Bericht zum Antrag auf Abschreibung

Wir unterbreiten Ihnen den Bericht zur Motion 2015-GC-18 Ganioz Xavier / Vial Jacques.

Inhaltsverzeichnis

1	Zusammenfassung des Berichts	2
2	Einleitung	2
2.1	Erinnerung	2
2.2	Inhalt der Motion 2015-GC-18	3
2.3	Aktueller gesetzlicher Rahmen	3
2.3.1	Auf Bundesebene	3
2.3.2	Im Kanton Freiburg	4
2.3.3	Andere	4
2.4	Aufbau und Inhalt des Gesetzesentwurfs	4
3	Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens zum VUBG	4
4	Rechtsgutachten	5
5	Mögliche Varianten	6
5.1	Beibehaltung des Entwurfs zum VUBG	6
5.2	Im BAMG verankertes Reglement	6
5.3	Im RPBG verankertes Reglement	6
5.4	Aufgabe des Gesetzesentwurfs	6
6	Empfehlung des Staatsrats	7
7	Schluss	7

1 Zusammenfassung des Berichts

Der Staatsrat empfiehlt dem Grossen Rat, die Motion 2015-GC-18, die im September 2016 vom Grossen Rat angenommen wurde, abzuschreiben

Der Staatsrat hat sich seit Ende 2016 um eine gemeinsame Lösung bemüht, mit der die Ziele der Verfasser der Motion erreicht würden und die von den verschiedenen Parteien getragen würde, die von einer Gesetzgebung über die Sicherheit auf Baustellen betroffen sind. Diese Überlegungen führten zum Vorentwurf zum Gesetz über die Verhütung von Unfällen auf Baustellen (VUBG).

Der in die Vernehmlassung geschickte Vorentwurf hat jedoch nicht das erwartete Interesse geweckt und vielmehr Widerstand hinsichtlich der Frage ausgelöst, wer die Umsetzung dieser neuen Pflicht kontrollieren muss.

Im Wesentlichen wurden die folgenden Kritikpunkte gegen den Vorentwurf vorgebracht:

- > Mehrere Akteure sehen keine Notwendigkeit oder keinen Nutzen für ein derartiges Gesetz.
- > Der Entwurf stellt in seiner vorgelegten Form eine Sammlung von bereits bestehenden Gesetzen und Reglementen zum Schutz der Arbeitnehmenden dar.
- > Wenn die Unternehmen ihre Pflichten zum Schutz der Gesundheit und Sicherheit ihrer Arbeitnehmenden gewissenhaft anwenden, sind auch Dritte geschützt, die mit einer Baustelle in Kontakt kommen.
- > Der Entwurf bietet keine Lösung für die Schaffung eines Kontrollorgans.
- > Die mit einem Rechtsgutachten beauftragte Kanzlei hat keinen klaren gesetzgeberischen Handlungsbedarf in diesem Bereich aufgezeigt.
- > Nur zwei Kantone (VD und GE) haben in diesem Bereich einen Erlass verabschiedet, während sich die übrigen Kantone mit der einschlägigen Bundesgesetzgebung begnügen.

2 Einleitung

2.1 Erinnerung

Die Grossräte Xavier Ganiot und Jacques Vial haben 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 wird.

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. Bei dieser Gelegenheit kündigte der Regierungsvertreter an, dass die endgültige Form des Gesetzesentwurfs zu einem späteren Zeitpunkt nach einem pragmatischen Ansatz festgelegt werden würde¹. Die Frage, welche Form diese neuen gesetzlichen Bestimmungen annehmen sollten, gab Anlass zu zahlreichen Diskussionen. Braucht es ein Reglement, das vom Raumplanungs- und Baugesetz (RBPBG) 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

¹ Amtliches Tagblatt der Sitzungen des Grossen Rates (TGR) vom 7. September 2016, S. 2033.

sich der Staatsrat schliesslich für ein eigenes Gesetz entschieden: das Gesetz über die Verhütung von Unfällen auf Baustellen (VUBG).

Der Gesetzesvorentwurf wurde vom 27. Mai bis am 23. Juli 2021 in die Vernehmlassung geschickt.

Nach dieser Vernehmlassung wurde im Juni 2022 ein Rechtsgutachten bei der Anwaltskanzlei Charrière Mauron & Associés in Auftrag gegeben.

2.2 Inhalt der Motion 2015-GC-18

Die Motion zielt darauf ab, eine spezifische Gesetzgebung zum Schutz der Bevölkerung und der Umwelt zu schaffen. Dabei sollen insbesondere die folgenden Punkte behandelt werden:

- > Übersicht über die vom Staat anerkannten Organisationen, ihre Kompetenzen und Grenzen;
- > Kompetenzen für die Schliessung von Baustellen bei Mängeln in Bezug auf die Sicherheit und Nichteinhaltung der geltenden Vorschriften;
- > Verantwortung der Bauherrschaft, der Auftragnehmer, Handwerker und Mitarbeitenden.

2.3 Aktueller gesetzlicher Rahmen

Es gibt bereits eine Vielzahl von Normen, die die Sicherheit auf Baustellen regeln. Diese Normen gelten jedoch in der Regel für die Arbeitnehmenden und berücksichtigen die Sicherheit der Personen, die eine Tätigkeit auf der Baustelle ausüben. Sie berücksichtigen hingegen nicht die Sicherheit Dritter, also von Personen, die mit einer Baustelle in Kontakt kommen, aber nicht dort arbeiten.

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

2.3.1 Auf Bundesebene

Der Schutz der Arbeitnehmenden wird durch zahlreiche Gesetze und Verordnungen geregelt, insbesondere durch die:

- > 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;
- > Norm SIA 118/222: 2012 (SN 507 222) Allgemeine Bedingungen für Gerüstbau.

Das Arbeitsrecht sieht zudem vor, dass der Arbeitgeber zum Schutz von Leben, Gesundheit und persönlicher Integrität der Arbeitnehmenden 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, soweit es mit Rücksicht auf das einzelne Arbeitsverhältnis und die Natur der Arbeitsleistung ihm billigerweise zugemutet werden kann.

Andere Bestimmungen des Bundesrechts ermöglichen zusätzlich den Schutz der Öffentlichkeit im Zusammenhang mit Bauvorhaben.

So sieht Artikel 58 OR die zivilrechtliche Haftung vor, d.h. der Eigentümer eines Gebäudes oder eines andern Werkes hat den Schaden zu ersetzen, den diese infolge von fehlerhafter Anlage oder Herstellung oder von mangelhafter Unterhaltung verursachen.

Zudem wird jede Person durch das Strafrecht geschützt, das bestraft, wer vorsätzlich bei der Leitung oder Ausführung eines Bauwerks oder eines Abbruchs die anerkannten Regeln der Baukunde ausser Acht lässt und dadurch wissentlich Leib und Leben von Menschen gefährdet (Art. 229 Abs. 1 StGB).

2.3.2 Im Kanton Freiburg

- > Das Gesetz vom 6. Oktober 2010 über die Beschäftigung und den Arbeitsmarkt (BAMG; SGF 866.1.1) behandelt u.a. Aspekte zum Schutz der Arbeitnehmenden.
- > Das Raumplanungs- und Baugesetz vom 2. Dezember 2008 (RPBG; SGF 710.1) regelt das Thema Baupolizei, namentlich die Baubeaufsichtigung.

2.3.3 Andere

Nur die Kantone Waadt und Genf haben einen Erlass zur Sicherheit auf Baustellen verabschiedet. Auf Gemeindeebene verfügt La Chaux-de-Fonds über ein Baustellenreglement.

Soweit uns bekannt ist, haben keine weiteren Kantone oder Gemeinden ein Gesetz in diesem Bereich erlassen.

2.4 Aufbau und Inhalt des Gesetzesentwurfs

Der Vorentwurf des VUBG 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, Privatpersonen usw.

Der Gesetzesentwurf umfasst sechs Kapitel:

1. Grundsätze mit Geltungsbereich, Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten;
2. Sicherheitsmassnahmen mit Artikeln zu Baustellenperimeter, Baugerüsten, Baumaschinen, Helikopter, Arbeiten am Seil und Lagerung von Material;
3. Schutzmassnahmen für Personen und Umwelt;
4. Meldepflicht bei Eröffnung einer Baustelle oder Beginn der Arbeiten und bei einem Unfall;
5. Kontrolle und Aufsicht (dieses Kapitel bezeichnet das Kontrollorgan, die Entscheide, die vorsorglichen Massnahmen, die Beschwerden und die Sanktionen);
6. Schlussbestimmungen, namentlich die Einsetzung einer beratenden Kommission.

3 Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens zum VUBG

27 Organisation haben an der Vernehmlassung teilgenommen, die vom 27. Mai bis am 23. Juli 2021 stattgefunden hat. Sie verteilen sich wie folgt:

- > 3 politische Parteien;
- > 14 Direktionen und Dienststellen der Kantonsverwaltung;
- > 4 Sozialpartner;
- > 6 öffentliche Einrichtungen.

Die Vernehmlassung stiess auf wenig Interesse, denn etwa die Hälfte der Adressaten hat keine Stellungnahme dazu abgegeben. Gemäss den Rückmeldungen waren mehrere Adressaten der Ansicht, dass dieses Gesetz unnötig sei und keine neuen Elemente bringe, die nicht bereits durch einen anderen Gesetzestext abgedeckt würden.

Die besonders kritische Stellungnahme des Amtes für Gesetzgebung (GeGA) wies darauf hin, dass das Gesetz in dieser Form nicht geeignet sei, das angestrebte Ziel zu erreichen, und eine umfassende Überarbeitung erfordere.

Zudem stiess der Entwurf auf grosse Kritik bei der Oberamtspersonenkonferenz, dem Gemeindeverband und einigen Gemeinden. Diese sind nämlich strikt dagegen, dass den Gemeinden die Verantwortung für die Kontrollen übertragen wird. Diese Aufgabe fällt jedoch bereits jetzt in die Zuständigkeit der Gemeinden, die gemäss Artikel 165 ff. RPBG die Befolgung des Gesetzes, der Reglemente, der Pläne und der Bewilligungsbedingungen überwachen. Gemäss dem Bauhandbuch bezeichnet der Begriff der «Baupolizei» im Sinne des kantonalen Rechts *«die Kontrollen und Eingriffe der Behörden im Bereich des Bauens [...] Es handelt sich insbesondere um [...] übrige Massnahmen, welche die Behörden treffen können, um den Schutz des öffentlichen Interesses (öffentliche Ordnung, Sicherheit, Gesundheit, Reduktion von Immissionen usw.) sicherzustellen.»*².

Dieses Handbuch befasst sich auch mit den anderen Normen in Bezug auf die Sicherheit der Personen und den Schutz der Gesundheit³.

In ihrer Stellungnahme merken die Vertreterinnen und Vertreter der Gemeinden an, dass sie nicht über die erforderlichen Kompetenzen verfügen, um die vorgeschriebenen Kontrollen durchzuführen. Der Vorschlag, die Zuständigkeit der Gemeinden auf Artikel 165 RPBG abzustützen, steht ihrer Meinung nach im Widerspruch zu den laufenden Diskussionen mit dem Bau- und Raumplanungsamt (BRPA). Zudem erfordern die Vorschriften der Bauarbeitenverordnung gemäss den Gemeinden ein sehr hohes spezifisches Fachwissen. Obwohl sie der Meinung sind, dass sie ausreichend organisiert sind, um die im RPBG vorgesehenen Prüfungen von Baubewilligungen und Kontrollen mit den bestehenden Ressourcen durchzuführen, geben sie an, dass sie nicht über Spezialisten verfügen, um die Einhaltung des VUBG zu überwachen. Der Begriff der Baustelle ist nämlich weiter gefasst als der Begriff der Arbeiten, die der Baubewilligung unterliegen. Weiter weisen die Gemeinden darauf hin, dass für Unterhaltsarbeiten, die nicht der Baubewilligung unterliegen, häufig Baustelleninstallationen wie Gerüste verwendet werden. Dies würde für sie jedoch eine erhebliche Zunahme des Arbeitsaufwandes bedeuten.

Zudem führen die Gemeinden an, dass sich das Arbeitsinspektorat des Amts für den Arbeitsmarkt (AMA) bereits mit dem Gesundheitsschutz und der Sicherheit am Arbeitsplatz befasst und daher zusätzlich die Rolle des Kontrollorgans übernehmen könnte.

Schliesslich hat die Vernehmlassung aufgezeigt, dass es nicht möglich ist, auf kantonaler Ebene zusätzlich zu Artikel 58 OR eine Bestimmung zur zivilrechtlichen Haftung der Bauherrschaft einzuführen, da die Gesetzgebung auf dem Gebiet des Zivilrechts und des Zivilprozessrechts Sache des Bundes ist (Art. 122 Abs. 1 BV.).

4 Rechtsgutachten

Aufgrund der verschiedenen Rückmeldungen auf die Vernehmlassung stellte sich die Frage, ob im Bereich der Unfallverhütung auf Baustellen ein Handlungsbedarf für einen Erlass besteht und wenn ja, welche Form dieser Erlass haben sollte. Die Frage, an wen die aus dieser neuen Pflicht resultierenden Kontrollen übertragen werden sollten, war ebenfalls ein wichtiger Punkt.

Im Juni 2022 wurde die Kanzlei Charrière Mauron & Associés SA mit einem Rechtsgutachten beauftragt, das klären soll, ob und in welcher Form die Frage gesetzlich geregelt werden sollte.

In ihrem Rechtsgutachten kommt die Kanzlei zum Schluss, dass eine kantonale Gesetzgebung die Situation Dritter in Bezug auf die Sicherheit im Zusammenhang mit Baustellen verbessern würde. Es wäre jedoch schwierig – wenn nicht gar unmöglich –, den Schutz, der den Arbeitnehmenden gewährt wird, durch eine kantonale Gesetzgebung auf Dritte (die Öffentlichkeit) auszuweiten.

² Bau- und Raumplanungsamt (BRPA), *Bauhandbuch*, Februar 2022, S. 73.

³ Bau- und Raumplanungsamt (BRPA), *Bauhandbuch*, Februar 2022, S. 81.

Fazit: Weder bestätigt das Rechtsgutachten, dass das geplante Gesetz einen wirksamen Schutz Dritter im Zusammenhang mit einer Baustelle ermöglicht, noch gibt es eine eindeutige Antwort auf die Frage, ob es ein Gesetz dafür braucht.

5 Mögliche Varianten

Unter Berücksichtigung der verschiedenen Stellungnahmen hat der Staatsrat vier mögliche Szenarien für den weiteren Verlauf des Entwurfs geprüft:

1. Beibehaltung des Entwurfs, der zu einem eigenen Gesetz führt (VUBG)
2. Beibehaltung eines Entwurfs in der Form eines Reglements, das im BAMG verankert wird
3. Beibehaltung eines Entwurfs in der Form eines Reglements, das im RPBG verankert wird (von VD und GE gewählte Lösung)
4. Aufgabe des Gesetzesentwurfs

5.1 Beibehaltung des Entwurfs zum VUBG

Positive Aspekte	Negative Aspekte
Entspricht der Forderung der Verfasser der Motion.	Mehr Arbeit für das Arbeitsinspektorat oder die Gemeinden.
Erinnerung an gewisse Vorschriften	Schwierig anzuwenden, vor allem bei privaten Baustellen.
Verstärkte Kontrolle der Baustellen	Zahlreiche Redundanzen mit bestehenden Gesetzen
Private Baustellen sind eingeschlossen.	Wenig Inhalt für ein Gesetz
	Keine Wirkung ohne verstärkte Kontrollen

5.2 Im BAMG verankertes Reglement

Positive Aspekte	Negative Aspekte
Mehr Flexibilität bei der Aktualisierung	Weniger wirksam gegenüber dem Zielpublikum
Es werden nur die wichtigsten Punkte aufgenommen	BAMG richtet sich an Arbeitnehmende Geltungsbereich müsste überarbeitet werden
	Erfüllt das Ziel nicht vollständig

5.3 Im RPBG verankertes Reglement

Positive Aspekte	Negative Aspekte
Mehr Flexibilität bei der Aktualisierung	Weniger wirksam gegenüber dem Zielpublikum
Es werden nur die wichtigsten Punkte aufgenommen	Änderung des RPBG nötig
	Erfüllt das Ziel nicht vollständig

5.4 Aufgabe des Gesetzesentwurfs

Positive Aspekte	Negative Aspekte
Verstärkung des Kontrollorgans nicht nötig	Kein zusätzlicher Druck auf den Unternehmen, die Rechtsvorschriften einzuhalten
Überarbeitung der Aufgabenteilung zwischen den Parteien nicht nötig	Die betroffenen Parteien müssen in anderer Form an ihre Pflichten erinnert werden
Spart Ressourcen	
Vermeidet die Inflation von Rechtsvorschriften und ein schwer anwendbares Gesetz	

6 Empfehlung des Staatsrats

Der Staatsrat erkennt zwar an, dass die Ziele der Motion lobens- und beachtenswert sind. Er ist aber der Ansicht, dass ein spezifisches Gesetz über die Unfallverhütung auf Baustellen nur schwer umsetzbar wäre und keine grössere Sicherheit auf Baustellen und in deren Umgebung bieten würde, als dies bereits in der spezifischen Gesetzgebung vorgesehen ist.

Er empfiehlt deshalb dem Grossen Rat, die Motion 2015-GC-18 aus den oben aufgeführten Gründen abzuschreiben. Die Hauptgründe:

- > Der bestehende gesetzliche Rahmen reicht aus, um die Mehrheit der von den Verfassern der Motion angestrebten Ziele zu erreichen.
- > Aus rechtlicher Sicht besteht keine Notwendigkeit, ein neues Gesetz zu erlassen. Nur zwei Kantone haben Erlasse in diesem Bereich verabschiedet.
- > Sofern sich die Unternehmen vollständig an die geltenden gesetzlichen Bestimmungen zum Schutz der Arbeitnehmenden halten, schützt das geltende Recht auch Dritte wirksam.
Es ist nämlich nicht ersichtlich, in welcher Situation eine auf einer Baustelle beschäftigte Person durch die geltenden Sicherheitsvorschriften voll geschützt wäre, während Dritte nicht geschützt wären.

7 Schluss

Der Staatsrat ist der Ansicht, dass es sinnvoll und für die verschiedenen Vollzugsbehörden möglich ist, die Häufigkeit und Qualität der Kontrollen auf den Baustellen in Anwendung der umfangreichen geltenden Gesetzgebung zu erhöhen, um die mit der Motion angestrebten Ziele zu erreichen.

Der Staatsrat ist davon überzeugt, dass die aktuelle Gesetzgebung, sofern sie strikt eingehalten wird, alle Personen, die mit einer Baustelle in Kontakt kommen, wirksam schützen kann. Er empfiehlt deshalb dem Grossen Rat, die Motion 2015-GC-18 aus den oben aufgeführten Gründen abzuschreiben.