



BUWAL Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft
OFEFP Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage
UFAPF Ufficio federale dell'ambiente, delle foreste e del paesaggio
UFAGC Uffizi federal d'ambient, gaud e cuntrada

Medienseminar Asbest

3. November 2005 in Zürich

Referat: Gesetzliche Rahmenbedingungen

Harald Bentlage, Abteilung Recht, BUWAL

Inhalt:

Einleitung

Parlamentarische Vorstösse und rechtliche Entwicklung

Bundesrechtliche Zuständigkeiten von BAG, BUWAL und SUVA

Materielles Recht

Fazit

I. Einleitung

Einen Vortrag über die rechtliche Regulierung von Asbest zu übernehmen, ist in verschiedener Hinsicht heikel. Dies liegt vor allem daran, dass das „Thema Asbest“ in der Öffentlichkeit oft mit Ängsten verbunden und insoweit auch negativ besetzt ist. Es ist aber auch deshalb eine besondere Herausforderung, weil die Rechtsfragen, die sich zu Asbest stellen, den Zuständigkeitsbereich eines Bundesamtes bei weitem überschreiten. Im Folgenden werde ich also relativ viele Rechtsbereiche ansprechen und diese, soweit sie für die Asbestproblematik relevant sein können, in den Kernaussagen zusammenfassen. Dabei lassen sich hier freilich nicht sämtliche für das Thema potentiell relevante Rechtsvorschriften darstellen. Insbesondere die Aufarbeitung haftungsrechtlicher Fragestellungen würde den Rahmen dieses Referates sprengen (siehe auch Fussnote 45).

Zunächst werde ich - quasi rechtshistorisch - einige parlamentarische Vorstösse benennen, die im fraglichen Spannungsfeld zu verorten sind, um dann kursorisch einige wichtige Etappen der Rechts- und Vollzugsentwicklung zu skizzieren.

Anschliessend werde ich einen Überblick geben über einige zentrale Aufgaben der Ämter BAG und BUWAL sowie der SUVA - als wichtigen Akteuren auf Bundesebene im Hinblick auf den Schutz vor den Gefahren im Zusammenhang mit Asbest.

Das Hauptgewicht der Ausführungen wird die Benennung und zusammenfassende Darstellung einschlägiger Rechtsvorschriften bilden, angefangen beim Völker- und Europarecht über die bundesrechtlichen und kantonalen Bestimmungen (als Teile des öffentlichen Rechts) bis hin zu den privatrechtlichen Bestimmungen (die nicht im Verhältnis vom Staat zur Bürgerin und zum Bürger, sondern ausschliesslich zwischen Privatpersonen gelten).

Sodann werde ich mit einem kurzen Fazit schliessen.

II. Parlamentarische Vorstösse und rechtliche Entwicklung

1. Parlamentarische Vorstösse

Gemäss einer - allerdings bloss am Stichwort „Asbest“ ausgelegten - Internetrecherche auf der Homepage des Parlaments hat es vor allem in den achtziger Jahren mehrere parlamentarische Vorstösse im Sinne von Artikel 118 Absatz 1 des Bundesgesetzes über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG) vom 13. Dezember 2002 (SR 171.10) gegeben (parlamentarische Vorstösse sind hiernach Motion, Postulat, Interpellation und Anfrage). Chronologisch geordnet handelt es sich um die:

- Interpellation Longet, eingereicht am 07.06.1983, betr. „Seveso und die Gefahren der Chemie“,
- Postulat Longet, eingereicht am 23.06.1983, betr. „Luftverschmutzung. Überwachung“,
- Anfrage Longet, eingereicht am 06.12.1983, betr. „Asbest. Verwendung und Substitution“,
- Anfrage Mascarin, eingereicht am 20.03.1984, betr. „Asbest bei Hochbauten. Verbot“,
- Anfrage Clivaz, eingereicht am 11.06.1985, betr. „Sanierung von Asbestbauten. Ausbildungsseminar“,
- Interpellation Ziegler, eingereicht am 20.06.1985, betr. „Asbestbauten. Inventar“,
- Interpellation der Grünen Fraktion, eingereicht am 02.03.1988, betr. „Asbestbelastung aus Bremsbelägen“,
- Interpellation Bèguelin, eingereicht am 15.03.1989, betr. „Ratifizierung des Abkommens der Internationalen Arbeitskonferenz über die Verwendung von Asbest“.

Die zentralen Anliegen dieser Vorstösse erschliessen sich zumeist bereits über ihren jeweiligen Titel. Ausserdem war ihre Stossrichtung regelmässig der bessere Schutz vor etwaigen Asbestbelastungen.

Rückblickend lässt sich sagen, dass die zahlreichen parlamentarischen Vorstösse in den achtziger Jahren sicherlich dazu beigetragen haben, dass 1989 die Verschärfung der Stoffverordnung hinsichtlich des sog. Asbest-Anhangs (dazu weiter unten, unter IV.1.2.2. und IV.1.2.3.) durchgesetzt werden konnte¹.

¹ Aus den neunziger Jahren sind zwei Interpellationen anzumerken, die beide von Jean Spielmann eingereicht worden sind. Die eine stammt vom 20. September 1993 betreffend „Asbest und Brustfellkrebs“; inhaltlich interessierten dabei vor allem Asbestquellen, von denen die Öffentlichkeit noch keine Kenntnis hatte, und die Frage, wie viele Todesfälle in Bundesbetrieben möglicherweise durch Asbestvergiftungen verursacht worden sind. Die andere Interpellation ist am 21. September 1994 unter dem Titel „Asbest. Risikoexport“ eingereicht worden; dort ging es um den Verdacht, asbesthaltige Bahn-

2. Rechtliche Entwicklung

Eine detaillierte und umfassende Darstellung der Anstrengungen und rechtlichen Entwicklungen, die darauf abzielten, möglichst sämtliche, den ganzen Lebenszyklus von der Herstellung bis zur Entsorgung von Asbest betreffenden Probleme adäquat zu normieren, würde den Rahmen dieser Erörterung sprengen.

Vor diesem Hintergrund ziehe ich es vor, nachfolgend nur einige zentrale Meilensteine aus den letzten einhundert Jahren zu skizzieren, und zwar in starker Anlehnung an eine bestehende Übersicht der SUVA²:

1939	SUVA anerkennt zum ersten Mal Asbestose als Berufskrankheit
ab 1950	kontinuierliche Anpassung der sog. MAK-Werte („Maximale Arbeitsplatzkonzentrationswerte gesundheitsgefährdender Stoffe“) an neue Erkenntnisse
1953	Aufnahme der Asbestose in die Liste der entschädigungspflichtigen Berufskrankheiten
1975	Ende der Spritzasbest-Isolierung
1988	Meldepflicht bei Sanierungsarbeiten an asbesthaltigen Spritzbelägen
1989	breites, grundsätzliches Asbestverbot (Abgabe, Verwendung, Einfuhr)
1991	Richtlinie „Spritzasbest und andere schwachgebundene asbesthaltige Materialien (SG-Asbest)“ der Eidgenössischen Koordinationskommission für Arbeitssicherheit (EKAS-RI. 6503) ³ ;
1994	Ende der Übergangsfrist für vormals noch zulässige Abgabe und Einfuhr von bestimmten asbesthaltigen Erzeugnisse und Gegenständen ⁴ .

Wagen würden zur Sanierung oder Entsorgung in die Ukraine verbracht. Weiterhin sind zwei Interpellationen vom 16. Dezember 2004 zu erwähnen; die eine ist von Christiane Brunner unter dem Titel „Gerechtigkeit für Asbestopfer“ eingereicht worden, die andere von Teuscher betreffend „Ungenügender Arbeitsschutz“. Schliesslich wurde am 15.06.2005 die Motion Brunner betr. „Asbestprävention“ eingereicht.

² Die Tabelle „Facts and Figures zu Asbest in der Schweiz“ findet sich auf den Seiten 4 und 5 der SUVA-Medienmitteilung, die am 22.02.2002 unter dem Titel „Asbestsanierungen erfordern grösste Vorsicht“ veröffentlicht wurde; siehe www.suva.ch/de/home/portrait/Medien/Medienmitteilungen/asbestsanierungen.htm.

³ Die jüngste Ausgabe dieser in Überarbeitung befindlichen Richtlinie stammt vom Januar 2000. Vgl.

<http://www.witsp1.suva.ch/sap/its/mimes/waswo/99/pdf/06503-d.pdf>.

⁴ Ziff. 31 Abs. 1 Bst. c., e. – g., i. und k Anhang 3.3 StoV.

III. Zuständigkeiten von BAG, BUWAL und SUVA

Die Zuständigkeiten von BAG, BUWAL und SUVA ergeben sich aus zwingenden Rechtsvorschriften. Die betreffenden Erlasse sind entweder Gesetze im formellen Sinne oder im („bloss“) materiellen Sinne, also Verordnungen des Bundesrates.

Das BAG hat u. a. nachstehende Zuständigkeiten. Es

- ist die Fachbehörde für die menschliche Gesundheit (Art. 9 Abs. 1 der Organisationsverordnung für das Eidgenössische Departement des Innern [OV-EDI],
- informiert über den Gesundheitsschutz (Art. 9 Abs. 3 Bst. d OV-EDI),
- beaufsichtigt und koordiniert den Vollzug der Erlasse über das öffentliche Gesundheitswesen, insbesondere in dem Bereich des Umgangs mit Chemikalien und Gegenständen, welche die Gesundheit gefährden können (Art. 9 Abs. 3 Bst. a Ziff. 4 OV-EDI).

Dem BUWAL kommen insbesondere folgende Aufgaben zu. Es

- ist die Fachstelle des Bundes für die Beurteilung von Umweltfragen (nach Artikel 42 Absatz 2 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz - Umweltschutzgesetz [USG] - vom 7. Oktober 1983 [SR 814.01]),
- informiert die Öffentlichkeit sachgerecht über den Umweltschutz und den Stand der Umweltbelastung (Art. 6 Abs. 1 USG),
- berät Private und Behörden (Art. 6 Abs. 2 USG),
- wacht über den Vollzug der Verordnung zur Reduktion von Risiken beim Umgang mit bestimmten besonders gefährlichen Stoffen, Zubereitungen und Gegenständen (Chemikalien-Risikoreduktions-Verordnung, ChemRRV) vom 18. Mai 2005 (SR 814.81) und koordiniert die Vollzugsmassnahmen der Kantone (Art. 38 Abs. 1 und 2 USG) und
- erfüllt die eigens ihm zugewiesenen Vollzugsaufgaben (etwa kann es Ausnahmegewilligungen nach Anhang 1.6 ChemRRV erteilen).

Weitere, eher grundsätzlichere Aufgaben sind dem BUWAL durch Artikel 12 der Organisationsverordnung für das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (OV-UVEK) vom 6. Dezember 1999 (SR 172.217.1) zugewiesen.

Aus dem vielfältigen Aufgabenkreis der SUVA⁵, zu dem insbesondere auch die Durchführung der Unfallversicherung (gem. Art. 58 UVG) in dem durch Art. 66 UVG abgestecktem Tätigkeitsbereich zählt, interessieren im vorliegenden Kontext vor allem diejenigen Verantwortlichkeiten, welche die SUVA in ihrer Broschüre „Daten und Fakten über Asbest“⁶ bereits selbst zusammengefasst hat:

- Aufsicht über die Anwendung der Vorschriften über die Verhütung von Berufskrankheiten (durch Asbest) am Arbeitsplatz, und zwar in allen Betrieben der Schweiz (Art. 50 Abs. 1 der Verordnung über die Verhütung von Unfällen und Berufskrankheiten - Verordnung über die Unfallverhütung [VUV] – vom 19. Dezember 1983 [SR 832.30]),
- Aufsicht über die Anwendung der Vorschriften über die Verhütung von Berufsunfällen in bestimmten Betrieben (Art. 49 Abs. 1 VUV), nämlich solchen, in denen die Aufsicht in der Regel Spezialkenntnisse voraussetzt,
- Entgegennahme von Meldungen über Sanierungsarbeiten (nach der Verordnung über die Meldepflicht von Sanierungsarbeiten an asbesthaltigen Baumaterialien vom 30. März 1988 [SR 832.324.12]),
- Kontrollen am Arbeitsplatz (Art. 61 VUV),
- Definition der MAK-Werte (Rechtsgrundlage für die Richtlinien „Grenzwerte am Arbeitsplatz 2005“, die auch die MAK-Werte beinhalten, ist Art. 50 Abs. 3 VUV),
- Erbringung von Versicherungsleistungen bei Berufskrankheiten durch Asbest (Art. 77 UVG i.V.m. Art. 66 UVG sowie Art. 14 und Anhang 1 der Verordnung vom 20. Dezember 1982 über die Unfallversicherung [UVV; SR 832.202]).

⁵ Die SUVA ist eine öffentlichrechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit und Sitz in Luzern (Art. 61 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Unfallversicherung [UVG] vom 20. März 1981 [SR 832.20] sowie Art. 1 des Reglements über die Organisation der Schweizerischen Unfallversicherungsanstalt [Organisationsreglement SUVA] vom 14. Juni 2002 [SR 832.207]). Sie steht unter der Oberaufsicht des Bundes, die durch den Bundesrat ausgeübt wird (Art. 61 Abs. 3 S. 1 UVG und Art. 76 ATSG [SR 830.1]).

⁶ Vom 24.11.2004.

IV. Materielles Recht

1. Öffentliches Recht

1.1. Völker- und Europarecht

1.1.1. Völkerrecht

Erste Schritte in Richtung einer weltweiten Asbestverbannung ging die Internationale Arbeitsorganisation (IAO) mit dem Übereinkommen Nr. 162 über die Sicherheit bei der Verwendung von Asbest (SR 0.822.726.2), das am 24. Juni 1986 in Genf abgeschlossen worden ist und bisher von 27 Staaten ratifiziert wurde. Die Staaten verpflichten sich durch die Ratifizierung, die Verwendung von Krokydolith-Asbest und Erzeugnissen, die diese Faser enthalten, zu verbieten (Art. 11 Abs. 1). Ebenso verlangt das Übereinkommen das Verbot des Spritzens von Asbest in jeglicher Form (Art. 12 Abs. 1). Andere Anforderungen des Übereinkommens⁷ sind nach Auffassung von Zieschang und Au⁸ nicht sehr streng. Dies zeige sich schon daran, dass auch Staaten wie z.B. Kanada oder die Russische Föderation zu den Unterzeichnern gehörten, in denen bekanntermaßen einige Asbestsorten noch umfangreich abgebaut bzw. in industrielle Produktionsprozesse eingeschleust würden. Dieses Übereinkommen ist für die Schweiz am 16. Juni 1993 in Kraft getreten⁹. Seine Anforderungen sind in der nationalen Rechtsordnung im Wesentlichen abgedeckt durch die Vorgaben:

- des UVG, insbesondere Artikel 82 und 83,
- des Bundesgesetzes über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel (Arbeitsgesetz) vom 13. März 1964 (SR 822.11),
- der VUV, insbesondere deren Artikel 6, 50, 57, 66 und 67,
- von Anhang 1.6 ChemRRV (vormals Anhang 3.3 der Verordnung über umweltgefährdende Stoffe [Stoffverordnung, StoV] vom 9. Juni 1986 [SR 814.013]),
- der Verordnung über die Meldepflicht bei Sanierungsarbeiten an asbesthaltigen Baumaterialien, und
- der am 1. Januar 1991 in Kraft getretenen EKAS-RI. 6503¹⁰.

⁷ Siehe dazu den Bericht vom 15. Juni 1987 über das Übereinkommen Nr. 162 und über die Verfassungsänderung der IAO, angenommen 1986 an der 72. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz, BBl. 1987 II S. 1336 ff.

⁸ Dargelegt in ihrem Vortrag „Die Umsetzung der neuen EU-Richtlinie zum Schutz der Beschäftigten vor Asbest – Erfahrungen in Europa“, gehalten am 29. Oktober 2003 in Düsseldorf bei der Messe für Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit (A+A).

⁹ Nachdem es von der Bundesversammlung am 28. Januar 1992 genehmigt und die Schweizerische Ratifikationsurkunde am 16. Juni 1992 hinterlegt worden ist.

¹⁰ Vgl. Bericht vom 15. Juni 1987 über das Übereinkommen Nr. 162 und über die Verfassungsänderung der IAO, angenommen 1986 an der 72. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz, BBl. 1987 II S. 1336, 1339 ff. sowie Bericht und Botschaft vom 3. Juni 1991 über die 1989 und 1990 an der 76. und der 77. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz angenommenen Übereinkommen und Empfehlungen sowie über drei an früheren Tagungen angenommene Übereinkommen, BBl. 1991 III S. 869, 902 f.

Auch weitere Instrumente der IAO haben einen Bezug zum Gesundheitsschutz des Arbeitnehmers gegenüber Asbest, wenngleich sie sich nicht explizit darauf beziehen. Dabei handelt es sich z.B. um das Übereinkommen Nr. 139 und die Empfehlung Nr. 147 über Berufskrebs - 1974 - sowie um das Übereinkommen Nr. 148 und die Empfehlung Nr. 156 über die Arbeitsumwelt (Luftverunreinigung, Lärm und Vibrationen) - 1977. Diese hier nicht näher zu untersuchenden Texte beziehen sich auf unterschiedliche technische Angelegenheiten, die auch für die Sicherheit bei der Verwendung von Asbest relevant sind¹¹.

Eine weitere völkerrechtliche Massgabe bezüglich Asbest findet sich in dem Übereinkommen über die Umweltverträglichkeitsprüfung im grenzüberschreitenden Rahmen¹². Nach dessen Artikel 2 Absatz 2 in Verbindung mit Anhang 1 Ziffer 5 ist jede (Vertrags-)Partei verpflichtet, für bestimmte Anlagen zur Asbestförderung sowie zur Behandlung und Verarbeitung von Asbest und asbesthaltigen Erzeugnissen ein UVP-Verfahren zu etablieren. Diese völkerrechtliche Vorgabe ist in der Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPV) vom 19. Oktober 1998 (SR 814.011) hinreichend Rechnung getragen worden. Nach deren Anhang Nummer 70.13 sind nämlich sämtliche Betriebe zur Gewinnung und Verarbeitung von Asbest und asbesthaltigen Materialien, und zwar unabhängig den jeweiligen Produktionsmengen, UVP-pflichtig.

Beim ersten Staatentreffen (20. - 24.09.2004 in Genf) zu dem Rotterdamer Übereinkommen über das Verfahren der vorherigen Zustimmung nach Inkennnissetzung für bestimmte gefährliche Chemikalien sowie Pflanzenschutz- und Schädlingsbekämpfungsmittel im internationalen Handel¹³ gelang keine Einigung über die Aufnahme von Chrysotilasbest (Weissasbest, Serpентilasbest) in die Liste der gefährlichen Chemikalien (obwohl der Stoff bekanntermassen als Krebs erregend gilt).¹⁴ Im Inland ist die Verwendung von Chrysotilasbest bereits seit 1989 grundsätzlich verboten.

¹¹ Ausführlicher zu den Anstrengungen (auch des Internationalen Arbeitsamtes), strenge Schutzmassnahmen für Arbeitnehmer, deren Gesundheit durch berufliche Exposition gegenüber Asbeststaub und Asbestfasern gefährdet ist, zu verwirklichen, siehe BBl. 1987 II S. 1336, 1338 f.

¹² Abgeschlossen in Espoo am 25. Februar 1991, von der Bundesversammlung genehmigt am 13. Juni 1996 (AS 2003 4091), Hinterlegung der schweizerischen Ratifikationsurkunde am 16. September 1996 und für die Schweiz am 10. September 1997 in Kraft getreten (SR 0.814.06).

¹³ Abgeschlossen am 10. September 1998, von der Bundesversammlung genehmigt am 26. September 2001 (AS 2004 3463), Hinterlegung der schweizerischen Ratifikationsurkunde am 10. Januar 2002 und für die Schweiz am 24. Februar 2004 in Kraft getreten (SR 0.916.21).

¹⁴ Vgl. EÜropa Info, DNR EU-Rundschreiben 11.04, S. 16. Das Übereinkommen ist in der Schweiz umgesetzt durch die am 1. Januar 2005 in Kraft getretene Verordnung vom 10. November 2004 zum Rotterdamer Übereinkommen über das Verfahren der vorherigen Zustimmung nach Inkennnissetzung für bestimmte Chemikalien im internationalen Handel (PIC-Verordnung, ChemPICV [SR 813.132]).

1.1.2. Europäische Rechtsvorschriften

Europarecht ist für die Schweiz zwar nicht verbindlich, solange sie weder Mitgliedstaat der EU ist noch eine anderweitige völkerrechtliche Verpflichtung gegenüber der EU besteht. Der Blick auf die europarechtlichen Vorgaben bietet sich jedoch schon allein wegen der engen wirtschaftlichen Verpflichtungen mit den Mitgliedstaaten der EU an. Und ausserdem kann auch die rechtsvergleichende Perspektive lohnend sein.

Es besteht eine Vielzahl europäischer Rechtsvorschriften über Asbest, die in den Mitgliedstaaten der EU in nationales Recht umgesetzt sind¹⁵. Mit den Rechtsvorschriften auf europäischer Ebene werden das Verbot der Verwendung von Asbest und insbesondere die Festlegung strenger Normen für den Schutz von Arbeitnehmern im Falle der Exposition angestrebt.

Zu den einschlägigen Arbeitnehmerschutz-Richtlinien gehören:

- die Richtlinie 89/391/EWG des Rates vom 12. Juni 1989 über die Durchführung von Massnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Arbeitnehmer bei der Arbeit¹⁶;
- die Richtlinie 90/394/EWG des Rates vom 28. Juni 1990 über den Schutz der Arbeitnehmer gegen Gefährdung durch Karzinogene bei der Arbeit¹⁷;
- die Richtlinie 83/477/EWG des Rates vom 19. September 1983 über den Schutz der Arbeitnehmer gegen Gefährdung durch Asbest am Arbeitsplatz¹⁸, zuletzt geändert durch die Richtlinie 2003/18/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. März 2003¹⁹.

¹⁵ Zusätzlich gibt es in manchen Mitgliedstaaten eigene gesetzliche Anforderungen, was unproblematisch ist, soweit diese Regelungen europarechtskompatibel sind; dies ist insbesondere dann der Fall, wenn die europarechtlichen Vorschriften die Mitgliedstaaten ausdrücklich ermächtigen, strengere Vorschriften zu erlassen (wie etwa Art. 1 Abs. 3 der Richtlinie 83/477/EWG [siehe Fn. 18]).

¹⁶ ABI. L 183 vom 29.6.1989, S. 1.

¹⁷ ABI. L 196 vom 26.7.1990, S. 1; zuletzt geändert durch die Richtlinie 1999/38/EG, ABI. L 138 vom 1.6.1999, S. 66.

¹⁸ ABI. L 263 vom 24.9.1983, S. 25.

¹⁹ ABI. L 97 vom 15.4.2003, S. 48.

Die neue Richtlinie 2003/18/EG beabsichtigt, die Arbeitnehmer in einem erweiterten Europa in Zukunft dauerhaft vor Krankheiten durch Asbest am Arbeitsplatz zu schützen. Sie zeichnet sich insbesondere durch die folgenden Punkte aus:

- Alle Beschäftigten sollen vor den Gefahren durch Asbest geschützt werden. Ausnahmen für spezielle Branchen oder Wirtschaftszweige, wie beispielsweise für die Luftfahrt, sind nicht vorgesehen.
- Die Schutzbestimmungen konzentrieren sich besonders auf diejenigen Beschäftigten, die auch weiterhin durch Asbestexpositionen am stärksten gefährdet sind, nämlich Arbeitnehmer, die Asbestsanierungsarbeiten durchführen und die bei Arbeiten im Rahmen von Instandhaltungs- und Wartungsarbeiten unvorhergesehen auf Asbest stossen.
- Abbruch- und Sanierungsarbeiten, die mit Asbestexpositionen verbunden sind, dürfen nur von Unternehmen ausgeführt werden, die über die einschlägigen Fachkenntnisse verfügen und diese vorab den zuständigen Behörden nachweisen²⁰.

Die Mitgliedstaaten der EU sind verpflichtet, geeignete Rechts- und Verwaltungsvorschriften zu erlassen, die gewährleisten, dass die Zielsetzungen der neuen Asbestrichtlinie bis zum 15. April 2006 erfüllt werden. Verbunden mit dem Verbot des Inverkehrbringens und Verwendens von Chrysotilasbest ab dem 1. Januar 2005 entsprechend den Vorschriften der Richtlinie 76/769/EWG²¹ können diese Rechtssetzungsaktivitäten der EU als überaus wichtiger Schritt gewertet werden, um den Schutz von Arbeitnehmern gegen die Gefährdung durch Asbest am Arbeitsplatz zu verbessern.

²⁰ Vgl. insbesondere die Erwägungsgründe 1, 5 und 13 der Richtlinie 2003/18/EG.
²¹ Siehe dazu im Haupttext den folgenden Absatz.

Die Richtlinie 76/769/EWG des Rates vom 27. Juli 1976 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten für Beschränkungen des Inverkehrbringens und der Verwendung gewisser gefährlicher Stoffe und Zubereitungen²² betrifft nicht speziell den Arbeitnehmerschutz, sondern generell den Gesundheits- und den Umweltschutz. Von den mittlerweile 39 Richtlinien, welche die Richtlinie 76/769/EWG geändert haben, betreffen Asbest die

- Richtlinie 83/478/EWG des Rates vom 19. September 1983²³,
 - Richtlinie 85/610/EWG des Rates vom 20. Dezember 1985²⁴,
 - Richtlinie 91/659/EWG der Kommission vom 3. Dezember 1991 zur Anpassung des Anhangs I der Richtlinie 76/769/EWG an den technischen Fortschritt²⁵
- und
- Richtlinie 1999/77/EG der Kommission vom 26. Juli 1999 zur sechsten Anpassung von Anhang I der Richtlinie 76/769/EWG an den technischen Fortschritt²⁶.

1.2. Bundesrecht

Auf der Ebene des Bundesrechts treffen insbesondere das Umwelt-, das Chemikalien- sowie das Arbeitsschutz- und das Unfallversicherungsrecht spezifisch asbestrelevante Regelungen. Und auch das Gewässerschutzrecht gilt mit seinen allgemeinen Anforderungen.

1.2.1. Umweltschutzgesetz

Das Bundesgesetz über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz [USG]) vom 7. Oktober 1983 (SR 814.01) enthält hinsichtlich der Asbestproblematik insbesondere stoff- und abfallrechtliche Vorgaben. Diese werden durch verordnungsrechtliche Bestimmungen, auch zur Luftreinhaltung, ergänzt²⁷.

²² ABI. L 262 vom 27.9.1976, S. 201, zuletzt geändert durch die Richtlinie 2004/21/EG der Kommission vom 24. Februar 2004, ABI. L 57 vom 25.2.2004, S. 4.

²³ ABI. L 263, vom 24.9.1983, S. 33 (beschränkt das Inverkehrbringen und die Verwendung von Krokydololith sowie von Erzeugnissen, die diese Faser enthalten, und beinhaltet besondere Vorschriften für die Kennzeichnung asbesthaltiger Erzeugnisse).

²⁴ ABI. L 375 vom 31.12.1985, S. 1 (beschränkt das Inverkehrbringen und die Verwendung von bestimmten Erzeugnissen [Spielzeug, Stoffe und Zubereitungen, die aufgesprüht oder aufgespritzt werden, Fertigerzeugnisse in Pulverform, Raucherartikel, katalytische Heizgeräte und Anstrichstoffe], die die Asbestfasern Chrysotil, Amosit, Anthophyllit, Aktinolith oder Tremolit enthalten).

²⁵ ABI. L 363 vom 31.12.1991, S. 36 (untersagt das Inverkehrbringen und die Verwendung von Krokydololith, Amosit, Anthophyllit Asbest, Aktinolith Asbest und Tremolit Asbest, sowie von Erzeugnissen, denen diese Fasern absichtlich zugesetzt werden; ferner wird das Inverkehrbringen und die Verwendung von bestimmten, 14 Produktgruppen umfassenden, Erzeugnissen, die diese Fasern enthalten, untersagt).

²⁶ ABI. L 207 vom 6.8.1999, S. 18 (verbietet das Inverkehrbringen und die Verwendung von Chrysotil und von Erzeugnissen, denen diese Fasern absichtlich zugesetzt werden).

²⁷ Umweltrechtliche Strafbestimmungen („Nebenstrafrecht“, zum Begriff Kommentar USG, N 6 zu Vorbemerkungen zu Artikel 60 - 62) enthalten die Art. 60 bis 62 USG. Das Schweizerische Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 bildet das „Hauptstrafrecht“ (zum Begriff Kommentar USG, N 2 zu Vorbemerkungen zu Artikel 60 - 62).

1.2.2. Stoffrecht

Nach der Grundsatzbestimmung des Artikel 28 Absatz 1 USG darf mit Stoffen²⁸ nur so umgegangen werden, dass sie, ihre Folgeprodukte oder Abfälle die Umwelt oder mittelbar den Menschen nicht gefährden können. Und Artikel 29 USG schafft dem Bundesrat eine Verordnungsermächtigung, um Vorschriften über Stoffe zu erlassen, die aufgrund ihrer Eigenschaften, Verwendungsart oder Verbrauchsmenge die Umwelt oder mittelbar den Menschen gefährden können.

Die Verordnung über umweltgefährdende Stoffe (Stoffverordnung, StoV) vom 9. Juni 1986 (vormals SR 814.013) stützte sich insbesondere auf Artikel 29 USG und enthielt zum Thema Asbest einen eigenständigen Anhang, nämlich Anhang 3.3, den sog. Asbest-Anhang, der am 1. März 1989 in Kraft trat²⁹ und ein breites Asbestverbot beinhaltete.

1.2.3. Verordnung zur Reduktion von Risiken beim Umgang mit bestimmten besonders gefährlichen Stoffen, Zubereitungen und Gegenständen (ChemRRV)

Im Zuge des sog. Projekts Ausführungsrecht Chemikaliengesetz (PARCHEM) ist insbesondere auch die StoV aufgehoben werden. Deren Anhang 3.3 ist im Wesentlichen durch Anhang 1.6 der am 1. August 2005 in Kraft getretenen ChemRRV ersetzt worden.

Dessen Ziffer 1 definiert in Absatz 1, was überhaupt als Asbest gilt, nämlich Aktinolith, Amosit, Anthophyllit, Chrysotil, Krokydolith sowie Tremolit, und in den Absätzen 2 und 3, was als asbesthaltige Erzeugnisse und Gegenstände gelten.

Das sog. Asbestverbot (nach Ziffer 2 Anhang 1.6 ChemRRV) umfasst heute sowohl - nahezu generell - die Verwendung von Asbest als auch die Abgabe, die Einfuhr und die Ausfuhr asbesthaltiger Zubereitungen und Gegenstände. Nur ausnahmsweise und unter ganz engen Voraussetzungen kann das BUWAL im Einvernehmen mit dem BAG im Einzelfall Ausnahmen von diesen Verboten zulassen (zu den Anforderungen an die Gewährung solcher Ausnahmen siehe Ziffer 3 Anhang 1.6 ChemRRV).

²⁸ Stoffe sind nach Art. 7 Abs. 5 USG chemische Elemente und Verbindungen, die direkt oder indirekt eine biologische Wirkung hervorrufen können. Ihnen gleichgestellt sind Gemische und Gegenstände, die solche Stoffe enthalten.

²⁹ Vgl. II der Verordnung vom 11. Januar 1989 (AS 1989 270).

Für Asbest und asbesthaltige Zubereitungen und Gegenstände bestehen ausserdem, soweit sie rechtmässig in Verkehr gebracht und verwendet werden dürfen, zusätzliche rechtliche Anforderungen, und zwar hinsichtlich der Kennzeichnung und der Gebrauchsanweisung (siehe Ziffern 4 und 5 des Anhangs 1.6 ChemRRV).

1.2.4. Abfallrecht

Zunächst ist wichtig, dass ein allgemeines Mischungsverbot für Abfälle besteht, soweit das Vermischen mit anderen Abfällen oder Zuschlagstoffen in erster Linie dazu dienen würde, den Schadstoffgehalt der Abfälle herabzusetzen, um Vorschriften über die Abgabe, Verwertung oder Ablagerung einzuhalten (Art. 10 der Technischen Verordnung über Abfälle [TVA] vom 10. Dezember 1990 [SR 814.600]).

Ausserdem muss die Person, die Bau- oder Abbrucharbeiten durchführt, auf der Baustelle Abfälle nach den Vorgaben von Artikel 9 Absatz 1 TVA trennen.

Weiterhin ist festzuhalten, dass die Entsorgung von Nicht-Siedlungsabfällen Sache des Inhabers (der Abfälle) ist, der gleichfalls die Kosten dieser Entsorgung zu tragen hat (Art. 31c Abs. 1 und 32 Abs. 1 USG).

Schliesslich müssen Abfälle umweltverträglich entsorgt werden (Art. 30 Abs. 3 USG), sie dürfen ausserhalb von Anlagen nicht verbrannt werden (Art. 30c Abs. 2 USG) und ihre Ablagerung ist nur auf Deponien statthaft (Art. 30e Abs. 1 USG).

Handelt es sich bei den Abfällen nun aber um solche mit freien oder sich freisetzenden Asbestfasern (sog. schwachgebundene asbesthaltige Abfälle), dann gelten diese als Sonderabfall nach der Verordnung über den Verkehr mit Sonderabfällen (VVS; siehe deren Anhang 2, Ziff. 11 in Verbindung mit Ziff. 21 Code 1850) vom 12. November 1986 (SR 814.610), die am 1. Januar 2006 abgelöst werden wird durch die Verordnung über den Verkehr mit Abfällen (VeVA) vom 22. Juni 2005 [AS 2005 4199].

Für Sonderabfälle gelten zusätzliche Massgaben. Diese Anforderungen werden im Folgenden näher beleuchtet.

So ist hervorzuheben, dass bei Bau- und Abbrucharbeiten Sonderabfälle nicht mit den übrigen Abfällen³⁰ vermischt werden dürfen (Art. 9 Abs. 1 TVA).

Ferner benötigt derjenige, der Sonderabfall zur Entsorgung entgegennehmen will, eine Bewilligung des Kantons (Art. 30f Abs. 2 Bst. b USG, Art. 16 VVS). Diese Bewilligung wird erteilt, wenn der Gesuchsteller nachweist, dass er in der Lage ist, die Abfälle umweltverträglich zu entsorgen (Art. 30f Abs. 3 USG, Art. 17 VVS).

Ausserdem muss derjenige, der Asbest-Sonderabfälle in der Schweiz einem Dritten zur Entsorgung übergibt, Begleitscheine verwenden, soweit derjenige, der die Abfälle übergibt, nicht eine Privatperson ist (Art. 6 und Anhang 1 VVS). Die Begleitscheine zu verwenden und darin die entsprechenden Angaben zu liefern, haben auch der Transporteur sowie der Empfänger (Art. 14 und 22 VVS).

Der Abgeber sowie der Empfänger müssen je einen Begleitschein während mindestens 5 Jahren aufbewahren (Anhang 1 Ziff. 44 VVS). Ausserdem muss der Abgeber Verpackungen und Gebinde, in denen Asbest-Sonderabfälle transportiert werden, speziell kennzeichnen, nämlich mit der Aufschrift „Sonderabfälle, Déchets speciaux, Rifiuti speciali“ (Art. 8 Abs. 1 VVS).

Weiterhin hat jeder Empfänger von Sonderabfällen den zuständigen Behörde am Ende eines jeden Quartals die Entgegennahme von Sonderabfällen zu melden (Art. 23 VVS).

Wer Asbest-Sonderabfälle zur Entsorgung ausführen möchte, benötigt eine Bewilligung des BUWAL (Art. 30 f. Abs. 2 Bst. c USG). Beim grenzüberschreitenden Abfall-Verkehr sind nebst den Bestimmungen des USG und der VVS insbesondere aber auch das Basler Übereinkommen vom 22. März 1989 über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung (SR 0.814.05) anwendbar sowie die OECD-Beschlüsse C(92)39/FINAL und (98)202/FINAL über die Kontrolle grenzüberschreitender Verbringung von Abfällen, die zur Verwertung bestimmt sind.

³⁰ Abfälle sind bewegliche Sachen, deren sich der Inhaber entledigt oder deren Entsorgung im öffentlichen Interesse geboten ist (Art. 7 Abs. 6 USG).

Daher muss der der Abgeber den Export vorgängig dem Import- und den Transitstaaten sowie dem BUWAL mit einem internationalen Begleitschein der EU bzw. der OECD notifizieren. Dem BUWAL muss er zudem Unterlagen beilegen, aus denen hervorgeht, dass die Abfälle im Ausland umweltverträglich entsorgt werden und, dass ein entsprechender Entsorgungsvertrag mit der Entsorgungsunternehmung im Ausland besteht. Das BUWAL erteilt seine Bewilligung nur, wenn der Importstaat der grenzüberschreitenden Verbringung zugestimmt hat und die Transitstaaten keine Einwendungen erhoben haben (Art. 6 Basler Übereinkommen, Art. 9 - 12 VVS, Art. 35 VVS). Für den eigentlichen Export sind schliesslich die internationalen Begleitscheine der EU bzw. der OECD verwenden.

1.2.5. Luftreinhalterecht

Die Luftreinhalte-Verordnung (LRV) vom 16. Dezember 1985 (SR 814.318.142.1) nennt Asbest in der Tabelle der krebserzeugenden Stoffe (Anh. 1 Ziff. 83). Es besteht also für Asbest ein Emissionsgrenzwert und da es sich um einen krebserzeugenden Stoff handelt, gilt das Minimierungsgebot (also so weit begrenzen als technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar: kann also weiter gehen als der Emissionsgrenzwert) nach Ziffer 82 von Anhang 1 LRV. Der Emissionsgrenzwert ist ein Vorsorgewert, der für die Begrenzung der Emissionen von stationären Anlagen zur Anwendung gelangt. Stationäre Anlagen können diejenigen Anlagen sein, die in Artikel 2 Absatz 1 LRV genannt sind. Häuser können u. a. solche Bauten und andere ortsfeste Einrichtungen sein (Bst. a von Art. 2 Abs. 1 LRV). Dieser Emissionsgrenzwert kommt jedoch nur zur Anwendung, wenn die Einwirkungen durch den Bau oder Betrieb von Anlagen erzeugt werden (Art. 7 Abs. 1 USG).

Das Immissionsschutzrecht unterscheidet zwischen Emissionen und Immissionen. Emissionen werden über die natürliche Umwelt ausgebreitet und treten am Ort ihres Einwirkens als Immissionen auf. Der Ort der Quelle und der Ort des Einwirkens liegen oft weit auseinander³¹. Wesentlich ist, dass die Emission durch Bau oder Betrieb einer Anlage entsteht, die Emission über die natürliche Umwelt transmittiert wird und als Immission einwirkt.

Geht es um eine Wohnung, stellt sich im Immissionsschutzrecht die Frage, ob es sich um den Bau oder Betrieb einer Anlage handelt. Nach der Praxis wird dies grundsätzlich verneint: wird in einer Wohnung also beispielsweise zuviel Lärm gemacht, kommt nicht das Umweltrecht zur Anwendung, sondern das ZGB. Gleiches dürfte insoweit, obwohl dazu noch keine Rechtsprechung vorliegt, auch für den Umgang mit Asbest gelten.

³¹ Kommentar USG, N 13 zu Art. 7.

Eine Wohnung kann nicht als Anlage im Sinne des USG verstanden werden. Bezogen auf den Innenraum kann daher auch nicht von Immissionen gesprochen werden. Anders verhält es sich, wenn - etwa im Zuge von Umbau-, Erweiterungs- oder Sanierungsmassnahmen - über die Aussenluft Immissionen gegenüber Dritten (z.B. Bewohnern benachbarter Gebäude) auftreten. Dann, aber nur dann, handelt es sich um ein eigentliches Umweltproblem, für welches die luftreinhaltrechtlichen Anforderungen gelten.

1.2.6. Gewässerschutzrecht

Das Gewässerschutzrecht enthält keine ausdrücklich auf Asbest ausgerichteten Anforderungen. Das heisst aber nicht, dass das Gewässerschutzrecht diesbezüglich keine Schutzanliegen verfolgt. Es gelten nämlich in jedem Fall die allgemeinen Vorgaben gemäss der Artikel 3 und 6 des Bundesgesetzes über den Schutz der Gewässer (Gewässerschutzgesetz, GSchG) vom 24. Januar 1991 (SR 814.20). Hiernach ist jedermann verpflichtet, alle nach den Umständen gebotene Sorgfalt anzuwenden, um nachteilige Einwirkungen auf die Gewässer zu vermeiden (Art. 3 GSchG). Ausserdem ist es untersagt, Stoffe, die Gewässer verunreinigen können, mittelbar oder unmittelbar in ein Gewässer einzubringen oder sie versickern zu lassen (Art. 6 Abs. 1 GSchG). Und schliesslich ist es gleichfalls untersagt, solche Stoffe ausserhalb eines Gewässers abzulagern oder auszubringen, sofern dadurch die konkrete Gefahr einer Verunreinigung eines Wassers entsteht (Art. 6 Abs. 2 GSchG)³².

1.2.7. Lebensmittelrecht

Das Bundesgesetz über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände (Lebensmittelgesetz, LMG) vom 9. Oktober 1992 (SR 817.0) bezweckt unter anderem, Konsumentinnen und Konsumenten vor Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen zu schützen, welche die Gesundheit gefährden können. Das Gesetz umfasst das Herstellen, Behandeln, Lagern, Transportieren und Abgeben von Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen (Art. 2 Abs. 1 Bst. a LMG)³³. Als Lebensmittel gilt Wasser, das natürlich belassen oder nach Aufbereitung zum Trinken, zum Kochen, zur Zubereitung von Speisen sowie zur Reinigung von Gegenständen bestimmt ist, die mit Lebensmitteln in Berührung kommen, sog. Trinkwasser (nach Art. 275 der Lebensmittelverordnung [LMV] vom 1. März 1995 [SR 817.02]). Trinkwasser darf (gemäss Art. 275a Abs. 2 Bst. b LMG) die vom EDI für Trinkwasser festgesetzten Toleranz- und Grenzwerte nicht überschreiten.

³² Die gewässerschutzrechtlichen Strafbestimmungen sind in den Art. 70 bis 73 GSchG normiert.

³³ Die Strafbestimmungen des LMG sind in den Art. 47 bis 51 niedergelegt.

Bezüglich Asbest wurden (in der Verordnung des EDI über Fremd- und Inhaltsstoffe in Lebensmitteln [Fremd- und Inhaltsstoffverordnung, FIV] vom 26. Juni 1995 [SR 817.021.23]) jedoch keine expliziten Werte festgelegt. Zurzeit liegen (nach Angaben aus dem BAG) keine toxikologischen Daten vor, welche die Festlegung eines Richtwertes für Asbestfasern im Trinkwasser als Lebensmittel rechtfertigen würden.

1.2.8. Chemikaliengesetz und Chemikalienverordnung

Das Projekt PARCHEM hat auch zur Aufhebung des Bundesgesetzes über den Verkehr mit Giften (Giftgesetz) vom 21. März 1969 (vormals SR 813.0) und der Giftverordnung (GV) vom 19. September 1983 (vormals SR 813.01) geführt.

Seit dem 1. August 2005 gelten stattdessen das Bundesgesetz über den Schutz vor gefährlichen Stoffen und Zubereitungen (Chemikaliengesetz, ChemG) vom 15. Dezember 2000 (SR 813.1) sowie die Verordnung über den Schutz vor gefährlichen Stoffen und Zubereitungen (Chemikalienverordnung, ChemV) vom 18. Mai 2005 (SR 813.11).

Beide Erlasse enthalten keine eigens auf Asbest zugeschnittenen besonderen Vorschriften. Aber selbstredend gelten deren allgemeine Anforderungen (wie z.B. die Pflicht zur Selbstkontrolle nach Art. 5 ChemG und die Sorgfaltspflicht nach Art. 8 ChemG; siehe zu beiden Aspekten auch die Spezifizierungen in der ChemV und ihren Anhängen).

Indes waren Richt- und Grenzwerte für die Innenraumluft, mit Hilfe derer sich unbedenkliche von bedenklichen Asbestkonzentrationen eindeutig unterscheiden liessen, nicht nur nicht im Giftgesetz vorgeschrieben, sondern sind auch nicht im neuen Chemikaliengesetz vorgesehen, so wie es vom Parlament am 15. Dezember 2000 verabschiedet worden ist. Das Parlament hat, nach langen und intensiven Diskussionen, bewusst den so genannten „Wohngiftartikel“ (Art. 20) gestrichen. Dieser Artikel hätte u. a. die Möglichkeit der Festlegung von Richt- resp. Grenzwerten gegeben³⁴.

³⁴ Botschaft zum Chemikaliengesetz: S. 847 resp. Kapitel 2.5.3 (S. 761 - 763).

1.2.9. Arbeitsgesetz (ArG)

Dieses Gesetz befasst sich insbesondere mit dem betrieblichen Gesundheitsschutz (Art. 6 ArG), der Plangenehmigung, die für die Errichtung und Umgestaltung eines industriellen Betriebes erforderlich ist, der Betriebsbewilligung (Art. 7 ArG), der Arbeits- und Ruhezeit (Art. 9 bis 22 ArG) sowie Sonderschutzvorschriften (insbes. für jugendliche Arbeitnehmer sowie schwangere Frauen und stillende Mütter; Art. 29 bis 36a ArG)³⁵.

Als von besonderer Bedeutung ist hier zu erwähnen, dass der Arbeitgeber verpflichtet ist,

- zum Schutz 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 (Art. 6 Abs. 1 Satz 1 ArG),
- insbesondere die betrieblichen Einrichtungen und den Arbeitsablauf so zu gestalten, dass Gesundheitsgefährdungen der Arbeitnehmer vermieden werden (Art. 6 Abs. 2 ArG), und
- die Arbeitnehmer, die den Arbeitgeber diesbezüglich zu unterstützen haben, für den Gesundheitsschutz zur Mitwirkung heranzuziehen (Art. 6 Abs. 3 ArG).

1.2.10. Verordnung 3 zum Arbeitsgesetz

Die Verordnung 3 zum Arbeitsgesetz (Gesundheitsvorsorge, ArGV 3) vom 18. August 1993 (SR 822.113) regelt die Massnahmen, die in den dem Arbeitsgesetz unterstehenden Betrieben für die Gesundheitsvorsorge zu treffen sind.

Sie begründet insbesondere die Pflicht der Arbeitgeber, alle nötigen Massnahmen zu treffen, um den Gesundheitsschutz zu wahren und zu verbessern sowie die physische und psychische Gesundheit der Arbeitnehmer zu gewährleisten (Art. 2 Abs. 1 Satz 1 ArGV 3). Ausdrücklich haben die Arbeitgeber dafür zu sorgen, dass die Gesundheit nicht durch schädliche oder belästigende physikalische, chemische und biologische Einflüsse beeinträchtigt wird (Art. 2 Abs. 1 Bst. b ArGV 3).

³⁵ Die Durchführungsbestimmungen finden sich in den Art. 40 ff. und die Strafbestimmungen in den Art. 59 bis 62 des Arbeitsgesetzes.

In Konkretisierung der arbeitsgesetzlichen Anforderungen ist z.B. ausserdem festgelegt, dass Baumaterialien zu verwenden sind, die nicht zu Gesundheitsbeeinträchtigungen führen (Art. 11 Abs. 2 ArGV 3)), und dass Massnahmen zur Verhinderung von Luftverunreinigungen am Arbeitsplatz zu treffen sind (Absaugen verunreinigter Luft; räumliche Abtrennung der Verunreinigungsquelle; Art. 18 ArGV 3). Können Gesundheitsbeeinträchtigungen durch technische oder organisatorische Massnahmen nicht oder nicht vollständig ausgeschlossen werden, hat der Arbeitgeber den Arbeitnehmern zumutbare und wirksame persönliche Schutzausrüstungen zur Verfügung zu stellen (Art. 27 Abs. 1 ArGV 3).

1.2.11. Bundesgesetz über die Unfallversicherung

Das UVG regelt insbesondere, wer unter die Versicherung fällt (Art. 1a bis 5), den Gegenstand der Versicherung (Art. 6 bis 9), die Versicherungsleistungen (Art. 10 bis 50), das Medizinalrecht und Tarifwesen (Art. 53 bis 57), die Organisation der Unfallversicherung (Art. 58 bis 80) und die Unfallverhütung (Art. 81 bis 88) sowie die Finanzierung (Art. 89 bis 95)³⁶.

Das UVG³⁷ verpflichtet in erster Linie den Arbeitgeber, für den Schutz seiner Arbeitnehmer zu sorgen. Ihm obliegt es nämlich, zur Verhütung von Berufsunfällen³⁸ und Berufskrankheiten³⁹ alle Massnahmen zu treffen, die nach der Erfahrung notwendig, nach dem Stand der Technik anwendbar und den gegebenen Verhältnissen angemessen sind (Art. 82 Abs. 1 UVG). Ausserdem hat er die Arbeitnehmer bei der Verhütung von Berufsunfällen und -krankheiten zur Mitwirkung heranzuziehen (Art. 82 Abs. 2 UVG).

Und die Arbeitnehmer sind ihrerseits verpflichtet, den Arbeitgeber in der Durchführung der Vorschriften über die Verhütung von Berufsunfällen und -krankheiten zu unterstützen. Sie müssen insbesondere persönliche Schutzausrüstungen benutzen und die Sicherheitseinrichtungen richtig gebrauchen (Art. 82 Abs. 3 UVG).

³⁶ Die Unterschiede zwischen dem ArG und dem UVG fasst der Bericht „Arbeitsaufsicht 2003“ des seco (www.seco.admin.ch/imperia/md/content/arbeit/arbeitnehmerschutz/2003_arbeitsaufsicht-bericht_d.pdf) auf Seite 1 wie folgt zusammen:

„Die Regelung des öffentlichrechtlichen Arbeitnehmerschutzes ist auf das Arbeitsgesetz (ArG) und das Unfallversicherungsgesetz (UVG) aufgeteilt. Die beiden Bundesgesetze unterscheiden sich sowohl im Geltungsbereich als auch in der Vollzugsordnung. Im Arbeitsgesetz sind der allgemeine Gesundheitsschutz (ohne Berufskrankheitenprophylaxe), die Plangenehmigung, die Arbeitszeiten und der Sonderschutz von Jugendlichen und von schwangeren und stillenden Frauen geregelt, im Unfallversicherungsgesetz (neben der Unfallversicherung) die Arbeitssicherheit (Berufsunfall- und Berufskrankheitenverhütung). Mit dem Vollzug des Arbeitsgesetzes sind die kantonalen und die eidgenössischen Arbeitsinspektorate betraut, mit dem Vollzug des Unfallversicherungsgesetzes die Schweizerische Unfallversicherungsanstalt (Suva) und die Arbeitsinspektorate.“

³⁷ Dessen Art. 112 und 113 die Strafbestimmungen bilden.

³⁸ Als Berufsunfälle gelten nach Art. 7 UVG Unfälle (Art. 4 ATSG), die dem Versicherten zustossen:

- a. bei Arbeiten, die er auf Anordnung des Arbeitgebers oder in dessen Interesse ausführt;
- b. während der Arbeitspausen sowie vor und nach der Arbeit, wenn er sich befugterweise auf der Arbeitsstätte oder im Bereiche der mit seiner beruflichen Tätigkeit zusammenhängenden Gefahren aufhält.

³⁹ Als Berufskrankheiten gelten Krankheiten, die bei der beruflichen Tätigkeit ausschliesslich oder vorwiegend durch schädigende Stoffe oder bestimmte Arbeiten verursacht worden sind (Art. 9 Abs. 1 Satz 1 UVG; nach Satz 2 von Art. 9 Abs. 1 erstellt der Bundesrat die Liste dieser Stoffe und Arbeiten sowie der arbeitsbedingten Erkrankungen).

Für den Vollzug sind noch zwei Aspekte besonders wichtig. Zum einen hat der Arbeitgeber den Durchführungsorganen Zutritt zu allen Arbeitsplätzen des Betriebs zu gewähren und zu gestatten, dass Feststellungen gemacht und Proben erhoben werden. Und zum anderen können die Durchführungsorgane⁴⁰ erforderlichenfalls bestimmte Massnahmen zur Verhütung von Berufsunfällen und Berufskrankheiten eigens anordnen (Art. 84 Abs. 1 UVG)⁴¹.

1.2.12. Verordnung über die Verhütung von Unfällen und Berufskrankheiten

Nach der VUV haben die Arbeitgeber insbesondere

- zur Wahrung der Arbeitssicherheit alle Anordnungen und Schutzmassnahmen zu treffen, die den Vorschriften über die Arbeitssicherheit sowie den anerkannten sicherheitstechnischen und arbeitsmedizinischen Regeln entsprechen (Art. 3 Abs. 1 VUV),
- u. U.⁴² persönliche Schutzausrüstungen für die Arbeitnehmer zur Verfügung zu stellen (Art. 5 VUV), und
- dafür zu sorgen, dass die Arbeitnehmer über die bei ihren Tätigkeiten auftretenden Gefahren informiert und über Massnahmen zu deren Verhütung angeleitet werden (Art. 6 Abs. 1 VUV).

Ausserdem darf der Arbeitgeber Arbeiten mit besonderen Gefahren nur Arbeitnehmern übertragen, die dafür entsprechend ausgebildet sind (Art. 8 VUV).

Umgekehrt müssen die Arbeitnehmer die Weisungen des Arbeitgebers bezüglich Arbeitssicherheit befolgen und die allgemein anerkannten Sicherheitsregeln befolgen (Art. 11 Abs. 1 VUV).

Weiterhin darf die Zusammensetzung der Luft am Arbeitsplatz den Arbeitnehmer nicht gefährden, andernfalls ist für Lüftung zu sorgen und nötigenfalls müssen weitere technische Massnahmen ergriffen werden (Art. 33 VUV).

Gestützt auf Artikel 50 Absatz 3 VUV kann die SUVA Richtlinien über maximale Arbeitsplatz-Konzentrationen gesundheitsgefährdender Stoffe (MAK-Werte) sowie Grenzwerte für

⁴⁰ Übersichten zur Abgrenzung der Zuständigkeiten von EKAS, SUVA, seco, Eidgenössischen Arbeitsinspektoraten, kantonalen Arbeitsinspektoraten und Fachorganisationen finden sich etwa unter

- www.abzspiez.ch/pdf/sgahandbuch/410_ekas.pdf -

- www.ekas.ch/structures-de.php - 3k -

- www.kigh.lu.ch/gesundheitsschutz_am_arbeitsplatz/vollzugsorganisation.htm - 26k -

- www.sg.ch/home/wirtschaft_neu/arbeit/arbeitnehmerschutz/arbeitssicherheit/vollzugsorgane.html - 33k -

⁴¹ Zur Abgrenzung der Aufgabenkreise von Arbeitgebern, Durchführungsorganen des Arbeitsgesetzes und der SUVA sowie zu den Voraussetzungen für Schadenersatz- und Genugtuungsansprüche nach dem Bundesgesetz über die Verantwortlichkeit des Bundes sowie seiner Behördenmitglieder und Beamten (Verantwortlichkeitsgesetz) vom 14. März 1958 (SR 170.32) siehe auch das Urteil 2A.402/2000 des Bundesgerichts vom 23. August 2001.

⁴² Nämlich dann, wenn Unfall- und Gesundheitsgefahren durch technische oder organisatorische Massnahmen nicht oder nicht vollständig ausgeschlossen werden können.

physikalische Einwirkungen erlassen (dies sind die Richtlinien „Grenzwerte am Arbeitsplatz 2005“⁴³).

Zusätzlich enthält die Verordnung insbesondere Vorgaben über die Durchführungsorgane (Art. 47 bis 51) und schliesslich auch die arbeitsmedizinische Vorsorge (Art. 70 bis 89).

1.2.13. Verordnung über die Unfallversicherung

Die UVV befasst sich mit den versicherten Personen (Art. 1 bis 8), dem Gegenstand der Versicherung (Art. 9 bis 14), den Versicherungsleistungen (Art. 15 bis 67), dem Medizinalrecht und Tarifwesen (Art. 68 bis 71), der Organisation der Versicherer und Ersatzkasse (Art. 72 bis 96), der Aufsicht (Art. 104 bis 107) sowie insbesondere der Finanzierung und Prämien (Art. 108 bis 121).

Hervorzuheben ist, dass nach Artikel 14 UVV die schädigenden Stoffe und arbeitsbedingten Erkrankungen im Sinne von Artikel 9 Absatz 1 UVG in Anhang 1 UVV aufgeführt werden. In Ziffer 1 dieses Anhangs ist Asbeststaub als solch schädigender Stoff ausdrücklich ausgewiesen.

1.2.14. Verordnung über die Meldepflicht von Sanierungsarbeiten an asbesthaltigen Baumaterialien

Diese Verordnung des Eidgenössischen Departements des Innern stützt sich auf Artikel 50 Absatz 2 VUV und verlangt, dass Arbeitgeber bestimmte Arbeiten vor der Ausführung der SUVA melden, nämlich die vollständige oder teilweise Entfernung bestimmter asbesthaltiger Beläge und Platten sowie Abbruch- und Ausbrucharbeiten an Gebäuden und Gebäudeteilen mit bestimmten asbesthaltigen Belägen und Platten (vgl. im Einzelnen Art. 1 der letztgenannten Verordnung).

⁴³ MAK-Wert ist dort definiert als höchstzulässige Durchschnittskonzentration eines gas-, dampf- oder staubförmigen Arbeitsstoffes in der Luft, die nach derzeitiger Kenntnis in der Regel bei Einwirkung während einer Arbeitszeit von 8 Stunden täglich und bis 42 Stunden pro Woche auch über längere Perioden bei der ganz stark überwiegenden Zahl der gesunden, am Arbeitsplatz Beschäftigten die Gesundheit nicht gefährdet. Der Asbest(Staub)-MAK-Wert findet sich in der betr. Richtlinie auf Seite 33 und beträgt 0,01 Asbestfasern/ml (Faser: Länge > 5 µm, Durchmesser < 3µm, Verhältnis Länge : Durchmesser mindestens 3 : 1).

1.2.15. Verfügung des Eidgenössischen Departements des Innern über die technischen Massnahmen zur Verhütung von Berufskrankheiten, die durch chemische Stoffe verursacht werden (SR 832.321.11)

Diese Verfügung datiert vom 26. Dezember 1960 und gilt für alle Betriebe, auf welche die VUV anwendbar ist und in denen Arbeiten mit chemischen Stoffen ausgeführt werden. Sie verpflichtet dazu, Stoffe, welche die Gesundheit gefährden, durch harmlosere zu ersetzen, soweit dies technisch möglich und wirtschaftlich zumutbar ist (Art. 2). Ferner ist durch technische Massnahmen dafür zu sorgen, dass gefährliche Gase, Dämpfe und Staube, welche aus den im Anhang 1 zur UVV genannten Stoffen bestehen (Asbeststaub ist – wie bereits dargelegt - in dem besagten Anhang aufgeführt), erfasst und von den Arbeitsplätzen abgeführt werden; insbesondere ist ein Überschreiten der MAK-Werte zu vermeiden (Art. 3; sog. Kollektivschutz). Lässt sich dieser Kollektivschutz nicht ausreichend bewerkstelligen, sind (nach Art. 4 der Verfügung) zusätzlich persönliche Schutzmittel, z.B. Atemschutzgeräte, zu verwenden.

1.2.16. Richtlinie „Spritzasbest und andere schwachgebundene asbesthaltige Materialien (SG-Asbest)“ (EKAS-RI. 6503)

Diese Richtlinie schreibt insbesondere vor, dass Firmen, die Materialien mit schwach gebundenem Asbest entfernen, über Fachkräfte mit dem notwendigen Fachwissen verfügen müssen (Ziff. 2.1 Satz 1 EKAS-RI. 6503). Weiterhin haben sowohl Sanierungsfirmen als auch Firmen, die Fasermessungen durchführen, dafür zu sorgen, dass die arbeitsmedizinische Vorsorge der Arbeitnehmer, die mit lungengängigen Asbestfasern in Kontakt kommen können, vorgenommen wird (Ziff. 2.5 EKAS-RI. 6503).

Ferner regelt die Richtlinie auch detailliert die zu treffenden Sicherheitsvorkehrungen sowie die Arbeitsabläufe. So wird etwa das Tragen von Atemschutzgeräten, Schutzanzügen, das Abschotten des Sanierungsortes sowie das Aufstellen von Warntafeln postuliert (Ziff. 3.6 Satz 1, 3.3 Satz 2, 3.7, 4.2 Satz 1 und 5.1 Satz 1 EKAS-RI. 6503).

Die Wirkung der EKAS-Richtlinien gibt Artikel 52 a VUV vor, und zwar dahingehend, dass dann, wenn der Arbeitgeber solche Richtlinien befolgt, vermutet wird, dass er diejenigen Vorschriften der Arbeitssicherheit erfüllt, welche durch die Richtlinie konkretisiert werden.

1.2.3. Kantonales Recht

1.2.3.1. Baurecht

Je nach Ausgestaltung kantonaler baurechtlicher Bestimmungen können baupolizeiliche Regelungen hinsichtlich der Asbestproblematik greifen. Beispielsweise dürfen nach Artikel 57 Absatz 1 Satz 2 der Bauverordnung (BauV) des Kantons Bern vom 6. März 1985 Personen und Sachen weder durch den Bauvorgang noch durch den Bestand oder Betrieb von Bauten und Anlagen gefährdet werden. Überdies dürfen Bauten und Anlagen bei sachgerechter Benützung die Gesundheit von Personen und Tieren nicht beeinträchtigen (Art. 62 Abs. 1 BauV). Und schliesslich sind (nach Art. 108 Abs. 2 BauV) die Baupolizeiorgane der Gemeinden und die Regierungsstatthalter verpflichtet, die Befolgung der Bestimmungen der besagten Verordnung zu überwachen und nötigenfalls durchzusetzen (also baupolizeiliche Massnahmen im Sinne der Artikel 45 ff. des Baugesetzes des Kantons Bern vom 9. Juni 1985 zu ergreifen, d.h., insbesondere gegen rechtswidrige Verhältnisse einzuschreiten und den rechtmässigen Zustand wiederherzustellen; entsprechende Regelungen finden sich in den §§ 239 und 341 des Planungs- und Baugesetzes des Kantons Zürich).

1.2.3.2. Polizeirecht

Polizeiliche Massnahmen unterstehen grundsätzlich dem Gesetzmässigkeitsprinzip (Erfordernis des Rechtssatzes und der Gesetzesform). In der Schweiz hat allerdings nicht jeder Kanton ein allgemeines Polizeigesetz. Aber die sog. polizeiliche Generalklausel ermächtigt - auch als ungeschriebener Rechtssatz - die zuständige Behörde, Massnahmen zu treffen, um eine schwere und unmittelbare Gefahr abzuwenden oder eine bereits erfolgte schwere Störung zu beseitigen. Diese Generalklausel kann nur bei zeitlicher Dringlichkeit und nur subsidiär, d.h., nur dann, wenn keine besondere gesetzliche Regelung existiert, angewendet werden⁴⁴.

⁴⁴ Häfelin / Müller, Allgemeines Polizeirecht, 4. Aufl., Rz. 2462 und 2467.

2. Privatrecht

Mietrecht

Eine spezielle ausdrückliche gesetzliche Pflicht, eine asbestbelastete Liegenschaft zu sanieren, besteht nicht. Nach Artikel 256 Absatz 1 OR hat der Vermieter die Mietsache aber in einem zum vorausgesetzten Gebrauch tauglichen Zustand zu übergeben und in demselben zu erhalten. Kommt er dieser Verpflichtung nicht nach, so bleiben dem Mieter nicht nur die in den Artikeln 107 bis 109 OR (Nichterfüllung von Verträgen) vorgezeichneten Möglichkeiten (Rücktritt und Schadenersatz). Überdies kann er auch nach den Artikeln 259a ff. OR vorgehen, also insbesondere Mängel-Beseitigung verlangen oder fristlos kündigen⁴⁵.

⁴⁵ Sonstige vertrags-, delikts- und haftungsrechtliche Konstellationen können sich so vielfältig gestalten, dass sie hier unberücksichtigt bleiben (müssen), um nicht den Rahmen des Referates zu sprengen.

V. Fazit

In der Gesamtschau lässt sich festhalten, dass es zwar kein in sich geschlossenes (im Sinne von in einem einzigen Gesetz geregeltes) Asbestrecht gibt. Aber obwohl die vielen einschlägigen Vorschriften auf zahlreiche Rechtsgebiete verteilt sind, existieren aus rechtlicher Sicht keine eigentlichen Regelungslücken. Der Umgang mit Asbest ist nämlich mittlerweile von der Herstellung als erstem Schritt hin bis zur Entsorgung als letztem Schritt durchnormiert.

Illustrieren lässt sich dies mit folgender (Grob-)Übersicht zum geltenden öffentlichen Recht⁴⁶:

Herstellen	Einfuhr	Abgabe	Verwendung	Entsorgung
Arbeitsschutz- und Unfallverhütungsrecht	Arbeitsschutz- und Unfallverhütungsrecht	Arbeitsschutz- und Unfallverhütungsrecht	Arbeitsschutz- und Unfallverhütungsrecht	Arbeitsschutz- und Unfallverhütungsrecht
Gewässerschutzrecht	Gewässerschutzrecht	Gewässerschutzrecht	Gewässerschutzrecht	Gewässerschutzrecht
Chemikalienrecht ⁴⁷	Chemikalienrecht	Chemikalienrecht	Chemikalienrecht	Chemikalienrecht
Luftreinhalterecht			Luftreinhalterecht	Luftreinhalterecht
			Baurecht	
				Abfallrecht

Ansätze für Verbesserungen können somit aus Sicht der gesetzlichen Rahmenbedingungen eigentlich nur aus zwei Richtungen erwogen werden. Die eine betrifft die rechtspolitische Ebene. Recht ist ein dynamisches Gebilde und nach hier Gesagtem könnte insbesondere eine Verschärfung des einschlägigen Völkerrechts angestrebt werden⁴⁸. Für ein weltweites Asbestverbot traten z.B. auch alle Berichterstatter der aussereuropäischen Staaten

⁴⁶ Zivilrechtliche, insbesondere mietrechtliche Konstellationen bleiben hier, da sie in erster Linie Sache zwischen Privaten sind, ausgeblendet.

⁴⁷ Der Begriff „Chemikalienrecht“ wird hier als Oberbegriff für die gesundheitsschutz- und umweltrechtlichen Anforderungen gemäss ChemG, USG, ChemV sowie ChemRRV verstanden.

⁴⁸ So ist etwa die Durchsetzung eines weltweiten Asbest(herstellung- und -verwendungs)verbotes auch bei der Europäischen Asbestkonferenz (vom 3. bis 6. September) 2003 in Dresden proklamiert worden. Vgl. Seifert, Europäische Asbestkonferenz 2003, in: Gefahrstoffe - Reinhaltung der Luft 63 (2003 Nr. 11/12, S. 493 f. sowie die Dresdner Erklärung zum Schutz der Arbeitnehmer vor Asbest, siehe www.hvbg.de/d/asbest/indexx/html. Auf die Schwäche der fehlenden Richt- und Grenzwerte für die Innenraumluft ist bereits weiter oben (unter IV.1.2.6.) hingewiesen worden. Dass das Chemikaliengesetz um einen sog. „Wohngiftartikel“ erweitert wird, erscheint derzeit indes als unwahrscheinlich.

bei der Europäischen Asbestkonferenz (vom 3. bis 6. September) 2003 in Dresden ein. Die andere Optimierungsmöglichkeit betrifft den Vollzug des Rechts. Selbst wenn keine Vollzugsdefizite in Rede stehen, wird eine effiziente Verwaltung immer nach Verbesserungen streben (was aber angesichts immer knapperer Haushaltsmittel auch zunehmend weniger geleistet werden kann).