

An den Landrat

Glarus, 13. August 2013

Motion Marco Kistler, Niederurnen, "Aufarbeitung der Rolle des Staates im Zusammenhang mit Asbest/Eternit bis 1995"

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

1. Ausgangslage

Am 5. Juni 2013 forderte Marco Kistler mit der Motion „eine unabhängige Fachkommission zur Aufarbeitung der Rolle des Staates im Zusammenhang mit der gesundheitsschädigenden Asbestproduktion in der Eternit Niederurnen bis 1995 ... einzusetzen. Diese Fachkommission, welche Zugang zu allen relevanten Informationen erhalten muss, legt dem Landrat einen entsprechenden Bericht vor. Dieser beinhaltet insbesondere die Rolle von staatlichen Institutionen (Behörden, Stellen, Anstalten, Aufsichtsorgane usw.) aller betroffenen staatlichen Ebenen während der gesamten Zeit der Asbestverarbeitung in der Eternit in Niederurnen.“ (S. Beilage.)

2. Gegenstand

Asbest ist eine Sammelbezeichnung für verschiedene natürliche, faserförmige Silikat-Mineralien. Die Festigkeit, die Hitze- und Säurebeständigkeit, die Dämmungsfähigkeit sowie die gute Verwebbarkeit machten vor allem den Weissasbest zu einem Werkstoff mit breiter Verwendung, beispielsweise im Bauwesen bei der Bedachung, Fassadenverkleidung und im Brandschutz, im Schiffsbau sowie in Fahrzeugen und elektronischen Geräten. Asbest wurde schon im 19. Jahrhundert zu gewerblichen Zwecken verwendet. Die breite industrielle Verwendung begann um 1900.

Bei der Bearbeitung von Asbest werden unter Umständen kleine Fasern freigesetzt, welche durch das Einatmen in die Lunge gelangen. Sie können schon bei geringer Belastung Asbestose auslösen, eine zu Atmungsschwierigkeiten und Reizhusten bis hin zu Lungeninvalidität führende Staublungenkrankheit. Die Fasern erhöhen zudem das Risiko für die Erkrankung an Lungenkrebs und sind der wichtigste Auslöser eines bösartigen Tumors im Brust- oder Bauchfell, wobei zwischen der Einatmung und dem Ausbruch der Krankheit 40 Jahre und mehr vergehen können. Die Entdeckung von Asbestose als Krankheit geht auf das Jahr 1900 zurück. In der Schweiz wurde erstmals 1939 eine Asbestoseerkrankung als

berufsbedingt anerkannt, 1953 wurde die Asbestose in die Liste der gesetzlichen Berufskrankheiten aufgenommen. Ob ein Lungenkrebs oder ein bösartiger Tumor des Brust- oder des Bauchfells als asbestbedingte Berufskrankheit anerkannt wird, hängt vom Nachweis des Zusammenhangs mit einer Asbest-Aussetzung ab; dieser wird beispielsweise dann als erbracht betrachtet, wenn zumindest auch eine leichte Asbestose vorliegt. 1940 wurden erste punktuelle Untersuchungen von dem Asbest ausgesetzten Arbeitnehmern vorgenommen. 1971 wurde in der Schweiz ein Grenzwert für die Asbestbelastung eingeführt, nachdem man zuvor auf Grenzwerte internationaler Organisationen abgestellt hatte. Ab 1995 war die Asbestverwendung in der Schweiz vollständig verboten. Das Verbot war schrittweise ab 1990 (Hochbau) bis 1995 (Rohre) in Kraft getreten.

Besondere öffentliche Aufmerksamkeit erregten einzelne gerichtliche Entscheide in Europa und den USA¹, die straf-, haftungs- und versicherungsrechtliche Aspekte der Asbest-Problematik betrafen. Dazu gehören vor allem die jüngsten Verurteilungen von Verantwortlichen der Eternit AG zu hohen Gefängnisstrafen in Italien; nach Auffassung der dortigen Justiz hatten die Betroffenen den Arbeitnehmerschutz in den italienischen Eternitwerken vernachlässigt. Demgegenüber wurden in der Schweiz Strafuntersuchungen zu ähnlichen Vorwürfen eingestellt, weil allfällige Straftaten nach schweizerischem Recht ohnehin verjährt gewesen wären. Eine solche Verfahrenseinstellung der Glarner Strafuntersuchungsbehörde von 2006 wurde durch das Bundesgericht geschützt. Ebenfalls wegen Verjährung abgewiesen wurde vom Kantonsgericht 2012 die Genugtuungsklage von Angehörigen eines Mannes, der an einem durch Asbest verursachten Tumor gestorben war. Das Glarner Verwaltungsgericht und jüngst das Bundesgericht schützten die Abweisung des Begehrens von Angehörigen eines an asbestbedingtem Bauchfellkrebs verstorbenen Mannes auf rückwirkende Gewährung einer Invalidenrente durch die SUVA; dies weil diese chronische Lungenkrankheit, anders als die rasch zum Tode führende Krebserkrankung, nicht berufsbedingt gewesen sei.

Der Landrat behandelte bisher drei Interpellationen der Grünen Landratsfraktion zum Thema: am 27. April 2005 die Interpellation vom 14. Februar 2005 betreffend asbesthaltige Gebäude, am 29. Juni 2005 jene vom 14. Februar 2005 betreffend Asbestopfer und am 27. Juni 2012 jene vom 24. Februar 2012 betreffend Umgang mit Asbest. Die schriftliche Antwort des Regierungsrates vom 26. April 2005 zur zweitgenannten Interpellation geht auch auf die Frage der Verantwortung ein.

Die grundsätzliche öffentliche Diskussion dreht sich um die Frage, ob Arbeitgeber und Behörden adäquat auf die sich in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts zeigenden Risiken im Umgang mit Asbest reagierten. Kritiker monieren ein zu zögerliches Intervenieren und Informieren seitens der für Arbeitssicherheit und Arbeitnehmerschutz zuständigen staatlichen Stellen sowie eine zu restriktive Anerkennung von Krankheiten als asbestbedingt². Demgegenüber stellt sich etwa die SUVA auf den Standpunkt, sie habe sich in ihrem Zuständigkeitsbereich (Überwachung Arbeitnehmerschutzvorschriften, versicherungsrechtliche Deckung von Berufskrankheiten) immer an den fortschreitenden wissenschaftlichen Erkenntnissen orientiert, und heute setze sie sich auf internationaler Ebene für ein weltweites Asbestverbot ein³. Diesen Standpunkt hat das Generalsekretariat der SUVA durch eine beim Kanton eingereichte Stellungnahme zur Motion zum Ausdruck gebracht⁴.

¹ In den USA sind rund 200'000 Fälle hängig.

² S. z.B. Urs P. Gasche, Asbestopfer: Das lange Sündenregister der SUVA, 15. Februar 2012, <http://www.infosperber.ch/Politik/Asbestopfer-Das-lange-Sundenregister-der-SUVA>.

³ S. z.B. Broschüre SUVA, Asbest – Daten und Fakten, Bestellnummer 2960.d – November 2011.

⁴ Schreiben SUVA-Generalsekretariat an Staatskanzlei vom 19. Juli 2013 (Beilage)

3. Rechtliches

3.1. Vorgaben der Motion

Gemäss Motion soll eine vom Regierungsrat eingesetzte, unabhängige Fachkommission die Rolle der staatlichen Institutionen aller Ebenen im Zusammenhang mit der gesundheitsschädigenden Asbestproduktion in der Eternit Niederurnen aufarbeiten. Die Kommission soll Zugang zu allen relevanten Informationen haben. Sie soll ihren Bericht dem Landrat vorlegen.

3.2. Institutionelles

Gemäss Kantonsverfassung (Art. 84 Abs. 1 KV) kann der Landrat zur Vorbereitung der Verhandlungen, zur Ausübung der Oberaufsicht oder für besondere Untersuchungen Kommissionen bilden. Die Landratsverordnung (LRV) sieht zur Klärung von Vorkommnissen von besonderer Tragweite die Einsetzung von Kommissionen vor⁵. Dabei handelt es sich jedoch um das Instrument der parlamentarischen Untersuchungskommission (PUK)⁶. Die Mitglieder einer PUK werden vom Parlament aus den eigenen Reihen gewählt, was bedeutet, dass Expertenwissen nicht ausschliessliches Wahlkriterium ist. Gemäss KV (Art. 104 Abs. 1) können durch Gesetz, Verordnung oder Beschluss des Regierungsrates Kommissionen eingesetzt werden, die den Regierungsrat oder die Departemente bei der Vorbereitung der Rechtsetzung, der Planung oder in besonderen Fragen beraten. Diese Regelung ermöglichte zwar die Einsetzung einer Fachkommission; eine unmittelbare Berichterstattung eines solchen Gremiums an den Landrat ist aber nicht vorgesehen.

Die Ernennung einer Fachkommission durch den Regierungsrat, welche einen Bericht zuhanden des Landrates erstellt, entspricht somit keinem der in der KV vorgesehen institutionellen Prozesse. Indessen lässt sich die vom Motionär verlangte Aufarbeitung der Asbest-Problematik im Kanton Glarus der Funktion des Landrates als Oberaufsichtsbehörde über Regierung und Verwaltung⁷ zuordnen. In dieser Funktion kann der Landrat, statt der Abklärung durch seine Geschäftsprüfungskommission oder eine PUK, auch den Regierungsrat mit der Erstattung eines Berichtes auf der Grundlage einer unabhängigen Fachabklärung beauftragen. Die Motion liesse sich in der Weise umsetzen, dass die Fachkommission ihre Abklärungen zuhanden des Regierungsrates trifft, der alsdann dem Landrat Bericht erstattet.

Die Unabhängigkeit des einzusetzenden Gremiums wäre soweit nötig durch entsprechende Regelungen zu sichern; zu denken ist an die Wahl der Mitglieder, die Sicherstellung der erforderlichen Finanzmittel und die Ausstattung mit unterstützendem Personal, das seine Leistungen weisungsunabhängig erbringt.

3.3. Zugang zu Informationen

Die Motion verlangt, die Fachkommission müsse „Zugang zu allen relevanten Informationen erhalten“. Diese Forderung steht im Spannungsverhältnis zum Amtsgeheimnis und zum Schutz Privater vor staatlichen Eingriffen.

Gemäss Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (Art. 27 Abs. 1 und 4) unterstehen Regierung und Verwaltung unter Vorbehalt von gesetzlichen Entbindungen und Offenbarungspflichten dem Amtsgeheimnis. Dieses bezieht sich auch auf die Auskunftserteilung gegenüber anderen staatlichen Organen und erstreckt sich im Rahmen der gesetzlichen Schutzvorschriften auf die archivierten Akten⁸. In gleicher Weise gilt es für kommunale

⁵ Art. 51 ff. Landratsverordnung

⁶ S. Bezeichnung fünfter Unterabschnitt vor Art. 51: „Parlamentarische Untersuchungskommission“.

⁷ Art. 91 Bst. c KV

⁸ Art. 11 und 12 Gesetz über das Archivwesen

Behörden⁹. Entbindungen von Amtsgeheimnis und Offenbarungspflichten ergeben sich nebst den Prozessordnungen aus der KV und der LRV. Die KV regelt die allgemeinen Informationsrechte der Landratsmitglieder¹⁰ sowie diejenigen der Mitglieder der ordentlichen Kommissionen¹¹ und der Mitglieder einer PUK¹². Diese werden in der LRV konkretisiert¹³. Umfassende Auskunfts- und Einsichtsrechte gegenüber Regierung und Verwaltung stehen den Mitgliedern einer PUK zu¹⁴.

Soweit sich der verlangte Zugang zu Informationen auch auf Akten Privater beziehen soll, muss in grundrechtlich geschützte Positionen eingegriffen werden, namentlich in den Schutz der Privatsphäre¹⁵ von natürlichen und die Eigentumsgarantie¹⁶ von juristischen Personen. Die verschiedenen Prozessordnungen statuieren die Pflicht zur Herausgabe von Akten zu Beweis Zwecken¹⁷. Für die PUK ist das Recht zur Befragung privater Personen¹⁸ und das Herausverlangen von Beweismitteln¹⁹ vorgesehen. Der in der Motion vorgesehene Zugang der Fachkommission zu allen relevanten Informationen bedürfte der Abstützung durch entsprechende Vorschriften. Diese müssten, wie die erwähnten Informationsrechte von prozessleitenden Behörden sowie einer PUK, auf der Stufe Gesetz erlassen werden, geht es doch um Eingriffe in grundrechtlich geschützte Positionen²⁰ bzw. in das durch Gesetz verankerte Amtsgeheimnis. Beispiel gesetzlicher Verankerung von Informationsrechten eines staatlichen Spezialgremiums kann der Bundesbeschluss betreffend die historische und rechtliche Untersuchung des Schicksals der infolge der nationalsozialistischen Herrschaft in die Schweiz gelangten Vermögenswerte vom 13. Dezember 1996²¹ sein. Der referendumspflichtige Beschluss der Bundesversammlung sah die Durchführung der Untersuchung durch ein vom Bundesrat eingesetztes, unabhängiges Expertengremium vor, das als Bergier-Kommission Bekanntheit erlangte. Der Kommission stand gegenüber einem im Beschluss festgelegten Personenkreis ein Einsichtsrecht in alle der Untersuchung dienlichen Akten zu, welches jeder gesetzlichen und vertraglichen Geheimhaltungspflicht vorging²².

3.4. *Fazit*

Die Vorgaben der Motion bedürften in Bezug auf die organisatorische Einbindung der Fachkommission sowie deren Rechtsstellung gegenüber Kanton, Gemeinden und Privaten der regulatorischen Ausgestaltung. Zumindest die für die Kommission vorgesehenen Informationsrechte erforderten Beschlussfassung durch die Landsgemeinde.

4. **Beurteilung**

Heute können solche Sachverhalte mit einem um ein Vielfaches besseren Wissensstand beurteilt werden, über den die damals in der Verantwortung Stehenden nicht verfügten. Erst durch den wissenschaftlichen Fortschritt wurden und werden schädliche Folgen eines Materials oder einer Technik erkannt, beim Asbest der Zusammenhang von Asbestose und Lungenkrebs relativ spät. Heute gilt dies für die Verwendung von Smartphones und Handys,

⁹ Art. 76 und 77 Gemeindegesetz

¹⁰ Art. 86a Abs. 1 KV

¹¹ Art. 86a Abs. 2 KV

¹² Art. 86a Abs. 3 KV

¹³ Art. 67 ff. LRV

¹⁴ Art. 53 und 69 LRV

¹⁵ Art. 13 der Bundesverfassung (BV)

¹⁶ Art. 26 BV.

¹⁷ S. z.B. Art. 43 f. glarnerisches Verwaltungsrechtspflegegesetz.

¹⁸ Art. 86a Abs. 3 KV

¹⁹ Art. 53 Abs. 1 Bst. a LRV

²⁰ Zu den Anforderungen an die Rechtsgrundlage von Grundrechteingriffen s. Art. 36 Abs. 1 BV.

²¹ Amtliche Sammlung des Bundesrechts AS 1996 III 3487 ff.

²² Art. 5 des genannten Bundesbeschlusses

deren Verwendung als unbedenklich beurteilt wird. Die Rechtsprechung von Bund und Kantonen lehnt denn auch die meisten Beschwerden gegen Mobilfunkantennen ab, sofern die gesetzlichen Grenzwerte für die Abstrahlung eingehalten werden. Was wäre jedoch, wenn Studien in 20, 30 Jahren zu einem anderen Ergebnis kämen? Einige unserer Nachfahren würden wahrscheinlich die gleichen Fragen stellen und die dann in der Verantwortung Stehenden kämen zur gleichen Einschätzung wie bei der Beantwortung dieser Motion, denn auch hier ist der Bund für die Festlegung der Grenzwerte allein zuständig. Gleiche Fragen kann man sich bei anderen neuesten Errungenschaften wie Gentechnik oder Nanotechnologie stellen. Wäre jedes Risiko auszuschliessen, müssten solche Technologien sofort verboten werden, was jedoch Innovation und Fortschritt hemmte, ja verhinderte.

Es ist unbestritten, dass der in früherer Zeit mangelhaft gewährleistete Schutz vor der gesundheitsschädigenden Wirkung des Asbeststaubes grosses menschliches Leid bei den unmittelbaren Opfern und bei deren Angehörigen bewirkte. Der Staat hat die Abfederung der finanziellen Folgen nach Massgabe der Gesetzgebung gewährleistet, dies insbesondere über die Sozialversicherungen. Dem Motionär ist beizupflichten, dass darüber hinaus ein öffentliches Interesse daran besteht, aus Vergangenen die Lehren für die Zukunft zu ziehen. Unter anderem ist zu klären, ob die im Zusammenhang mit der industriellen Verwendung von Asbest für Arbeitssicherheit mitverantwortlichen Behörden Fehler begingen und wie sich solche künftig vermeiden liessen.

Ob die damals zuständigen staatlichen Organe ihr Verhalten genügend abgeklärt hatten oder nicht, mag unterschiedlich beurteilt werden. Fest steht, dass weitere Aufarbeitung sich an den damaligen Gegebenheiten und der damaligen Rechtslage orientieren müsste. Den Schutz der Gesundheit von Fabrikarbeitern legte die Bundesverfassung 1874 in die Kompetenz des Bundes²³. Das Bundesgesetz vom 13. Juni 1911 über die Kranken- und Unfallversicherung (KUVG) verpflichtete die Inhaber der unterstellten Betriebe²⁴, zur Verhütung von Unfällen und Berufskrankheiten alle Schutzmittel einzuführen, die nach der Erfahrung notwendig und nach dem Stand der Technik und den gegebenen Verhältnissen anwendbar waren²⁵. Die Überwachung des Vollzugs dieser Vorschriften oblag der SUVA²⁶. Eine näher ausgeführte Verpflichtung statuierte das Bundesgesetz vom 24. Juni 1914²⁷ über die Arbeit in Fabriken (eidgenössisches Fabrikgesetz); für die diesem Erlass unterstellten Betriebe galt auch das KUVG²⁸. Den Kantonsregierungen kam die Genehmigung von Fabrikanlagen sowie die Bewilligung von Betriebseröffnungen nach Massgabe des eidgenössischen Fabrikgesetzes²⁹ zu. In der Vollzugsregelung wurden die der SUVA zustehenden Befugnisse ausdrücklich vorbehalten.³⁰ Die Verhütung von Berufskrankheiten war und ist somit Hauptobliegenheit der Bundesorgane.³¹ Die Eternit AG wurde 1903 gegründet; 1904 begann in Niederurnen die Produktion von Dachschiefer, Wabenschiefer und Fassadenbekleidung.

²³ S. Art. 34 Abs. 1 BV vom 29. Mai 1874 (a BV).

²⁴ Art. 60 KUVG; dazu gehörten nebst den dem BG vom 23. März 1977 betreffend die Arbeit in den Fabriken unterstellten Betriebe u.a. Unternehmungen, die das Baugewerbe zum Gegenstand hatten.

²⁵ Art. 65 Abs. 1 KUVG; die entsprechende Verpflichtung ist heute im BG über die Unfallversicherung verankert.

²⁶ Art. 65 Abs. 2 KUVG; s. J.L. Duc, in: Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Band II, N. 88 ff. zu Art. 34bis a BV.

²⁷ SR 821.41; damals Art. 5 (BBI 1914 II 568); heute finden sich die meisten Regelungen dieses Gesetzes im eidgenössischen Arbeitsgesetz.

²⁸ Art. 60 Ziff. 2 KUVG

²⁹ Art. 6 des BG betr. die Arbeit in den Fabriken (BBI 1914 III 569)

³⁰ Art. 83 Abs. 4 des BG betr. die Arbeit in den Fabriken (BBI 1914 II 589/90)

³¹ Die SUVA beaufsichtigt die Anwendung der Vorschriften über die Berufskrankheiten in allen Betrieben (Art. 50 Abs. 1 eidg. V über die Verhütung von Unfällen und Berufskrankheiten, SR 832.30). Die Kantone sind zuständig für die Plangenehmigung und die Betriebsbewilligung von industriellen Betrieben (für GL Art. 3 und 4 VV zu den bundesrechtlichen Bestimmungen in den Bereichen Arbeit, Unfallverhütung und Sicherheit von technischen Einrichtungen und Geräten); zudem haben sie Rechtshilfe bei der Vollstreckung von Verfügungen von Bundesorganen zu leisten und in dringlichen Fällen direkt einzuschreiten (Art. 86 BG über die Unfallversicherung).

Als sich die Gesundheitsgefährdung von Asbeststaub zu verfestigen begann, war die Verhütung von Berufskrankheiten Sache der Bundesgesetzgebung, und deren Überwachung lag bei der SUVA. Das Asbestverbot wurde in der eidgenössischen Stoffverordnung verankert; den Kantonen war und ist es untersagt, eigene Vorschriften über Stoffe zu erlassen.³²

Eine Untersuchung der Rolle staatlicher Behörden im Zusammenhang mit der gesundheits-schädigenden Asbestproduktion in der Eternit Niederurnen müsste die Bundesebene, namentlich das Verhalten der SUVA, einbeziehen. Organe des Bundes können aber durch kantonales Recht nicht zur Gewährung von Akteneinsicht oder Erteilung von Auskünften verpflichtet werden. Die Aufarbeitung durch eine kantonale Fachkommission beschränkte sich daher weitgehend auf die bei kantonalen und kommunalen Organen erhältlichen Informationen. Das Recht zu umfassenderer Ausleuchtung bliebe der Kommission somit verwehrt.

Die von der Motion geforderte Einsetzung einer Fachkommission mit weitreichenden, sogar der Beschlussfassung durch die Landsgemeinde bedürfenden Befugnissen erweist sich weder als angemessen noch als zielführend.

5. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, die Motion abzulehnen.

Genehmigen Sie, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Im Namen des Regierungsrates

*Andrea Bettiga, Landammann
Hansjörg Dürst, Ratsschreiber*

Beilagen: Motion, Stellungnahme Generalsekretariat SUVA

³² S. heute Art. 36 in Verbindung mit Art. 41 BG über den Umweltschutz.