

An den Grossen Gemeinderat

Winterthur

Beantwortung der Interpellation betreffend Arbeitssicherheit in den Betrieben und Abteilungen der Stadtverwaltung, eingereicht von Gemeinderätin U. Dolski (CVP)

Am 12. März 2007 reichte Gemeinderätin Ursula Dolski namens der CVP-Fraktion mit 28 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichnern folgende Interpellation ein:

"Technische Anlagen und Geräte sind in den letzten Jahren einerseits einfacher in der Nutzung, andererseits auch anspruchsvoller in der Handhabung geworden. Die Bedienung fordert die Ansprüche an die führungstechnische und operative Sorgfaltspflicht. Sämtliche Betriebe, die in der Schweiz Arbeitnehmende beschäftigen haben zur Verhütung von Unfällen und Berufskrankheiten Spezialisten bei zu ziehen. Ebenso sind Arbeitgeber verpflichtet, die getroffenen Schutzmassnahmen und Schutzeinrichtungen regelmässig zu überprüfen, insbesondere bei betrieblichen Veränderungen. Die Sicherheitsvorkehrungen dienen sowohl dem Schutz von Mitarbeitenden als auch der Passanten oder Benutzer, also der Bevölkerung von Winterthur.

Bei der Durchsicht des Voranschlages 2007 fällt auf, dass im Bereich Stadtgärtnerei für die Einhaltung dieser wichtigen Aufgabe Mittel und Massnahmen aufgeführt sind. So ist im Beschlussteil zu lesen:

"3 Sicherheit -Messung/Bewertung: Umsetzung der Vorschriften, Kontrollen und Massnahmen gemäss Handbuch für den Sicherheitsbeauftragten (Arbeitssicherheit Schweiz) Messgrösse: Anzahl der vermeidbaren Unfälle mit mittel- bis langfristigen Folgen (Ist 2005: 1, Soll 2006: 0, Soll 2007: 0)."

In anderen sicherheitsrelevanten Bereichen und Betrieben wie Stadtbuss, Stadtwerk, Forstbetrieb, Liegenschaftenverwaltung, Tiefbau, Entsorgung, Hochbau, Vermessung, Baupolizei, Stadtpolizei, Betrieb Parkhäuser und Parkplätze, Feuerwehr, Zivilschutz, Umwelt- und Gesundheitsschutz, Materialverwaltung, Schuldienste, Berufsbildung, Sportamt, Jugend- und Familienhilfe, Sozial- und Erwachsenenhilfe, Asylwesen, Prävention und Suchthilfe, Alters- und Pflegeheime, Spitex, Koordinationenstelle für Arbeitsprojekte etc. (Aufzählung nicht abschliessend) fehlen diesbezügliche Angaben ganz oder teilweise.

Im Zusammenhang mit den Sicherheitsvorkehrungen in den Bereichen der Stadtverwaltung wie auch der Haftbarkeit im Schadenfall stellen sich deshalb folgende Fragen:

- 1. Wie werden Sicherheitsbeauftragte in der Stadtverwaltung für ihre wichtige Aufgabe regelmässig aus- und weitergebildet? Werden Fachverantwortung, Gefährdungen und Schutzmassnahmen je nach Arbeitsgebiet aktualisiert und berücksichtigt? Ist der Informationsstand auch bei Personenfluktuation und Neueintritten gewährleistet?*
- 2. Werden die Audits nach der neuen Version der EKAS (Eidgenössische Koordinationskommission für Arbeitssicherheit) Ausgabe Januar 2007, Richtlinie 6508, ausgeführt? Sind alle Abteilungen und Bereiche der Stadtverwaltung in das EKAS-System integriert? Werden Drittfirmen in die Vorgabe der gesetzlichen Richtlinien eingebunden?*
- 3. Ist den Mitarbeitenden der Stadtverwaltung bekannt, welcher Auditor für den jeweiligen Bereich zuständig ist?*
- 4. Werden grundsätzlich Verbesserungen eingeleitet, wenn ein Arbeitsunfall geschehen ist wie z.B. im Bereich des Stadtwerks?*
- 5. Innerhalb welcher Frist haben Korrekturen aus Überprüfungen und Abweichungen aus den Analysen der übergeordneten Sicherheitsbestimmungen im Personen- und Sachschutz zu erfolgen? Findet eine erneute Prüfung statt?*
- 6. Wie werden bei Schadenfällen Entschädigungsansprüche von Betroffenen und Hinterbliebenen gehandhabt?*
- 7. Wie ist die Haftbarkeit der Stadtverwaltung, der Behörden, der Führungskräfte und der Mitarbeitenden in Bezug auf die straf- respektive die zivilrechtlichen Aspekte?"*

Der Stadtrat erteilt folgende Antwort:

Die Gewährleistung von Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz ist dem Stadtrat ein zentrales Anliegen. Er misst deshalb der Umsetzung der Arbeitnehmerschutzgesetzgebung in der Stadtverwaltung eine hohe Bedeutung zu. Ein wichtiges Element zum Schutz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter stellen – neben der Gesundheitsvorsorge gemäss Arbeitsgesetz – die Massnahmen zur Verhütung von Berufsunfällen und Berufskrankheiten dar, die im Unfallversicherungsgesetz vom 20. März 1981 (UVG) und seinen Verordnungen geregelt sind. Die gesetzliche Grundlage für entsprechende Vorkehrungen bildet Art. 82 UVG, welche Bestimmung gleichlautend mit Art. 6 des Arbeitsgesetzes vom 13. März 1964 (ArG) verlangt, dass der Arbeitgeber zur Verhütung von Berufsunfällen und Berufskrankheiten bzw. zum Schutz der Gesundheit der Arbeitnehmer alle Massnahmen trifft, die nach der Erfahrung notwendig, nach dem Stand der Technik anwendbar und den gegebenen Verhältnissen angemessen sind. In der Verordnung über die Verhütung von Unfällen und Berufskrankheiten (VUV) vom 19. Dezember 1983 werden die entsprechenden Vorkehrungen konkretisiert. Die einschlägigen Bestimmungen gelten grundsätzlich für sämtliche Betriebe, die in der Schweiz Arbeitnehmer beschäftigen. Das gilt im Besonderen auch für die Bestimmungen über den Beizug von Arbeitsärzten und anderen Spezialisten der Arbeitssicherheit (vgl. Art. 11a – 11g VUV). Danach müssen die Betriebe Spezialisten beiziehen, wenn dies zum Schutz der Gesundheit der Arbeitnehmer und ihrer Sicherheit erforderlich ist. Laut Art. 11a Abs. 2 VUV erlässt die Eidgenössische Koordinationskommission für die Arbeitssicherheit (EKAS) Richtlinien, welche diese Pflichten der Arbeitgeber konkretisieren. Grundsätzlich kann der Arbeitgeber die Vorschriften über die Verhütung von Berufsunfällen und Berufskrankheiten jederzeit auch anders erfüllen, als dies die Richtlinie der EKAS vorsieht, sofern er belegen kann, dass die Sicherheit der Arbeitnehmer damit gleichermassen gewährleistet ist. Die einschlägige EKAS-Richtlinie Nr. 6508 "über den Beizug von Arbeitsärzten und anderen Spezialisten der Arbeitssicherheit" (im Fachjargon auch ASA-Richtlinie) wurde auf den 1. Januar 1996 eingeführt und per 1. Februar 2007 vollständig überarbeitet. Zentrale Elemente der Neuregelung sind die Gefahrenermittlung, der Nachweis der getroffenen Sicherheitsmassnahmen und der Beizug von Spezialisten der Arbeitssicherheit bei besonderen Gefährdungen. Dieser Beizug ist erforderlich, wenn der Betrieb nicht selbst über das erforderliche Fachwissen verfügt. Die differenzierten Kriterien für die Umsetzungspflicht finden auch auf die verschiedenen Bereiche der öffentlichen Verwaltung Anwendung.

Der Vollzug des ArG und der VUV ist grundsätzlich Sache der Kantone; im Kanton Zürich liegt die Zuständigkeit gemäss kantonaler Verordnung zum ArG beim Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA), wobei die kantonale Volkswirtschaftsdirektion befugt ist, Vollzugsaufgaben den Städten Zürich und Winterthur zu übertragen. Von dieser Möglichkeit macht die Volkswirtschaftsdirektion seit jeher Gebrauch; aktuell sind die übertragenen Vollzugsaufgaben und ihre Entschädigung in einer Leistungsvereinbarung geregelt. Im Frühjahr 1999 hat der Stadtrat auf dieser Grundlage die flächendeckende Umsetzung der EKAS-Richtlinie Nr. 6508 in der Stadtverwaltung in die Wege geleitet. Die Verantwortlichkeit für die Verwirklichung dieses Vorhabens wurde dezentral in den einzelnen Ämtern und Bereichen angesiedelt und mit dem Auftrag verbunden, mit Unterstützung durch das städtische Arbeitsinspektorat (eingegliedert im Bereich Umwelt- und Gesundheitsschutz) die entsprechenden Vorkehrungen zu treffen und die erforderlichen Unterlagen zu erarbeiten. Im Jahr 2003 hat das Arbeitsinspektorat im Rahmen seiner Vollzugstätigkeit bei 77 Ämtern, Betrieben und Abteilungen den aktuellen Umsetzungsstand erhoben. Von den 77¹ kontaktierten Stellen haben bis heute deren 65 die Vorgaben der Richtlinie Nr. 6508 umgesetzt und erfüllt, 6 sind noch mit der Umsetzungsarbeit beschäftigt, und 3 Stellen steht die Umsetzung noch bevor. Zwei der angeschriebenen Adressaten unterstehen der Umsetzungspflicht wegen zu wenig Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern und zu tiefer Berufsunfallprämie nicht.

¹ Zwei Amtsstellen wurden zwischenzeitlich zusammengelegt, so dass gemäss heutiger Organisationsstruktur 76 Amtsstellen relevant sind.

Zu den einzelnen Fragen:

Zur Frage 1:

"Wie werden Sicherheitsbeauftragte in der Stadtverwaltung für ihre wichtige Aufgabe regelmässig aus und weitergebildet? Werden Fachverantwortung, Gefährdungen und Schutzmassnahmen je nach Arbeitsgebiet aktualisiert und berücksichtigt? Ist der Informationsstand auch bei Personenfluktuation und Neueintritten gewährleistet?"

Innerhalb der Stadtverwaltung ist die Zuständigkeit zur Gewährleistung von Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz dezentral in den einzelnen Ämtern und Bereichen angesiedelt. Jede Verwaltungsstelle ist verpflichtet, eine mit den Sicherheitsbelangen beauftragte Person oder – in grossen Betrieben – eine mehrköpfige Arbeitssicherheitskommission zu bestimmen, die für die Umsetzung oder allfällige Aktualisierung von Schutzmassnahmen zuständig ist. Zudem müssen bei der Umsetzung solcher Vorkehrungen die Arbeitnehmenden miteinbezogen werden und haben die Bereichsleitungen bei Bedarf für eine sachgerechte Aus- und Weiterbildung in Arbeits- und Unfallsicherheit zu sorgen. Auf dieser Grundlage wird gewährleistet, dass die Arbeitssicherheit in den vielfältigen, aufgrund ihres Arbeitsgebiets teils völlig unterschiedlich gearteten Verwaltungseinheiten der Stadtverwaltung den jeweiligen betrieblichen Gegebenheiten entsprechend optimal organisiert ist.

Zur Frage 2:

"Werden die Audits nach der neuen Version der EKAS (Eidgenössische Koordinationskommission für Arbeitssicherheit) Ausgabe Januar 2007, Richtlinie 6508, ausgeführt? Sind alle Abteilungen und Bereiche der Stadtverwaltung in das EKAS-System integriert? Werden Drittfirmen in die Vorgabe der gesetzlichen Richtlinien eingebunden?"

In der Stadtverwaltung werden die Audits nach Massgabe der aktuellen EKAS-Richtlinie 6508 durchgeführt, die seit dem 1. Februar 2007 in Kraft ist. Wie erwähnt, basieren die Vollzugsaufgaben und -kompetenzen der Stadt Winterthur in den fraglichen Aufgabenbereichen auf einer Leistungsvereinbarung mit der Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Zürich. Die Steuerung und Koordination des Vollzugs liegt beim AWA, welches den Städten Zürich und Winterthur auch eine eigens dafür eingerichtete Datenbank zur Verfügung stellt. Damit soll kantonsweit eine einheitliche und effiziente Umsetzung des Gesundheitsschutzes und der Arbeitssicherheit gewährleistet werden. Um auch gesamtschweizerisch für eine hohe Qualität des Massnahmenvollzugs zu sorgen, hat das Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) im Jahr 2006 die Arbeitsinspektoren aus allen Kantonen im Rahmen von obligatorischen Kursen aus- und weitergebildet. Auf kantonaler Ebene wird die Aus- und Weiterbildung ebenfalls durch das AWA koordiniert. Nach dem heutigen Informationsstand ist davon auszugehen, dass in der Stadtverwaltung Winterthur sämtliche der EKAS-Richtlinie unterliegenden Verwaltungszweige entsprechend erfasst sind. Unter Umständen ist diese Feststellung aber bereits bald wieder überholt, machen doch die laufend erforderlichen internen Reorganisationen in den meisten Verwaltungsbereichen eine kontinuierliche Neubeurteilung der Umsetzungspflicht erforderlich.

Zur Frage 3:

"Ist den Mitarbeitenden der Stadtverwaltung bekannt, welcher Auditor für den jeweiligen Bereich zuständig ist?"

Die Umsetzung der EKAS-Richtlinie 6508 in den Unternehmen und Betrieben der Stadt Winterthur – einschliesslich der Stadtverwaltung – wird in der Regel entweder durch das städtische Arbeitsinspektorat und/oder die Suva kontrolliert. Die Zuständigkeitsbereiche dieser beiden Vollzugsorgane werden von der EKAS für jedes Jahr neu festgelegt. Wer im konkreten Einzelfall jeweils die Kontrolle vornimmt, wird den betroffenen Unternehmungen grundsätzlich nicht im Voraus mitgeteilt. Das gilt auch für die Stadtverwaltung.

Zur Frage 4:

"Werden grundsätzlich Verbesserungen eingeleitet, wenn ein Arbeitsunfall geschehen ist wie z.B. im Bereich des Stadtwerks? "

Nach jedem Unfallereignis sind die betroffenen Betriebe verpflichtet, eine neue Risikobeurteilung und Gefährdungsermittlung unter Berücksichtigung der festgestellten Unfallursache vorzunehmen. Ergibt sich daraus ein Bedarf nach zusätzlichen Präventivmassnahmen zur Optimierung der Sicherheit, so sind diese unverzüglich zu treffen. Dieser Vollzug wird auch kontrolliert. So hat beispielsweise die Schweizerische Unfallversicherungsanstalt (Suva) im Januar dieses Jahres gemeinsam mit dem städtischen Arbeitsinspektorat bei Stadtwerk eine gross angelegte, eintägige Auditkontrolle in den Bereichen Elektrizität, Gas und Wasser durchgeführt. Gegenstand der Prüfung waren die betriebliche Risikoanalyse im Gefolge des angesprochenen tödlichen Arbeitsunfalls und die daraus abgeleiteten Sicherheitsmassnahmen.

Entsprechende Abklärungen durch die Suva erfolgten in jüngerer Zeit u.a. auch bei Stadtbuss, bei der Koordinationsstelle für Arbeitsprojekte (KAP) sowie beim Betrieb der Abwasserreinigungsanlage. Zudem wurden verschiedene städtische Ämter und Bereiche unter dem gleichen Gesichtswinkel vom Arbeitsinspektorat kontrolliert.

Zur Frage 5:

"Innerhalb welcher Frist haben Korrekturen aus Überprüfungen und Abweichungen aus den Analysen der übergeordneten Sicherheitsbestimmungen im Personen- und Sachschutz zu erfolgen? Findet eine erneute Prüfung statt? "

Was die angesprochenen Vollzugsfristen anbelangt, ist zwischen technischen, organisatorischen und personellen Massnahmen zu unterscheiden: Während für den Vollzug technischer Massnahmen, die meist baulicher Art sind, in der Regel eine Frist von sechs Monaten eingeräumt wird, müssen organisatorische Massnahmen innert maximal drei Monaten umgesetzt werden. Personelle Vorkehrungen schliesslich müssen sofort nach der Feststellung der Unzulänglichkeit getroffen werden. Sobald erfolgt, ist der Massnahmenvollzug gegenüber dem Arbeitsinspektorat Winterthur schriftlich zu bestätigen. Bauliche Massnahmen zur Unfallverhütung werden ausnahmslos einer Nachkontrolle vor Ort unterzogen.

Zu den Fragen 6 und 7:

"Wie werden bei Schadenfällen Entschädigungsansprüche von Betroffenen und Hinterbliebenen gehandhabt?"

"Wie ist die Haftbarkeit der Stadtverwaltung, der Behörden, der Führungskräfte und der Mitarbeitenden in Bezug auf die straf- respektive die zivilrechtlichen Aspekte?"

Die Entschädigungsansprüche städtischer Angestellter und ihrer Angehörigen, die durch einen Berufsunfall Schaden erleiden, finden ihre Grundlage zunächst im Personalrecht der Stadt Winterthur. Ergänzend zu den genannten bundesrechtlichen Vorschriften über die Arbeitssicherheit gebietet insbesondere auch die im Personalrecht verankerte Fürsorgepflicht der Arbeitgeberin, die zum Schutz von Leben und Gesundheit der Mitarbeitenden erforderlichen Massnahmen zu treffen und auf deren Gesundheit gebührend Rücksicht zu nehmen (vgl. § 41 Personalstatut vom 12. April 1999, PST). Dieses Gebot bildet gemeinsam mit der obligatorischen Unfallversicherung die Grundlage für die Leistungen bei Krankheit und Unfall, die in §§ 41 ff. der Vollzugsverordnung zum Personalstatut vom 9. Juni 1999 (VVO) geregelt sind. Ergänzend zur obligatorischen Unfallversicherung sieht das Personalrecht eine Lohnfortzahlung bis zu einem Jahr vor. Diese wird bis und mit dem 8. Dienstjahr, abhängig von der Dienstdauer, nach drei, sechs oder neun Monaten auf 80% reduziert und ab dem 9. Dienstjahr vollumfänglich ausgerichtet. Bei Invalidität oder Todesfall kommen die Leistungen

der städtischen Pensionskasse gemäss deren Statuten zum Tragen; im letzteren Fall sieht das Personalrecht zugunsten der rentenberechtigten Hinterbliebenen zudem eine Lohnfortzahlung für weitere drei Monate vor (§ 46 VVO). Eine Rechtsgrundlage für besondere Leistungen bei Betriebsunfall enthält § 44 VVO: Sofern sich die versicherungsmässige Deckung der Heilungskosten oder die Leistungen bei Invalidität als unzureichend erweisen, kann der Stadtrat aus dem städtischen Versicherungsfonds angemessene Zuschüsse gewähren. Bezüglich Sachschäden kennt das Personalrecht lediglich eine Regelung für Schäden an Privatfahrzeugen bei Benützung für Dienstreisen.

Die Schadenersatzpflicht der Stadt gegenüber Mitarbeitenden kann sich unter Umständen aber auch aus dem kantonalen Gesetz über die Haftung des Staates und der Gemeinden sowie ihrer Behörden und Beamten (Haftungsgesetz) vom 14. September 1969 (LS 170.1) ergeben: Laut § 6 Abs. 1 dieses Gesetzes haftet das Gemeinwesen für Schäden, die ein Beamter in Ausübung hoheitlicher Verrichtungen einem Dritten widerrechtlich zufügt. Dieser Tatbestand kann etwa auch erfüllt sein, wenn Schädigungen städtischer Angestellten durch Betriebsunfälle oder Berufskrankheiten bedingt sind, welche ihre Ursache in einem unsorgfältigen Verhalten (beispielsweise fahrlässige Nichtbeachtung von Vorschriften über die Arbeitssicherheit) anderer städtischer Mitarbeitenden haben. In solchen Fällen haftet das Gemeinwesen; dem Geschädigten steht kein direkter Anspruch gegenüber dem fehlbaren Mitarbeitenden zu. Sofern die Schädigung auf vorsätzliches oder grobfahrlässiges Verhalten zurückzuführen ist, verfügt die Stadt jedoch über ein Rückgriffsrecht gegenüber dem verantwortlichen Mitarbeitenden. Erfolgt die Sorgfaltspflichtverletzung in einem Bereich, in dem die Stadt nicht hoheitlich, sondern so genannt "gewerblich" tätig ist, so gelangen nicht mehr öffentlich-rechtliche Regelungen, sondern die zivilrechtlichen Haftpflichtbestimmungen gemäss Obligationenrecht vom 30. März 1911 (OR) zur Anwendung (vgl. Art. 61 Abs. 2 OR), wobei in solchen Fällen normalerweise die Haftung als Geschäftsherr (Art. 55 OR) im Vordergrund steht. Gelten die obligationenrechtlichen Vorschriften, stehen den geschädigten Angestellten auch direkte Haftungsansprüche gegenüber fehlbaren Mitangestellten zu. Allerdings wird in Lehre und Rechtsprechung der Begriff des hoheitlichen Verwaltungshandelns weit ausgelegt, weshalb eine zivilrechtliche Haftpflicht der Stadt Winterthur bei Schadenfällen die Ausnahme bildet.

Ereignet sich in der Verwaltung oder in einem Privatunternehmen ein Betriebsunfall mit Körper- und/oder Sachschaden, stellt sich neben der Frage der Entschädigungspflicht selbstverständlich immer auch jene der strafrechtlichen Verantwortung jenes Mitarbeitenden, welcher den Schaden verursacht hat. Das Verfahren zur Abklärung der strafrechtlichen Relevanz verläuft dabei grundsätzlich immer nach den gleichen Regeln, unbekümmert darum, ob die allenfalls fehlbare Person im fraglichen Zeitpunkt in der öffentlichen Verwaltung oder in einem Privatunternehmen beschäftigt gewesen ist.

Die Berichterstattung im Grossen Gemeinderat ist dem Vorsteher des Departements Sicherheit und Umwelt übertragen.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

E. Wohlwend

Der Stadtschreiber:

A. Frauenfelder