

Zürich, den
29. Februar 2012

DER STADTRAT VON ZÜRICH

an den Gemeinderat

Sehr geehrter Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

Am 30. November 2011 reichten die Gemeinderätinnen Dr. Esther Straub und Kathrin Wüthrich (SP) folgende Motion, GR Nr. 2011/442, ein:

Der Stadtrat wird beauftragt, dem Gemeinderat eine kreditschaffende Weisung zu unterbreiten zur Errichtung eines Entschädigungsfonds für Asbestopfer, die aufgrund ihres Dienstes bei der Stadt erkrankt oder gestorben sind. Aus dem Fonds werden angemessene Schadenersatzzahlungen (Abgeltung von Pflegeschäden und Versorgerschäden sowie Genugtuungszahlungen) an die Opfer bzw. ihre Angehörigen ausgerichtet. Es soll ausfindig gemacht werden, wer in städtischen Betrieben mit Asbest gearbeitet hat. Die betroffenen Mitarbeitenden sind über ihr Krankheitsrisiko zu informieren.

Begründung:

Wie der Antwort des Stadtrats auf die dringliche schriftliche Anfrage 2011/339 zu entnehmen ist, waren bei der SUVA Ende September 2011 acht Fälle von Berufskrankheit mit Ursache Asbest registriert, davon vier Todesfälle. Die Stadt scheint jedoch nur über einen Fall konkret im Bild zu sein. Die Zahl von Asbestopfern nimmt in der Schweiz von Jahr zu Jahr zu und geht voraussichtlich erst ab 2020 zurück. Es muss leider davon ausgegangen werden, dass weitere (ehemalige) Mitarbeitende der Stadt von einer Berufskrankheit mit Ursache Asbest betroffen sein werden.

Wie der Stadtrat in seiner Antwort festhält, decken die beiden Unfallversicherungen (SUVA und UVZ) zwar im Wesentlichen die Heilungskosten, Taggeldleistungen, ÜbergangsentSchädigungen, Renten und teilweise auch IntegritätsentSchädigungen, doch sind aufgrund der zehnjährigen Verjährungsfrist keine Schadenersatzzahlungen auszurichten. Der Entschädigungsfonds der Stadt soll diese Lücken beim Pflegeschaden und beim eventuellen Versorgerschaden schliessen und angemessene Genugtuungszahlungen ausrichten.

Die Verjährungsfrist von zehn Jahren ist in Bezug auf Asbesterkrankungen unsinnig, da diese Erkrankungen erst zehn bis vierzig Jahre nach dem Kontakt mit Asbest auftreten. Obwohl die tumorerezeugende Wirkung von Asbest bereits in den sechziger Jahren belegt wurde und 1972 definitiv feststand, wurden Produktion und Verarbeitung von Asbest in der Schweiz erst 1990 verboten. Auch wenn die Stadt haftpflichtrechtlich nicht belangt werden kann, steht sie gegenüber ihren Mitarbeitenden, die an einem städtischen Arbeitsplatz mit Asbest in Kontakt kamen, in einer moralischen Pflicht. Die tragischen Schicksale der Opfer und ihrer Angehörigen müssen ernst genommen werden und bedürfen eines deutlichen Zeichens seitens der Stadt. Dazu ist der Entschädigungsfonds das richtige Mittel.

Aufklärungsarbeit gegenüber den Betroffenen ist zudem dringend nötig, denn ohne eine offensive Informationspolitik der Stadt werden viele (ehemalige) Mitarbeitende gar nicht erfahren, dass sie aufgrund ihrer Arbeit bei der Stadt das Risiko tragen, an Lungenkrebs oder einem Pleuramesotheliom zu erkranken, und können nicht entsprechend vorsorgen.

1. Einleitung

Nach Art. 90 der Geschäftsordnung des Gemeinderates (GeschO GR) sind Motionen selbständige Anträge, die den Stadtrat verpflichten, den Entwurf für den Erlass, für die Änderung oder für die Aufhebung eines Beschlusses vorzulegen, der in die Zuständigkeit der Gemeinde oder des Gemeinderates fällt. Lehnt der Stadtrat die Entgegennahme einer Motion ab oder beantragt er die Umwandlung in ein Postulat, hat er dies einen Monat nach erfolgter Dringlicherklärung zu begründen (Art. 91 Abs. 2 GeschO GR). Die Motion ist am 11. Dezember 2011 als dringlich erklärt worden. Aufgrund der Ratsferien wird die Frist bis zum

14. März 2012 verlängert (Art. 4 GeschO GR).

Der Stadtrat lehnt aus nachstehenden Gründen ab, die Motion entgegenzunehmen:

2. Anliegen der Motion

Die Motion beauftragt den Stadtrat, einen Entschädigungsfonds für städtische Mitarbeitende zu errichten, die während ihrer Tätigkeit für die Stadt mit Asbest in Berührung gekommen sind und als Folge davon erkrankt sind. Die Motionäre gehen davon aus, dass die Stadt aufgrund einer zehnjährigen Verjährungsfrist haftpflichtrechtlich nicht belangt werden könne.

Zudem verlangt die Motion, dass die Stadt ausfindig macht, wer in den städtischen Betrieben mit Asbest gearbeitet hat, um betroffene ehemalige und gegenwärtige Mitarbeitende über ihr Krankheitsrisiko zu informieren.

Der Stadtrat ist sich bewusst, dass eine Erkrankung und gar ein Todesfall infolge Asbestexposition für die Betroffenen und deren Angehörigen ein tragischer Schicksalsschlag ist. Der von der Motion vorgeschlagene Weg mit einem Entschädigungsfonds ist allerdings aus nachgenannten Gründen nicht zweckmässig.

3. Gründe für die Ablehnung der Motion

Die besondere Herausforderung im Umgang mit Asbesterkrankungen liegt darin, dass die Zeitspanne zwischen der Asbestbelastung und dem Eintreten der Erkrankung (so genannte Latenzzeit) sehr gross ist. In der Regel verstreichen 10 bis 45 Jahre. Oft sind die Betroffenen bei Ausbruch der Krankheit nicht mehr bei der Stadt angestellt und wenden sich nicht an ihren ehemaligen Anstellungsbetrieb, sondern treten direkt mit der Unfallversicherung in Kontakt. Die Unfallversicherungen melden diese Mitarbeitenden aus Datenschutzgründen nicht der Stadt weiter. Dies ist der Grund, weswegen die Stadt über die einzelnen Fälle von Erkrankungen nicht immer informiert war und in jenen Fällen auch nicht direkt mit den Betroffenen oder deren Angehörigen in Kontakt treten konnte.

Bislang sind auch keine Forderungen gegenüber der Stadt auf Leistungen aus öffentlich-rechtlicher Haftpflicht gestellt worden. Die geforderte Errichtung eines Entschädigungsfonds wird in der Motion damit begründet, dass die Stadt haftpflichtrechtlich nicht belangt werden könne, da die Verjährungsfrist von zehn Jahren aufgrund der langen Latenzzeit bei Asbesterkrankungen zu kurz sei. Dabei wird verkannt, dass die Stadt bzw. ihr Personal nicht nach den Regelungen des Bundesprivatrechts (Art. 41ff. des Obligationenrechts [OR]) haftet. Art. 61 Abs.1 OR räumt dem Bund und den Kantonen die fakultative Kompetenz ein, die Haftung für amtliche Staatstätigkeiten in einem öffentlich-rechtlichen Haftungsgesetz zu regeln. Nur bei Schäden infolge privatrechtlicher und gewerblicher Verrichtungen von öffentlichen Angestellten bestimmt sich die Haftung nach den privatrechtlichen Bestimmungen. Der Kanton Zürich hat von der Möglichkeit gemäss Art. 61 Abs. 1 OR Gebrauch gemacht und ein eigenes Haftungsgesetz erlassen. Dieses ist auch für die Stadt Zürich und ihre Angestellten anwendbar. Gemäss § 6 Abs. 1 des Gesetzes über die Haftung des Staates und der Gemeinden sowie ihrer Behörden und Beamten (Haftungsgesetz, in der Fassung vom 11. Februar 2008) haftet die Stadt Zürich für Schäden, die ein Angestellter in Ausübung seiner dienstlichen Tätigkeit einem Dritten widerrechtlich zufügt. Dem Geschädigten steht also kein Anspruch gegenüber dem städtischen Angestellten zu, der Staat tritt an dessen Stelle ein. Das Haftungsgesetz vereinfacht die Geltendmachung eines Schadens, indem es eine Kausalhaftung vorsieht. Der Geschädigte ist davon befreit, dem Angestellten ein Verschulden – vorliegend im Zusammenhang mit Asbest wohl eine Unterlassung der Fürsorgepflichten – nachzuweisen. Zudem besteht die Problematik, welcher Geschädigte im Bundesprivatrecht gegenüberstehen, dass nämlich die Forderung bereits verjährt ist, wenn sie Kenntnis vom Schaden haben, bei der Haftung nach Haftungsgesetz nicht. Die Frist beginnt hier erst mit Kenntnis des Schadens zu laufen. Der Geschädigte muss seine Forderung innert zweier Jahre seit Kenntnis der haftungsbegründenden Tatsachen geltend machen und bei Ablehnung dieser Forderung durch

die zuständige Behörde innert 12 Monaten Klage einleiten, andernfalls verwirkt der Anspruch (§ 24 Haftungsgesetz). Haftungsbegründende Tatsachen sind insbesondere der Schaden sowie die Umstände von dessen Verursachung (Jaag, Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Zürich, Rz. 3146, 3. Auflage 2005).

Die finanziellen Auswirkungen einer Erkrankung werden in erster Linie über andere Gefässe getragen. Asbesterkrankungen wie Asbestose, Lungenkrebs oder Pleuramesotheliom sind als entschädigungspflichtige Berufskrankheiten anerkannt. Den weitaus grössten Teil der im Zusammenhang mit Berufskrankheiten anfallenden Kosten (Behandlungskosten, Renten, usw.) tragen die Sozialversicherungen, deren Prämien hälftig vom Arbeitgeber bezahlt werden. Auch gegenüber den primär leistungspflichtigen Unfallversicherungen besteht die in der Motion angesprochene Verjährungsproblematik nicht. Eine Leistungspflicht der Unfallversicherung besteht auch dann, wenn in diesem Zeitpunkt eine Unterstellung unter die obligatorische Unfallversicherung nicht mehr besteht, da der Leistungsanspruch nicht verjährt (Kieser, ATSG-Kommentar, zu Artikel 4 Rz. 78, 2. Auflage 2009).

Aufgrund dieser Rechtslage gibt es keinen Grund, neben den bestehenden Versicherungen und Haftungsregelungen einen zusätzlichen Fonds zu eröffnen. Es ist unter dem Aspekt der rechtsgleichen Behandlung zudem nicht opportun, allein für Mitarbeitende, welche an einer Asbesterkrankung leiden, einen Fonds zu errichten und nicht auch für solche, welche an anderen Berufskrankheiten leiden. Haushaltsrechtlich ist die Ausscheidung von allgemeinen Mitteln in so genannte Fonds verpönt, ganz abgesehen davon, dass nicht abzuschätzen wäre, in welcher Höhe die Stadt eine Leistungspflicht treffen würde. Die Einrichtung eines solchen Fonds erübrigt sich wie aufgezeigt aber auch deshalb, weil primär die Kosten durch die Berufsunfallversicherung gedeckt werden und gerichtlich festgestellte Haftpflichtleistungen der Stadt aus allgemeinen Mitteln zu decken sind. Die Ausrichtung von «freiwilligen» Leistungen aus moralischen Gründen kommt mangels Rechtstitel hingegen nicht in Betracht.

Die Motion verlangt sodann, dass Mitarbeitende, welche in städtischen Betrieben mit Asbest gearbeitet hatten, ausfindig gemacht und über ihr Krankheitsrisiko informiert werden. In der Stadt Zürich wurde in einigen Betrieben in der Zeitspanne zwischen 1930 und 1990 mit Asbest gearbeitet (siehe Antwort 1 des Stadtrates auf die dringliche schriftliche Anfrage Nr. 2011/339, StRB Nr. 1373 vom 9. November 2011). Um die Information aller Mitarbeitenden, welche mit Asbest gearbeitet hatten, zu gewährleisten, müssten demnach Mitarbeiterdaten bis in die 1930er-Jahre zurück recherchiert werden. Die Stadt ist jedoch als Arbeitgeberin nicht befugt, Mitarbeiterdaten über 10 Jahre nach deren Austritt aufzubewahren (§ 5 Abs. 2 Gesetz über die Information und den Datenschutz, IDG). Eine längere Aufbewahrungsdauer ist nur bei anonymisierten Daten möglich. Der Stadt ist es folglich nicht möglich, die verlangten Mitarbeitenden ausfindig zu machen. Angesichts der erhöhten Medienpräsenz zum Thema Asbest kann davon ausgegangen werden, dass allfällige betroffene ehemalige Mitarbeitende der Stadtverwaltung im Falle von Beschwerden oder Erkrankung selbst auf eine mögliche Gesundheitsgefährdung am früheren Arbeitsplatz aufmerksam werden und diese bei der ärztlichen Konsultation anmelden. Dazu kommt, dass auch Mitarbeitende von Firmen, welche im Auftrag der Stadt Arbeiten mit Asbestbelastung ausgeführt haben, betroffen sein können. Auch hier hat die Stadt jedoch keinen Zugang zu den betreffenden Daten.

Mit vorzüglicher Hochachtung
Im Namen des Stadtrates
die Stadtpräsidentin
Corine Mauch
der Stadtschreiber
Ralph Kühne