

Weisung des Stadtrats von Zürich an den Gemeinderat

vom 26. März 2014

Dringliche Motion von Dr. Esther Straub und Kathrin Wüthrich betreffend Errichtung eines Entschädigungsfonds für Asbestopfer, Ablehnung

Am 30. November 2011 reichten Gemeinderätinnen Dr. Esther Straub und Kathrin Wüthrich (SP) folgende Dringliche 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, Taggelderleistungen, Übergangentschädigungen, 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 tumorerzeugende 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. Ausgangslage

Nach Prüfung der Motion hat der Stadtrat am 29. Februar 2012 (STRB Nr. 230/2012) die Entgegennahme der Motion abgelehnt. Der Gemeinderat hat den Antrag des Stadtrats auf Abschreibung der Motion abgelehnt und ihm mit Beschluss vom 11. April 2012 eine Frist von 24 Monaten zur Umsetzung der Motion eingeräumt.

Das Schicksal von Arbeitnehmenden, die aufgrund ihrer beruflichen Tätigkeit eine Asbestkrankheit erleiden, ist tragisch, und es ist dem Stadtrat ein grosses Anliegen, dass im städtischen Dienst erkrankte Mitarbeitende finanziell unterstützt werden. Die Motion ist in der überwiesenen Form jedoch nicht erfüllbar, weil mit der Umsetzung übergeordnetes Recht verletzt würde.

2. Unzulässigkeit der Fondsbildung

Gemäss § 127 des kantonalen Gemeindegesetzes (GG, AS 131.1) ist die Errichtung und Äufnung von Fonds nur zulässig, wenn sie durch übergeordnetes Recht vorgeschrieben

sind. Das haushaltsrechtliche Zweckbindungs- und Transparenzgebot verbietet die Reservebildung in Form von Fonds; an deren Stelle tritt das Eigenkapital als allgemeine, nicht zweckgebundene Reserve (vgl. Thalmann, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, Ziff. 1 bis 3 zu § 127). Mit Blick auf das neue Gemeindegesetz, das frühestens per 1. Januar 2017 in Kraft treten wird, muss damit gerechnet werden, dass die Regelung tendenziell noch restriktiver sein wird (vgl. §§ 88 ff. Entwurf neues Gemeindegesetz, Antrag des Regierungsrats vom 20. März 2013 an den Kantonsrat). Die Errichtung eines Fonds für Asbestopfer ist deshalb bereits aufgrund des übergeordneten Rechts unzulässig.

Der Stadtrat ist zudem aus den nachfolgenden Gründen der Ansicht, dass auch eine andere Spezialregelung für Asbestopfer nicht zielführend ist:

3. Bestehende Anspruchsgrundlagen

Wie in STRB Nr. 1373 vom 9. November 2011 zur Beantwortung der schriftlichen Anfrage (GR Nr. 2011/339) sowie in STRB Nr. 230 vom 29. Februar 2012 ausgeführt, bestehen ausreichende Anspruchsgrundlagen, um bei einer Erkrankung die medizinischen und pflegerischen Kosten sowie Genugtuungsansprüche gegenüber der Stadt Zürich als Arbeitgeberin einzufordern. Wenn Mitarbeitende sich bei der Stadt oder einer ihrer Unfallversicherer melden, weil sie aufgrund ihrer Tätigkeit für die Stadt einen Schaden vermuten oder erlitten haben, übernimmt die Stadt selbstverständlich ihre Verantwortung:

- Mitarbeitende, die aufgrund ihrer beruflichen Tätigkeit gesundheitliche Bedenken haben, sollen und können sich zu arbeitsmedizinischen Untersuchungen und Beratungen anmelden (Art. 183 der Ausführungsbestimmungen zum Personalrecht der Stadt Zürich). Diese Untersuchungen werden von der Stadt bezahlt. Heute ist belegt, dass in den ersten 15 Jahren nach Expositionsbeginn kaum mit asbestbedingten Lungenkrankheiten oder bösartigen Tumoren zu rechnen ist. Für aktuell exponierte Mitarbeitende empfiehlt die SUVA dennoch eine Vorsorgeuntersuchung (Factsheet Asbestbedingte Berufskrankheiten der SUVA, S. 17, Version vom März 2013).
- Bei Verdachtsfällen auf eine Asbesterkkrankung werden Mitarbeitende vom Personaldienst bei der Unfallversicherung gemeldet, oder sie melden sich selber, damit sie und ihre Angehörigen Leistungen gemäss Unfallversicherungsgesetz erhalten. Auch asbestbedingte Berufskrankheiten, die oft erst lange nach der beruflichen Exposition diagnostiziert werden, sind von der Unfallversicherung abgedeckt. Die Leistungspflicht liegt bei jener Unfallversicherung, bei der Angestellte versichert waren, als sie zuletzt durch die schädigenden Stoffe während der beruflichen Tätigkeit gefährdet waren. Ein Leistungsanspruch gegenüber der Unfallversicherung verjährt nicht. Er besteht auch dann, wenn Mitarbeitende im Zeitpunkt der Forderung nicht mehr der obligatorischen Unfallversicherung unterstehen (Kieser, ATSG-Kommentar zu Art. 4, Rz. 78, 2009). Die Unfallversicherung deckt den wirtschaftlichen Schaden, die Kosten der medizinischen Heilbehandlungen, Taggeldleistungen, Übergangsentschädigungen, Renten und Integritätsentschädigungen. Insbesondere die SUVA ist spezialisiert auf Asbestkrankheiten, weil sie als Versicherung von Arbeitgebern aus vorwiegend industriellen Bereichen mit dem Thema konfrontiert ist. So sind auch bei der Stadt bisher allein bei der SUVA Versicherungsfälle aufgrund von Asbesterkkrankungen aufgetreten.
- Für Genugtuungsleistungen, Versorger- oder Pflegeschäden haftet die Stadt Zürich nach dem kantonalen Haftungsgesetz (Haftungsgesetz, AS 170.1). Die Notwendigkeit eines Fonds wird in der Motion unter anderem damit begründet, dass die Stadt haftpflichtrechtlich nicht belangt werden könne, da die Verjährungsfrist von zehn Jahren (nach Art. 41 ff. Obligationenrecht) aufgrund der langen Latenzzeit (10 bis 45 Jahre) bei Asbesterkkrankungen zu kurz sei. Das Einatmen von Asbeststaub führt meist erst nach 15 bis zu 45 Jahren zu einer Erkrankung. Weil die zivilrechtliche Haftung eine absolute

Verjährungsfrist von zehn Jahren kennt und den Verjährungsbeginn auf den Zeitpunkt der letzten Asbestexposition setzt, sind die Ansprüche in diesen Fällen meist bereits verjährt, bevor sie überhaupt entstehen. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat die zivilrechtliche Verjährungsregelung im Übrigen gerade in einem kürzlich ergangenen Entscheid als rechtswidrig erklärt (Entscheid vom 11. März 2014, Howald und Moor gegen die Schweiz). Aufgrund dieses Entscheids wird die Verjährung im zivilen Haftpflichtrecht zukünftig wohl anders geregelt werden müssen. Dieses Problem besteht jedoch bei Haftpflichtansprüchen gegenüber der Stadt nicht. Die Stadt Zürich haftet für Schäden, die ihre Angestellten in Ausübung der dienstlichen Tätigkeit Dritten widerrechtlich zufügen, nicht nach zivilem Haftpflichtrecht, sondern nach dem kantonalen Haftungsgesetz (§ 2 und § 6 ff. Haftungsgesetz). Beim Haftungsgesetz des Kantons Zürich besteht die Problematik der Verjährung noch vor Auftreten der Krankheitssymptome nicht, weil hier erst mit Kenntnis des Schadens eine Verwirkungsfrist zu laufen beginnt (§ 24 Abs. 1 Haftungsgesetz). Angestellte, die aufgrund ihrer beruflichen Tätigkeit bei der Stadt an einer Asbestkrankung leiden, können ihren Schaden nach Haftungsgesetz innert zwei Jahren seit Krankheitsausbruch gegenüber der Stadt geltend machen (§ 22 lit. b und § 24 Abs. 1 Haftungsgesetz). Wird die Forderung abgelehnt, können geschädigte Personen die Stadt innert 12 Monaten beim Bezirksgericht einklagen (§ 24 Abs. 2 Haftungsgesetz). Selbst wenn eine Erkrankung erst 40 Jahre nach der Asbestexposition auftreten sollte, hätte die geschädigte Person ab Krankheitseintritt also zwei Jahre Zeit, dem Stadtrat ein schriftliches Begehren auf Schadenersatz oder Genugtuung zu stellen.

Für die Finanzierung erstellter Ansprüche braucht es weder einen Fonds noch besondere Rückstellungen. Die Stadt Zürich finanziert diese mit ihrem Eigenkapital. Schäden, die Angestellten im Zusammenhang mit ihrer beruflichen Funktion entstehen, können zudem gemäss Art. 36 des Risiko- und Versicherungsreglements der Stadt Zürich (RVR, AS 172.160) ganz oder teilweise den allgemeinen Reserven der Stadt belastet werden. Über die Finanzierung allfälliger Pflege- oder Haushaltschäden, die Angestellte aufgrund ihrer dienstlichen Tätigkeit erleiden, entscheidet gemäss Art. 28 RVR die Vorsteherin oder der Vorsteher des Finanzdepartements. Es ist allerdings zu beachten, dass diese Reserven mit Einführung des neuen Gemeindeggesetzes höchstwahrscheinlich aufgelöst werden.

4. Prüfung der Umsetzung in anderer Form

Die Motionärinnen haben in der Gemeinderatsdebatte vom 11. April 2012 verlangt, dass die Stadt Asbestopfern und ihren Angehörigen freiwillige Leistungen zusprechen soll. Begründet wurde dies damit, dass Mitarbeitende, die im Dienst tödlich verunfallen, auch freiwillige Genugtuungsleistungen bis zu 100 000 Franken erhalten (substanzielles Protokoll Nr. 122 der Sitzung vom 11. April 2012, S. 12). In der eigentlichen Motionsbegründung war allein von einem Entschädigungsfonds die Rede, der Schadenersatz- und Genugtuungsforderungen finanzieren soll. Freiwillige Leistungen waren in der ursprünglichen Motionsbegründung nicht genannt. Eine Regelung über freiwillige Leistungen für die Opfer von Asbestkrankheiten, analog der Richtlinie über die Zusprechung von freiwilligen Leistungen bei Unfall im Dienst (Änderung der Richtlinie über die Zusprechung von freiwilligen Leistungen bei Unfall im Dienst, Gemeinderatsbeschluss vom 1. Februar 1989, AS 177.270), kommt aus mehreren Gründen nicht in Betracht:

- Freiwillige Leistungen allein für Mitarbeitende oder ehemalige Mitarbeitende, die an einer Asbestkrankheit leiden, und für deren Angehörige würde dem Gebot der rechtsgleichen Behandlung widersprechen. Es liesse sich sachlich nicht begründen, weshalb Mitarbeitende, die bei ihrer Tätigkeit Asbest ausgesetzt waren, bessergestellt werden als Mitarbeitende, die aufgrund anderer gesundheitsgefährdender Stoffe oder Tätigkeiten an einer Berufskrankheit leiden.

- Wenn die Stadt freiwillige Leistungen erbringen soll, so ist ein direkter Zusammenhang zwischen der Schädigung und der Tätigkeit im städtischen Dienst unverzichtbar. Es wäre finanzpolitisch nicht zu verantworten, im Gesetz auf die anspruchsbegründende Tatsache zu verzichten, dass die Krankheit zumindest mit überwiegender Wahrscheinlichkeit durch die berufliche Tätigkeit verursacht sein muss. Bei Asbestkrankheiten ist die Begründung der Kausalität zwischen dem schädigenden Ereignis und dem Schaden aber viel komplizierter als bei Unfällen. Die Richtlinie über die Zuspriechung von freiwilligen Leistungen bei Unfall im Dienst wurde im Nachgang an das Attentat im Jahr 1986 von Günther Tschanun erlassen. Beispielsweise bei einer Schussverletzung im Dienst oder bei einem Tauchunfall eines Seepolizisten ist die Schädigung durch die berufliche Tätigkeit relativ einfach nachvollziehbar. Als Unfall gilt die plötzliche, nicht beabsichtigte, schädigende Einwirkung eines ungewöhnlichen, äusseren Faktors auf den menschlichen Körper, die eine Beeinträchtigung der körperlichen oder geistigen Gesundheit oder den Tod zur Folge hat. Ein Arbeitsunfall führt die Schädigung direkt herbei, womit diese problemlos der Arbeit zugeordnet werden kann. Bei Asbeststaub tritt die Krankheit erst viele Jahre nach der Exposition auf. Es lässt sich nicht ohne Weiteres beurteilen, ob diese Schädigung im Rahmen der beruflichen Tätigkeit stattgefunden hat oder ob man z. B. im Rahmen von Sanierungsarbeiten an der eigenen Wohnung oder in der Freizeit in einem alten Gebäude Asbeststaub ausgesetzt war. Die zwei letztgenannten Fälle gelten nicht als Berufskrankheit und werden nicht von der Unfallversicherung, sondern von der privaten Krankenkasse versichert. Bei Asbestkrankheiten wird die Kausalität in Abhängigkeit von unterschiedlichen Faktoren im Rahmen spezifischer, medizinischer Befunde beurteilt (siehe hierzu suva factsheet, asbestbedingte Berufskrankheiten, S. 5, Ziff. 2.1, Version März 2013). Dies macht es so schwierig, für asbestbedingte Krankheiten die gleiche Lösung wie für die Unfallopfer vorzusehen. Die Zuspriechung von freiwilligen Leistungen in einem einfachen Verfahren wird in diesen Fällen daher nicht möglich sein. Es müssten praktisch die gleichen anspruchsbegründenden Tatsachen wie nach dem kantonalen Haftungsgesetz vorausgesetzt werden.

5. Antrag auf Verzicht und Abschreibung

Aus all diesen Gründen ist der Stadtrat der Ansicht, dass die geforderte Errichtung eines Entschädigungsfonds für Asbestopfer weder notwendig noch rechtlich zulässig ist. Auch die Umsetzung des Motionsanliegens in einer anderen Form kommt nicht in Betracht. Der Stadtrat beantragt dem Gemeinderat deshalb, dass auf den Antrag verzichtet und die Motion abgeschlossen wird.

Dem Gemeinderat wird beantragt:

Die Dringliche Motion, GR Nr. 2011/442, von Dr. Esther Straub (SP) und Kathrin Wüthrich (SP) vom 30. November 2011 betreffend Errichtung eines Entschädigungsfonds für Asbestopfer wird als erledigt abgeschlossen.

Die Berichterstattung im Gemeinderat ist dem Vorsteher des Finanzdepartements übertragen.

Im Namen des Stadtrats

die Stadtpräsidentin

Corine Mauch

die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti