

## **Auszug aus dem substanziellen Protokoll 122. Ratssitzung vom 11. April 2012**

### **2592. 2011/442**

**Dringliche Motion von Dr. Esther Straub (SP) und Katrin Wüthrich (SP) vom  
30.11.2011:**

**Errichtung eines Entschädigungsfonds für Asbestopfer**

Gemäss schriftlicher Mitteilung lehnt der Vorsteher des Finanzdepartements namens des Stadtrats die Entgegennahme der Dringlichen Motion ab.

***Dr. Esther Straub (SP)** begründet die Dringliche Motion (vergleiche Protokoll-Nr. 2022/2011): Das Thema Asbest war vor zwei Monaten in den Schlagzeilen. Es ging um mehrere tausend Opfer, die tödlich erkrankten. War Asbest in der Stadt Zürich in den letzten Jahren ein Thema, ging es nie um Opfer, sondern immer um Asbestsanierungen. Es wird heute versucht, alle Asbestanwendungen zu sanieren. Dort, wo Asbest auftaucht, werden höchste Sicherheitsmassnahmen ergriffen. Dass jedoch bis 1990 Angestellte der Stadt mit Asbest gearbeitet haben, ist gemäss der Antwort des Stadtrates kein Grund zur Sorge. Die Stadt scheint die dem Asbest ausgesetzten Mitarbeitenden in den letzten Jahren schlicht vergessen zu haben. Jedoch werden die meisten Opfer erst heute vom Schicksal getroffen. Wer an Brustfellkrebs erkrankt, hat praktisch keine Überlebenschance und stirbt innerhalb eines Jahres. Mit der Motion fordern wir, dass die Opfer und ihre Familien Genugtuungs- und Schadenersatzleistungen erhalten. Die Leistungen sind weder über die Unfallversicherung noch über die Sozialversicherung gedeckt. Es gibt hier eine Lücke bei der Deckung. Die Suva zahlt den Betroffenen nur partiell eine Integritätsentschädigung aus. Sechs Monate nach dem ersten Arztbesuch werden 40 % der Integritätsentschädigung ausbezahlt und nochmals zwölf Monate später würden weitere 40 % ausbezahlt – doch dann leben die Opfer nicht mehr. Der Stadtrat sagt, es könne jeder Schadenersatz- und Genugtuungsforderungen geltend machen, weil die Forderungen nicht verjährten. Es gelte die zweijährige Verwirkungsfrist des Haftungsgesetzes des Kantons Zürich. Der Stadtrat bezog zur haftpflichtrechtlichen Situation auf unsere Anfrage hin keine Stellung. Sollte das Haftungsgesetz tatsächlich gelten, bleiben offene Fragen: Wann genau beginnt die Verwirkungsfrist zu laufen? Darüber haben Gerichte immer wieder verhandelt und immer gegen die Opfer entschieden. Der Stadtrat sagt, es sei immer rechtmässig gehandelt worden, es gebe keine Hinweise auf Versäumnisse, auch sämtliche Schutzmassnahmen seien getroffen worden. Aber ob ein juristisches Vorgehen der Opferseite erfolgreich wäre, ist fraglich. Deshalb verlangen wir eine politische Lösung. Die Stadt steht in einer moralischen Pflicht gegenüber Mitarbeitenden, die aufgrund ihrer Arbeit bei der Stadt ihr Leben verlieren. Die Stadt soll den Opfern beziehungsweise ihren Angehörigen freiwillig eine Leistung zusprechen. Im Dienst tödlich verunfallte Mitarbeitende erhalten heute bis zu 100 000 Franken. Dieser Beschluss gilt nur für Unfallopfer. Weshalb erhalten Asbestopfer nicht die gleiche Leistung? Wir verlangen zudem, dass die Asbest ausgesetzten Mitarbeitenden ausfindig*

*gemacht und über ihr Krankheitsrisiko informiert werden. Die betroffenen Personen müssen darüber aufgeklärt werden. Weiter: Viele Fälle werden der Suva nicht gemeldet, da bei Lungenkrebs die Krankheit von den Ärzten oft auf andere Ursachen zurückgeführt wird. Auch haben viele Arbeiter die Schweiz mittlerweile verlassen und wenden sich nicht mehr an die Suva. Der Stadtrat betont, dass im Fall des ERZ-Mitarbeiters die Arbeitskollegen sofort informiert worden seien. Weshalb sollten weitere mögliche Betroffene nicht auch informiert werden? Es fehlt am Willen, mögliche Opfer zu entschädigen. Auch ehemalige Mitarbeitende müssen über ihr Krankheitsrisiko ins Bild gesetzt werden, und Opfer müssen ein deutliches Zeichen von Anteilnahme erhalten.*

Namens des Stadtrats nimmt der Vorsteher des Finanzdepartements Stellung.

**STR Martin Vollenwyder:** *Bei einem so emotionalen Thema ist die Rechtslage nicht ganz einfach zu erklären. Es ist unbestritten, dass es sich um eine schlimme Erkrankung handelt, die für die Betroffenen eine Katastrophe ist. Doch die rechtliche Seite muss genau betrachtet werden. Die Motion fordert einen Fonds, durch den freiwillige Leistungen für dieses bestimmte Krankheitsbild erbracht werden sollen. Sie fordert, dass die Verjährung unterbrochen werden soll. Diese spielt aber bei diesem Thema keine Rolle. Es handelt sich um eine Krankheit mit sehr hoher Latenzzeit. Sie betrifft Personen, die allenfalls gar nicht mehr bei der Stadt arbeiten. Der Datenschutz verlangt, dass Mitarbeiterdaten zehn Jahre nach dem Austritt vernichtet werden. Es müsste ein aufwändiger Suchauftrag gestartet werden, um herauszufinden, wer in den heikelsten Zeiten bei der Stadt arbeitstätig war. Zur Verwirklichungszeit: Diese beginnt ab dem Zeitpunkt der Diagnose. Wenn wir nun aus moralischen Gründen eine freiwillige Leistung schaffen – wie gross soll diese dann sein? 50 000 Franken oder 100 000 Franken? Oder müsste der Betrag nicht viel höher sein? Sind die verlorenen Lebensjahre mit einzubeziehen? Es existiert eine Rechtslage mit Gerichtsurteilen. Es wurde klar gesagt, dass die Kosten primär durch die Berufsunfallversicherung gedeckt sind und Haftpflichtleistungen aus den allgemeinen Mitteln zu decken sind. Der Betrag wäre gar nicht abzuschätzen. Wann füllen wir den Fonds wieder auf? Wie lange müssen wir suchen, bis wir die betreffenden Personen gefunden haben? Wir verfügen über eine grosszügige Lösung, wenn sich jemand bei uns meldet. Aufgrund der Rechtslage ist es nicht möglich, dass wir dafür 10 oder 20 Mio. Franken in einem Fonds reservieren und eigentlich nicht mehr bewirken können als bisher. Nicht alles, was moralisch richtig ist, kann in konkreten, abstrakten Rechtsgrundsätzen geregelt werden. Der Stadtrat bedauert die möglichen Kontaminationen und deren Opfer sehr. Wenn jemand eine Genugtuung beansprucht, ist diese aus den allgemeinen Mitteln zu decken. Es ist fraglich, ob die Bereitstellung von Geld, das noch nicht zugewiesen werden kann, wirklich hilfreich ist für die Opfer.*

Weitere Wortmeldungen:

**Bruno Amacker (SVP):** *Wir würden das Anliegen gerne unterstützen, sehen allerdings keine rechtliche Grundlage. Mit einem Fonds für Asbestopfer würden zudem alle Personen diskriminiert, die an einer anderen Krankheit leiden und dann nicht in den Genuss*

von Leistungen kämen, für die es keine gesetzliche Grundlage gibt. Die Motionärinnen behaupteten, es existiere eine Lücke. Eine Lücke besteht dann, wenn etwas gesetzlich nicht geregelt ist. Doch der gesamte Bereich von Unfall und Krankheit ist bereits geregelt. Zahlungen über einen Fonds sind nicht zu rechtfertigen. Es wäre willkürlich, einen solchen Fonds einzurichten. Bei aller Sorge um die Opfer unterstützen wir die Motion nicht. In der Schweiz greifen gute allgemeine Unterstützungsmechanismen.

**Severin Pflüger (FDP):** Asbestopfer machen grundsätzlich betroffen. Es entsteht Handlungsbedarf. Doch der diskutierte Vorschlag ist der falsche Weg. Was soll mit dem Fonds erreicht werden? Erkrankt jemand, weil er im Dienst der Stadt Zürich stand, geht es um eine Schuld und um das Begleichen dieser Schuld. Doch die Inkubationszeit ist sehr gross und die Personen erkranken in der Regel, nachdem alle Verjährungsfristen abgelaufen sind. Oft bricht die Krankheit erst aus, wenn die Personen schon lange nicht mehr von ihrem Arbeitgeber angestellt sind. Sie erkranken und werden von Unfallversicherung und IV unterstützt. Doch eine Schuld den Opfern gegenüber bleibt bestehen. Es geht nicht primär um einen Fonds oder ein Zeichen, sondern es geht um die Schuld, die auszugleichen wäre.

**Dr. Ann-Catherine Nabholz (GLP):** Die Antwort des Stadtrates hat nicht alle Fragen beantwortet. Wir Grünliberalen anerkennen, dass Asbestopfer in vielerlei Hinsicht Sonderfälle darstellen. Die Problematik besteht darin, dass die Berufserkrankung erst nach einer sehr grossen Latenzzeit ausbricht und die haftpflichtrechtliche Verjährung eintritt, bevor die Schädigung erkannt wurde. Für die Betroffenen ist das tragisch und es ist für unser Rechtsempfinden unwürdig. Es kann nicht sein, dass die Geschädigten aufgrund eines unüblichen Krankheitsverlaufes gegenüber anderen benachteiligt werden. Gerade dieser Sachverhalt macht die Asbestproblematik zu einem politischen Thema auf nationaler Ebene. Doch auch die Stadt Zürich als Arbeitgeberin trägt gegenüber den Asbestopfern Verantwortung. Aus der Antwort des Stadtrates erkennen wir, dass sich die Stadt Zürich sehr wohl ihrer Verantwortung bewusst ist. Wir begrüssen die Massnahmen, die nach dem Asbestverbot in den 90er-Jahren getroffen wurden. Die nachträglich implementierten Richtlinien ändern nichts daran, dass die meisten Krebserkrankungen auf die Zeit vor dem Asbestverbot zurückgehen. Damit rücken die versicherungsrechtlichen Aspekte wieder in den Mittelpunkt. Gemäss der Antwort des Stadtrates haftet die Stadt Zürich nicht nach Privatrecht, sondern nach dem Haftungsgesetz des Kantons Zürich. Genau dies führt dazu, dass die zweijährige Frist erst mit Kenntnis des Schadens – in diesem Falle bei Krankheitsausbruch – zu laufen beginnt und nicht ab dem Zeitpunkt der Schädigung, also beim Kontakt mit Asbest. Der Stadtrat versichert denn auch, dass nicht nur kein Fristenproblem besteht, sondern, dass bei einer allfälligen Haftpflichtforderung der Paragraph 6 dieses Gesetzes betreffend widerrechtlicher Schädigung zur Anwendung käme. Für uns relevant ist, dass das kantonale Haftungsgesetz auch noch Paragraph 12 beinhaltet, wonach der Staat bei rechtmässiger Tätigkeit nur dann haftet, wenn ein Gesetz existiert, das eine Haftung vorsieht. Ein solches Gesetz existiert jedoch nicht. Gerade vor dem Hintergrund, dass noch nie Schadenersatzforderungen gestellt wurden, fragen wir uns, ob die vom Stadtrat klar bejahte Haftungssituation wirklich gegeben ist, oder ob nicht vielmehr die Haftung wegen widerrechtlicher Schädigung nur für

diejenigen Fälle gilt, die auf gesundheitliche Schädigungen nach dem Asbestverbot zurückzuführen sind. Bei den Asbestkontaminierungen aus der Zeit vor dem Verbot könnte man sich eventuell doch auf die unrechtmässige Tätigkeit stützen und somit Schadenersatzforderungen ablehnen. Fraglich ist auch die Aussage, dass bei Unfallversicherungen keine Verjährungsproblematik besteht. Unseres Erachtens verjähren Leistungen nur bei der Suva nicht. Bei anderen Unfallversicherern muss berücksichtigt werden, dass das Bundesgesetz über die Unfallversicherungen erst 1984 in Kraft trat. Für Berufserkrankungen vor diesem Zeitpunkt gilt die vorherige Kollektivversicherung. Dort stellt sich die Verjährungsproblematik sehr wohl.

**Daniel Meier (CVP):** Wir haben die Motion sehr intensiv diskutiert. Wenn ein Asbestopfer tödlich erkrankt und stirbt, ist es klar, dass eine Versicherungsleistung bezahlt werden muss. Wenn dies nicht greift und nachweisbar ist, dass das Opfer bei der Stadt Zürich gearbeitet hat und wegen Asbest gestorben ist, sollte von der Stadt Zürich aus den allgemeinen Mitteln eine Genugtuung bezahlt werden. Wir fordern den Stadtrat auf, bei einem solchen Fall von sich aus eine Genugtuung zu leisten. Die Motion verlangt mehr als eine Genugtuung von 50 000 oder 100 000 Franken. Sie verlangt einen Fonds. Die Genugtuung sollte jedoch aus der laufenden Rechnung bezahlt werden. Die Motion verlangt auch, Personen ausfindig zu machen, die in den städtischen Betrieben gearbeitet haben und eventuell mit dem Material in Kontakt gekommen sind. Doch die erkrankten und ärztlich untersuchten Personen wissen, wo sie gearbeitet haben und können sich melden. Ein Fonds und eine rückwirkende Abklärung sind aus unserer Sicht trotz unserer grossen Sensibilität für das Anliegen nicht machbar.

**Katrin Wüthrich (SP):** Wir fordern eine politische Lösung. Wir nahmen diverse juristische Abklärungen vor. Die Meinungen gehen weit auseinander. Die Betroffenen sollten nicht prozessieren müssen. Die Stadt soll der Opferseite angemessene Leistungen freiwillig zusprechen. Ein Fonds ist eine geeignete Form, diesem Anliegen Rechnung zu tragen. Wenn der Stadtrat dafür eine andere Form findet, wird der Rat einer solchen Weisung bestimmt zustimmen. Des Weiteren sind die Versicherer darauf angewiesen, dass ihnen betroffene Personen gemeldet werden. Es gäbe verschiedene Wege, an Betroffene zu gelangen.

**Niklaus Scherr (AL):** Die Debatte erinnert mich an die Diskussion über die Lohnnachzahlungen des Pflegepersonals. Eine entscheidende Frage ist: Wenn eine Ungerechtigkeit durch einen Arbeitgeber entstand, wer hat dann die Bringschuld, die Ungerechtigkeit zu beseitigen? Ich interpretiere diese Motion als politischen Auftrag, von der Stadt die Aussage zu hören, sie habe eine gewisse Verantwortung, Haftung und Schuld einzugestehen. Es ist gut, dass sich der Staat nicht per Verjährung aus Schäden zurückziehen kann. Doch was bleibt, ist die Bringschuld des Geschädigten. Er muss innerhalb von zwei Jahren den Kampf gegen die Stadt antreten. Im Haftungsgesetz heisst es, der Staat hafte für einen Schaden, der einem Dritten durch widerrechtliches Handeln entsteht. Doch wenn in den 70er- oder 80er-Jahren ein Mitarbeiter einer Asbestbelastung ausgesetzt war, war das dann damals widerrechtlich? War die schädigende Wirkung bekannt? Wo beginnt das Nichtwissen über die Schädigung? Handelte der Arbeitgeber

allenfalls rechtmässig? Bei dieser Berufskrankheit sind zwei spezielle Formen von Krebs typisch. Die beiden Formen können nur die Asbestkontamination zur Ursache haben. Die Opferseite muss prozessieren, um zu klären, ob die Stadt wissentlich oder unwissentlich gehandelt hat und allenfalls alles im Bereich der Rechtmässigkeit liegt. Die Motion muss überwiesen werden, damit die Stadt begreift, dass Handeln angesagt ist.

**Salvatore Di Concilio (SP):** Ich möchte den Fall eines Italieners erwähnen, der jahrelang bei den VBZ gearbeitet hat. Seine Lunge ist aufgrund der Asbestbelastung kaputt. Er benötigt zahlreiche Medikamente und bezahlt dafür Tausende von Franken. Er kann kaum schlafen und atmen. Das ist die Realität. Ich habe ihm geraten, sich einen spezialisierten Anwalt zu nehmen und gegen die Stadt zu prozessieren. Gehofft hatte ich allerdings, dass der Stadtrat freiwillig einen Fonds einrichten würde.

**Severin Pflüger (FDP):** Ich möchte einige Missverständnisse bezüglich des Haftungsgesetzes und dem Misstrauen diesem Gesetz gegenüber klären. Hätte ich als Anwalt einen ehemals bei der Stadt angestellten Mandanten mit Asbestose, würde ich mich zuerst an die Stadt wenden. Bei einem klaren Fall wäre es sinnlos, wenn die Stadt prozessieren würde. Der Prozess würde die Stadt am Ende nur Geld kosten. Zu dem in Paragraph 12 erwähnten rechtmässigen Handeln: Wenn der Staat jemandem Schaden zufügt, weil er rechtmässig handelt und verpflichtet ist, gegen diesen Privaten vorzugehen, weil dieser Private eine Situation geschaffen hat, in der der Staat gegen ihn vorgehen muss, dann ist er dieser Person keine Haftung schuldig. Doch wenn der Staat eine Person einer gesundheitsschädigenden und mortal verlaufenden Gefahr aussetzt und ihn nicht davor schützt – und zwar im Wissen um die Situation und im Wissen darum, dass er ihn schützen könnte –, dann liegt keine rechtmässige Handlung vor, und dann kann sich der Staat nicht hinter Paragraph 12 verstecken. Doch es geht um das Wissen. Diese Frage müsste geklärt werden.

**Michael Schmid (FDP):** Die von Niklaus Scherr (AL) zu den Lohngleichheitsklagen beim Pflegepersonal gezogene Parallele ist unzulässig. Bei den Lohngleichheitsklagen ging es nur um Geld und um Gleichstellungsfragen. Dort war es legitim, sich auf das Verjährungsrecht zu berufen und Einrede geltend zu machen. Das kann man nicht mit schwersten Krankheits- und Todesfällen vergleichen. Die von der SP vorgeschlagene Lösung mit dem Fonds bringt abstrakt betrachtet vielleicht einen moralischen Gerechtigkeitsgewinn. Doch wie hoch ist der Fonds zu dotieren, was sind die Anspruchsgrundlagen für Auszahlungen aus diesem Fonds? In welcher Höhe sollen die Zahlungen aus diesem Fonds sein? Hier wird das Problem wieder zurück an den Stadtrat delegiert. Es wird versucht, mit einer generell-abstrakten Regelung Einzelfallgerechtigkeit herzustellen. Diese kann man jedoch nur dann herstellen, wenn man die tragischen Einzelfälle konkret betrachtet, wenn die Opfer Forderungen gegenüber der Stadt geltend machen.

**Dr. Esther Straub (SP):** Das Anliegen, freiwillige Leistungen zu zahlen, wurde nun von der bürgerlichen Seite als Flucht in die Moral abgetan. Es ist nicht geklärt, was mit der Verwirkungsfrist, mit der Kenntnis der haftungsbegründeten Tatsachen ist und ob das Haftungsgesetz überhaupt gilt. Es ist nicht klar, ob den Opfern wirklich etwas zugesp-

6 / 6

*chen wird und ob sie überhaupt klagen können. Zur Verjährungsfrist: Zwei Asbestopfer haben den Bundesgerichtsentscheid nach Strassburg gezogen und Strassburg nahm ihn entgegen. Die Rechtsgrundlage wird sich vielleicht auch noch ändern. Und auch wenn es so ist, dass die Leistungen juristisch nicht eingefordert werden können: Gemäss dem Gemeinderatsbeschluss von 1989 sagt der Stadtrat, er würde immer, wenn jemand im städtischen Dienst verunfalle, sofort eine Genugtuung von 100 000 Franken sprechen. Wir verlangen, dass der Stadtrat Asbestopfer gleich behandelt. Es steht dem Stadtrat auch frei, andere Berufskrankheiten dieses Schweregrades mit einzubeziehen. Das Thema Asbest darf in der Schweiz nicht verharmlost werden.*

**STR Martin Vollenwyder:** *Ich möchte nochmals eines unterstreichen: Wenn wir von klaren Fällen Kenntnis haben, sind wir gerne bereit, etwas zu bezahlen. Ich sehe allerdings nicht ein, weshalb ein Fonds benötigt wird. Wir brauchen eine Rechtsgrundlage, um Geld auszusahlen. Auch beim Fonds gilt das Haftungsgesetz. Auf welchem Konto wir Leistungen verbuchen, ist für den Geschädigten nicht relevant. Wir sind bereit, in solchen Fällen eine Genugtuung auszusahlen, doch dafür brauche ich keinen separaten Fonds, für den ich 10 oder 15 Mio. Franken zurückstelle. Ein Fonds bewirkt im konkreten Fall nichts, weil die Rechtsgrundlage nicht erstellt ist. Lösungen für die einzelnen Opfer müssen trotzdem gesucht werden. Wir nehmen diese Fälle ernst, wir verharmlosen sie nicht.*

Die Dringliche Motion wird mit 70 gegen 47 Stimmen dem Stadtrat überwiesen.

Mitteilung an den Stadtrat

Im Namen des Gemeinderats

Präsidium

Sekretariat