



21 mai 1986

16. Mai 1986

An den Bundesrat

Haftungsfragen im Zusammenhang mit dem Reaktorunfall in Tschernobyl

Vu la note de discussion du DFJP du 16 mai 1986

Vu les résultats de la procédure de co-rapport, il est

la Tschernobyl

décidé:

1. Il est pris acte de la note de discussion du DFJP du 16 mai 1986.

2. Le DFJP et le DFAE sont chargés d'approfondir l'étude relative aux suites juridiques de l'accident survenu à Tschernobyl. Reste réservée la décision sur l'opportunité politique de toute action.

Pour extrait conforme,
 le secrétaire:

Protokollauszug an:				
<input checked="" type="checkbox"/> ohne / <input type="checkbox"/> mit Beilage				
z.V.	z.K.	Dep.	Anz.	Akten
	X	EDA	6	-
	X	EDI	1	-
X		EJPD	5	-
	X	EMD	1	-
	X	EFD	1	-
	X	EVD	1	-
	X	EVED	1	-
	X	BK	3	-
		EFK		
		Fin.Del.		





EIDGENÖSSISCHES JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT
 DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DE JUSTICE ET POLICE
 DIPARTIMENTO FEDERALE DI GIUSTIZIA E POLIZIA

16. Mai 1986

Für die BR.-Sitzung
 vom 21. MAI 1986

An den B u n d e s r a t

Haftungsfragen im Zusammenhang mit dem Reaktorunfall
 in Tschernobyl

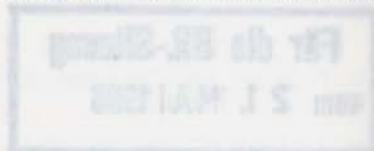
Der Bundesrat hat das EJPD mit der Abklärung von Schaden-
 ersatzfragen im Zusammenhang mit dem Reaktorunfall in
 Tschernobyl beauftragt. Es stellen sich Haftungsfragen in
 zwei Richtungen, nämlich:

- I. Ist der Bund für Schäden haftbar, die aus der Befolgung
 von Empfehlungen an die Bevölkerung zur Meidung bestimm-
 ter Nahrungsmittel entstanden und entstehen?
- II. Ist die UDSSR für den Schaden haftbar, der aus den Fol-
 gen des Reaktorunfalls in Tschernobyl in unserem Lande
 entstand und entsteht?

Mit dem ersten Fragenkreis befasst sich die beiliegende
 Stellungnahme des Bundesamtes für Justiz vom 16. Mai 1986,
 mit dem zweiten Fragenkreis die beiliegende Stellungnahme
 der Direktion für Völkerrecht vom 14. Mai 1986.

Es wird Sache der in der Sache betroffenen Departemente
 (EVD, eventuell EDI) sein, auf der Grundlage dieser Stel-
 lungnahmen dem Bundesrat allfällige Anträge zu stellen.

Wir sind allerdings der Meinung, dass der Bund aus präjudiziellen Gründen keine Schadenersatzpflicht anerkennen, sondern nötigenfalls freiwillige Leistungen (Finanzhilfen) erbringen sollte.



EIDGENOESSISCHES
JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT

Beilagen:

- Stellungnahme des BJ vom 16. Mai 1986
- Stellungnahme der DV vom 14. Mai 1986
(Zusammenfassung vom 15. Mai 1986)



86-320064 RI/STA/PK

16. Mai 1986

Empfehlungen an die Bevölkerung im Anschluss an den
Reaktor-Unfall in Tschernobyl - Frage der Haftung
des Bundes für finanzielle Einbussen namentlich
von Gemüse-Bauern

1. Sachverhalt und Fragestellung

Nach Bekanntwerden des Reaktor-Unfalls in Tschernobyl und der Entstehung erhöhten radioaktiver Strahlung auch in den westlichen Staaten, richtete die eidgenössische Kommission für AC-Schutz laufend Empfehlungen an die Bevölkerung, insbesondere mit Bezug auf den Konsum gewisser Nahrungsmittel. Sie betonte dabei, dass eine unmittelbare Gefahr für Leib und Leben nicht bestehe.

Nach den bisher vorliegenden Angaben entstanden und entstehen gewissen Wirtschaftskreisen, namentlich den Gemüse-Bauern, erhebliche Schäden, weil die Konsumenten gewisse Produkte in erheblich geringerem Umfange nachfragten, als das vorher der Fall gewesen war.

Zu prüfen ist, ob der Bund für solche Schäden haftbar sei. Sollte eine Schadenersatzpflicht zu verneinen oder mindestens fraglich sein, ist weiter zu prüfen, ob der Bund den Betroffenen freiwillige Leistungen (Finanzhilfen) gewähren könnte.

Die Haftungsfrage ist anhand des Kernenergiehaftpflichtgesetzes sowie des Verantwortlichkeitsgesetzes des Bundes zu prüfen. Andere mögliche Haftungsgrundlagen sind nicht ersichtlich. Im übrigen bestehen keine gesetzlichen Grundlagen für allfällige freiwillige Leistungen.

2. Haftung nach Kernenergiehaftpflichtgesetz (SR 732.44)?

Nach Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe b des Kernenergiehaftpflichtgesetzes (KHG) gilt als Nuklearschaden der Schaden, welcher als Folge behördlich angeordneter oder empfohlener Massnahmen zur Abwehr oder Verminderung einer unmittelbar drohenden nuklearen Gefährdung eintritt, mit Ausnahme des entgangenen Gewinns. Und Artikel 16 Absatz 1 Buchstabe d bestimmt, dass der Bund Nuklearschäden bis zu einem gewissen Betrag deckt, soweit eine Person, die durch ein im Ausland eingetretenes Ereignis in der Schweiz geschädigt wird, in jenem Staat keinen diesem Gesetz entsprechenden Ersatz erlangen kann. Voraussetzung ist, dass der Geschädigte den Schaden nicht absichtlich verursacht hat.

Fraglich ist zunächst, ob im vorliegenden Fall ein Nuklearschaden angenommen werden könne. Geht man vom Wortlaut von Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe b aus, ist jedenfalls nicht von vorneherein ausgeschlossen, dass ein Nuklearschaden gegeben ist. Jedenfalls ist die Annahme naheliegend, die erste Voraussetzung sei erfüllt, nämlich das Vorliegen behördlicher Empfehlungen, welche zu finanziellen Einbussen, namentlich der Gemüse-Bauern, geführt haben. Weniger eindeutig ist, ob die Empfehlungen zur Abwehr oder Verminderung einer unmittelbar drohenden nuklearen Gefährdung nötig waren. Aufgrund der eigenen Angaben der Kommission für AC-Schutz dürfte das eher zu verneinen sein. Eine eindeutige

Antwort bedürfte indessen näherer Abklärung unter Beizug der Fachleute.

Indessen kann diese Fragen offen bleiben, weil die Materialien zeigen, dass der Gesetzgeber nicht an Empfehlungen der hier fraglichen Art gedacht hat:

In der bundesrätlichen Vorlage war noch nicht die Rede davon, dass Schäden, welche aus Empfehlungen entstehen, als Nuklearschäden gelten könnten (BB1 1980 I 209 ff.). Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe b wurde erst in den parlamentarischen Beratungen eingefügt. Und zwar wollte man damit Schäden erfassen, welche aufgrund behördlich angeordneter Evakuationen entstehen. So führte Herr Guntern, Berichterstatter im Ständerat, folgendes aus:

"Die Kommission hat sich eingehend mit der Frage befasst, ob sich die Haftung der Inhaber von Kernanlagen auch auf Evakuationsschäden erstrecken soll. Die Kommission ist zwar der Auffassung, dass eine Beschränkung des Begriffs Nuklearschäden auf Personen- und Sachschäden nicht in Betracht gezogen werden kann. Sie kommt zum Schluss, dass diese Auffassung auch im Gesetzestext expressis verbis erwähnt werden soll ... Die Kommission vertritt aber die Auffassung, dass Missbräuchen zum vorneherein der Riegel geschoben werden soll. Aus diesem Grunde lässt sie die Haftung nur eintreten, wenn die Massnahmen erstens behördlich angeordnet oder empfohlen worden sind. Ob eine nachträgliche Gutheissung auch möglich ist, soll der Rechtsprechung überlassen werden. Zweitens wird die Haftung eingeschränkt auf Massnahmen zur Abwehr oder Verminderung einer unmittelbar drohenden nuklearen Gefährdung. Vorbereitende Schutzmassnahmen allgemeiner Natur gehören nicht dazu" (Amtl.Bull. SR 1980 715).

In der Detailberatung unterstrich Ständerat Guntern erneut:

"Ich habe Ihnen bereits im Eintretensreferat gesagt, dass es hier um die Evakuat ionsschäden geht" (Amtl.Bull. SR 1980 721).

Nichts anderes ergibt sich aus den Voten im Nationalrat. Dort wurde lediglich noch betont, dass der entgangene Gewinn nicht als Schaden anzusehen sei, und angefügt, dass ein durch die behördlich angeordnete oder empfohlene Evakuierung entstandener Schaden auch dann ein Nuklearschaden darstelle, wenn sich nachträglich herausstelle, dass die Evakuierung gar nicht notwendig gewesen wäre (Voten Leuenberger und Zbinden; Amtl.Bull. NR 1982/2, 1324).

Angesichts des Umstandes, dass das Kernenergiehaftpflichtgesetz jüngsten Datums ist - es trat am 1. Januar 1984 in Kraft - , kommt den Materialien noch erhöhte Bedeutung zu (vgl. etwa BGE 103 Ia 290). Zwar will das Bundesgericht die Materialien grundsätzlich nur bei unklaren oder unvollständigen Bestimmungen heranziehen. Indessen ist keine Norm zum vorneherein klar und vollständig. Ob dies zutref fe, ist allemal Auslegungsergebnis. Jedenfalls scheinen uns die Materialien im vorliegenden Zusammenhang nicht schon deswegen als belanglos, weil der Wortlaut anscheinend klar ist. Insbesondere bei der Einfügung von Normen in den parlamentarischen Beratungen besteht ein erhöhtes Risiko, dass Wortlaut und gewollter Sinn sich nicht vollständig decken.

Wir gelangen demnach zum Schluss, dass die aus den hier fraglichen Empfehlungen entstandenen finanziellen Einbussen, namentlich der Gemüse-Produzenten, nicht Nuklearschäden im Sinne von Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe b KHG sind.

Ginge man vom gegenteiligen Ergebnis aus, so wäre die Haftpflicht des Bundes noch keineswegs gewiss: Wie erwähnt müsste zusätzlich dargetan werden, dass die Empfehlungen zur Abwehr oder Verminderung einer unmittelbaren nuklearen Gefährdung nötig waren. Schliesslich wäre nachzuweisen, dass in der UDSSR keine dem KHG entsprechende Entschädigung erlangt werden kann. Dieser Nachweis wäre Sache der Betroffenen.

Im übrigen ist zu betonen, dass selbst im Falle der Bejahung der Ersatzpflicht des Bundes nach Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe b und Artikel 16 Absatz 1 Buchstabe d KHG noch keineswegs feststünde, welche Entschädigung zu leisten wäre. Es ist nämlich anzunehmen, dass der Konsum der fraglichen Produkte auch zurückgegangen wäre, wenn die Kommission für AC-Schutz keine Empfehlungen herausgegeben hätte. Die Konsumenten hätten wohl unter dem Eindruck von Empfehlungen und Massnahmen im benachbarten Ausland ihr Nachfrageverhalten geändert und bis zu einem gewissen Masse auf Frischprodukte verzichtet. Man hätte es mit anderen Worten mit einer konkurrierenden Kausalität zu tun, welche die Haftpflicht des Bundes beschränken würde.

3. Haftung nach dem Verantwortlichkeitsgesetz (SR 170.32)?

Nach dem Verantwortlichkeitsgesetz (VG) haftet der Bund für Schäden, welche Dritten durch Personen, denen die Ausübung eines öffentlichen Amtes des Bundes übertragen ist, widerrechtlich zugefügt worden sind (Art. 3). Es stellt sich demnach die Frage, ob der durch die Empfehlungen verursachte finanzielle Schaden widerrechtlich im Sinne dieser Bestimmung verursacht worden sei, d.h., ob die Kommission für AC-Schutz widerrechtlich gehandelt habe. Laut Artikel 7 Absatz 2 Buchstabe c der Verordnung über die Alarmorganisation für den Fall erhöhter Radioaktivität (SR 732.32) kann der Alarmausschuss bei unmittelbarer Gefahr die Bevölkerung direkt warnen und ihr geeignete

Schutzmassnahmen empfehlen. Anschliessend ist das eidgenössische Departement des Innern bzw. das eidgenössische Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement zu orientieren. Liegt keine unmittelbare Gefahr vor, so ist die Anordnung von Massnahmen Sache des Bundesrates (Art. 8 der VO).

Im vorliegenden Fall ist fraglich, ob die unmittelbare Gefahr bestanden habe und damit die Voraussetzungen für Empfehlungen unterhalb der Stufe des Bundesrates gegeben waren. Sie kann aber nicht ohne Beizug der Fachleute beurteilt werden. Kommt man zum Schluss, dass die unmittelbare Gefahr bestanden hat, so kann eine Verantwortlichkeit nach VG ausgeschlossen werden. In der Folge ist die ungünstigere Variante zu prüfen, der Fall, dass die Zuständigkeit unterhalb des Bundesrates nicht gegeben gewesen wäre. Dabei abstrahieren wir vom Umstand, dass der Alarmausschuss nicht identisch ist mit der Kommission für AC-Schutz.

In konstanter Rechtsprechung zum Widerrechtlichkeitsbegriff in der Staats- und Beamtenhaftung hält das Bundesgericht fest, dass widerrechtlich im Sinne von Artikel 3 VG ein Verhalten des Beamten ist, wenn es gegen Gebote oder Verbote der Rechtsordnung verstösst, welche dem Schutz des verletzten Rechtsgutes dienen (vgl. Hans-Rudolf Schwarzenbach, Die Staats- und Beamtenhaftung in der Schweiz mit Kommentar zum Zürcherischen Haftungsgesetz, 2. Aufl., S. 46 mit Hinweisen auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung). Diese Auffassung wird in der Rechtslehre mehrheitlich geteilt (vgl. André Grisel, Traité de droit administratif, Band II, S. 797; Schwarzenbach, a.a.O., S. 49 f. mit Hinweisen auf weitere Autoren). Verkürzt ausgedrückt liegt nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung und der herrschenden Lehre eine Widerrechtlichkeit im Sinne von Artikel 3 VG

soweit hier von Belang, nur vor, wenn eine Rechtsnorm verletzt ist.

Eine andere Auffassung vertritt namentlich Fritz Gygi (Die Widerrechtlichkeit in der Staatshaftung, Festschrift Grisel, 1983, S. 417 ff.). Gygi sieht die haftungsbegründende Widerrechtlichkeit in der Rechtsgutverletzung. Das bedeutet, dass auch ein Handeln, das nach der herrschenden Lehre rechtmässig ist, in den Bereich der Widerrechtlichkeit gerät und Schadenersatzpflicht auslösen kann.

Würde nun die Verletzung von Zuständigkeitsbestimmungen in die nach herrschender Lehre und Rechtsprechung schadenersatzbegründende Kategorie von Geboten oder Verboten zum Schutze des verletzten Rechtsgutes fallen? Das Bundesgericht hatte sich bislang, soweit wir sehen, mit der Frage noch nicht zu befassen. Auch in der Rechtslehre sind die Aussagen zum Problem spärlich. Wo solche aber auftauchen, lauten sie dahin, die Verletzung von Zuständigkeitsbestimmungen begründe die Widerrechtlichkeit im Sinne von Artikel 3 VG (vgl. Blaise Knapp, Grundlagen des Verwaltungsrechts, S. 311; Thomas Fleiner-Gerster, Grundzüge des allgemeinen und schweizerischen Verwaltungsrechts, 2. Aufl., S. 350 f.; auch Schwarzenbach, a.a.O., S. 51).

Wir neigen ebenfalls der Auffassung zu, dass die Missachtung von Zuständigkeitsvorschriften grundsätzlich die Widerrechtlichkeit im Sinne von Artikel 3 VG begründet. Indessen meinen wir, dass eine schwerwiegende Verletzung von Zuständigkeitsbestimmungen vorliegen müsse. Das wäre etwa der Fall, wenn ein völlig unzuständiges Organ gehandelt hätte. Das liesse sich indessen von der Kommission für AC-Schutz nicht sagen. Im übrigen hat der Bundesrat die Empfehlungen der AC-Schutz-Kommission an seiner

Sitzung vom 7. Mai 1986 ausdrücklich gebilligt.

Ob das Bundesgericht im Streitfalle zum selben Ergebnis gelangen würde, muss freilich offen bleiben.

Selbst wenn man, entgegen unserer Auffassung, zum Ergebnis gelangte, der Bund sei nach Verantwortlichkeitsgesetz für die aus den Empfehlungen der Kommission für AC-Schutz entstandenen finanziellen Einbussen verantwortlich, wäre damit noch keineswegs über das Ausmass der Ersatzpflicht entschieden. Damit der Bund beansprucht werden kann, muss auch nach diesem Gesetz die Kausalität gegeben sein. Diesbezüglich könnte hier, wie bereits in der vorangehenden Ziffer, geltend gemacht werden, die finanziellen Einbussen seien nicht ausschliesslich auf die schweizerischen Empfehlungen zurückzuführen, die Konsumenten hätten auch ohne diese Empfehlungen ihr Verhalten im entsprechenden Sinne geändert, nämlich unter dem Eindruck von Empfehlungen und Massnahmen im Ausland.

4. Haftung des Bundes für rechtmässiges Handeln?

Der Vollständigkeit halber soll geprüft werden, ob der Bund allenfalls für Schäden in Anspruch genommen werden könnte, die aus dem - annahmeweise - rechtmässigen Verhalten der Kommission für AC-Schutz entstanden sind.

Eine Möglichkeit, wie die Haftpflicht des Bundes für grundsätzlich rechtmässige Schädigungen begründet werden könnte, wurde bereits in der vorangehenden Ziffer erwähnt. Es handelt sich um die Auffassung Gygis, welcher die Rechtswidrigkeit nicht in der Handlung, sondern im Handlungserfolg (Verletzung eines absoluten Rechtsgutes) sieht. Beim heutigen Stand der Diskussion in Lehre und Rechtsprechung ist

allerdings kaum damit zu rechnen, dass das Bundesgericht im Streitfall diese These aufnehme.

In der Rechtslehre wird vereinzelt die Meinung vertreten, eine Haftpflicht des Staates für rechtmässige Schädigungen ergäbe sich u.U. aus Artikel 4 der Bundesverfassung. So postuliert Thomas Fleiner-Gerster: "Wenn infolge der Verwirklichung einer staatlichen Aufgabe Dritte besondere Opfer erbringen müssen, soll ihnen der Staat eine Entschädigung entrichten Massgebendes Kriterium für die Leistungspflicht des Gemeinwesens ist dabei Artikel 4 BV. Wenn der einzelne für die Allgemeinheit ein Sonderopfer zu erbringen hat, das ihm nicht zumutbar ist, soll er ähnlich wie bei der materiellen Enteignung, entschädigt werden" (a.a.O., S. 358).

Dieselbe Ansicht wird im Ansatz von Grisel vertreten. Allerdings sieht er als wesentliche Voraussetzung, dass nur einer oder wenige Personen Schaden erleiden. Dies sei gerade nicht der Fall, wenn eine Gruppe von Bürgern, namentlich ein ganzer Berufszweig, zu Schaden gekommen sei (a.a.O., S. 789 f.).

Auch das Bundesgericht hat Artikel 4 BV schon als Grundlage für eine mögliche Haftpflicht des Staates betrachtet. Allerdings stellte sich im betreffenden Fall die Frage unter ganz anderen Vorzeichen als hier. Das Gericht erachtete im fraglichen Fall eine Haftpflicht des Staates unter Berufung auf Artikel 4 BV als gegeben, weil ein Bürger im Vertrauen auf geltendes Recht Dispositionen mit finanziellen Konsequenzen getroffen hatte und die Verwirklichung seines Vorhabens infolge einer Rechtsänderung verunmöglicht wurde (BGE 108 Ib 358).

Man sieht: Die Diskussion über die Haftpflicht des Staates aus Artikel 4 BV befindet sich erst im Anfangsstadium. Es ist daher nicht anzunehmen, dass das Bundesgericht im Streitfalle eine Haftpflicht des Bundes gestützt auf Artikel 4 BV bejahen würde.

5. Prozessuales

Sollten die Betroffenen versuchen, gegen den Bund Schadenersatzansprüche geltend zu machen, so wäre der Rechtsweg unterschiedlich, je nach angerufener Haftungsgrundlage. Schadenersatzansprüche aus dem KHG sind nach Artikel 24 Absatz 3 vor dem Obergericht des Kantons Bern geltend zu machen. Schadenersatzansprüche nach VG sind zunächst beim Bundesrat, bzw. beim eidgenössischen Finanzdepartement anhängig zu machen (Art. 10 Abs. 2 VG in Verbindung mit Art. 2 der Vollziehungsverordnung zum VG, SR 170.321); im Falle der Ablehnung der Begehren ist verwaltungsrechtliche Klage beim Bundesgericht zu erheben (Art. 10 Abs. 1 und 2 VG). Schadenersatzansprüche aus Artikel 4 BV schliesslich wären ebenfalls mit verwaltungsrechtlicher Klage vor dem Bundesgericht geltend zu machen (Art. 116 Bst. e des BG über die Organisation der Bundesrechtspflege, SR 173.110). Obwohl in den Rechtsgrundlagen nicht erwähnt, wäre es selbstverständlich auch bei Anrufung des KHG oder von Artikel 4 BV möglich, vor der Einreichung entsprechender Klagen über die Ansprüche zu verhandeln.

6. Freiwillige Leistungen des Bundes an die Betroffenen

Falls der Bund Haftungsansprüche aus den erwähnten Erlassen ablehnt, stellt sich die Frage, ob er allenfalls freiwillig Leistungen an die Betroffenen ausrichten könnte, um deren

finanzielle Einbussen ganz oder teilweise auszugleichen:

Zur Zeit bestehen keine gesetzlichen Grundlagen, um entsprechende Leistungen zu erbringen. Eine gesetzliche Grundlage wäre aber grundsätzlich nötig, weil auch die Leistungsverwaltung dem Gesetzmässigkeitsprinzip unterliegt, wie der Bundesrat in seinen Botschaften immer wieder festgehalten hat (vgl. etwa BBl 1979 II 730 ff.; 1980 I 1238 ff.; 1982 II 39 und 53). Allerdings gilt das Gesetzmässigkeitsprinzip nicht vorbehaltlos. Und es wäre im vorliegenden Falle in der Tat nicht ausgeschlossen, eine Finanzhilfe ohne gesetzliche Grundlage auszurichten, weil geltend gemacht werden könnte, solche Fälle liessen sich gar nicht zum voraus generell-abstrakt regeln. Ob auf eine gesetzliche Grundlage tatsächlich verzichtet werden könne, mag vorderhand aber offen bleiben, gibt es doch mindestens ein Präjudiz, das für die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage spräche. Im Jahre 1976 traf der Bund ausserordentliche Massnahmen für dürrgeschädigte Betriebe ausserhalb des Berggebietes, und zwar mittels eines allgemein-verbindlichen dringlichen Bundesbeschlusses (vgl. BBl 1976 III 1062 ff.; AS 1976 2821 ff.). Als Verfassungsgrundlage wurde seinerzeit der Landwirtschaftsartikel der Bundesverfassung (Art. 31^{bis} Abs. 3 Bst. b) angerufen. Diese Grundlage stünde heute ebenfalls zur Verfügung; jedenfalls soweit Finanzhilfen an die Landwirtschaft geleistet werden sollten.

7. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Aus den vorstehenden Ausführungen folgt, dass Personen und Unternehmen, namentlich Gemüse-Bauern, welche durch die Empfehlungen der Kommission für AC-Schutz finanzielle Einbussen erlitten haben, versucht sein könnten, gegen den Bund aus dem KHG oder dem VG Verantwortlichkeitsansprüche

anzumelden. Ob eine Haftung zu bejahen wäre, lässt sich aufgrund der vorhandenen Informationen nicht abschliessend beurteilen, ist aber doch eher zu verneinen. Ein gerichtliches Vorgehen der Betroffenen müsste als risikoreich eingestuft werden, wäre aber andererseits auch nicht gerade hoffnungslos.

Im Falle des KHG könnte der Wortlaut für die Annahme einer Haftpflicht sprechen, während die Gesetzesmaterialien eine solche ausschliessen. Man hatte in den eidgenössischen Räten nur Schäden im Auge, welche durch die Anordnung oder Empfehlung von Evakuationen entstehen. Der Normtext spricht demgegenüber allgemein von Empfehlungen und Massnahmen. Wir sind der Meinung, dass den Materialien Vorrang vor einer wörtlichen Auslegung zukommen muss. Zudem wäre auch bei wörtlicher Auslegung die Haftpflicht keineswegs gewiss.

Im Falle des VG könnte eine Verantwortlichkeit des Bundes höchstens angenommen werden, wenn die Kommission für AC-Schutz ihre Kompetenzen überschritten hätte. Dies wäre u.U. der Fall, wenn eine Gefährdung der Bevölkerung durch radioaktive Strahlung zu keiner Zeit bestände hätte.

Selbst wenn eine Haftpflicht nach KHG oder VG bestünde, hätte der Bund nicht ohne weiteres für die ganze finanzielle Einbusse einzustehen. Es ist nämlich anzunehmen, dass die Konsumenten ihr Einkaufsverhalten auch ohne die Empfehlungen der Kommission für AC-Schutz geändert hätten, weil entsprechende Massnahmen und Empfehlungen im benachbarten Auslande zu entsprechendem Verhalten geführt haben dürften.

Schliesslich ist eine Haftpflicht des Bundes aus Artikel 4 BV (Sonderopfertheorie) nach dem heutigen Stand der Diskussion in Lehre und Rechtsprechung schwerlich anzunehmen.

Bern, 14. Mai 1986

Eine andere Frage ist, ob der Bund bei Verneinung von Haftpflichtansprüchen den Betroffenen freiwillig Leistungen (Finanzhilfen) erbringen sollte. Das wäre zulässig. Es bedürfte dafür eines allgemein-verbindlichen Bundesbeschlusses.

BUNDESAMT FUER JUSTIZ
Hauptabteilung Staats-
und Verwaltungsrecht
i.V.

P. Richli

P. Richli

Völkerrechtliche Aspekte

Könnte die Schweiz bei der Sowjetunion Ersatz für Schäden fordern, die in der Schweiz durch Strahlungen aus dem Unfall im Kernkraftwerk Tschernobyl bei Kiew entstanden wären?

- A. Die Beantwortung der Frage setzt voraus, dass in der Schweiz ein Schaden entstanden ist. Kriterium dafür ist, ob die in der Schweiz geltenden Grenzwerte wegen der durch den Unfall verursachten Ausfälle überschritten worden sind.

Zu dieser für das Völkerrecht entscheidenden Vorfrage halten wir fest, dass wir nach den verfügbaren Unterlagen das Entstehen eines Schadens aus folgenden hauptsächlichlichen Indizien eher verneinen:

1. Die Eidgenössische Kommission für Strahlenschutz hat weder Verbote ausgesprochen noch Vernichtungen von Fleisch, Milchprodukten und Käse angeordnet, noch Importsperrn beantragt. Sie hat lediglich Empfehlungen für Kleinkinder, stillende und werdende Mütter erlassen.
2. Experten der Weltgesundheitsorganisation WHO haben vergangene Woche in Kopenhagen kategorisch im Hinblick auf Massnahmen der EG festgestellt: "There is no public health justification to support such restrictions with the exception of products coming from the contaminated area around the site of the accident and possibly from limited areas of enhanced contamination which might exist in certain countries due to rainfall during the passage of the cloud", wobei nach der AC-Schutzkommission das am stärksten betroffene Tessin nicht darunterfällt.
3. Die Definition des "Nuklearschadens" nach schweizerischem Recht in Artikel 2 des Kernenergiehaftpflichtgesetzes vom 18. März 1983 ist bedeutend weiter gefasst als der Schadensbegriff, der völkerrechtsrelevant ist, und kann deshalb nicht auf das Völkerrecht übertragen werden.

B. Unter Vorbehalt dieser Ausführungen halten wir das Folgende fest:

1. Bezüglich der auf dem hier besprochenen Gebiet interessierenden Verträge sind die Schweiz und die Sowjetunion lediglich durch das im Rahmen der Wirtschaftskommission der UNO für Europa ausgehandelte Uebereinkommen über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigung vom 13. November 1979 gebunden. Der Nichtverbreitungsvertrag von Kernwaffen vom 6. September 1978 gibt keine Handhabe.

Das erwähnte Uebereinkommen von 1979 ist aber in erster Linie ein Vertrag, der Informationsaustausch, Konsultationen, Forschungs- und Ueberwachungsarbeiten festlegt. Die Frage der Haftung eines Vertragsstaates für Unfälle wie der von Tschernobyl ist nicht Gegenstand der Vertragsartikel, sondern wird lediglich in einer Präambel behandelt. Dort wird unter Berufung auf die Erklärung der Konferenz der Vereinten Nationen über die Umwelt des Menschen an die allgemeine Pflicht des Staates erinnert, "dafür zu sorgen, dass durch Tätigkeiten, die innerhalb ihres Hoheitsbereiches oder unter ihrer Kontrolle ausgeübt werden, der Umwelt in andere Staaten oder in Gebieten ausserhalb der nationalen Hoheitsbereiche keinen Schaden zugefügt wird." Diese Präambel ist aber keine genügende Rechtsgrundlage für eine schweizerische Forderung auf Schadenersatz.

2. Damit wird auf das Völkergewohnheitsrecht verwiesen.

- a) Hier interessierende Grundsätze sind aus dem Nachbarrecht entwickelt worden. Als epochemachend gilt hier der Schiedsspruch aus dem Jahre 1941 zwischen den USA und Kanada im sog. Trail Smelter-Fall, der Verursachung von Schäden durch Schwefeldämpfe über die Grenze, wo festgestellt wurde, dass gemäss Völkerrecht ein Staat von seinem Territorium aus nicht durch Immissionen Schäden an Territorium, Personen oder Gütern in einem Nachbarland verursachen oder deren Verursachung zulassen darf, wenn der Schaden ernst ist und die Beschädigung klar und überzeugend erwiesen ist.

Eine darauf folgende Entwicklung des Gewohnheitsrechtes erklärte diese Prinzipien auch dann als anwendbar, wenn die Schädigung nicht ein direktes Nachbarland, sondern ein weiteres Land betrifft. Es verdient festgehalten zu werden, dass der Staat nicht selber aktiv der Verursacher sein muss; es genügt, dass der Schaden von seinem Territorium aus verursacht wird, der Staat aber die Pflicht hatte, die Entstehung der Ursache zu verhindern.

b) In dieser Optik handelt es sich vorwiegend um eine Verschuldenshaftung; d.h. die Schweiz müsste den Nachweis erbringen, dass die UdSSR die Ursache schuldhaft gesetzt oder schuldhaft zugelassen hatte.

c) Es stimmt zwar, dass im heutigen Völkerrecht Anstrengungen unternommen werden, zu einer Kausalhaftung zu gelangen. Dies ist Gegenstand des Abkommens betreffend die zivilrechtliche Haftung bei nuklearen Schäden vom 21. Mai 1963, das seit dem 12. November 1977 in Kraft ist. Ihm gehören aber lediglich zehn kleinere und mittlere Staaten an; eine einzige Atommacht hat das Abkommen unterzeichnet, aber nicht ratifiziert, nämlich Grossbritannien. Die Schweiz ist nicht Vertragsstaat.

Anders ausgedrückt besteht eine Tendenz im Völkerrecht dahin, Staaten bei Schäden aus gewissen Handlungen zu behaften, die an sich nicht völkerrechtswidrig sind.

In allgemeiner Hinsicht wird diese Problematik gegenwärtig von der Völkerrechtskommission der Vereinten Nationen behandelt im Rahmen eines Vertragsentwurfes über die internationale Verantwortlichkeit für schädigende Konsequenzen, die sich aus nicht völkerrechtswidrigen Handlungen ergeben. Die Arbeiten sind noch zu keinem Ende gekommen. Hingegen liegt bereits ein kürzlich angewandter Vertrag vor, welcher Kanada ermöglichte, von der Sowjetunion Schadenersatz für den Absturz von Raketenteilen auf kanadischem Gebiet zu erhalten (Uebereinkommen über die völkerrechtliche Haftung für Schäden durch Weltraumgegenstände vom 29. März 1972).

d) Von der Voraussetzung ausgehend, dass Schadensauswirkungen durch atomare Strahlungen unter dem Gesichtspunkt des Schadenersatzes gleich behandelt werden sollen, ob die Ursache militärischer oder ziviler Natur ist, liegt ein Präzedenzfall vor: Die USA haben Japan für enorme Schäden im Fischfang wegen Auswirkungen von Atomwaffenversuchen entschädigt, ohne aber eine Rechtspflicht anzuerkennen.

e) Weil das Völkergewohnheitsrecht keine Pflicht eines Staates zur unmittelbaren umfassenden und prompten Information in einem Falle wie des Unglückes von Tschernobyl über den Umfang des Schadenereignisses kennt, kann aus einer mangelhaften Information in der Art, wie sie in bezug auf das Unglück von Tschernobyl erfolgt ist, kein Anspruch auf Schadenersatz begründet werden.

3. Damit konzentriert sich das Problem des Nachweises als Voraussetzung zur Geltendmachung eines Schadenersatzes der Schweiz gegenüber der UdSSR auf die Frage, ob die Behörden des Kraftwerkes Tschernobyl und/oder die Behörden der UdSSR schuldhaft gehandelt haben oder ob unter heutigen Voraussetzungen behauptet werden kann, dass ein Schadenersatz deshalb gefordert werden kann, weil die Anlage Tschernobyl international anerkannten Sicherheitsvorschriften gar nicht entsprach und deshalb der Unfall überhaupt sich erst ereignen konnte.

a) Die Qualifikation des Verhaltens der Kraftwerkbehörden und/oder der Behörden der UdSSR hängt von der Einschätzung von Fakten ab, die wir weder kennen noch einschätzen können.

b) Bezüglich der Sicherheitsvorschriften gilt festzuhalten, dass es heute keine rechtsverbindlichen internationalen Normen gibt. Hingegen arbeiten Experten der Staaten des Nichtverbreitungsvertrages und der Vertragsstaaten der Internationalen Atomagentur in Wien ständig an der Verfeinerung der Bestimmung allgemein als wünschbar anerkannten Kriterien.

C. Unter Berücksichtigung allgemein moderner Tendenzen im heutigen Völkergewohnheitsrecht, der anerkannten Risikogeladenheit eines Atomkraftwerkes und des ständigen Austausches von Fachwissen auf internationaler Ebene sowie der Tatsache, dass wegen der inherenten Gefährlichkeit

derartiger Atomanlagen verschiedene nationale Gesetzgebungen die Kausalhaftung für den Betrieb von Kernkraftwerken vorsehen, würden wir dann eine Schadenersatzforderung nicht für aussichtslos halten, wenn erwiesenermassen das Atomkraftwerk Tschernobyl unter Missachtung von Sicherheitsvorschriften, die unter Fachleuten international allgemein anerkannt sind, gebaut und betrieben worden ist. Primäre Voraussetzung für eine Schadenersatzforderung ist aber, dass in der Schweiz tatsächlich ein Schaden eingetreten ist, was anscheinend nicht der Fall ist.

M.a.W. muss, soll die Frage der Schadenersatzforderung überhaupt weiterverfolgt werden, geprüft werden, ob

- a) in der Schweiz entgegen der Meinung der AC-Schutzkommission und der Experten der Weltgesundheitsorganisation ein Schaden durch die Ausfälle des Unglückes entstanden ist, und ob
- b) das Kraftwerk Tschernobyl unter Missachtung von Sicherheitsvorschriften, die, obwohl völkerrechtlich nicht verbindlich festgesetzt, von Fachleuten international allgemein anerkannt sind, gebaut und betrieben worden ist oder aber erwiesenermassen die Behörden des Kraftwerkes Tschernobyl und/oder die Behörden der UdSSR schuldhaft gehandelt haben, indem sie den Unfall nicht zweckmässig bekämpft haben resp. nicht eingeschritten sind. Eine Kombination dieser beider Fälle ist ebenfalls denkbar.

Diese Fragen müssen jedoch von unseren Fachexperten vorgänglich jeglicher Demarche positiv beantwortet werden.

Direktion für Völkerrecht

(Reimann)

- 2 -

Völkerrechtliche Aspekte (Zusammenfassung)

Könnte die Schweiz bei der Sowjetunion Ersatz für Schäden fordern, die in der Schweiz durch Strahlungen aus dem Unfall in Tschernobyl bei Kiew entstanden wären?

Unter Vorbehalt der Frage, ob in der Schweiz überhaupt ein Schaden entstanden ist, was wir nach den uns vorliegenden Informationen eher verneinen, halten wir das Folgende fest:

1. Als Grundlage für eine Forderung gemäss Völkervertragsrecht käme, wenn überhaupt, nur das Uebereinkommen vom 13. November 1979 über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigung in Frage. Da dieser Vertrag jedoch hauptsächlich Fragen des Informationsaustausches, Konsultationen, Forschungs- und Ueberwachungsarbeiten behandelt und die Frage der Verantwortlichkeit nur in der Präambel streift, ist die Antwort im Völkergewohnheitsrecht zu suchen.
2. Im Völkergewohnheitsrecht ist unbestritten, dass ein Staat nicht von seinem Territorium aus Schäden in einem Nachbarland oder einem anderen Land verursachen oder deren Verursachung zulassen darf, wenn der Schaden ernst ist und die Beschädigung klar und überzeugend erwiesen ist. Vorwiegend gilt aber die Verschuldenshaftung.

Hingegen zeigen neuere Tendenzen im Völkerrecht, dass ein Staat für derartige schädigende Ereignisse unter bestimmten Umständen auch dann einstehen muss, wenn die Ursache an sich nicht völkerrechtswidrig ist und auch wenn ein Verschulden nicht unbedingt nachzuweisen ist.
3. Auf den Unfall von Tschernobyl bezogen, ergibt sich, dass eine Schadenersatzforderung nicht ausgeschlossen ist, wenn feststeht, dass

- a) in der Schweiz entgegen der Meinung der AC-Schutzkommission und der Experten der Weltgesundheitsorganisation ein Schaden durch Ausfälle des Unglückes entstanden ist, und ob
- b) das Kraftwerk Tschernobyl unter Missachtung von Sicherheitsvorschriften, die, obwohl völkerrechtlich nicht verbindlich festgesetzt, von Fachleuten international allgemein anerkannt sind, gebaut und betrieben worden ist oder aber erwiesenermassen die Behörden des Kraftwerkes Tschernobyl und/oder die Behörden der UdSSR schuldhaft gehandelt haben, indem sie den Unfall nicht zweckmässig bekämpft haben resp. nicht eingeschritten sind. Eine Kombination dieser Fälle ist denkbar.

Diese Fragen müssen jedoch von unseren Fachexperten vorgängig jeglicher Demarche positiv beantwortet werden.

Direktion für Völkerrecht

(Reimann)