



Bern, den 12. Dez. 1986

An den Bundesrat

Entschädigungsforderungen im Anschluss an die Katastrophe
 von Tschernobyl

Aufgrund des Antrages des EVD vom 12. Dezember 1986

Aufgrund der Ergebnisse des Mitberichtsverfahrens wird

beschlossen :

1. Dem Parlament wird eine Vorlage für einen allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss unterbreitet zwecks freiwilliger Bundesbeteiligung an die durch die Katastrophe von Tschernobyl verursachten Schäden in den Bereichen Schaf- und Ziegenhaltung sowie Fischfang im Luganersee.
2. Das EVD und das EDI erarbeiten eine entsprechende Vorlage.
3. Dem Verband Schweiz. Gemüse-Produzenten werden für Aufwendungen bei der Schadenermittlung im Gemüsesektor Fr. 25'000.-- vergütet.
4. In den übrigen Bereichen leistet der Bund keine freiwillige Zahlung.
5. Die Kantone, die interessierten Kreise und die betroffenen Gesuchsteller werden durch das EVD informiert.

Für getreuen Auszug,
 der Protokollführer:

Protokollauszug an:				
<input checked="" type="checkbox"/> ohne / <input type="checkbox"/> mit Beilage				
Lv.	z.K.	Dep.	Anz.	Akten
	X	EDA	6	-
X		EDI	10	-
	X	EJPD	5	-
	X	EMD	4	-
X		EFD	7	-
X		EVD	17	-
	X	EVED	5	-
	X	BK	4	-
	X	EFK	8	-
	X	Fin.Del.	2	-





EIDGENÖSSISCHES VOLKSWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT
 DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DE L'ÉCONOMIE PUBLIQUE
 DIPARTIMENTO FEDERALE DELL'ECONOMIA PUBBLICA

177.4

Bern, den 12. Dezember 1986

An den B u n d e s r a t

Entschädigungsforderungen im Anschluss an die
 Katastrophe von Tschernobyl

1. Die Katastrophe von Tschernobyl hat der schweizerischen Landwirtschaft Schäden zugefügt. Der Bundesrat liess durch das Bundesamt für Justiz klären, inwieweit der Bund verpflichtet sei, die Schäden zu tragen. Diese Abklärungen wurden nach dem Erlass des Fischfangverbotes für den Luganersee nochmals vertieft vorgenommen, für das weitere Vorgehen kann von folgender rechtlicher Beurteilung ausgegangen werden:

Eine Rechtspflicht zur Zahlung irgend welcher Entschädigungen dürfte, abgesehen von einzelnen wenigen Bereichen, nicht bestehen.

- Nach dem Verantwortlichkeitsgesetz dürfte mit grosser Wahrscheinlichkeit eine Haftung des Bundes auszuschliessen sein, da es insbesondere an der Widerrechtlichkeit fehlt. In diesem Sinne hat das EFD zwischenzeitlich bereits eine Klage des Verbandes Schweizerischer Gemüseproduzenten abgelehnt, der mögliche Weiterzug an das Bundesgericht steht noch aus.
- Schwieriger ist die Beurteilung der Haftung nach Kernenergiehaftpflichtgesetz (KHG). Aufgrund des Wortlauts käme Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe b KHG als Haftungsgrundlage zwar in Frage. Doch ergibt sich aus den Materialien, dass der Bestimmung ein engerer Sinn beigemessen werden sollte. Sie sollte nur Schäden erfassen, welche im Zusammenhang mit Empfehlungen und Anordnungen für Evakuationen entstehen können ("lex Harrisburg"). So gesehen ist der Bund nicht verpflichtet, im vorliegenden Fall gestützt auf Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe b KHG Entschädigungen zu leisten. Dass eine

gerichtliche Beurteilung zu einem gegenteiligen Ergebnis führen könnte, ist allerdings nicht auszuschliessen.

Was Buchstabe a des erwähnten Artikels betrifft, wird man gewisse Schäden wohl als Nuklearschäden bezeichnen müssen, so dass der Bund grundsätzlich haftbar wäre. Indessen fällt es äusserst schwer, eine plausible Grenze zu ziehen. So dürften die Schäden der Fischer im Luganersee in den Geltungsbereich von Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a KHG fallen, tendenziell auch die Schäden der Schafhalter im Tessin. Der gegenteilige Schluss liegt hingegen für die anderen Bereiche, namentlich für die Schäden der Gemüsebauern nahe. Deren Aussichten, in einem Prozess unter Berufung auf die erwähnte Bestimmung Schadenersatz zu erhalten, sind äusserst gering.

2. Da die rechtlich heikleren Bereiche auch Gegenstand der beantragten freiwilligen Lösung bilden, erachten wir es als nicht zweckmässig, vorgängig einer Vorlage für eine freiwillige Zahlung administrativ sehr aufwendige KHG-Verfahren einzuleiten (es müsste jeder einzelne Fall bis ins letzte Detail überprüft und kontrolliert werden). In der gesamten rechtlichen Beurteilung bleibt als zweckmässigstes Vorgehen, die Schaffung einer Rechtsgrundlage für eine freiwillige Zahlung zu prüfen.

Zur Feststellung der Schadenhöhe musste eine gewisse Zeit zugewartet werden. Die zuerst betroffenen Sektoren Gemüse und Milchprodukte erholten sich relativ rasch. Wesentlich länger dauerte die Marktstörung bei den Ziegen- und Schafprodukten. Die Situation an diesem Markt ist jetzt zwar wieder bedeutend besser, aber immer noch nicht vollständig normalisiert. Die befürchteten Schwierigkeiten beim Schaffleisch blieben zum Glück aus, weil sich das Caesium im lebenden Tier schneller als vermutet abgebaut hat.

Mit Beschluss vom 20. August 1986 beauftragte der Bundesrat das EVD, die Kantonsregierungen über das Vorgehen für die Schadenermittlung zu orientieren. Mit Schreiben vom 20. August forderte in der Folge das EVD die Kantone auf, bis Ende September allfällige Schadenmeldungen der Bundesverwaltung zuzustellen. Die eingegangenen Meldungen wurden seither gesichtet und zusammengestellt, mit folgendem Ergebnis:

- 3 -

Stand 4.12.1986

3 Forderungen mit Anrufung einer Rechtsgrundlage (Verantwortlichkeitsgesetz: Gemüseproduzenten und Gemüsehandel, KHG: Milch, Butter und Käse- handel)	10'317'139.--
333 Forderungen ohne Anrufung einer Rechtsgrundlage	1'344'481.--
1 Gemüse	57'435.--
1 Vieh- und Fleisch	75'000.--
8 Milch	348'806.--
308 Schaf- und Ziegenhaltung	863'240.--
15 ohne betragliche Bezifferung aus diversen Bereichen	
T o t a l	11'661'620.--

=====

Diese Forderungen sind teils geschätzt, teils wohl erst provisorisch. Eine Ueberprüfung ihrer Berechtigung scheint uns aus Gründen der faktischen Präjudizierung erst möglich, wenn der Bundesrat grundsätzlich entschieden hat, ob und in welchen Bereichen der Bund freiwillig etwas zahlen möchte.

Ueberdies sind einige unbedeutende Forderungen ausserhalb der Landwirtschaft eingegangen (Tourismus, Fischhandel).

Für die Frage der freiwilligen Zahlung ist vom Gesamtbetrag von Fr. 11'661'620.-- auszugehen, indem grundsätzlich auch die Forderungen in die Ueberlegungen einzubeziehen sind, welche parallel zu diesem Entscheid auf dem Rechtsweg geltend gemacht worden sind.

3. Rechtsgrundlage einer allfälligen freiwilligen Zahlung wäre ein allgemeinverbindlicher Bundesbeschluss. Für die Ausarbeitung einer entsprechenden Vorlage müssen die eingegangenen Meldungen im Detail überprüft werden, sobald der Bundesrat den grundsätzlichen politischen Entscheid, ob und in welchen Bereichen der Bund freiwillig etwas zahlen will, gefällt hat.

Vorgesehen ist dabei die Erarbeitung gewisser "Schablonen", damit die Schadenermittlung resp. -überprüfung in einem aufwandmässig vertretbaren Verfahren möglich wäre.

4. Die Zusammenstellung der Schadenmeldungen zeigt, dass die Landwirtschaft massive Schäden erlitten hat. Wir sind aber der Auffassung, dass sie die Schäden soweit selber zu tragen hat, als ihr das zugemutet werden kann. Andererseits sollte der Bund dort helfen, wo dieses Mass des Zumutbaren überschritten wird.

Obschon das Ereignis von Tschernobyl nicht unbedingt mit witterungsbedingten Katastrophensituationen verglichen werden kann, folgt eine solche Betrachtungsweise der bisherigen Linie:

- 1976 anlässlich der grossen Dürreschäden half man den Produzenten durch teilweise Abgeltung des erlittenen Schadens. 25 Prozent des Ertragsausfalls des betreffenden Jahres hatten sie selbst zu tragen.
- 1985 wurde eine Selbsttragung der erlittenen Frostschäden durch die Ostschweizer Rebbauern als zumutbar erachtet.

Diese Betrachtungsweise führt zu folgendem Ergebnis:

a) Sektor Gemüse

Diese Forderung macht den höchsten Betrag aus, dennoch erachten wir es als vertretbar, diese Schäden weitgehend durch die Produzenten tragen zu lassen. Nach unseren Ermittlungen beläuft sich der Schaden im Mittel auf 4 Prozent eines durchschnittlichen Gemüsejahres. Abgesehen davon, dass dieser Prozentsatz an sich schon im Bereich des Zumutbaren liegt, ist festzuhalten, dass in den Produktionskalkulationen 5 Prozent als Risikofaktor berücksichtigt werden und 1986 zudem trotz Tschernobyl sogar als ausgesprochen gutes Gemüsejahr beurteilt wird. Dazu kommt, dass ein Teil der Schäden wohl auch durch das etwa spekulative Ueberangebot an Salat entstanden und keineswegs kausal zum Ergebnis von Tschernobyl ist.

Diese Interpretation beruht auf Durchschnittswerten, es galt deshalb abzuklären, inwiefern eine Härtefallklausel nötig wäre für "statistische Ausreisser". Na

einer diesbezüglichen Prüfung wurde davon abgesehen, denn zum einen sind keine solchen Fälle bekannt und zum andern würde damit eine unerwünschte, unscharf abgrenzbare Kategorie geschaffen, verbunden mit heiklen Anwendungsfragen im Einzelfall.

Etwas anders zu beurteilen ist wohl das Begehren des Gemüseproduzentenverbandes (VSGP) um Vergütung der Auslagen für die Schadenermittlungen durch die Experten der Hagelversicherung. Diese Aufgabe lag eindeutig auch im Interesse des Bundes an einer raschen und zuverlässigen Feststellung der Schäden. Auftraggeber war zwar der VSGP, das Bundesamt für Landwirtschaft war aber über dieses Vorgehen orientiert und fand es zweckmässig. Diese Kosten von rund Fr. 22'000.-- verursachen dem Verbandssekretariat echte Probleme. Wir beantragen deshalb, dem VSGP diese Kosten sowie einen bescheidenen Teil der zusätzlichen Sekretariatsarbeiten zu vergüten, insgesamt Fr. 25'000.--. Für diese Zahlung wäre wohl nicht unbedingt die Schaffung einer Rechtsgrundlage erforderlich, sondern eine Entschädigung über Honorare für Bundesexperten angezeigt.

b) Forderungen der Milchverbände, der Viehexporteure und des Käse-, Butter- und Milchhandels

Wir sind der Auffassung, dass auch hier auf eine Bundesleistung verzichtet werden kann. Die Schadenssummen sind nicht dermassen, dass den Milchverbänden oder dem Käse-, Butter- und Milchhandel schwerwiegende Probleme entstehen würden. Bei den Viehexporteuren kommt noch dazu, dass der Schaden hauptsächlich durch Kosten für zusätzliches Futter entstanden ist, was durchaus im Rahmen des Unternehmerrisikos liegt und auch aus andern Gründen eintreten könnte (z.B. Sperre wegen Seuchen).

c) Futterkosten

Futterkosten sollten überhaupt nicht entschädigt werden, da die Mehraufwendungen in keinem Bereich ein schwerwiegendes Ausmass annahmen. Gewisse solche Schäden muss der Landwirt ohnehin einkalkulieren, sie können jederzeit auch witterungsbedingt auftreten. Im Ausmass der zu Tschernobyl kausalen Futter-schäden ist eine Selbsttragung durch die Landwirtschaft zumutbar.

d) Kleintierhaltung

In diesem Bereich, d.h. Ziegen- und Schafhaltung scheint eine Bundeshilfe unumgänglich, da der heikle Markt in diesen Bereichen (Reformhäuser, Bio-Bewusste, etc.) praktisch zerstört wurde. Der pro Betrieb im Durchschnitt eher bescheidene Verlust (insgesamt rund Fr. 860'000.-- verteilt auf rund 300 Gesuche, d.h. im Durchschnitt knapp Fr. 3'000.-- pro Betrieb) bedeutet für zahlreiche Kleinstbetriebe eine echte Existenzgefährdung. Wenn die unsere Erachtens vor allem aus der Sicht der Produktionslenkung sinnvolle Ziegen- und Schafhaltung (insbesondere Milchschaafhaltung) erhalten werden soll, braucht es hier Unterstützung. Wir beantragen Ihnen deshalb, das EVD mit der Ausarbeitung eines Bundesbeschlusses für die Entschädigung der Kleintierhaltung auf freiwilliger Basis zu beauftragen.

e) Fische

Es dürfte angezeigt sein, den grundsätzlichen Entscheid auch für diesen Bereich zu fällen, obwohl das Fischfang-Verbot im Luganersee voraussichtlich mindestens bis nächsten Sommer in Kraft bleiben muss. Betroffen vom Verbot sind rund 30 Fischer, wobei mit Ausnahme von 5 Berufsfischern die Einnahmen aus der Fischerei Nebenerwerb sind und Fr. 4'000.-- pro Jahr nicht überschreiten.

Bei den Berufsfischern greift das verordnete Fangverbot direkt die Existenz an. Hier sollte der Bund die Ausfälle auf freiwilliger Basis decken. Zum gleichen Ergebnis kommen wir bei den Nebenerwerbsfischern (nicht zu verwechseln mit Hobby-Fischern). Die weiterlaufenden Kosten (Boote, Netze etc.) bringen auch sie in echte Schwierigkeiten, zudem handelt es sich von den Einkommen her überwiegend um bescheidenere Existenzen, die deshalb mit dem Einkommensausfall Mühe hätten.

Die Schadenhöhe dürfte etwa bei Fr. 150'000.-- liegen, sofern das Verbot nächsten Sommer aufgehoben werden kann.

- 7 -

f) Allgemein

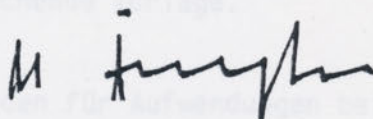
Es ist zu erwarten, dass vor allem die Gemüseproduzenten mit dieser Betrachtungsweise nicht einverstanden sind, den eingeschlagenen Rechtsweg über das Verantwortlichkeitsgesetz weiter verfolgen und eventuell auch mit einer Klage nach Kernenergiehaftpflichtgesetz nachdoppeln werden. Gewisse Kreise werden wohl auch versuchen, auf politischem Weg dieses Ergebnis zu beeinflussen.

5. Ergebnis des Vorverfahrens

Im Vorverfahren wurden die Eidg. Finanzverwaltung, das Bundesamt für Justiz, das Bundesamt für Umweltschutz und das Bundesamt für Energiewirtschaft begrüsst. Es bestehen keine Differenzen.

6. Wir beantragen Ihnen, dem beiliegenden Beschlussesentwurf zuzustimmen.

EIDGENOESSISCHES VOLKSWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT


Beilagen:

- Entwurf des Beschlussesdispositivs
- Entscheid EFV betr. Gemüseproduzenten
- Zusätzliche Ueberlegungen des BJ vom 3.11.86
- Pressemitteilung (d, f, i) wird nachgeliefert

Geht zum Mitbericht an:

- EDA
- EDI
- EJPD
- EFD
- EVED
- BK

Protokollauszug an:

- EVD (GS 4, BLW 6, BAWI 3, BVET 2, BWL 2)
- EFD (FV 2, FK 1)
- EJPD (BJ)
- EVED (BEW)
- EDI (BUS, BAG)
- EDA

Date Recv. des
Reçu le 4 octobre 1986

L/ED/75/81

127.341 BC/VM

RECOMMUNIQUE/AVIS DE RECEPTION

Entschädigungsforderungen im Anschluss an die Katastrophe
von Tschernobyl


Aufgrund des Antrages des EVD vom 12. Dezember 1986

Aufgrund der Ergebnisse des Mitberichtsverfahrens wird

beschlossen

1. Der Bundesrat wird dem Parlament eine Vorlage für einen allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss unterbreiten zwecks freiwilliger Bundesbeteiligung an die durch die Katastrophe von Tschernobyl verursachten Schäden in den Bereichen Schaf- und Ziegenhaltung sowie Fischfang im Luganersee.
2. Das EVD und das EDI erarbeiten eine entsprechende Vorlage.
3. Dem Verband Schweiz. Gemüse-Produzenten werden für Aufwendungen bei der Schadenermittlung im Gemüsesektor Fr. 25'000.-- vergütet.
4. In den übrigen Bereichen leistet der Bund keine freiwillige Zahlung.
5. Die Kantone, die interessierten Kreise und die betroffenen Gesuchsteller werden durch das EVD informiert.

Für getreuen Auszug,
der Protokollführer:



EIDGENÖSSISCHES FINANZDEPARTEMENT
DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DES FINANCES
DIPARTIMENTO FEDERALE DELLE FINANZE

3003 Bern. den
Berne, le 6 octobre 1986

Ihr Zeichen / V. réf. / V. rif. L/bv/75/81
V. Zeichen / N. réf. / N. rif. 127.341 EC/VM

RECOMMANDEE/AVIS DE RECEPTION

Maître

Robert Liron

Rue des Remparts 9

1400 Y v e r d o n

Maître,

Par la présente, nous avons l'honneur de vous communiquer notre détermination sur la demande que vous avez formulée contre la Confédération le 27 juin 1986 au nom de l'Union maraîchère suisse.

La compétence du Département fédéral des finances en la matière trouve sa base en l'article 2 alinéa 1 lettre c de l'ordonnance d'exécution de la loi sur la responsabilité.

A en croire sa demande, l'Union maraîchère suisse aurait subi une baisse considérable de la demande en matière de légumes frais, en tous cas à partir du 10 mai 1986, parce que le Département fédéral de l'intérieur et la Commission fédérale pour la protection AC (ci-après la COPAC) auraient donné des recommandations non fondées relatives à la consommation de légumes frais à la suite de l'accident survenu à la centrale nucléaire de Tchernobyl le 25 avril 1986.

La COPAC n'aurait pas fixé de limites précises en matière de radioactivité et aurait mené des investigations trop sommaires pour permettre l'établissement d'une documentation crédible et la diffusion de communiqués non critiquables.

L'Union maraîchère suisse prétend que cette absence de valeurs limites et de données précises ainsi que le fait, pour la COPAC, de ne pas avoir informé les consommateurs que la plupart des légumes mis sur le marché à cette époque avaient été cultivés sous serre, sont constitutifs de faute et ont entraîné une perte de gain de fr. 9'754'033.50.

En droit

1. Tant que l'Union maraîchère suisse n'aura pas produit de cessions de créances des maraîchers, sa qualité pour représenter ses membres fera défaut. Pour cette raison déjà, il convient de rejeter la présente demande.
2. Au sens de l'article 3 alinéa 1 de la loi sur la responsabilité, (RS 170.32), la Confédération répond du dommage causé sans droit à un tiers par un fonctionnaire dans l'exercice de ses fonctions, sans égard à la faute du fonctionnaire (art. 3 al. 1 loi sur la responsabilité). Cette disposition est également applicable aux membres des commissions fédérales indépendantes des tribunaux fédéraux et de l'administration fédérale (art. 2 al. 1 et 1 al. 1 let. d loi sur la responsabilité).

Ainsi, pour que la Confédération soit responsable du dommage allégué par l'Union maraîchère suisse, il faudrait que l'autorité ait commis un acte de droit public, illicite et dommageable et qu'il existe un lien de causalité adéquate entre l'acte et le dommage (Grisel André, traité de droit administratif, 2ème édition, p. 795).

a) Acte illicite

Est illicite un acte qui viole des injonctions ou des interdictions de l'ordre juridique destinée à protéger le bien lésé. Il doit donc y avoir violation d'une norme de protection.

L'Union maraîchère suisse conclut à l'illicéité des activités de l'autorité mais elle ne définit pas la norme de protection qui aurait pu être violée.

A défaut de précisions dans ce domaine, nous allons partir du principe que l'Union maraîchère suisse voulait invoquer une violation générale des devoirs de fonction (voir ATF 103/Ib/68). Pour remplir ses devoirs de fonction, un fonctionnaire ou toute autre autorité de la Confédération doit respecter la Constitution, le droit fédéral et cantonal, les instructions de service ainsi que les principes généraux du droit (Knapp Blaise, la responsabilité de l'Etat et de ses agents, in XVIIIème journée juridique de la Faculté de droit de Genève, mémoire no 60, p. 28).

Pour que la violation des devoirs de fonction soit illicite, encore faut-il que l'illégalité revête un certain degré de gravité. Ainsi le degré de gravité requis n'est pas atteint lorsque l'autorité utilise mal à propos son pouvoir discrétionnaire ou son pouvoir d'appréciation sans tomber dans l'arbitraire. L'autorité a donc une certaine latitude dans ses activités (Knapp Blaise, op.cit. p. 37).

Conformément aux principes généraux du droit, c'est au lésé de prouver que la marge de manoeuvre de l'autorité a été dépassée et qu'un acte illicite a été commis (Deschenaux, Tercier: la responsabilité civile, 2ème édition, § 21 n. 17). A l'heure actuelle, cette preuve fait défaut.

Cette marge de manoeuvre dont bénéficie l'autorité permet à celle-ci d'adapter son comportement aux événements. In casu, la COPAC devait agir rapidement. Elle aurait pu ordonner des mesures plus détaillées et plus précises qu'elle ne l'a fait. Mais les calculs auraient alors demandé plus de temps, les résultats n'auraient été publiés que beaucoup plus tard et auraient par là-même perdu leur utilité. Il n'est d'ailleurs pas démontré qu'une étude plus détaillée de la situation aurait modifié la teneur des recommandations émises.

Cette rapidité d'action était rendue nécessaire d'une part par les médias et la population qui réclamaient des informations et d'autre part par la situation elle-même, qui évoluait très rapidement.

Tenant compte de la marge de manoeuvre de l'autorité et de son pouvoir d'appréciation et du fait que l'Etat ne doit pas être tenu pour responsable de la perfection de son appareil administratif mais seulement du respect de ses obligations légales (ATF 92/I/525), on ne pouvait exiger de la COPAC qu'elle organise ses activités avec le même soin que dans un cas ordinaire.

En agissant comme elle l'a fait, la COPAC n'a pas dépassé son pouvoir d'appréciation, partant, n'a pas commis d'acte illicite.

L'Union maraîchère suisse reproche à l'autorité de ne pas avoir précisé que les légumes mis sur le marché peu après l'accident de Tchernobyl avaient été cultivés sous serre.

Il n'était pas possible d'affirmer que la totalité des légumes était cultivée sous abri. Selon l'Union maraîchère suisse, à partir du 2 mai, des films de protection ont pu être enlevés; des milliers de particuliers cultivaient leurs salades en plein air. Or, l'Union maraîchère suisse elle-même affirme qu'on ne peut distinguer les légumes cultivés sous abri de ceux cultivés en plein air.

Par ailleurs, certaines mesures montrent que des salades cultivées sous abri étaient également contaminées.

Ainsi, on ne peut pas non plus reprocher au Département fédéral de l'intérieur et à la COPAC d'avoir donné de mauvaises recommandations.

Ils n'ont donc pas commis d'acte illicite.

b) Lien de causalité adéquate

Constitue la cause adéquate d'un dommage tout fait qui, d'après le cours ordinaire des choses et l'expérience de la vie, était propre à entraîner le résultat qui s'est produit de sorte que la survenance de ce dernier paraît, de façon générale, favorisée par lui (Knapp Blaise, op.cit. p. 27).

Il faudrait donc, pour que l'on puisse admettre l'existence d'un lien de causalité adéquate dans le cas qui nous occupe, que les recommandations du Département fédéral de l'intérieur et de la COPAC aient été propres à entraîner la perte de gain alléguée par l'Union maraîchère suisse.

C'est évidemment à celui qui l'allègue d'établir l'existence du lien de causalité adéquate. Or il n'y a aucune preuve que les recommandations du Département fédéral de l'intérieur et de la COPAC ont causé un dommage à l'Union maraîchère suisse.

En effet, à cette époque, après l'accident de Tchernobyl, toute une quantité d'éléments était propre à décourager les gens de manger des légumes.

Il faut en premier lieu signaler l'attitude de pays étrangers tels que l'Allemagne ou l'Italie, qui, bien avant la Suisse, on pris des mesures très sévères pour éviter la contamination de leurs habitants. Ces mesures ont, on le sait, beaucoup inquiété les suisses qui d'une part ont réclamé des informations et d'autre part se sont méfiés des fruits et légumes mis sur le marché à cette époque.

Par ailleurs, dès les premiers communiqués des autorités, l'Union maraîchère suisse s'est empressée de publier qu'elle subissait un dommage important parce que personne ne voulait plus manger de légumes. Il est bien évident que celui qui publie que personne ne veut de ses produits doit s'attendre à en vendre moins encore par la suite!

Pour ces différentes raisons, nous contestons le lien de causalité adéquate entre les activités des autorités fédérales et le dommage allégué par l'Union maraîchère suisse.

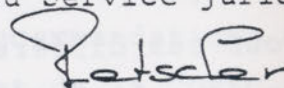
On peut au contraire se demander si, après les communiqués alarmants de l'étranger et de certains journaux, les recommandations émises n'ont pas tranquilisé la population qui a pu, après quelques jours d'incertitude, se rendre compte que la consommation de légumes était généralement possible, moyennant certaines précautions.

Du fait que nous n'entrons pas en matière sur le principe même de la responsabilité de la Confédération en cette affaire, nous estimons inutile de discuter du calcul du dommage.

Nous concluons donc au rejet de votre demande et vous rendons attentif au délai de six mois qui est imparti par la loi sur la responsabilité, sous peine de péremption, pour introduire une action au Tribunal fédéral (article 10 alinéa 1 et 20 alinéa 3 loi sur la responsabilité).

Veillez agréer, Maître, l'expression de nos sentiments distingués.

DEPARTEMENT FEDERAL DES FINANCES
Le Chef du Service juridique



Bretscher



Bundesamt für Justiz
Office fédéral de la justice
Ufficio federale di giustizia

Reg. Nr.	1014		
BLW	- 5. Dez. 1986		
geht an	z. K.	z. St.	z. E.

3003 Bern, 3. November 1986
3003 Berne,
3003 Berna,

7 031/61 41 77

Bundesamt für Energiewirtschaft

Ko/Kl

3003 B e r n

27. Oktober 1986

86-100166

STA/PK

86-579 Motion Schmidhalter vom 25.9.1986
Strahlenschäden bei Kernkraftwerkpannen und
-katastrophen

Sehr geehrte Damen und Herren

Zum Antwortentwurf bemerken wir folgendes:

1. Zur Frage der Haftpflicht des Bundes nach Kernenergie-
haftpflichtgesetz (KHG)

Sie lehnen eine Haftpflicht des Bundes nach KHG mit der
auf Seite 3 angegebenen Begründung durchwegs ab. Dazu
das folgende:

- 1.1. Es trifft unseres Erachtens zu, dass Buchstabe b von Arti-
kel 2 Absatz 1 KHG nicht zur Anwendung kommt. Es stellt
sich jedoch weiter die Frage, ob der Bund aufgrund von
Buchstabe a haftet: Nach Buchstabe a haftet (der Bund)
nicht nur für Personen- und Sachschaden, sondern auch für
anderen vermögenswerten Schaden. Er haftet zudem in dem
Sinne unbeschränkt, als er auch für den entgangenen
Gewinn einzustehen hat. Voraussetzung ist allerdings,

dass die nukleare Verstrahlung als solche, und nicht (bloss) die Empfehlungen, den Schaden herbeigeführt hat.

Unter diesen Umständen erachten wir eine Haftpflicht des Bundes nach Buchstabe a für die Verdienstausfälle der Fischer auf dem Luganersee für gegeben. Dagegen haftet der Bund nach dieser Vorschrift unseres Erachtens nicht für den Schaden, der den Gemüsebauern sowie den Schaf- und Ziegenzüchtern entstanden ist.

Näheres dazu können Sie aus unseren "zusätzlichen Ueberlegungen" (Beilage) entnehmen, die wir nach vertiefter Prüfung der Frage der Haftung nach KHG anstellten.

(Die Stellungnahme zuhanden des Bundesrates war aus Zeitgründen bloss das Ergebnis einer ersten Sichtung.)

Aus diesen Gründen können wir Ihren Ausführungen auf Seite 3 nicht zustimmen.

- 1.2. Wir fragen uns, ob es überhaupt nötig ist, sich in der Antwort zur Frage der Haftung nach KHG eingehend zu äussern. Sofern Sie das allerdings beabsichtigen, so muss die Antwort diesbezüglich - im Sinne unserer Angaben - differenzierter ausfallen.

2. Zur Notwendigkeit der Ueberprüfung von Artikel 2 KHG

Die erwähnten "zusätzlichen Ueberlegungen" zeigten auch, dass eine Ueberprüfung von Artikel 2 KHG angezeigt ist. Dies kann indessen auch geschehen, wenn die Motion als Postulat entgegengenommen wird. Insofern hat das Erfordernis der Ueberprüfung keine Auswirkungen auf den Antwortentwurf.

Wir hoffen, Ihnen mit diesen Angaben dienen zu können. Wir sind gerne bereit, die aufgeworfenen Probleme näher zu erörtern.

Mit freundlichen Grüßen

BUNDESAMT FUER JUSTIZ
Abteilung II für Rechtsetzung

P. Richli
P. Richli

Beilage erwähnt

Kopie an Rechtsdienst FV

Rechtlicher Natur

In der erwähnten Stellungnahme haben wir - aufgrund der historischen Auslegung anhand der Materialien - den Begriff als "Schäden, die als Folge behördlich angeordneter oder empfohlener Massnahmen zur Abwehr oder Verminderung einer unmittelbaren drohenden nuklearen Gefährdung" im Sinne von Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe b KMG umfasst nur solche, die als Folge behördlich angeordneter oder empfohlener Evakuationsmassnahmen eingetreten seien (Evakuationschäden).



Bundesamt für Justiz
Office fédéral de la Justice
Ufficio federale di giustizia

86-320064 RI/STA/PK

3. November 1986

Empfehlungen bzw. Verbote im Anschluss an den
Reaktorunfall in Tschernobyl -

Frage der Haftung des Bundes für finanzielle
Einbussen der Gemüsebauern, Tierzüchter
und Fischer auf dem Luganersee aus
Kernenergiehaftpflichtgesetz (KHG; SR 732.44)

Zusätzliche Ueberlegungen zu unserer Stellungnahme
(86-320064 RI/STA/PK) vom 16. Mai 1986

1. Vorbemerkungen

1.1. zum Sachverhalt und zur Fragestellung

In der Zwischenzeit erging ein Fischfangverbot auf dem
Luganersee. Haftet dafür der Bund aus KHG?

1.2. rechtlicher Natur

In der erwähnten Stellungnahme kamen wir - aufgrund der
historischen Auslegung anhand der Materialien - zum Ergeb-
nis, Schäden, " als Folge behördlich angeordneter oder
empfohlener Massnahmen zur Abwehr oder Verminderung einer
unmittelbar drohenden nuklearen Gefährdung" im Sinne von
Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe b KHG umfasse nur solche,
die als Folge behördlich angeordneter oder empfohlener Eva-
kuationen eingetreten seien (Evakuationschäden).

2. Weitere Beurteilung

- 2.1. Wir halten am erwähnten Ergebnis grundsätzlich fest. Die Materialien sind - auch bei nochmaliger eingehender Lektüre - eindeutig: Schäden im Sinne von Buchstabe b sind Evakuationsschäden.

Folgt man dem Wortlaut, so liessen sich zwar auch andere angeordnete oder empfohlene Massnahmen als Anordnungen oder Empfehlungen zur Evakuation unter Buchstabe b subsumieren. Es müsste sich dann allerdings um Empfehlungen oder Anordnungen zur Abwehr oder Verminderung einer unmittelbar drohenden nuklearen Gefährdung handeln. Und dies ist bei den hier abgegebenen Empfehlungen höchst fraglich. Man betonte ja immer, es drohe an sich keine Gefahr (s. dazu auch Ziff. 2.2.1 am Ende).

2.2. aufgrund weiterer Erkenntnisse aus den Materialien

- 2.2.1. Im Entwurf des Bundesrates zum KHG (BB1 1980 I 164, 209) wurde der Nuklearschaden folgendermassen umschrieben: "Ein Nuklearschaden liegt vor, wenn durch die radioaktiven, giftigen, explosiven oder sonstigen gefährlichen Eigenschaften von Kernmaterialien ein Mensch getötet oder in seiner Gesundheit geschädigt oder Sachschaden verursacht wird" (Art. 1 Abs. 7). Demgegenüber fehlt im Gesetz gewordenen Text diese ausdrückliche Einschränkung auf Personen- oder Sachschaden.

Nationalrat Leuenberger bemerkte als Berichterstatter in seinem Eintretensreferat: "Die unbeschränkte Haftung gilt nicht nur für direkte, sondern auch für indirekte Schäden, die zum Beispiel durch notwendige Evakuationen entstehen (wobei für diesen letzteren Fall auf einige einschränkende

Bestimmungen, auf die in der Detailberatung zurückzukommen ist, hinzuweisen wäre" (Amtl.Bull. NR 1982/2 1306).

Und Nationalrat Zbinden (ebenfalls Berichterstatter) stellte in seinen Ausführungen zu Buchstabe b des jetzigen Artikels 2 Absatz 1 klar: "S'il apparaît que l'évacuation a été ordonnée à bon escient, donc à juste titre, les rejets radioactifs ayant réellement atteint un niveau dangereux, l'exploitant est civilement responsable en vertu de l'article 1^{er}, lettre a, de cet article" (Amtl.Bull. NR 1982/2 1324).

- Diese Hinweise zeigen zum einen folgendes: Buchstabe a von Artikel 2 Absatz 1 KHG, wonach Schaden, der durch die radioaktiven, giftigen, explosiven oder sonstigen gefährlichen Eigenschaften von Kernmaterialien verursacht wird, erfasst nicht nur Sach- oder Personenschaden, sondern grundsätzlich auch sonstigen Vermögensschaden.
- Zum anderen gibt das Votum Zbinden auch interessante Aufschlüsse zum Verhältnis "Buchstabe b - Buchstabe a" und - sofern man der These, von Buchstabe b seien lediglich Evakuationschäden erfasst, nicht folgen wollte - zur Frage, was mit Empfehlungen oder Anordnungen zur Abwehr oder Verminderung einer unmittelbar drohenden nuklearen Gefährdung gemeint sein könnte:

Zbinden sagt im wesentlichen, wenn die Empfehlungen zu Recht ergangen seien, weil (wie sich herausstellt) die nukleare Verstrahlung tatsächlich ein gefährliches Niveau erreicht habe, entstehe eine Haftpflicht nach Buchstabe a. Dem liegt u.E. folgender Gedankengang zugrunde: Wenn die Verstrahlung tatsächlich eingetreten ist und ein gefährliches Niveau erreicht hat, so ist es in jedem Fall - ob Empfehlungen zu ihrer Abwehr oder Verminderung abgegeben

wurden oder nicht - die Verstrahlung selber, die den Schaden verursacht hat. Insofern kommt dann logischerweise Buchstabe a zur Anwendung. Daraus wiederum ergibt sich nach dem Gedankengang Zbinden: Bei Empfehlungen oder Anordnungen zur Abwehr oder Verminderung einer unmittelbar drohenden nuklearen Gefährdung geht es nicht - wie im Falle der Empfehlungen im Anschluss an den Reaktorunfall von Tschernobyl - um Anordnungen oder Empfehlungen, die erst im Zeitpunkt erteilt werden, in dem das nukleare Ereignis bereits seine Auswirkungen zeitigt (diesfalls gilt eben Buchstabe a), sondern allein um solche, die vor Eintritt der Wirkung des nuklearen Ereignisses ergehen. So gesehen ging es den Schöpfern von Buchstabe b allein darum, die Möglichkeit der Haftung im Falle von Anordnungen und Empfehlungen der Behörden unabhängig vom Eintritt (der Wirkung) eines nuklearen Ereignisses "vorzuverlagern" (Anlass zu Buchstabe b gab der Fall Harrisburg/USA).

2.2.2. Nach diesen Ausführungen stellt sich die Frage: Haftet der Bund in den hier zur Diskussion stehenden Fällen aufgrund von Buchstabe a?

Voraussetzung für die Haftung (des Bundes) nach Buchstabe a ist, dass der Schaden nicht (nur) infolge der Empfehlungen oder Anordnungen, sondern infolge des nuklearen Ereignisses selber entstanden ist. Es muss mit anderen Worten der adäquate Kausalzusammenhang zwischen der Verstrahlung und dem Schaden vorliegen. Dies ergibt sich eindeutig aus dem Wortlaut von Buchstabe a und wird durch den erwähnten Gedankengang Zbinden bestätigt.

Für die Beantwortung der Frage, ob der Bund nach Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a KHG haftet, ist somit entscheidend, ob das Ereignis und die dadurch bewirkte Verstrahlung als

Grund für die geldewerten Nachteile der Gemüsebauern und der Fischer angesehen werden kann:

- bezüglich der Haftung für die Verdienstauffälle der Fischer:

Die Tatsache, dass ein Fischfangverbot auf dem Luganersee erging, zeigt, dass die Verstrahlung der Fische offensichtlich ein gefährliches Niveau erreicht hat. Wenn somit den potentiellen Abnehmern von Fischen des Ausmass der Verstrahlung und deren Konsequenzen bekannt gewesen oder bekannt gemacht worden wären, wären der Fischkonsum und folglich die Fischverkäufe mit grösster Wahrscheinlichkeit auch ohne ausdrückliches Fischfangverbot unterblieben; es darf mit anderen Worten davon ausgegangen werden, dass die Fischer auch ohne Fischfangverbot letztlich denselben Verdienstauffall erlitten hätten. So gesehen kann hier die entscheidende Ursache, die zum Verdienstauffall führte, tatsächlich in der nuklearen Verstrahlung gesehen werden. Der adäquate Kausalzusammenhang zwischen Verstrahlung und Verdienstauffall darf somit u.E. als gegeben betrachtet werden.

Da gemäss Buchstabe a eine Haftpflicht für sämtlichen Schaden entsteht, also auch für "indirekten Schaden", ist die Haftpflicht des Bundes für den Verdienstauffall der Fischer - aufgrund von Buchstabe a - u.E. zu bejahen.

- bezüglich der Haftung für Schäden der Gemüsebauern sowie der Schaf- und Ziegenzüchter:

Hier begnügte sich der Bund mit Empfehlungen. Das lässt den Schluss zu, dass die Verstrahlung offenbar kein gefährliches Niveau erreicht hat. Unter diesen Umständen darf davon ausgegangen werden, dass die Konsumenten und folglich die Abnehmer von Gemüse und von Produkten der Schaf- und Ziegenzüchter (auch in Kenntnis der Verstrahlungslage)

den Konsum bzw. die Abnahme nicht (wesentlich) reduziert hätten, wenn keine Empfehlungen ergangen wären bzw. keine Beeinflussung durch ausländische Empfehlungen und Massnahmen eingetreten wäre. So gesehen liegt die adäquate Ursache nicht in der Verstrahlung als solcher. Das bedeutet, dass Buchstabe a von Artikel 2 Absatz 1 KHG nicht zur Anwendung kommen kann.

3. Fazit

- Es zeigt sich, dass es Fälle geben kann, in denen das Konzept des Gesetzes (s. den Gedankengang Zbinden) nicht aufgeht, nämlich dann, wenn Empfehlungen nach Eintritt der Verstrahlung ergehen und diese Empfehlungen - nicht die Verstrahlung als solche - allenfalls die adäquate Ursache für den Schaden bilden. Kommt hinzu, dass die Bestimmung u.E. aufgrund der schlüssigen Materialien nur im Zusammenhang mit Evakuationen greift und für andere Empfehlungen - wie etwa im Falle Tschernobyl - zum vorneherein keinen zwingenden Haftungstitel abgibt. Der Bund könnte allerdings grosszügiger interpretieren und eine Haftung grundsätzlich für alle Schäden, die durch Empfehlungen entstehen, anerkennen. Wir erachten das aber mit Blick auf die finanziellen Konsequenzen und allfällige künftige Ereignisse nicht für opportun. Der Gesetzgeber sollte vielmehr die Gelegenheit erhalten, sich der ganzen Haftungsproblematik im Lichte der jüngsten Erfahrungen nochmals eingehend anzunehmen und zu entscheiden, wie weit die Haftung gehen soll.
- Dies macht deutlich, dass eine Ueberprüfung von Artikel 2 Absatz 1 KHG angezeigt sein dürfte, weil die geltende Regelung kaum den allgemeinen Vorstellungen über eine angemessene Haftung des Bundes entsprechen dürfte.

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

P. Richli
P. Richli