



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössische Kommission für Strahlenschutz
Commission fédérale de radioprotection
Commissione federale della radioprotezione
Federal Commission on radiological protection

CH-3003 Bern, BAG

Bundesamt für Gesundheit BAG
z.H. Herr Daniel Lienhard
3003 Bern

@: daniel.lienhard@bag.admin.ch

Unser Zeichen: Daniel Storch, Wissenschaftlicher Sekretär der KSR
Bern, 19. Juni 2024

Stellungnahme der KSR zur zweiten Ämterkonsultation des Strahlenschutzgesetzes

Sehr geehrter Herr Lienhard
Sehr geehrte Damen und Herren

Die KSR bedankt sich für die zugesandten Unterlagen betreffend das obgenannte Geschäft und die Möglichkeit der Stellungnahme, die wir gerne wahrnehmen. Wir haben das Material studiert und anlässlich unserer Sitzung vom 12. Juni 2024 sowohl in unseren Subkommissionen für Umwelt und Medizin als auch im Plenum diskutiert.

Die Verankerung des Verursacherprinzips bei der Kostentragung stösst dabei auf unsere Zustimmung. Bei der Kostenüberwälzung für notwendige Sanierungsmassnahmen auf aktuelle Eigentümerinnen und Eigentümer, die nicht Verursacher sind, ist unseres Erachtens die Zurechenbarkeit ausschlaggebend; die vorgesehene Formulierung von Art. 24a (neu) Abs. 3 scheint dem ausreichend Rechnung zu tragen, was gleichwohl in einer Evaluation einige Jahre nach Inkrafttreten der neuen Regelung überprüft werden sollte.

Noch etwas weniger zögerlich könnten nach Ansicht der KSR Elemente der «just culture» (im folgenden Fehlerkultur) in die aktuelle Revision mit einbezogen werden. Einerseits besteht ein Auftrag des Bundesrates, die Einführung einer Fehlerkultur in sicherheitsrelevanten Bereichen wie dem Strahlenschutz eingehend zu prüfen. Dieser

Bundesamt für Gesundheit BAG
Schwarzenburgstrasse 157, CH-3003 Bern
Tel. +41 58 46 59398
daniel.storch@bag.admin.ch
www.bag.admin.ch

Auftrag kann dem Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 20.3463 der Rechtskommission des Ständerats entnommen werden. Andererseits hat die KSR zu dem Thema im März 2024 ein Seminar veranstaltet, bei dem die Ansicht überwog, dass die Vorteile einer Fehlerkultur im Strahlenschutz grösser sind als die Nachteile: wenn Fehler offen kommuniziert werden, können alle daraus lernen und Massnahmen ergreifen, um selber ähnlich gelagerte Fehler zu vermeiden.

Dazu ist es notwendig, als Teil der Fehlerkultur eine Meldekultur zu etablieren, die die Mitarbeitenden in den Betrieben ermutigt, eigene Fehler einzugestehen und offen an die Aufsichtsbehörde zu melden. Hierzu ist im vorliegenden Entwurf in Art. 44 Abs. 4 (neu) vorgesehen, in leichten Fällen auf Anzeige, Verfolgung und Bestrafung zu verzichten. Das ist zwar ein erster Schritt in die richtige Richtung, reicht aber nach Ansicht der KSR nicht aus: gleichzeitig werden einerseits im selben Artikel die Strafandrohungen hinaufgesetzt, und andererseits wird die Verjährungsfrist verlängert. Beides ist nicht geeignet, die Motivation zur Meldung eigener Fehler zu erhöhen. Zudem ist das damit ausgesendete Signal inkonsistent. Die als Begründung angeführte Tatsache, dass von radioaktiven Quellen eine Gefahr für die Gesundheit ausgeht, kann für sich alleine genommen noch nicht überzeugen: das allgemeine Strafrecht des StGB widmet den gesamten ersten Titel der körperlichen Unversehrtheit, ohne den allgemeinen Bussenrahmen gemäss Art. 106 Abs. 1 StGB nach oben zu setzen; zudem bietet dieser Titel des StGB genügend Handhabe, Schädigungen der Gesundheit schärfer zu ahnden, als das mit dem Strahlenschutzrecht möglich ist.

Wenn Strafbarkeit besteht, ist noch das nemo tenetur-Prinzip zu beachten, nachdem niemand gezwungen werden kann, sich in einem Strafverfahren selbst zu belasten. Da das Bundesgericht dieses Prinzip direkt aus der Bundesverfassung (Art. 4 alte Fassung) respektive nach deren Revision aus Art. 6 Abs. 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention und aus Art. 14 Ziff. 3 lit. g des UNO-Paktes II herleitet (BGE 130 I 126, Erwägung 2.1), genießt dieses Recht Verfassungsrang. Damit übersteuert es wahrscheinlich eine Meldepflicht an eine im Endeffekt strafverfolgende Behörde, auch wenn dies im Bereich Strahlenschutzrecht noch nie bundesgerichtlich geklärt wurde.

Die KSR konnte im Rahmen ihres oben genannten Seminars feststellen, dass andere Bereiche in der Schweiz hier sehr viel weiter sind, insbesondere die Militäraviatik. Zudem konnten wir sehen, dass sehr viele Elemente der Fehlerkultur bereits heute von den Aufsichtsbehörden im Alltag gelebt werden. Wir möchten dazu ermutigen, diesen Weg weiter zu beschreiten und den faktischen Status quo auch im Gesetz festzuschreiben. Zu bedenken ist, dass im Fall eines sicherheitsrelevanten Bereiches wie dem Strahlenschutz nicht nur ein privates Interesse der fehlbaren Person an einer Straflosigkeit besteht, wie dies normalerweise im Strafrecht der Fall ist. Vielmehr hat auch die Öffentlichkeit ein dahingehendes Interesse, um die Meldefreudigkeit zu erhöhen.

Selbstverständlich darf und soll die Etablierung einer Fehlerkultur kein Freibrief für inakzeptable Verhaltensweisen sein. Insofern ist eine Grenze zu definieren zwischen einem Verhalten, welches absichtlich Grundsätze des Strahlenschutzes zugunsten eigener Interessen (welcher Art auch immer) vernachlässigt, und unabsichtlichen Fehlern, die jedem passieren können. Ersteres ist ohne Zweifel auch weiterhin zu pönalisieren, wohingegen bei Letzteren eine Pönalisierung nicht hilfreich erscheint. Auf der Suche nach einer Abgrenzung voneinander möchten wir aus dem oben erwähnten Bericht des Bundesrates zitieren (Kapitel 6.1, Absätze 3 + 4, Seite 31):

«In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, dass Strafbestimmungen gemäss dem Ultima-Ratio-Gedanken das letzte Mittel sind, um den Schutz hochwertiger

Rechtsgüter abzusichern. Die Pönalisierung von fahrlässigen Pflichtverletzungen sollte deshalb bei Gesetzgebungsvorhaben hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf eine positive Fehlerkultur genau geprüft werden. Durch einen Verzicht auf Pönalisierung kann sich ein grösserer Anreiz für das Melden von Fehlern ergeben, als durch das (oft fragwürdige) Absichern von Pflichten durch Strafrecht.

Nach Ansicht des Bundesrates ist es wichtig, angemessene und ausgewogene Lösungen zu finden, die diesen Aspekten Rechnung tragen. Es muss sichergestellt werden, dass die zuständigen Behörden möglichst viele Meldungen erhalten und diese dann bearbeiten. Auf diese Weise kann das Ziel, die Sicherheit wirksam und vorbeugend zu erhöhen, erreicht werden. Gleichzeitig ist das Interesse der Geschädigten, Ersatz für den erlittenen Schaden zu erhalten, im Auge zu behalten.»

In diesem Sinne empfiehlt die KSR eine vertiefte Prüfung, ob nicht auf eine Strafdrohung für fahrlässige Begehung unter der Voraussetzung der Erfüllung einer noch zu formulierenden Meldepflicht verzichtet werden könnte. Einerseits entstünde so eine gewisse Motivationsumkehr für jemanden, der eine fahrlässige Pflichtverletzung begangen hat und sich nun fragt, ob er eine Meldung erstatten oder versuchen soll, die Angelegenheit unter den Teppich zu kehren: bei ersterem fiele dann die Strafbarkeit weg, wohingegen sie bei Vertuschungsversuchen bestehen bliebe. Dies wäre eine starke Motivation im Hinblick auf eine Meldekultur. Die Verhaltensweisen, die aktuell am häufigsten zu einem Strafverfahren führen wie z.B. Nicht-Durchführung vorgeschriebener Zustandsprüfungen oder wissentliche illegale Entsorgung radioaktiver Abfälle, wären weiterhin ohne Ausnahme sanktioniert, da eine fahrlässige Begehung solcher Delikte nur schwer vorstellbar ist.

Im Zuge dessen wären die Meldepflichten noch zu präzisieren und möglichst einfach zu gestalten, z.B. durch Digitalisierung und Integration in bestehende Systeme wie das RPS. Das Ziel sollte sein, die Meldung für die betroffenen Personen so einfach wie möglich zu machen, ohne natürlich die entsprechenden datenschutzrechtlichen Vorgaben zu verletzen.

Die Rechte geschädigter Personen blieben bei einer solchen Regelung gewahrt, da zivilrechtliche Ansprüche z.B. auf Schadensersatz gemäss Art. 41ff. OR weiterhin bestünden, auch bei fahrlässiger Begehung. Unter Umständen wäre in einem zivilrechtlichen Verfahren dann zu prüfen, inwieweit die Verantwortlichkeit und damit die Schadensersatzpflicht der fehlbaren Person zuzurechnen wäre oder in welchem Ausmass bei einem Organisationsverschulden auch der Betrieb zur Deckung des Schadens mit herangezogen werden müsste. Dies dürfte aber vom bestehenden Haftpflichtrecht abgedeckt sein, so dass wahrscheinlich kein zusätzlicher zivilrechtlicher Regelungsbedarf besteht.

Für den Fall, dass eine solche Regelung nicht vom Parlament angenommen werden und es bei der aktuell avisierten Form von Art. 44 Abs. 4 (neu) bleiben sollte, wurde an die KSR noch der Wunsch herangetragen, einen Vorschlag zu machen, wie der dort erwähnte «leichte Fall» definiert werden sollte. Wir denken, dass die umgekehrte Definition des «nicht-leichten» Falles ein wenig leichter fällt und folgendermassen aussehen könnte:

Ein «nicht-leichter» Fall liegt entweder bei vorsätzlicher Widerhandlung gegen Art. 44 Abs. 1 oder dann vor, wenn

1. ein Schaden entstanden ist (der nicht finanzieller Natur oder ein unmittelbar sichtbarer körperlicher Schaden sein muss, z.B. kann auch eine ungerechtfertigte Strahlenbelastung darunter subsumiert werden), und

2. aus dem Verhalten der fehlbaren Person zu erkennen ist, dass sie zum Zeitpunkt der Begehung der Tat bereit war, allgemein anerkannte Grundsätze des Strahlenschutzes zugunsten eigener Interessen zurückzustellen (die ebenfalls nicht finanzieller Natur sein müssen, es kann sich z.B. auch um Zeitgewinn oder die Vereinfachung von Abläufen handeln).

Die KSR würde sich freuen, nach Abschluss des parlamentarischen Verfahrens über dessen Ausgang kurz informiert zu werden.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Stefan Kneifel'.

Dr. Stefan Kneifel
Präsident KSR