Urteilskopf

94 I 628

87. Auszug aus dem Urteil vom 12. September 1968 i.S. Perles Elektrowerkzeuge und Motoren AG gegen die Schweizerische Eidgenossenschaft und den Schweizerischen Elektrotechnischen Verein
Regeste (de):
Verwaltungsgerichtsklage (Art. 110 OG) auf Schadenersatz gemäss Art. 3 und 19 VG.

1. Zuständigkeit des Bundesgerichtes (Erw. 1):

a) bei Klagen gegen den Bund gemäss Art. 10 VG und Art. 110 OG;

b) bei Klagen gegen den Schweiz. Elektrotechnischen Verein (durch Ausfüllen einer Lücke des Art. 19 VG).

2. Vereinigung zweier Verwaltungsgerichtsklagen in einem Verfahren nach Art. 24 BZP in Verbindung mit Art. 40 OG (Erw. 2).

3. Passivlegitimation (Erw. 3):

Regeste (fr):
Action de droit administratif (art. 110 OJ) en dommages-intérêts fondée sur les art. 3 et 19 LRCF.

1. Compétence du Tribunal fédéral (consid. 1):

a) en cas d'action dirigée contre la Confédération, selon les art. 10 LRCF et 110 OJ;

b) en cas d'action dirigée contre l'Association suisse des électriciens (comblement d'une lacune de l'art. 19 LRCF).

2. Jonction de deux actions de droit administratif en une seule procédure, en vertu de l'art. 24 PCF, combiné avec l'art. 40 OJ (consid. 2).

3. Qualité pour défendre (consid. 3):

Regesto (it):
Azione di diritto amministrativo (art. 110 OG) volta al risarcimento dei danni giusta gli art. 3 e 19 LResp.

1. Competenza del Tribunale federale (consid. 1):

a) in caso di azione contro la Confederazione giusta gli art. 10 LResp. e 110 OG;

b) in caso di azione contro l'Associazione svizzera degli elettrotecnici (colmatura di una lacuna dell'art. 19 LResp.).

2. Congiunzione di due azioni di diritto amministrativo in una sola procedura conformemente all'art. 24 PCF combinato con l'art. 40 OG (consid. 2).

3. Veste passiva (consid. 3):

Sachverhalt ab Seite 630

BGE 94 I 628 S. 630

Gekürzter Tatbestand:

A.- Das Bundesgesetz (BG) vom 24. Juni 1902 betreffend die elektrischen Schwach- und Starkstromanlagen (ElG; BS 4 S. 766) verpflichtet den Bundesrat in Art. 3, Vorschriften aufzustellen "zu tunlichster Vermeidung derjenigen Gefahren und Schädigungen, welche aus dem Bestande der Starkstromanlagen überhaupt und aus deren Zusammentreffen mit Schwachstromanlagen entstehen". Gestützt auf Art. 3 ElG hat der Bundesrat am 7. Juli 1933 eine Verordnung über die Erstellung, den Betrieb und den Unterhalt von elektrischen Starkstromanlagen (StV) erlassen (BS 4 S. 798). Diese enthält in Art. 4 folgende allgemeine Sicherheitsvorschriften für Starkstromanlagen: "Starkstromanlagen sind so zu erstellen und zu unterhalten, dass in allen Betriebsfällen eine Gefährdung von Personen und unter den vorauszusehenden Betriebsverhältnissen auch von Sachen vermieden ist ..." In Art. 21 ElG wird die Kontrolle über die Ausführung der in Art. 3 ElG erwähnten Vorschriften, also namentlich der Starkstromverordnung, geregelt. Abgesehen von hier belanglosen Ausnahmen wird die Kontrolle der "Starkstromanlagen mit Inbegriff der elektrischen Maschinen einem vom Bundesrat zu bezeichnenden Inspektorate für Starkstromanlagen" übertragen. Art. 26 ElG enthält eine abweichende Regelung für die

BGE 94 I 628 S. 631

Kontrolle von Hausinstallationen. Diese sind vom Lieferanten zu kontrollieren, der "elektrische Kraft an Hausinstallationen abgibt". Der Stromlieferant hat sich beim Starkstrominspektorat über die Ausübung dieser Kontrolle auszuweisen; dieses "kann" sie einer "Nachprüfung" unterziehen. Am 29. Dezember 1947 hat der Bundesrat in Ausführung von Art. 21 Ziff. 3 ElG einen Beschluss über die Bezeichnung des Starkstrominspektorates gefasst (BS 4 S. 911), dessen Art. 2 lautet: "Die nähere Umschreibung der Rechte und Pflichten des Inspektorates in seiner Eigenschaft als eidgenössischer Amtsstelle erfolgt durch einen zwischen dem Post- und Eisenbahndepartement und dem Schweizerischen Elektrotechnischen Verein abzuschliessenden Vertrag." Dieser Vertrag ist am 22./23. Dezember 1947, also einige Tage vor dem soeben erwähnten Bundesratsbeschluss (BRB), abgeschlossen worden. Er wiederholt in Art. 4 u.a. die Aufgaben, die bereits Art. 21 und 26 ElG dem Starkstrominspektorat überbinden. Die StV enthält in den Art. 118 ff., die durch BRB vom 24. Oktober 1949 (AS 1949 S. 1513) und vom 24. Juni 1960 (AS 1960 S. 863) erheblich verändert wurden, eingehende Vorschriften über die Hausinstallationen. Als solche sind laut Art. 118 nicht nur "alle Niederspannungs-Starkstromanlagen in Haupt- und Nebengebäuden aller Art und dazugehörenden Räumen" (Abs. 1 lit. a) und gewisse "Niederspannungs-Einzelanlagen mit Stromerzeugung auf eigenem Grund und Boden" (lit. b) zu betrachten, sondern auch "ortsveränderliche und provisorische Anlagen, die an Anlagen gemäss lit. a und b angeschlossen werden" (lit. c). Ihnen "gleichzustellen" sind ferner "an Niederspannungsnetze angeschlossene Stromverbrauchsanlagen im Freien" (Abs. 2). Art. 121 StV umschreibt die Anforderungen, denen die Materialien und Apparate für Hausinstallationen genügen müssen. Art. 121bis StV enthält in den Absätzen 4 und 5 folgende Vorschriften über die Prüfungspflicht: "Aus dem Ausland eingeführte Installationsmaterialien und elektrische Apparate unterliegen der Prüfungspflicht wie das Material schweizerischen Ursprungs. Zur Kontrolle der Übereinstimmung der Installationsmaterialien und elektrischen Apparate mit den in Art. 121 Abs. 2 genannten

Vorschriften lässt das Starkstrominspektorat Nachprüfungen durchführen." Nach Art. 121ter Abs. 1 StV sind die nach Art. 121bis als zulässig anerkannten Installationsmaterialien und elektrischen Apparate durch ein Sicherheitszeichen zu kennzeichnen. Art. 121quarter StV weist den Schweizerischen Elektrotechnischen Verein (SEV) an, über die Durchführung der Prüfungen und der Nachprüfungen sowie über die Erteilung des Sicherheitszeichens ein Reglement aufzustellen, das der Genehmigung durch das Post- und Eisenbahndepartement (jetzt: Eidg. Verkehrs- und Energiewirschaftsdepartement) bedarf. Der SEV hat am 1. April/26. November 1953 das "Reglement für die Prüfung der Elektrischen Installationsmaterialien und Apparate sowie die Erteilung des Sicherheitszeichens (Sicherheitszeichen-Reglement)" erlassen, das am 1. Juli 1954 in Kraft getreten ist. Laut Art. 2 dieses Reglementes werden elektrisches Installationsmaterial und elektrische Apparate als "Material" bezeichnet und gemäss dem - am 12. Juni 1961 geänderten - Art. 4 Abs. 2 wird das Recht, Material in den Verkehr zu bringen, vom Eidg. Starkstrominspektorat in Form einer Bewilligung erteilt. Art. 26 des Reglementes lautet: "Alles Material, das auf Grund von Prüfungen der Materialprüfanstalt und der Bewilligung des Eidg. Starkstrominspektorates gemäss Art. 4 in Verkehr gebracht werden darf, muss mit dem in Art. 27 bzw. 28 festgelegten Sicherheitszeichen versehen sein." Art. 38 bestimmt:
"Das eidg. Starkstrominspektorat hat alle zur Befolgung des Sicherheitszeichen-Reglementes notwendigen Massnahmen zu treffen; es hat insbesondere bei missbräuchlicher Verwendung der Bewilligung, des Sicherheitszeichens oder der Prüfergebnisse einzuschreiten." Schliesslich ist noch das vom Starkstrominspektorat am 4. Mai 1956 erlassene Reglement über die Hausinstallationskontrolle zu erwähnen. Nach dessen Art. 8 Abs. 6 hat die "kontrollpflichtige Unternehmung" dem Starkstrominspektorat zu melden, "wenn sich bei den Kontrollen oder bei anderer Gelegenheit ergeben hat, dass prüf- und kennzeichnungspflichtige Installationsmaterialien oder Apparate das vorgeschriebene Prüfzeichen nicht tragen". Nach Art. 14 Abs. 1 dieses Reglementes (in der am 31. Mai 1960 revidierten Fassung) wird "den Elektrizitätswerken empfohlen, in den in Betracht kommenden

Geschäften ihres Versorgungsgebietes durch Stichproben oder auf andere Weise Erhebungen im Sinne von Art. 8 und 9 dieses Reglementes zu machen. Die dabei festgestellten Verletzungen der Prüf- und Kennzeichnungspflicht sind dem Eidg. Starkstrominspektorat zu melden. Dieses wird dann die gebotenen Massnahmen ergreifen". Nach Absatz 2 wird das Eidg. Starkstrominspektorat "in Verbindung mit den Elektrizitätswerken die Geschäfte, welche elektrische Installationsmaterialien in Verkehr bringen, über die Prüf- und Kennzeichnungspflicht aufklären".

B.- Die Perles Elektrowerkzeuge und Motoren AG in Pieterlen bei Biel stellt Elektrowerkzeuge her, die nur mit dem Sicherheitszeichen des Starkstrominspektorates versehen in Verkehr gebracht werden dürfen. Die Firma erklärt, sie halte sich an die Sicherheitsvorschriften; die Folge davon sei, dass ihre Werkzeuge grösser, schwerer und teurer seien als die Konkurrenzprodukte anderer Firmen, die ohne Sicherheitszeichen in der Schweiz verkauft werden, namentlich solche, die aus dem Ausland eingeführt werden. Die Perles AG ist beim Starkstrominspektorat vorstellig geworden, um zu erreichen, dass auch die Konkurrenzprodukte lückenlos geprüft und andere als mit dem Sicherheitszeichen versehene Werkzeuge nicht mehr in Verkehr gebracht werden. Dieses Begehren wurde seit dem Beginn des Jahres 1965 wiederholt. Seit dem 17. Mai 1965 sandte die Perles AG Durchschriften ihrer Eingaben an das Eidg. Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement (in der Folge

abgekürzt: Departement). Am 23. Juli 1965 führte die Perles AG beim Departementsvorsteher Beschwerde. Sie verlangte, dass das Starkstrominspektorat zu vorbehaltloser Anwendung der Art. 3 und 21 ElG sowie der Art. 121, 121bis, 121ter und 121quater StV verhalten werde. Das Departement hat in einem Schreiben vom 22. Dezember 1967 zu dieser Beschwerde Stellung genommen: Das Starkstrominspektorat habe bis zum 11. November 1965 an die Hersteller, Importeure und Wiederverkäufer unzulässiger Elektrowerkzeuge 257 Verkaufsverbote erlassen. Verschiedene Verbände seien darauf beim Departement vorstellig geworden. Dieses habe sämtliche Begehren um Einräumung von Nachfristen für den Vertrieb ungeprüfter Werkzeuge abgelehnt. In der Folge habe es mehr als 30 Beschwerden gegen die Verkaufsverbote

des Starkstrominspektorates zu behandeln gehabt. Die Begehren um die Erteilung vorübergehender Ausnahmebewilligungen seien abgewiesen worden. Der Pressedienst des Departementes habe im Dezember 1965 und im Juli 1966 durch Pressemitteilungen Händler und Konsumenten aufgefordert, im Interesse der Sicherheit nur mit dem SEV-Prüfzeichen versehene Werkzeuge anzubieten und zu kaufen. Auch das Starkstrominspektorat sei in der Folge an die Presse gelangt. Das Starkstrominspektorat habe Stichproben durch eigenes Personal durchgeführt und durch grössere Elektrizitätswerke Marktkontrollen anstellen lassen. Das Departement habe in einem Kreisschreiben um die Mithilfe der Kantone ersucht. Die Zollverwaltung habe ein analoges Gesuch mangels gesetzlicher Grundlage abgelehnt. Das Starkstrominspektorat werde angewiesen, weitere Kontroll- und Aufklärungsaktionen durchzuführen.

C.- Am 25. Februar 1966 machte die Perles AG beim Eidg. Finanz- und Zolldepartement ein Begehren um Schadenersatz gemäss dem BG vom 14. März 1958 über die Verantwortlichkeit des Bundes und seiner Behördemitglieder und Beamten (Verantwortlichkeitsgesetz, AS 1958 S. 1413) anhängig. Die Perles AG rügte das anfänglich passive, später zögernde Verhalten der angerufenen Instanzen, die viel zu spät gegen ungeprüfte elektrische Apparate und Werkzeuge (namentlich Bohr- und Schleifmaschinen) eingeschritten seien. Die Perles AG verwies darauf, dass im Jahr 1965 für total Fr. 17 658 000.– Elektrowerkzeuge in die Schweiz eingeführt wurden. Sie machte geltend, dass mindestens ein Drittel dieses Umsatzes ihr zugefallen wäre, wenn das Starkstrominspektorat seine Pflicht erfüllt hätte. Es sei ihr infolgedessen ein Gewinn von Fr. 4 727 700.– entgangen. Das Eidg. Finanz- und Zolldepartement hat den Anspruch der Perles AG am 6. Juni 1966 bestritten.

D.- Mit Klageschrift vom 21. November 1966 gegen die Eidgenossenschaft und den SEV verlangt die Perles AG: "Die Beklagten seien solidarisch schuldig und zu verurteilen, der Klägerin einen Betrag von Fr. 5 000 000.–, eventuell von richterlich zu bestimmender Höhe, nebst Zins zu 5 % seit wann rechtens zu bezahlen. Eventuell:
1. Der Zweitbeklagte sei schuldig und zu verurteilen, der Klägerin

einen Betrag von Fr. 5 000 000.– nebst Zins zu 5 % seit wann rechtens zu bezahlen. 2. Die Erstbeklagte sei schuldig und zu verurteilen, der Klägerin den ungedeckten Betrag zu bezahlen, soweit der Zweitbeklagte den ihm zur Zahlung auferlegten Betrag nicht zu leisten vermag." Der Begründung ist zu entnehmen:
a) Zum Verfahren: Der eingeklagte Anspruch ergebe sich aus Art. 10 VG. Der Bund hafte direkt, weil das Starkstrominspektorat ausdrücklich als eidgenössisches Amt erklärt und als Organ des Eidg. Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartementes eingesetzt sei. Zudem sei auch das Departement seiner Aufsichtspflicht über

den SEV und das Starkstrominspektorat erst nachgekommen, als die Klägerin Beschwerde geführt habe. b) Zur Sache: Wie wichtig die Kontrollen seien, ergebe sich daraus, dass von 1953 bis 1962 im Jahresdurchschnitt (Transportanstalten nicht eingerechnet) 16 Personen getötet und 231 verletzt worden seien. Allein 1961/62 seien 9 Personen durch Unfälle an transportablen Motoren getötet worden. Nach Anpassung an die Vorschriften seien die Werkzeuge der Klägerin schwerer verkäuflich gewesen, weil die Konkurrenzprodukte wegen Fehlens der Sicherheitsvorrichtungen eine handlichere Form aufwiesen und billiger verkauft werden konnten. Damals sei der Markt überflutet worden durch Importprodukte, die ohne Prüfung in Verkehr gesetzt wurden. In Einzelfällen seien die Werkzeuge der Klägerin bei der Prüfung beanstandet und deren Verkauf verboten worden. Das habe die Lage der Klägerin noch mehr erschwert gegenüber den Fabrikanten und Importeuren, die sich über die Prüfvorschriften hinwegsetzen konnten, ohne behelligt zu werden. Im April 1964 habe sie an der Basler Mustermesse zwei Bohrmaschinen ausgestellt gehabt, wie die Konkurrenz sie zu verkaufen pflege. Auf Aufforderung des Starkstrominspektorates habe sie sie zur Prüfung eingereicht. In der Folge seien die Maschinen verboten worden. Unter grossem Aufwand seien die beiden Maschinen durch neue Typen ersetzt worden, die aber schlechter verkäuflich gewesen seien als ihre Vorgänger. Die gewissenhafte Befolgung der Vorschriften habe die Klägerin ganz allgemein dazu genötigt, unwirtschaftlich zu fabrizieren. An einer Besprechung vom 28. Januar 1965 habe das Starkstrominspektorat in Aussicht gestellt, die Hersteller und Importeure nicht geprüfter Maschinen schriftlich auf die Rechtslage

aufmerksam zu machen und sie darauf hinzuweisen, dass die nicht geprüften und bewilligten Elektrowerkzeuge nicht mehr in Verkehr gebracht werden dürfen. Die versprochene Aufklärung der interessierten Kreise werde das Inspektorat - entsprechend den Vorschlägen der Klägerin - in verschiedenen Fachzeitschriften veröffentlichen. Diese versprochenen Veröffentlichungen seien aber nie erschienen. Mit Eingabe vom 23. Juli 1965 habe sich die Klägerin an das Departement gewendet. Trotz mehrerer Besprechungen auf dem Generalsekretariat des Departementes sei das Starkstrominspektorat passiv geblieben. Erst im Sommer 1965 sei das Inspektorat an die Importeure gelangt mit der Aufforderung, die Prüfung der in den Verkehr zu bringenden Werkzeuge zu veranlassen. Schlimm habe sich das Fehlen einer Marktkontrolle ausgewirkt. Erst zu Ende Oktober 1965 seien Verkaufsverbote ergangen; bis zum 11. November 1965 seien dann 282 (recte 257) Verbote erlassen worden. Weil das Inspektorat deren Befolgung nicht überprüft habe, hätten sich sogar grosse Geschäfte über die Verbote hinweggesetzt. Schliesslich erklärt die Klägerin, dass der Betrag von Fr. 4 727 700.– den bis Ende Februar 1966 eingetretenen Schaden darstelle. Infolge der ab Ende 1965 ergriffenen Massnahmen habe sich die Lage gebessert, doch sei damit der gesetzmässige Zustand nicht erreicht, weshalb der Schadenersatzanspruch auf 5 Millionen Franken beziffert werde.

E.- Die Schweiz. Eidgenossenschaft, vertreten durch die Eidg. Finanzverwaltung, beantragt mit Antwort vom 15. März 1967, die Klage sei abzuweisen. Sie macht geltend, dass der SEV primär, der Bund subsidiär für den von der Klägerin behaupteten Schaden einzustehen hätte, dass aber die Forderung gegen beide Beklagten unbegründet sei.

F.- Mit Antwort vom 15. März 1967 beantragt auch der SEV die Abweisung der Klage. Er bestreitet, dass das Starkstrominspektorat seine Obliegenheiten verletzt habe.

G.- In der Replik vom 28./30. Juni 1967 hält die Klägerin an ihrem Klagebegehren fest, ebenso an den tatsächlichen und rechtlichen Ausführungen.

H.- In den Duplikschriften vom 6. Dezember 1967 halten die Eidg. Finanzverwaltung und der SEV an ihrer Ablehnung des Klagebegehrens fest.

I.- Am 24. Februar 1967 hat die Perles AG beim Eidg.

BGE 94 I 628 S. 637

Finanz- und Zolldepartement eine Forderung geltend gemacht für den Schaden, der ihr aus den in der ersten Klage angegebenen Gründen seit dem 26. Februar 1966 bis zum 24. Februar 1967 entstanden sei. Am 24. November 1967 hat sie beim Bundesgericht eine weitere Klage gegen die Schweizerische Eidgenossenschaft und den SEV angehoben, wobei die Rechtsbegehren - analog denen der Hauptklage - auf Bezahlung von mindestens Fr. 300'000.– gehen. K. - Mit Antwort vom 15. Februar 1968 beantragen die Schweiz. Eidgenossenschaft und der SEV die Abweisung der zweiten Klage. Das Bundesgericht weist beide Klagen ab.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

1. Mit den Klagen vom 21. November 1966 und vom 24. November 1967 werden gestützt auf Art. 3 und 19 VG der Bund und der SEV haftbar gemacht für den Schaden, den die Klägerin dadurch erlitten habe, dass das Starkstrominspektorat und das Eidg. Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement ihre Kontrollpflichten nicht erfüllt hätten. Gegenüber dem Bund ist nach Art. 10 Abs. 1 VG die Zuständigkeit des Bundesgerichtes im Sinne von Art. 110 ff. OG gegeben. Für die Klagen nach Art. 19 VG fehlt eine Vorschrift. Es ist aber nicht zweifelhaft, dass die gleiche Instanz, die über streitige Ansprüche gegen den Bund oder des Bundes aus dem Verantwortlichkeitsgesetz zu entscheiden hat, auch für solche Ansprüche gegenüber den vom Bund mit öffentlich-rechtlichen Aufgaben betrauten Organisationen und für deren Regressansprüche gegen ihre Organe und Beamten zuständig sein muss. Das ergibt sich zwingend schon aus dem Sachzusammenhang. Wo - was die Regel sein dürfte - die Haftung sowohl der Organisation als auch des Bundes geltend gemacht wird, drängt sich die Verbindung der beiden Klagen und ihre Beurteilung in einem gemeinsamen Entscheid auf: Wären nämlich verschiedene Gerichte zuständig, so würde nicht nur dieser prozessökonomische Vorteil entfallen, sondern es bestünde die Möglichkeit einander widersprechender Urteile über dieselbe Rechtsfrage, was verhindert werden muss. Die Lücke im Verantwortlichkeitsgesetz ist deshalb dahin auszufüllen, dass Art. 10 sinngemäss auch auf die Haftung der mit besondern Aufgaben des Bundes betrauten Organisationen und auf deren Rückgriff gegen ihre Angestellten

BGE 94 I 628 S. 638

gemäss Art. 19 anzuwenden ist, dass also auch solche Klagen vom Bundesgericht als einziger Instanz zu beurteilen sind (in diesem Sinne auch KAUFMANN, Haftung des Staates für rechtswidriges Verhalten seiner Organe, Publikation mit gleichem Titel des Max-Planck-Instituts für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Heidelberg 1967, S. 566/7).

2. Die Forderungen, welche die Klägerin in den beiden Prozessen gegen die Eidgenossenschaft und den SEV

eingeklagt hat, beruhen teils auf demselben Tatbestand, teils auf gleichartigen Tatbeständen. Es werden in beiden Klageschriften die gleichen Rechtssätze angerufen und die gleichen Schlussfolgerungen gezogen. Unter diesen Umständen rechtfertigt es sich nach Art. 24 BZP in Verbindung mit Art. 40 OG, die beiden Klagen vor dem Bundesgericht als einziger Instanz in einem Verfahren zusammenzufassen und sie durch einen einzigen Entscheid zu beurteilen.

3. Durch den BRB über die Bezeichnung des Starkstrominspektorates vom 29. Dezember 1947 und den gestützt daraufzwischen dem Departement und dem SEV abgeschlossenen Vertrag (vom 22./23. Dezember 1947) ist die Kontrolle über die Starkstromanlagen dem Starkstrominspektorat des SEV übertragen worden. Das ist ein Musterfall der Betrauung einer ausserhalb der Bundesverwaltung stehenden Organisation mit einer öffentlichen Aufgabe. Hieran vermag der Umstand nichts zu ändern, dass in Art. 2 des Bundesratsbeschlusses vom 29. Dezember 1947 das Starkstrominspektorat als eidgenössische Amtsstelle bezeichnet wird. Das Starkstrominspektorat ist denn auch schon vor dem Inkrafttreten des Elektrizitätsgesetzes durch den SEV ins Leben gerufen worden. Nach dem Erlass des Gesetzes übertrug der Bundesrat durch Beschluss vom 23. Januar 1903 "bis auf weiteres" diesem Inspektorat die amtlichen durch das Gesetz umschriebenen Befugnisse (E. FEHR, das Schweiz. Elektrizitätsrecht, in Führer durch die schweizerische Wasser- und Elektrizitätswirtschaft, Bd. II, S. 128). Folgerichtig sieht das Bundesgesetz über die Änderung der Organisation der Bundesverwaltung in Art. 35/VII Abs. 2 vor, dass der Bundesrat mit der Führung des Starkstrominspektorates eine ausserhalb der Bundesverwaltung stehende geeignete Organisation betrauen kann. Soweit sich die Klage auf Fehler des Starkstrominspektorates gründet, ist daher gemäss Art. 19 VG der SEV verantwortlich und haftet der Bund nur für den ungedeckten Schaden.

Dem entspricht das Eventualbegehren der Klagen; darauf ist deshalb einzutreten. Die Klägerin macht aber auch Fehler des Departementes geltend. Dafür haftet der Bund, nicht aber der SEV. Eine solidarische Haftung der beiden kommt nicht in Frage, da hiefür eine gesetzliche Grundlage fehlt. Doch ist in dem Begehren auf ihre solidarische Verurteilung auch dasjenige auf Verurteilung des Bundes - und zwar direkt für den ganzen Schaden, nicht nur für den Ausfall - enthalten. In diesem eingeschränkten Sinne ist auch auf das Hauptbegehren einzutreten.

4. Ist die Klägerin durch Personal, für das der Bund nach Art. 1 Abs. 1 lit. c in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 VG einzustehen hat, in Ausübung amtlicher Tätigkeit geschädigt worden, so hat der Bund der Klägerin den Schaden zu ersetzen, wenn er ihr widerrechtlich zugefügt wurde. Entsprechendes gilt für den Schaden, den die Angestellten des SEV der Klägerin in Ausübung der vom Bunde übertragenen Aufgabe widerrechtlich zugefügt haben (vgl. Art. 1 Abs. 1 lit. f VG); denn ausschlaggebend ist, dass dem Schädiger eine öffentliche Aufgabe der Eidgenossenschaft übertragen ist. Ob er überhaupt in einem Dienstverhältnis zum Bunde steht, sei es öffentlichrechtlicher oder privatrechtlicher Natur, ist belanglos (vgl. BGE 88 II 444 Erw. 2). Belanglos ist ferner, ob der Schaden durch Tun oder Unterlassen verursacht wurde. Desgleichen ist nicht massgeblich, ob die als Schädiger in Betracht fallenden Personen ein Verschulden treffe. Die blosse Rechtswidrigkeit der Schädigung genügt (vgl. Art. 3 Abs. 1 VG; KAUFMANN, a.a.O., S. 558). a) Die Befugnisse und Pflichten des Starkstrominspektorates werden im Vertrag vom 22./23. Dezember 1947 und namentlich in dem vom SEV gestützt darauf erlassenen Sicherheitszeichen-Reglement vom 1. April/26. November 1953 (SZR) geordnet. An dieses Reglement ist auch der Verein selbst und insbesondere sein Organ, das Starkstrominspektorat, gebunden (BGE 74 I 17, BGE 76 IV 52). aa) Nach Art. 4 und 26 SZR darf nur geprüftes und mit dem Sicherheitszeichen versehenes Material in den Verkehr gebracht werden; das Recht hiezu wird gemäss Art. 4 Abs. 2 vom Starkstrominspektorat in Form einer Bewilligung erteilt. Zu diesem Material gehören auch die hier in Frage stehenden Apparate und Handwerkzeuge. Diese Vorschriften können nur wirksam

sein, wenn dafür gesorgt ist, dass alles darunter fallende Material der Prüfung unterworfen wird, und wenn kontrolliert wird, dass keine ungeprüften und nicht mit dem Sicherheitszeichen versehenen Apparate in den Verkehr gebracht werden. Weiteres Erfordernis wäre sodann eine Aufklärung der Händler über die geltenden, aber offenbar weitgehend unbekannten Vorschriften gewesen. Diese Aufklärung hat das Starkstrominspektorat in Art. 14 des Reglementes über die Hausinstallationskontrolle selbst vorgeschrieben. Die Kontrollen sind Aufgabe des Starkstrominspektorates, das nach Art. 38 SZR alle zur Befolgung des Reglementes notwendigen Massnahmen zu treffen hat. Insbesondere trifft diese Pflicht nicht die Materialprüfungsanstalt, der nur die Durchführung der Materialprüfung obliegt. bb) Dass das Starkstrominspektorat diese Pflicht vernachlässigt hat, geht aus der Tatsache hervor - die ihm nicht unbekannt sein konnte -, dass sich hunderte von ungeprüften Maschinen und Werkzeugen im Verkehr befanden; denn seine Liste der geprüften und mit einem Sicherheitszeichen versehenen Materialien umfasste nur einige Dutzende von Haushaltmaschinen und Handwerkzeugen. Nach seiner eigenen Angabe stellte dieser Anteil 40% des gesamten auf dem Markt angebotenen Materials dar. Erst auf Beschwerde der Klägerin hin ist das Inspektorat tätig geworden und hat innert 2 Monaten diesen Anteil auf 60% erhöht und gleichzeitig einige hundert Verkaufsverbote erlassen. Auch der Aufklärungspflicht hat das Starkstrominspektorat nicht genügt. Dies fällt umso mehr ins Gewicht, als das Starkstrominspektorat der Klägerin die Aufklärung der Händler und Käufer ausdrücklich versprochen, dieses Versprechen aber nicht gehalten hat. Es steht also fest, dass das Starkstrominspektorat seine Kontrollpflicht verletzt hat. cc) Was der SEV dagegen vorbringt, dringt nicht durch: Der SEV macht zunächst geltend, das Starkstrominspektorat habe keine Marktkontrolle vorzunehmen, da es bei den Hausinstallationen nur die Oberaufsicht ausübe und die Elektrizitätswerke die eigentliche Aufsicht durchzuführen hätten. In Art. 4 des Vertrages vom 22./26. Dezember 1947 wird unter lit. b, e und n als zu den Aufgaben des Starkstrominspektorates gehörend bezeichnet: - laut lit. b die "Kontrolle gemäss Art. 21, Alinea 3, des ElG über die Ausführung der in Art. 3 des ElG erwähnten Vorschriften",

- laut lit. e die "Nachprüfung der Kontrolle der Hausinstallationen (Art. 26 ElG)", - laut lit. n "alle aus den Verordnungen sich ergebenden weiteren Verpflichtungen". Im Bereich des Art. 21 Ziff. 3 ElG und speziell für die dort erwähnten "elektrischen Maschinen" ist das Starkstrominspektorat das primäre und zentrale Kontrollorgan. Für die Hausinstallationen (Art. 26 ElG) ist es nur sekundäres Kontrollorgan; die primäre Kontrolle obliegt den Lieferwerken (in gleichem Sinne: RUCK, Schweiz. Elektrizitätsrecht, S. 128). Weder das Elektrizitätsgesetz noch die Vollzugserlasse definieren den Begriff der Maschine. Gleichwohl ist nicht zu bezweifeln, dass es sich bei den Werkzeugen, welche die Klägerin herstellt, und auch bei den von ihr beanstandeten Konkurrenzprodukten um Maschinen im Sinne des Art. 21 Ziff. 3 ElG handelt, nämlich um Instrumente, die durch Verwendung elektrischen Stroms Arbeit leisten. Die Erzeugnisse der Klägerin sind denn auch in den Bewilligungen und Korrespondenzen des Starkstrominspektorates als Bohrmaschinen und Schleifmaschinen bezeichnet. Wollte man aber mit dem SEV annehmen, die erwähnten Maschinen seien, weil sie an Hausinstallationen angeschlossen werden können (Art. 118 lit. c StV), den Hausinstallationen "gleichzustellen", so käme man zu keinem andern Ergebnis. Für das Installationsmaterial und für die an Hausinstallationen anzuschliessenden "Apparate" bestehen laut Art. 121bis StV dieselben Sicherheitsvorschriften wie für die elektrischen Maschinen. Wohl hätte das Starkstrominspektorat dann lediglich eine sekundäre Kontrollpflicht gemäss Art. 26 ElG und Art. 4 lit. e des Vertrages und damit eine blosse "Oberaufsicht" gemäss Art. 123 Abs. 5 StV. Das vom SEV gestützt auf Art. 121quater Abs. 1 StV erlassene Sicherheitszeichen-Reglement macht die Befugnis, "Material" in Verkehr zu bringen, ganz allgemein von der Bewilligung des Starkstrominspektorates abhängig (Art. 4 Abs. 2), und

nach Art. 38 hat das Starkstrominspektorat "alle zur Befolgung des Sicherheitszeichen-Reglements notwendigen Massnahmen zu treffen". Das aber schliesst wiederum die Pflicht ein, dafür zu sorgen, dass ungeprüftes Material nach Ablauf der Toleranzfristen (1. Juli 1965) aus dem Verkehr verschwindet. Der SEV macht weiter geltend, er habe eine Aufklärung unterlassen, weil sie Zweifel an der Verbindlichkeit der Vorschriften

hätte erwecken können. Indessen ist nicht verständlich, weshalb das Starkstrominspektorat die Öffentlichkeit nicht zum mindesten darauf hingewiesen hat, dass ab dem 1. Juli 1965 auch im Detailhandel nur noch mit dem Sicherheitszeichen versehene Werkzeuge abgegeben werden dürfen; denn mit dieser Unterlassung verstiess das Inspektorat - jedenfalls was die Instruktion der Verkäufer betrifft - gegen Art. 14 Abs. 2 des von ihm selbst erlassenen Reglementes über die Hausinstallationskontrollen. Die wenigen Zeilen in den "Mitteilungen aus den Technischen Prüfanstalten des SEV" vom 1. Mai 1965 erfüllten die Aufgabe nicht; die sämtliche Detailverkäufer betreffende Änderung der Rechtslage ab 1. Juli 1965 wurde überhaupt nicht erwähnt. Der SEV versucht schliesslich, die Untätigkeit des Starkstrominspektorates mit finanziellen Gründen zu entschuldigen. Der SEV war frei, den Vertrag mit dem Bund abzuschliessen oder nicht. Der durch den Vertrag übernommenen Aufgabe konnte er sich aber nicht aus angeblichen finanziellen Gründen entziehen. Der Vorwurf, das Starkstrominspektorat habe widerrechtlich gehandelt, ist daher berechtigt. b) Nicht stichhaltig ist der gleiche Vorwurf gegenüber dem Departement; denn nach den Akten hat dieses vom Versagen des Starkstrominspektorates erstmals durch das Schreiben der Klägerin vom 17. Mai 1965 mit Briefkopien und dann namentlich durch die Beschwerde vom 23. Juli 1965 Kenntnis erhalten. Es hat diese als Anzeige behandelt und ist eingeschritten. Es hat selbst für Aufklärung über die bestehenden Vorschriften gesorgt. Endlich hat das Departement das Starkstrominspektorat veranlasst, die Prüfung von hunderten von Maschinen und Werkzeugen nachzuholen und für die nicht bewilligten Verkaufsverbote zu erlassen. Eine rechtswidrige Schädigung der Klägerin durch den Bund ist ausgeschlossen, da das Departement die ihm übertragene Oberaufsicht (vgl. RUCK, Schweiz. Elektrizitätsrecht, S. 162/3) nicht verletzt hat.

5. Mit Bezug auf den SEV stellt sich die weitere Frage, ob die Klägerin aus der Verletzung seiner Pflichten einen Schadenersatzanspruch herleiten kann, d.h. ob die verletzten Vorschriften zu ihrem Schutze erlassen worden sind. Nach der vom Bundesgericht in ständiger Praxis angewandten und auch von der Lehre anerkannten objektiven Theorie ist ein Verhalten nur dann widerrechtlich im Sinne der Begründung eines

Schadenersatzanspruches, wenn es gegen Gebote und Verbote der Rechtsordnung verstösst, die dem Schutze des verletzten Rechtsgutes dienen (BGE 30 II 571 /2, BGE 41 II 685, BGE 82 II 28, BGE 88 II 280 /1, BGE 90 II 279; KAUFMANN, a.a.O., S. 570). Sind die verletzten Rechtssätze nicht zum Schutze des Geschädigten erlassen worden, so fehlt es am adäquaten Kausalzusammenhang zwischen der widerrechtlichen Handlung und dem Schaden (VON TUHR/SIEGWART, Allgemeiner Teil des OR, 2. Aufl., Bd. I, S. 355/6; OFTINGER, Schweizerisches Haftpflichtrecht, 2. Aufl., Bd. I S. 49/5o und 113/4; VON BÜREN, Schweizerisches OR, Allgemeiner Teil, S. 51; BGE 30 II 572, BGE 75 II 212 /3, BGE 79 II 438). Diese Grundsätze gelten im Schadenersatzrecht allgemein und daher ebenfalls nach Art. 3 und 19 VG (vgl. BGE 91 I 452 E. 3). Die Vorschriften über die Kontrolle der elektrischen Maschinen und Werkzeuge sind ausschliesslich zum Schutze von Personen und Sachen gegen die vom elektrischen Strom ausgehenden Gefahren erlassen worden (vgl. insbesondere Art. 3 ElG und Art. 4 StV; in diesem Sinn auch NESS, Die öffentliche Stellung der Installateure elektrischer Anlagen

auf Grund der Elektrizitätsgesetzgebung des Bundes, S. 73 Anm. 3). Sie haben nichts mit dem Wettbewerb zu tun. Wenn sie sich auch darauf auswirken, so ist das lediglich eine Reflexwirkung. Nun hat die Klägerin bei ihren Begehren an das Inspektorat die mögliche Nebenwirkung - nämlich die Verbesserung ihrer eigenen Position im wirtschaftlichen Wettbewerb - nicht nur zur Hauptsache, sondern zum alleinigen Ziel ihrer Vorstösse gemacht. Schon im Brief vom 29. Januar 1965, mit dem sie dem Starkstrominspektorat das Verhandlungsergebnis vom Vortage bestätigte, machte sie keine öffentlichen Interessen geltend, sondern lediglich den Umstand, ihr "Marktanteil" sei durch die Konkurrenz "wesentlich beeinträchtigt", weil die Konkurrenz den Vorschriften nicht entsprechende Werkzeuge "billiger und handlicher in den Verkehr" bringe. "Diese Situation" - nicht etwa die für Verkäufer und Verbraucher bestehende Gefahr - wurde als "untragbar" bezeichnet. Im Schreiben vom 17. Mai 1965 ist wiederum nur von der "unhaltbaren Situation" im Wettbewerb mit der Konkurrenz die Rede. Auch im Brief vom 1. Juni 1965 erwähnt die Klägerin als Grund zum Einschreiten ausschliesslich ihre "täglichen Umsatzeinbussen". Am 2. November 1965 beklagte sich die Klägerin

darüber, dass vorgesehen sei, das ganze Sortiment der Firma Black & Decker noch bis zum Jahresende durchzuprüfen; derart habe für sie "jede Aktion und Strafanzeige keinen Sinn mehr" und sie könne sich daher "alle weitere Mühe und Kosten ersparen". Damit hat sie wiederum bestätigt, dass es ihr nicht um die Beseitigung von Gefahrenquellen ging. Wenn die Klägerin wegen des Versagens des Starkstrominspektorates im Konkurrenzkampf benachteiligt und geschädigt wurde, wie sie behauptet, so wurde sie nicht in einem durch die erwähnten Vorschriften geschützten Rechtsgut verletzt. Auch im vorliegenden Fall muss sich aber die Rechtswidrigkeit auf das geschützte Rechtsgut beziehen. Adäquate Ursache des von der Klägerin angeblich erlittenen Schadens ist somit nicht das Versagen des Starkstrominspektorates, sondern allenfalls unlauterer Wettbewerb ihrer Konkurrenten. Ob der Klägerin gegen ihre Konkurrenten Ansprüche aus Art. 2 Abs. 1 lit. d UWG zustehen, ist im vorliegenden Verfahren nicht zu prüfen.

6. ...