

Zeitschrift:	Zeitschrift für schweizerisches Recht = Revue de droit suisse = Rivista di diritto svizzero = Revista da dretg svizzer : Halbband II. Referate und Mitteilungen des SJV
Herausgeber:	Schweizerischer Juristenverein
Band:	109 (1990)
Artikel:	Rechtsfragen bei Grossrisiken
Autor:	Schmid, Gerhard
DOI:	https://doi.org/10.5169/seals-896781

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

Download PDF: 10.01.2026

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Rechtsfragen bei Großrisiken

Referat von Dr. iur. GERHARD SCHMID

Professor an der Universität Basel

Inhaltsverzeichnis

I. Einleitung	5
II. Begriffliche Annäherungen	8
1. Gefahr und Risiko	8
2. Risiko und Chance	9
3. Risiko und Sicherheit	10
4. Großrisiken	11
5. Subjektive Einschätzung der Häufigkeit und Schwere von Risiken	12
6. Zur Konjunktur des Risikobegriffes	14
III. Das Recht der Risikosetzung	16
1. Allgemeine Vorbemerkungen	16
2. Atomenergierecht	17
2.1. Zum Bewilligungsrecht	17
2.2. Zur Betriebsaufsicht über Atomanlagen	19
2.3. Risikolegitimation durch Verfahren	20
2.4. Begrenzung und Erledigung von Schäden	21
3. Umweltschutzrecht	23
3.1. Allgemeines	23
3.2. Bewilligungsrecht und Umweltverträglichkeitsprüfung	25
3.3. Zur Schadensbegrenzung durch das Störfallrecht	27
4. Risikosetzung im Wasserrecht	28
4.1. Wasserbaupolizeirecht	28
4.2. Wassernutzungsrecht	29
5. Risikosetzung im Luftverkehrsrecht	30
5.1. Zulassung von Luftfahrzeugen im Luftraum über der Schweiz	30
5.2. Gewerbsmäßiger Luftverkehr	31
5.3. Anlage und Betrieb von Flugplätzen	32
6. Gemeinsamkeiten auf den verschiedenen Gebieten des Rechts der Risikosetzung	33
6.1. Allgemeines	33
6.2. Vorkehren zur Risikominimierung	33
6.3. Zum Verhältnis von Selbstverantwortung des Betreibers und behördlicher Kontrolle im Risikosetzungsrecht	35
6.4. Zum Umgang mit Fragen der Risikolegitimation	37
IV. Das Katastrophenschutzrecht	40
1. Recht der Risikosetzung und Katastrophenschutzrecht	40
2. Bemerkungen zum Begriff der Katastrophe	41
2.1. Katastrophe als Begriff der Umgangssprache und als Kampfbegriff	41
2.2. Katastrophe als Rechtsbegriff	41

3.	Aufgabenträger des Katastrophenschutzes	44
3.1.	Der Staat als Aufgabenträger	44
3.2.	Bund und Kantone als Kompetenzberechtigte und Aufgabenträger des Katastrophenschutzrechtes	45
3.3.	Private als Aufgabenträger	46
4.	Aufgabenbereiche des Katastrophenschutzes	47
4.1.	Allgemeines	47
4.2.	Das vorsorgliche Katastrophenschutzrecht	47
4.3.	Das Recht der aktuellen Gefahrensituation	49
5.	Das Recht der mittel- und langfristigen Folgenbewältigung	52
V.	Hinweise zu den völkerrechtlichen Dimensionen der Rechtsfragen bei Großrisiken	56
1.	Zum Recht der Risikosetzung	56
2.	Zum Katastrophenschutzrecht	58
VI.	Schlußbemerkungen	60
	Literaturverzeichnis	63
	Verzeichnis der Erlasse	68
	Abkürzungsverzeichnis	70

I. Einleitung *

Das Phänomen des Risikos und schon gar jenes des Großrisikos hat in den letzten Jahren in verschiedener Hinsicht einen anderen Stellenwert erhalten. Einerseits sind die Störungspotentiale – weniger die Eintrittswahrscheinlichkeiten – erheblich angestiegen, ja wohl sogar in neue Dimensionen gewachsen, nicht zuletzt zufolge der Ausbreitung industriell-technischer Großanlagen. Gleichzeitig kann ein einzelnes Ereignis in unserem wesentlich dichter als früher besiedelten und genutzten Umfeld sowie angesichts weltumspannender und hochgradig arbeitsteiliger Verflochtenheiten heute erheblich mehr Schaden anrichten, als dieses gleiche Ereignis unter Rahmenbedingungen früherer Zeiten hätte zur Folge haben können. Wir haben also in objektiver Hinsicht gewissermaßen sowohl an Störvermögen als auch an Störungsanfälligkeit zugenommen. Ferner löst die Frage nach den mittel- und langfristigen Folgen sich allenfalls verwirklichender Risiken heute bedrängende Ungewissheiten aus.

Zudem sind unsere Risikowahrnehmung und unsere Risikobereitschaft offensichtlichen Änderungen unterworfen. Das dürfte zwar auch mit dem «objektiven Wandel des Risikos» korrelieren, erscheint allerdings ebenso sehr als eine Folge davon mindestens teilweise unabhängigen Umbruchs in unseren subjektiven Einstellungen. Die in der letzten Zeit vertieften Untersuchungen über Denken und Fühlen des Menschen im Zusammenhang mit dem Phänomen des Risikos in seinen vielfältigen Erscheinungsformen haben dabei ein höchst komplexes Zusammen- und Gegenspiel von Risikobereitschaften und Sicherheitsbedürfnissen erkennen lassen. Hier stehen nie endgültig zu lösende Grundfragen unseres Lebens zu stets neuer Diskussion an. Zu solchem Diskurs werden der durchaus zu begrüßende, sich von Schadenfall zu Schadenfall weiterentwickelnde Fortschritt in der Sicherheitstechnik oder die Vervollkommenung eines Risk Management kaum schlüssige Antwortbehelfe beizusteuern vermögen.

Wenn der Schweizerische Juristenverein sich nun anschickt, am Schweizerischen Juristentag 1990 die Problematik «Rechtsfragen bei

* Den Herren lic. iur. MARKUS SCHÜLIN und lic. iur. ANDREAS SCHRÖDER danke ich sehr für ihre vielfältige Mithilfe bei der Erstellung dieser Arbeit.

Großrisiken» aufzunehmen, so handelt er in mancherlei Hinsicht gemäß bewährtem Brauch und Herkommen. Das gilt zuvorderst für die durch all die Jahrzehnte hindurch bewiesene Fähigkeit, aktuelle Fragestellungen aufzunehmen, sodann auch dafür, solche Themen gleichwohl etwas retardiert anzugehen und damit eine gewisse, für juristisches Denken bekömmliche, wenn nicht sogar unerlässliche Distanz zu schaffen, schließlich ebenfalls für die Absicht, wissenschaftliche Analyse und praktisch-politische Erörterung, Darstellungen *de lege lata* und Überlegungen *de lege ferenda* an einem solchen Kongreß zusammenzuführen.

Großrisiken werfen natürlich – schon unter Widerspiegelung der angesprochenen komplexen Realien der Rechtsetzung und Rechtsanwendung – auch in rechtlicher Hinsicht vielfältige und schwierige Fragen auf. Eine besondere juristische Problematik des Umgangs mit Großrisiken dürfte vielleicht darin liegen, daß die «Querschnittsaufgabe» des Umgangs mit Risiken, namentlich mit Großrisiken, unterschiedlichste Teile der Rechtsordnung berührt, daß die Systematisierung dieser Rechtsordnung einschließlich der Herausbildung einer praktikablen Dogmatik oder allgemeiner Regeln anderen Einteilungen gefolgt ist. Rechtliche Aufarbeitung des Phänomens «Großrisiko» erfolgt so bis auf weiteres gewissermaßen «querbeet» zu den herkömmlichen Unterdisziplinen des Rechts, springt vom Hundertsten ins Tausendste und wieder zurück, vom schwankenden Grund allumfassend-spekulativer Betrachtung zum festen Boden detailliert-einengender Normenschau.

Für dieses Referat gilt einmal, daß es sich auf das öffentliche Recht beschränkt, während der Mitreferent die Behandlung der zivilrechtlichen Problematik übernommen hat. Der Einstieg wird mit einigen Vorbetrachtungen über Umfeld und Realien des «Großrisikorechts» gesucht. Die eigentliche Thematik soll zuerst mit der Frage nach den Regelungen bezüglich des Setzens von industriell-technischen Großrisiken, schwergewichtig also mit dem Bewilligungsrecht einschließlich seiner bei diesen Vorhaben den Rahmen «bloßen» Verwaltungsrechtes sprengenden Aspekte angegangen werden.

Der anschließend zu behandelnde weite Bereich der Katastrophenvorsorge ist in mancherlei Hinsicht mit dem eigentlichen Bewilligungsrecht unmittelbar oder mittelbar verflochten, umfaßt aber auch allgemeine Vorkehren des Gemeinwesens, der Betreiber oder anderer Privater zur Verhinderung, Eingrenzung und Bewältigung von Schäden, Störfällen und Ereignissen. Ein nächstes Ensemble von Normen einschließlich notrechtlicher Bestimmungen regelt sodann das Handeln im Katastrophenfall, gewissermaßen die unmittelbare Folgenbewältigung im Zeitpunkt drohender, eingetreterner oder fortbestehender Gefahr. Im zeitlichen Ablauf stellen sich dann schließlich noch die dem Komplex der mittel- und langfristigen Folgenbewältigung und Wiedergutmachung zuzuordnenden Rechtsfragen.

In all diesen Bereichen werden mit unterschiedlicher Intensität Fra-

gen von grundsätzlicher Tragweite angeschnitten. Das gilt etwa – schwergewichtig bei den Entscheiden über die Setzung der Risiken – für die gebotene Ausgestaltung der demokratischen Abstützung entsprechender Entscheide. Die Bewältigung außerordentlicher Lagen wirft ferner naturgemäß die Problematik angemessener rechtsstaatlicher Eingrenzung behördlichen Handelns angesichts unmittelbar drohender Gefährdungen auf. Nicht zu übersehen ist zudem, daß Großrisiken sich über bestehende territoriale Gliederungen hinaus auswirken, entsprechend Zusammenarbeit von Gemeinden, Kantonen und Bund, in den meisten Fällen auch solche mit anderen Staaten zu fordern, aber auch genügend behutsam einzurichten sein wird.

II. Begriffliche Annäherungen

1. Gefahr und Risiko

Während der Begriff der «Gefahr» in rechtlicher Hinsicht einigermaßen feste Konturen aufweist, kann dieselbe Behauptung für den Gebrauch des Begriffs «Risiko» in der Rechtsordnung weniger Geltung beanspruchen. Namentlich im Polizeirecht sprechen wir von Gefahr, falls eine Lage gegeben erscheint, in der bei ungehindertem Ablauf des Geschehens ein Zustand oder ein Verhalten mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu einem Schaden an einem polizeilich geschützten Rechtsgut führen wird¹.

Als erster Unterschied zwischen Risiko und Gefahr bleibt so festzuhalten, daß «Risiko» sich auf jeden beliebigen subjektiv unerwünschten Erfolg beziehen kann, «Gefahr» jedoch präziser lediglich die von der Rechtsordnung objektiv mißbilligten Verletzungen von Polizeigütern² ins Auge faßt³. Das zweite normative Element, das die Gefahr von den sonstigen Risiken abhebt, ist die «hinreichende Wahrscheinlichkeit» des mißbilligten Erfolgs. Während jede noch so geringe und entfernte Möglichkeit des Schadeneintrittes ein Risiko konstituiert, ist eine «Gefahr» im Rechtssinne erst dann gegeben, wenn die Schädigungswahrscheinlichkeit hinreichend groß ist⁴.

Bei einem außerordentlich großen Schaden kann ausnahmsweise die entfernte Möglichkeit der Schädigung ausreichen. Die Relation wird

¹ Sehr ausführlich und überzeugend zu diesen beiden Begriffen: MURSWIEK, S. 83 ff.

² Als «Polizeigüter» gelten etwa Leben, Freiheit, Gesundheit, Sittlichkeit, Ehre, Vermögen, aber auch der Bestand des Staates und dessen Einrichtungen schlechthin. Vgl. DREWS/WACKE/VOGEL/MARTENS, S. 232 ff.

³ Symptomatisch für die Schwierigkeiten eindeutiger Begriffsbildung und noch mehr konsistenten allgemeinen Umgangs mit eindeutigen Begriffen ist wohl, daß der Begriff der «Gefahr» nicht nur laienhaft, sondern auch von ausgeprägten Spezialisten aus anderen Gebieten mitunter durchaus so verwendet wird, wie man das juristischerseits lediglich für den weniger scharfen Begriff des Risikos vorsehen möchte. So definiert etwa KAUFMANN, S. 264, wie folgt: «Unter «Gefahr» versteht man allgemein die Möglichkeit des Eintritts eines negativ bewerteten Ereignisses, d. h. eines Ereignisses, das im Hinblick auf bestimmte Wertungskriterien einen Verlust oder Schaden darstellt.» Vgl. in gleichem Sinne BIERTER, S. 1.

⁴ Vgl. etwa MURSWIEK, S. 83; DREWS/WACKE/VOGEL/MARTENS, S. 223 ff. (mit zahlreichen Hinweisen).

mit der «Je-desto-Formel» zum Ausdruck gebracht: Je größer das potentielle Schadenausmaß, desto geringer die erforderliche Eintrittswahrscheinlichkeit. Im allgemeinen Polizei- und Ordnungsrecht markiert die «Gefahrenschwelle» die Grenze, bis zu der hin die Abwehr von Risiken rechtlich geboten und unterhalb derer Risiken rechtlich erlaubt sind. Gefahren sind hiernach solche Risiken, deren Verursachung rechtlich verboten ist und gegen die erforderlichenfalls Abwehrmaßnahmen zu ergreifen sind. Risiken unterhalb dieser Gefahren sind rechtlich zulässig; gegen solche Risiken darf die Polizei nicht einschreiten.

2. *Risiko und Chance*

Besonderheiten des Begriffes «Risiko» lassen sich nicht nur durch dessen Absetzung von verwandten Begriffen, sondern auch mittels Auseinandersetzung mit sinnvollen «Gegenbegriffen» sichtbar machen. Diesbezüglich dürften als zu erwähnende Begriffspaare mit Akzentsetzungen oder «Arbeitshypothesen» durchaus sehr unterschiedlicher Art die Begriffspaare «Risiko und Chance» einerseits, «Risiko und Sicherheit» andererseits ins Spiel gebracht werden.

Das Vorhandensein von Risiko ist ja der Natur der Sache nach mit Ungewißheit verbunden, weil Risiko ein ereignis- und zukunftsgerichteter Begriff ist. Dem negativen ungewissen zukünftigen Ereignis, dem Risiko, kann nun die Chance als positives zukünftiges Ereignis gegenübergestellt werden. Chancen und Risiken bilden dementsprechend – wie in der Literatur zutreffend festgehalten – «ein untrennbares Paar»⁵.

In verschiedenen Bereichen sind wir gewohnt, dieses Begriffspaar sehr direkt zueinander in Beziehung zu setzen. Bei der Anlage von Vermögen besagt eine Binsenwahrheit, daß Sicherheit und Rendite einer Anlage sich in aller Regel umgekehrt proportional verhalten, daß also einem Verlustrisiko typischerweise die Chance eines erhöhten Gewinns entspricht. Vor einem chirurgischen Eingriff werden ebenfalls die mit einer Operation verbundenen Risiken sorgfältig mit den durch diese eröffneten Heilungschancen abzuwägen sein. Ähnliches gilt ganz allgemein für die Verschreibung von Medikamenten.

Daneben gibt es Konstellationen, in welchen der Zusammenhang von Risiko und Chance weniger offensichtlich in Erscheinung tritt als bei den vorgängig genannten Beispielen. So ist das Zusammen- und allenfalls auch Gegenspiel von Risiko und Chance im Bereich des technischen Fortschrittes komplexer und demzufolge mindestens etwas schwieriger zu erkennen als auf dem Gebiet der Vermögensanlage – es verhält sich aber auch dort so, daß den Risiken entsprechende

⁵ PEDRONI/ZWEIFEL, S. 14.

Chancen gegenüberstehen⁶. Es darf wohl ohnehin angenommen werden, daß wir im Regelfall nicht gewillt sind, Risiken zu akzeptieren, wenn nicht ebenfalls angemessene Chancen einsichtig gemacht werden können – die Schwierigkeiten beginnen allerdings erst richtig mit dem Erkennen, Messen und Bewerten von Risiko und Chance.

3. Risiko und Sicherheit

Aus einer ganz anderen Perspektive, nämlich aus derjenigen der Risikovermeidung und nicht aus derjenigen der Gewinnrealisierung, erscheint «Sicherheit» ebenfalls als ein Gegenbegriff zu «Risiko»⁷. Gerade für die rechtliche Sicht läßt sich vorerst einmal festhalten, daß Sicherheit dort besteht, wo es kein Risiko gibt. Als «sicher» kann man deshalb z. B. technische Systeme bezeichnen, deren Risiken man als vernachlässigbar gering, als annehmbar betrachtet. Wie sicher ein technisches System sein muß, damit es in diesem Sinne «sicher genug» ist, läßt sich nicht allgemein beantworten. Die wichtigste Antwort ergibt sich aus denjenigen Rechtsnormen, die das Maß der rechtlich gebotenen Sicherheit, den rechtlich gebotenen (nicht untypischerweise allerdings auf den «Stand der Technik» bzw. auf den «Stand der Technik und Wissenschaft»⁸ zurückverweisenden) Sicherheitsstandard bestimmen.

Wesen und Begriff der «Sicherheit» werden heutzutage allerdings weit über den Bereich rechtlichen Denkens hinaus thematisiert. Ein kürzlich verstorbener, auf Fragen der internationalen Beziehungen spezialisierter Politologe hat unlängst nicht ohne einen Anflug von Erstaunen «eine Erweiterung des Bedrohungsbegriffes auf Bereiche, die bisher als sicherheitsmäßig nicht relevant galten»⁹, festgestellt, in mancherlei Hinsicht erscheint Sicherheit auf den verschiedensten Gebieten ganz allgemein als eine «Wertidee hochdifferenzierter Gesellschaften»¹⁰, sind sowohl Risiken als auch Sicherheitsbedürfnisse die Kehrseite der Leistungsfähigkeit einer offenen, dynamischen und freiheitlichen Gesellschaft¹¹.

Versuchen wir – geläufigem wissenschaftlichem Systematisierungsdrang folgend – in diesem Klima der «Unsicherheit als Zeitdiagnose»¹² verschiedene relevante Sicherheitsbedürfnisse aufzulisten, so können etwa vorgetragen werden: Selbstsicherheit, Sicherheit der Orientie-

⁶ Vgl. PEDRONI/ZWEIFEL, S. 14 ff.; HOLZHEU, S. 11 ff.

⁷ Vgl. MURSIEWK, S. 86.

⁸ Vgl. dazu BREUER, S. 52 ff.; MARBURGER, Regeln der Technik, S. 588 ff.; SCHENKE, S. 743 ff.; FRITZSCHE, S. 69; EBERSTEIN, S. 72 ff.

⁹ FREI, S. 215.

¹⁰ So der Untertitel zu FRANZ-XAVER KAUFMANNS umfassendem Werk: «Sicherheit als soziologisches und sozialpolitisches Problem».

¹¹ Vgl. Götz, S. 1008.

¹² Vgl. KAUFMANN, S. 14 ff.

rung, äußere oder innere, wirtschaftliche, politische, soziale und die in dieser Studie besonders interessierende technische Sicherheit.

Für diese technische Sicherheit läßt sich durchaus ein «Umschlag vom instrumentellen zum selbstzweckhaften Sinn»¹³ feststellen, wobei die Unterscheidung zwischen Sicherheit bezüglich ausschließlich technischer Mittelsysteme und Sicherheit bezüglich technisch konzipierter Mensch-Mittelsysteme¹⁴ gerade unter der mit dem Stichwort «nobody is perfect» angesprochenen Thematik durchaus weiterführende Überlegungen auszulösen vermag und auslösen sollte.

Möglicherweise wird eine vertiefte Betrachtung der Realien einsichtig machen, daß die mit dem klassischen Polizeibegriff und dem klassischen Polizeirecht verbundene «Garantie der Sicherheit» heute nicht mehr geleistet werden kann, daß «Risikobalancierung und nicht die binäre Kodierung «sicher oder unsicher» des alten Polizeirechts (...) schon heute die Normierungslogik der Entscheidungsgrundlagen [bestimmt], die in der Praxis der Risikogesellschaft die Anforderung für den Einsatz von Technologien festlegen.»¹⁵ In diesem Sinne ist dem Bestehen eines unterhalb des rechtlich gebotenen Sicherheitsstand liegenden und deshalb rechtlich erlaubten Risikos sowohl realiter als auch rechtsdogmatisch ins Auge zu sehen, will man nun hiefür die stigmatisierte Bezeichnung «Restrisiko» oder «Risikorest»¹⁶ verwenden oder nicht. Es ist hingegen mit Gewißheit dafür zu sorgen, daß dieses «Restrisiko» so gering wie möglich gehalten wird, daß wir uns so weit wie möglich von dem entfernen, was wir in der Rechtssprache in anderem Zusammenhang und am anderen Ende eines Kontinuums von Risiken als «Wagnis»¹⁷ bezeichnen.

4. Großrisiken

Der Begriff des «Großrisikos» grenzt den Risikobegriff, um vorerst von der umgangssprachlichen Banalität der Beifügung der Bezeichnung «Groß-» auszugehen, dadurch ein, daß erst eine quantitative Erheblichkeit eines Risikos dieses zum «Großrisiko» macht. Wenn auch durch und neben dieser quantitativen Erheblichkeit heutzutage dabei eine qualitative Schwere des Risikos mitgemeint ist, so steht doch eine zahlenmäßige Betrachtungsweise im Vordergrund. Das wird widerspiegelt in der Tatsache, daß der Begriff ursprünglich wohl zuerst in der Versicherungswirtschaft Verwendung fand und dort die Mög-

¹³ KAUFMANN, S. 60.

¹⁴ Dazu KAUFMANN, S. 61.

¹⁵ WOLF, S. 386.

¹⁶ Vgl. MURSIEWK, S. 87; FRITZSCHE, S. 120 f.; JAISLI, S. 86.

¹⁷ Vgl. MAURER, Grundriß, S. 73; DERS., Sozialversicherungsrecht, S. 284 f.

lichkeit des Eintrits eines sehr erhebliche Versicherungsleistungen auslösenden schädigenden Ereignisses bezeichnete¹⁸.

Diese Methode der technischen Risikobilanzierung ist aus der Versicherungswelt übertragen worden und in der Folge in die bekannte sicherheitswissenschaftliche Definition des Risikos als Produkt von Schadenausmaß und Eintrittswahrscheinlichkeit¹⁹ eingeflossen. Gerade bei Großrisiken sind allerdings beide Elemente dieses Produktes nur mit mathematischer Genauigkeit und wirklicher Scheingenauigkeit zugleich zu bezeichnen. Mangels einer ausreichenden statistischen Masse und zufolge der mit neuen Techniken verbundenen Ungewissheiten wird die Schätzung von Eintrittswahrscheinlichkeiten nach der «informed guess»-Methode bis zu einem gewissen Grade wohl unvermeidbar bleiben²⁰.

Womöglich noch schwieriger gestaltet sich die Bemessung des Schadenausmaßes. Schon die Voraussage der finanziellen Aspekte eines Schadenereignisses ist nur in größeren Bandbreiten möglich. Dazu gesellt sich die offensichtliche Problematik, unterschiedlichste Folgen (Todesfälle, Verletzungen, materielle Beeinträchtigungen, Umweltschäden usf.) nicht nur miteinander zu vergleichen, sondern zudem auf einen gemeinsamen quantitativen Nenner zu bringen²¹. Es dürften so höchstens relativ grobe Einschätzungen von Risikoklassen (u. a. das «Großrisiko»), nicht aber trennscharfe Kategoriebildungen und Feinskalierungen auf einem Kontinuum auch wirklich «zu leisten» sein, selbst wenn letztere zweifelsohne «hervorgebracht» bzw. «errechnet» werden können.

5. Subjektive Einschätzung der Häufigkeit und Schwere von Risiken

Die soeben vorgebrachten Ausführungen dürften bereits illustriert haben, daß Häufigkeit und Schwere von Risiken selbst dann schwierig einzuschätzen wären, wenn man sich «lediglich» um deren «objektive» Bewertung bemühen würde und bemühen müßte. Nun verhält es sich aber so, daß Risiken in sehr ausgeprägtem Maße subjektiv unterschiedlich wahrgenommen und akzeptiert werden. Da Sicherheits- und Unsicherheitsgefühle keineswegs geradezu ausschließlich, aber doch über weite Strecken von subjektiven Befindlichkeiten abhän-

¹⁸ Vgl. GROSSMANN, S. 326.

¹⁹ Vgl. MURSIEWK, S. 82; WOLF, S. 376; FRITZSCHE, S. 11; BIERTER, S. 1; PEDRONI/ZWEIFEL, S. 2.

Zu grundsätzlichen Problemen der Risikobewertung vgl. auch BENDER, S. 219 ff., RASSOW, S. 195 ff.; PEDRONI/ZWEIFEL, S. 10 ff.; FRITZSCHE, S. 10 ff.

²⁰ Vgl. PEDRONI/ZWEIFEL, S. 3 f.; BÜHLER, S. 339 ff.; MURSIEWK, S. 382 ff.; FRITZSCHE, S. 14 ff.

²¹ Vgl. FRITZSCHE, S. 23 ff.; PEDRONI/ZWEIFEL, S. 4 ff.; WOLF, S. 376 ff.; BIERTER, S. 1; BÜHLER, S. 335 ff.

gen²², kommt der «Psychologie der Risikoempfindung»²³ herausragende Bedeutung zu.

Im Bereich der modernen technischen Risiken ist zudem davon auszugehen, daß sich der einzelne mindestens außerhalb eigentlicher Expertenkreise nur sehr bedingt auf eigene Erfahrungen zu stützen vermag. Insofern ist es nachfühlbar, wenn man das «öffentliche Risikobewußtsein» als «Nichterfahrung aus zweiter Hand»²⁴ bezeichnet hat. Ferner hat in den letzten Jahren Fortschritt in der Wissenschaft oft nicht etwa zu verstärktem Sicherheitsempfinden geführt, sondern stets neue latente Risiken «entdeckt», wobei die Frage offen bleibt, ob sich eigentlich die Risiken oder unser Blick für diese verschärft haben²⁵. Angesichts der Dialektik unserer Empfindungen ist schließlich nicht einmal auszuschließen, daß massierte Unheilprognosen zuletzt noch «neue Sorglosigkeiten» auszulösen vermöchten.

Im Umgang mit Risiken manifestieren sich deshalb vielfältige und stark subjektiv geprägte Formen von Rationalität, insofern hat sich ein eigentlicher Bruch des Rationalitätsmonopols der (sicherheitstechnischen) Wissenschaft ereignet²⁶. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit lassen sich etwa folgende typische subjektive Rationalitäten anführen:

- Technische Risiken erfassen die Bevölkerung im Gegensatz zu wirtschaftlichen nicht «geschichtet», mit treffender Prägnanz hervorgehoben im Diktum «Not ist hierarchisch, Smog ist demokatisch»²⁷, führen also zu «flächendeckender Sensibilisierung».
- Globale Gefährdungslagen werden in viel geringerem Ausmaß akzeptiert als persönlich gesetzte Risiken²⁸ (bei denen durchaus auch Risikobedürfnisse im Sinne einer «Selbstverwirklichung durch Abenteuer» vorhanden zu sein scheinen), weil diese eben selbst gesetzt oder vermieden, autonom beeinflußt werden können.
- Kollektive Risiken, die durch technisches oder menschliches Versagen verursacht werden, werden anders beurteilt als Naturkatastrophen, auch wenn sie die gleichen Folgen haben²⁹.
- Bekannte, schwerwiegende und häufige Risiken (z. B. Autoverkehr) werden in viel stärkerem Ausmaß angenommen als seltene und damit «unvertraute» Risiken³⁰.
- Schäden, die plötzlich auftreten, lösen heftigere Gefühle der Ablehnung und Angst aus als solche, die nicht plötzlich auftreten³¹.

²² Vgl. KAUFMANN, S. 285 ff.

²³ HEILMANN, S. 729; vgl. auch HOYOS, S. 49 ff.

²⁴ BECK, S. 95 ff.

²⁵ Vgl. WOLF, S. 377.

²⁶ Vgl. BECK, S. 38.

²⁷ BECK, S. 48.

²⁸ Vgl. BECK, S. 28; PEDRONI/ZWEIFEL, S. 13; FRITZSCHE, S. 128 ff.

²⁹ Vgl. PEDRONI/ZWEIFEL, S. 13.

³⁰ Vgl. HEILMANN, S. 729; PEDRONI/ZWEIFEL, S. 17 ff.; FRITZSCHE, S. 129 ff.

³¹ Vgl. HEILMANN, S. 729.

6. Zur Konjunktur des Risikobegriffes

Themen und Begriffe haben jeweils durchaus ihre spezifische Konjunktur, erscheinen nachdrücklich auf der Agenda der öffentlichen Diskussion³² und mögen nach einer gewissen Zeit wiederum aus Abschied und Traktanden fallen. Heute leben wir nicht nur, aber auch im «Zeitalter des Risikos»³³, die vorder- und hintergründige Auseinandersetzung mit dem Begriff und mit der durch diesen bezeichneten Sache findet mit erheblichen Breiten- und Tiefenwirkungen statt.

So wird in neueren Werken unsere Gesamtbefindlichkeit unter das «neue Paradigma der Risikogesellschaft»³⁴ gestellt. «Wie können die im fortgeschrittenen Modernisierungsprozeß systematisch mitproduzierten Risiken und Gefährdungen verhindert, verharmlost, dramatisiert, kanalisiert und dort, wo sie nun einmal in Gestalt ‹latenter Nebenwirkungen› das Licht der Welt erblickt haben, so eingegrenzt und wegverteilt werden, daß sie weder den Modernisierungsprozeß behindern noch die Grenzen des (ökologisch, medizinisch, psychologisch, sozial) ‹Zumutbaren› überschreiten?»³⁵

Über Risiken wird jedoch nicht nur «philosophiert», Risiken werden vielmehr ebenfalls «gemanagt». Dabei ist allerdings einzuräumen, daß maßgebliche Theoretiker und Praktiker des «Risikomanagements»³⁶ sich durchaus über die vorerst technischen, dann versicherungs- und schließlich umfassend betriebswirtschaftlichen Betrachtungsweisen hinaus weiterentwickelt haben, zu allgemeineren und umfassenderen Erkenntnissen über das Risiko vorgestoßen sind, die Be rührungs punkte mit anderen Disziplinen erreicht und überschritten haben.

Die unterschiedlichen Betrachtungsweisen und die notwendige Zusammenfügung «kognitiver Feststellung und volitiver Gewichtung des Risikopotentials»³⁷ führen mit dazu, daß ein eigentlicher «Risikodialog»³⁸ unabdingbar erscheint. Die bisher ersichtlichen Schwierigkeiten mit diesem «Risikodialog» haben denn auch einen eigentlichen «Risikostreit» erkennen lassen, dessen «Neutralisierung … (als) das politische Grundproblem der nächsten Jahrzehnte»³⁹ bezeichnet worden ist.

Politik und Recht als «Politik in geronnener Form» werden sich dieser Fragen im genannten Zeitbereich (weiterhin) nachhaltig anzunehmen haben. So ist von «Risikopolitik» die Rede, welche Risikoer-

³² Vgl. zur «agenda-setting»-Funktion der Medien etwa SAXER, S. 190.

³³ OTTMANN, S. 7 und 15.

³⁴ Vgl. BECK, S. 25ff.

³⁵ BECK, S. 26.

³⁶ So etwa HALLER, Risikomanagement, BRÜHWILER, FRITZSCHE (S. 444 ff.).

³⁷ Vgl. BENDER, S. 218 f., sowie zur Tatsache, daß sich dabei bewußter- oder unbewußter weise verdeckte Auseinandersetzungen über Werte abspielen: FREI, S. 216 f.

³⁸ Vgl. BIERTER, S. 35 ff.; KNOEPFEL, S. 129 ff.; HALLER, Risikodialog.

³⁹ OTTMANN, S. 7.

kenntnis, Risikominimierung, Risikolegitimation und Risikoverteilung zu leisten habe⁴⁰. Daß gleichzeitig auch der Begriff des «Risikorechts» als ständig nachbesserungsbedürftiges «Recht auf Zeit» entwickelt wird, rundet die heutige Allgegenwart des Risikos mit dem tröstlichen Beweis der Zeitgemäßheit auch unserer Wissenschaft ab⁴¹.

⁴⁰ OTTMANN, S. 7.

⁴¹ WOLF, S. 386 f. Vgl. dazu auch STETTNER, S. 806 ff. Ferner zur «Nachbesserung von Gesetzen»: BADURA, S. 481 ff.

III. Das Recht der Risikosetzung

1. Allgemeine Vorbemerkungen

Im Anschluß an diese begrifflichen Annäherungen soll die Auseinandersetzung mit den sich hinsichtlich Großrisiken stellenden Rechtsfragen durch die Betrachtung einer Reihe ausgesuchter Regelungen weitergeführt werden, welche die eigentliche «Setzung» von Risiken in besonders interessierenden Bereichen normieren. Als solche Bereiche seien ausgewählt das Atomenergierecht, das Wasserkraftrecht, das Recht der Erstellung umweltrelevanter Anlagen und das Luftverkehrsrecht. Dabei sind insbesondere die materiellrechtlichen Voraussetzungen und die Verfahrensschritte darzustellen, die vorgängig einer solchen Risikosetzung erfüllt und durchlaufen werden müssen.

Im Anschluß daran wird danach zu fragen sein, ob in den verschiedenen Gebieten Parallelitäten festzustellen sind, ob sich gewissermaßen bereichsübergreifende Aspekte eines allgemeineren «Risikosetzungsrechtes» abzeichnen oder bereits herausgebildet haben, und ob in den verschiedenen Bereichen allenfalls die gleichen oder ähnlichen Grundsätze gelten, etwa hinsichtlich Erfassung, Minimierung oder Legitimation der betreffenden Risiken.

Für diesen Teil der Arbeit greift damit gleichzeitig eine Einengung der Perspektive statt, welche für die vorhergegangenen begrifflichen Ausführungen wie auch für die nachfolgende Darstellung des Katastrophenschutzrechtes überhaupt nicht bzw. mindestens nicht in diesem Maße gilt: Hier wird zunächst davon ausgegangen, daß solche im industriell-technischen Umfeld gelegene Risiken von Menschen in einem geregelten Verfahren zwischen Betreibern, Behörden und Dritt-betroffenen gesetzt werden. Damit soll keineswegs behauptet werden, andere Risiken oder gar Großrisiken würden nicht ebenfalls von Menschen gesetzt, sei es in vergleichbar direkter Weise, sei es wesentlich indirekter und womöglich auch wesentlich unbewußter¹. Diese Pro-

¹ Eine einigermaßen umfassende Auflistung und Kategorisierung von Gründen für die Auslösung von Katastrophen und damit auch eine Kategorienbildung zur Risikosetzung bietet teilweise die Literatur zum Katastrophenschutz (vgl. etwa JÄGER, S. 27ff.). Als solche werden z. B. die Entfesselung kriegerischer Ereignisse, das Entstehen von Seu-

blematik wird hier aber vernachlässigt, um durch eine Beschränkung des Themas eine Reihe von Gesichtspunkten etwas deutlicher herausarbeiten zu können.

2. Atomenergierecht

2.1. Zum Bewilligungsrecht

Das schweizerische Atomenergierecht im allgemeinen und das Bewilligungsrecht für atomare Anlagen im besonderen hat seit dem Erlaß des Atomgesetzes vom 23. Dezember 1959 wesentliche Weiterentwicklungen erfahren². Diese Entwicklung widerspiegelt – auf einen kurzen Nenner gebracht – den bereits angesprochenen Wechsel des «Großrisikorechtes» von der binären Kodierung «sicher – unsicher» einer mehr oder weniger klassisch polizeirechtlichen Ausgangslage zum erheblich komplexeren Unterfangen einer sowohl materiell – als auch verfahrensrechtlich abgestützten «Risikobalancierung».

Gemäß dem geltenden Recht bedarf die Erstellung einer Atomanlage³ einer durch den Bundesrat zu erteilenden und von der Bundesversammlung zu genehmigenden Rahmenbewilligung⁴. Diese ist an die Stelle der früheren, von der Praxis entwickelten Standortbewilligung getreten⁵. Eine solche Rahmenbewilligung legt den Standort und das Projekt in seinen Grundzügen fest⁶. Sie ist Voraussetzung für die spätere Erteilung der Bau-, Inbetriebnahme- und Betriebsbewilligung⁷.

chen, das Ausbrechen von Naturkatastrophen oder der Eintritt technisch-industrieller Großschäden unterschieden.

Bei einigen dieser Kategorien, namentlich beim Ausbruch kriegerischer Ereignisse, findet wohl regelmäßig bewußte menschliche «Risikosetzung» statt. Die Schilderung der rechtlichen «Rahmenbedingungen» hiefür dürfte aber nicht genügend spezifische Erhellungen für den Gegenstand dieses Referates zu leisten vermögen. Bei anderen der genannten Erscheinungen mag menschliche Risikosetzung direkt oder indirekt ebenfalls im Spiel sein (vgl. generell zur Komplexität entsprechender Ursachenketten und Schädigungskreisläufe BECK, Risikogesellschaft, S. 42 ff.), kann man aber kaum von einem rechtlich geregelten Prozeß der Risikosetzung sprechen.

² Vgl. allgemein zur Entwicklung des schweizerischen Atomenergierechtes RAUSCH, S. 17 ff., und die Botschaft des Bundesrates zum Atombeschluß, BBI 1973 III, S. 296 ff.

³ Als Atomanlagen gelten gemäß Art. 1 Abs. 2 AtG «Einrichtungen zur Erzeugung von Atomenergie oder zur Gewinnung, Aufbereitung, Lagerung oder Unschädlichmachung von radioaktiven Kernbrennstoffen und Rückständen».

⁴ Art. 1 Abs. 1 AtB.

⁵ Vgl. RHINOW, Verfahren, S. 73 ff., insbesondere S. 80.

⁶ Art. 1 Abs. 3 AtB.

⁷ Art. 1 Abs. 2 AtB.

Das Bundesgericht hat wiederholt festgehalten, daß dem Bund gestützt auf Art. 24^{quinquies} BV eine umfassende Kompetenz zur Gesetzgebung auf dem Gebiet der Atomenergie zusteht. Den Kantonen kommt in dem von der Atomgesetzgebung des Bundes geregelten Bereich keine Rechtsetzungsbefugnis mehr zu (vgl. BGE 111 I a 303 ff.). Indessen ist es nicht ausgeschlossen, Atomanlagen auch einem kantonalen Bewilligungsverfahren zu

Im Rahmen dieser Bewilligungsverfahren kommt der Gewährleistung der technischen Sicherheit von Atomanlagen nach wie vor grundlegende Bedeutung zu. Das soll einerseits durch materielle Vorschriften, andererseits durch Verfahrensvorkehren erreicht werden. Die eigentlichen Sicherheitsvorschriften weisen dabei mindestens auf Gesetzes- und Verordnungstufe eine «minime Regelungsdichte»⁸ auf. So ist Art. 5 Abs. 1 AtG lediglich zu entnehmen, daß die Bewilligung zu verweigern oder von der Erfüllung geeigneter Bedingungen oder Auflagen abhängig zu machen ist, wenn dies u. a. «zum Schutze von Menschen, fremden Sachen oder wichtigen Rechtsgütern» notwendig ist. Art. 3 Abs. 1 lit. a AtB konkretisiert «diese wichtigen Rechtsgüter» nun durch die Beifügung «einschließlich der Erfordernisse des Umweltschutzes, des Natur- und Heimatschutzes sowie der Raumplanung», Art. 3 Abs. 2 AtB hält zudem fest, daß die Rahmenbewilligung für Kernreaktoren nur erteilt wird, wenn die dauernde, sichere Entsorgung, dieendlagerung der aus der Anlage stammenden radioaktiven Abfälle gewährleistet und die Stillegung sowie der allfällige Abbruch ausgedienter Anlagen geregelt ist.

In gleicher Art und Weise wie in anderen sicherheitstechnischen Bereichen werden diese generalklauselartigen Vorschriften durch direkte und indirekte Verweisungen auf technische (u. U. private) Standards und Normenwerke näher konkretisiert⁹. So obliegt es der vom Bundesrat eingesetzten Eidgenössischen Kommission für die Sicherheit von Kernanlagen, zu den entsprechenden Bewilligungsgesuchen Stellung zu nehmen, und sich insbesondere darüber auszusprechen, «ob die nach der Erfahrung und dem Stand von Wissenschaft und Technik notwendigen und zumutbaren Maßnahmen zum Schutz von Mensch und Umwelt vor ionisierenden Strahlen getroffen werden.»¹⁰ Diese Kommission hat ferner den Betrieb von Kernanlagen im In- und Ausland unter grundsätzlichen Punkten der nuklearen Sicherheit wie auch die entsprechende Forschung auf dem Gebiet der nuklearen Sicherheit und die Reglementierung von Anforderungen an nukleare Sicherheit zu verfolgen. In all diesen Bereichen kann sie geeignete Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit vorschlagen¹¹.

Eine erste Gruppe von nach dem geschilderten Konkretisierungs-

unterstellen, denn von den bündesrechtlich abschließend geregelten Fragen sind insbesondere die der kantonalen Kompetenz nach wie vor unterstehenden Befugnisse im Bereich der Raumplanung, Baupolizei und des Gewässerschutzes zu unterscheiden (vgl. auch Art. 4 Abs. 3 AtG). Zu denken ist etwa an eine kantonale Konzession für die Entnahme von Kühlwasser aus einem öffentlichen Gewässer, kantonale Baubewilligungen, die Prüfung von Fragen des Natur- und Heimatschutzes etc.

⁸ So RAUSCH, S. 116.

⁹ Allgemein zu diesem Problemkreis: URСA BRUNNER, S. 70 ff.; BREUER, S. 52 ff.; MARBURGER, Regeln der Technik, S. 588 ff.; SCHENKE, S. 743 ff.; ANDREAS BRUNNER, S. 1 ff.

¹⁰ Art. 2 Abs. 2 bzw. Art. 7f. VO Kommission Sicherheit.

¹¹ Art. 3–5 der VO Kommission Sicherheit.

prozeß zur Anwendung gelangenden Maßnahmen bezweckt, Störungsursachen an der Anlage selbst möglichst zu vermeiden (z. B. Wahl des Materials, Einrichtung kontinuierlicher oder periodischer Prüfungen)¹². Eine zweite Gruppe von Anordnungen soll dafür sorgen, daß eingetretene Fehler oder Störungen keine sicherheitsrelevanten Folgen haben können (etwa überwachende Systeme mit Abschaltmöglichkeiten, ineinandergeschachtelte Umschließungen radioaktiver Stoffe, Filter- und Reinigungsanlagen, Notkühlsysteme).

Der Gewährleistung der Sicherheit dienen ferner neben den materiellen Vorschriften verschiedene verfahrensmäßige Vorkehren. So sieht das AtG vor, daß ein Gesuch um eine Bewilligung zur Erstellung, zum Betrieb oder zur Änderung einer Atomanlage von einem ausführlichen technischen Bericht begleitet sein muß¹³. Die Bewilligungsbehörde hat zudem auf Kosten des Gesuchsstellers ein Gutachten einzuholen, das sich insbesondere darüber auszusprechen hat, ob das Projekt alle zumutbaren Maßnahmen zum Schutz von Menschen, fremden Sachen und wichtigen Rechtsgütern vorsieht¹⁴. Schließlich ist zu Gesuchen und Gutachten auch die Stellungnahme der Eidgenössischen Kommission für die Sicherheit von Kernanlagen einzuholen¹⁵.

2.2. Zur Betriebsaufsicht über Atomanlagen

Atomanlagen unterstehen auch während ihres Betriebes einer ausgesprochen dichten Aufsicht des Bundes zum Zwecke der Gewährleistung der technischen Sicherheit. So haben der Bundesrat und die von ihm bezeichneten Stellen nicht nur die Befolgung der Vorschriften und Anordnungen zu überwachen, sondern sind auch befugt, in Ausübung ihrer Aufsicht jederzeit alle Anordnungen zu treffen, die u. a. zum Schutz von Menschen, fremden Sachen und wichtigen Rechtsgütern notwendig werden¹⁶. Als Aufsichtsbehörde in bezug auf die nukleare Sicherheit und den Strahlenschutz von Kernanlagen ist vom Bundesrat die «Hauptabteilung für die Sicherheit der Kernanlagen (HSK)» eingerichtet worden. Diese trifft ihre Verfügungen im Auftrag des Bundesamtes für Energiewirtschaft¹⁷. Zudem verfolgt – wie schon angedeutet – die Eidgenössische Kommission für die Sicherheit von Kernanlagen den Betrieb von Kernanlagen im In- und Ausland unter grundsätzlichen Gesichtspunkten der nuklearen Sicherheit. Sie schlägt

¹² Vgl. zu diesen praktischen Maßnahmen die Darlegungen bei RAUSCH, S. 118 ff., zu den verschiedenen relevanten Normwerken, Empfehlungen und Richtlinien auf diesem Gebiet RAUSCH, S. 123 ff.

¹³ Art. 7 Abs. 1 Satz 1 AtG.

¹⁴ Art. 7 Abs. 1 Satz 2 AtG.

¹⁵ Art. 2 Abs. 1–4 VO Kommission Sicherheit.

¹⁶ Art. 8 Abs. 2 AtG.

¹⁷ Vgl. die Verordnung betreffend die Aufsicht über Kernanlagen.

Maßnahmen vor, die nach der Erfahrung und nach dem Stand von Wissenschaft und Technik notwendig und zumutbar sind¹⁸.

2.3. Risikolegitimation durch Verfahren

Die Entwicklung des schweizerischen Atomenergierechts zeigt deutlich auf, wie in zunehmendem Maße verfahrensmäßige Vorkehren der Risikobalancierung und der Risikolegitimation eingeführt werden. Nach dem Atomgesetz vom 23. Dezember 1959 fand neben den Bestimmungen des allgemeinen Verwaltungsverfahrensrechtes lediglich noch die – eher «beiläufig» formulierte – Vorschrift¹⁹ Anwendung, wonach im Rahmen der Prüfung eines Bewilligungsgesuches die Stellungnahme des Standortkantons einzuholen sei.

Der Bundesbeschuß zum Atomgesetz vom 6. Oktober 1978 hingegen sieht nun im Verfahren der Prüfung eines Gesuches um die Erteilung einer Rahmenbewilligung zur Erstellung einer Atomanlage vor, daß solche Gesuche im Bundesblatt veröffentlicht und die zu der Begründung dienenden Unterlagen öffentlich aufgelegt werden²⁰. In der Folge kann jedermann innert 90 Tagen schriftlich Einwendungen gegen die Erteilung der Rahmenbewilligung erheben²¹. Von allen Kantonen sind Vernehmlassungen einzuholen²². Daneben müssen primär fachorientierte Vernehmlassungen und Gutachten beigebracht werden²³.

Hierauf werden die Schlußfolgerungen der Vernehmlassungen und Gutachten im Bundesblatt publiziert, die gesamten Unterlagen öffent-

¹⁸ Art. 3 VO Kommission Sicherheit.

Nur am Rande kann hier erwähnt werden, daß die sicherheitstechnische Entwicklung dazu führen kann, daß sich besondere Fragen hinsichtlich des Widerrufes von Bewilligungen stellen. So hält Art. 9 Abs. 2–5 AtG ausdrücklich fest, daß Bewilligungen u. a. widerrufen werden können, wenn die Voraussetzungen dafür nicht mehr erfüllt sind. Hat der Bewilligungsinhaber hiefür nicht einzustehen, ist ihm dann eine angemessene Entschädigung zu leisten. Zum Widerruf einer Standortbewilligung vgl. das durch Art. 12 Abs. 3 und 4 AtB eingerichtete Übergangsrecht sowie dazu RAUSCH, S. 162 ff.

Nicht ganz untypisch dürfte es allerdings sein, daß solche «Widerruffslagen» wie etwa hinsichtlich des Kernkraftwerkes Kaiseraugst unter Umständen nur im Rahmen eines Maßnahmengesetzes sinnvoll lösbar erscheinen. Dieses Gesetz wurde im Falle von Kaiseraugst in der Form eines allgemeinverbindlichen Bundesbeschlusses, der dem Referendum unterstand, angenommen (vgl. für den Nationalrat: Amtliches Bulletin 1989 II, S. 645 – für den Ständerat: Amtliches Bulletin 1988, S. 878). Der Bundesrat wurde darin ermächtigt, mit der Kernkraftwerk Kaiseraugst AG eine Vereinbarung über die Nichtrealisierung des KKW Kaiseraugst bis zu einem Höchstbetrag von 350 Millionen Franken abzuschließen (vgl. Botschaft des Bundesrates zu diesem Bundesbeschuß, in: BBI 1988 III, S. 1253 ff. und den Text der Vereinbarung auf S. 1269 f.).

¹⁹ Art. 7 Abs. 2 AtG: «Außerdem ist die Stellungnahme des Kantons einzuholen, in dem die Atomanlage erstellt werden soll.»

²⁰ Art. 5 Abs. 1 AtB.

²¹ Art. 5 Abs. 2 AtB.

²² Art. 6 Abs. 1 AtB.

²³ Art. 6 Abs. 1 und 2 AtB.

lich aufgelegt²⁴. Daran schließt sich eine zweite «Einwendungsrounde für jedermann» an²⁵. Alle diese Verfahrensmöglichkeiten bestehen neben denjenigen für im eigentlichen Sinne «Betroffene», welche Parteistellung im Sinne des Verwaltungsverfahrensgesetzes erlangen²⁶.

Der nachfolgende Entscheid über die Erteilung der Rahmenbewilligung wird schließlich zwar vom Bundesrat getroffen, muß aber der Bundesversammlung zur Genehmigung unterbreitet werden²⁷. Hiefür maßgeblich war die Überlegung, daß den Entscheiden über die Bewilligung von Atomanlagen erhebliche Bedeutung für die Wirtschaft des Landes und große politische Tragweite zukomme, so daß wie schon bei einer Reihe anderer Verwaltungsakte von vergleichbarem Gewicht (so z. B. die Erteilung von Eisenbahnkonzessionen, die Bewilligung neuer Linien der SBB und die Festlegung des Nationalstraßennetzes) eine obligatorische Einbeziehung der Bundesversammlung gerechtfertigt sei²⁸.

2.4. Begrenzung und Erledigung von Schäden

Typischerweise umfaßt das Recht der Risikosetzung schließlich auch Normen, welche der Begrenzung und Eindämmung von «Ereignissen» oder «Störfällen» sowie der Liquidation der von solchen verursachten Schäden dienen. So befassen sich eine Reihe von Vorschriften der Verordnungsstufe²⁹ mit der Einsatzorganisation bei einer Gefährdung der Bevölkerung durch erhöhte Radioaktivität, der Warnung und Alarmierung sowie der Vorbereitung und Durchführung von Schutzmaßnahmen wie auch mit der Einsetzung einer Nationalen Alarmzentrale. Unter diesen Verordnungen dürfte die Verordnung über den Notfallschutz in der Umgebung von Kernanlagen (Notfallschutzverordnung) vom 28. November 1983 am bedeutsamsten sein. Diese regelt die Warnung und Alarmierung sowie die Vorbereitung und Durchführung der Schutzmaßnahmen für den Fall radioaktiver Gefährdung in der Umgebung von Kernanlagen³⁰. Sie teilt das Gebiet um eine Kernanlage in zwei Zonen mit entsprechenden Schutzvorkehren ein³¹. Dem Betreiber einer Kernanlage werden verschiedenste Verpflichtungen auferlegt, u. a. der Erlaß eines auch Einzelheiten umfassenden und einer behördlichen Bewilligung unterliegenden Notfallreglementes sowie die Beschaffung und Installation einer Reihe von Alarmanlagen³².

²⁴ Art. 7 Abs. 1 AtB.

²⁵ Art. 7 Abs. 2 AtB.

²⁶ Art. 5 Abs. 4 und 5 AtB.

²⁷ Art. 8 AtB.

²⁸ Vgl. die in Anm. 2 bereits zitierte Botschaft (S. 322 f.).

²⁹ Vgl. die Verordnung über die Einsatzorganisation bei erhöhter Radioaktivität, die Notfallschutzverordnung sowie die Verordnung über die Nationale Alarmzentrale.

³⁰ Sog. Notfallschutzverordnung.

³¹ Art. 2 NotfallschutzVO.

³² Art. 12ff. NotfallschutzVO.

Besondere Regelungen finden sich ferner auch auf dem Gebiet der Haftung für Nuklearschäden, die durch Kernanlagen oder durch den Transport von Kernmaterialien verursacht werden³³. Hier gilt eine Verursacherhaftung mit wenigen Entlastungsmöglichkeiten für den Fall, daß der Geschädigte den Schaden absichtlich oder grobfahrlässig verursacht hat³⁴. Vorgesehen sind des weiteren die Beweissicherung von Amtes wegen nach Eintritt eines größeren Schadenereignisses sowie die Einrichtung einer einzigen kantonalen Instanz für Klagen zufolge eines Nuklearschadens³⁵.

Der Inhaber einer Kernanlage haftet ohne betragsmäßige Begrenzung³⁶. Versicherbare Risiken sind bis zu einem Betrag von Fr. 400 Mio. bei privaten Versicherern³⁷ bzw. bei einem von diesen zu diesem Zwecke eingerichteten Pool³⁸ zu versichern. Daran schließt sich eine Versicherung des Bundes bis zu einem Betrag von 1 Milliarde Franken an³⁹. Für diese werden von den Inhabern von Kernanlagen und Transportbewilligungen nach dem Kostendekkungsprinzip zu bemessende Beiträge erhoben⁴⁰.

Besondere Vorkehren werden im Atomenergierecht sodann hinsichtlich der Stilllegung von Atomanlagen und der Entsorgung atomarer Abfälle getroffen. So kann eine Rahmenbewilligung nur dann erteilt werden, wenn die Stilllegung sowie der allfällige Abbruch ausgedienter Anlagen geregelt sind⁴¹. Inhaber von Atomanlagen haben zur Sicherstellung der entsprechenden Kosten Beiträge an einen gemeinsamen, unter der Aufsicht des Bundesrates geleiteten Fonds zu leisten⁴². In gleicher Weise ist die Erteilung einer Rahmenbewilligung von der Gewährleistung der dauernden, sicheren Entsorgung und Endlagerung der aus der Anlage stammenden radioaktiven Abfälle abhängig zu machen⁴³. Der Bundesrat kann die Erzeuger radioaktiver Abfälle zur Mitgliedschaft in einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft und zur Leistung angemessener Beiträge an die Sicherstellung der aus der Abfallbeseitigung erwachsenden Kosten verpflichten⁴⁴.

³³ Vgl. die Art. 3 ff. KernenergiehaftpflichtG und die KernenergiehaftpflichtVO, sowie RAUSCH, S. 219 ff.

³⁴ Art. 3 und 5 KHG.

³⁵ Art. 22f. KHG.

³⁶ Art. 3 Abs. 1 KHG.

³⁷ Art. 11 Abs. 1 KHG in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 KHV.

³⁸ Dazu: SCHMID, Staatsaufsicht, S. 332f.

³⁹ Art. 12 KHG.

⁴⁰ Art. 14 KHG.

⁴¹ Art. 3 Abs. 2 AtB.

⁴² Art. 11 AtB.

⁴³ Art. 3 Abs. 2 AtB.

⁴⁴ Art. 10 Abs. 3 AtB.

Vgl. ferner generell zum Problemkreis radioaktiver Abfälle RAUSCH, S. 171 ff., und im besonderen zur in der Rechtsform einer einfachen Gesellschaft mit sechs Kernkraftwerksgesellschaften und der Schweizerischen Eidgenossenschaft als Gesellschaftern bestehenden Nationalen Genossenschaft für die Lagerung radioaktiver Abfälle (NAGRA) RAUSCH, S. 183 ff.

3. Umweltschutzrecht

3.1. Allgemeines

Das Recht der Risikosetzung im Bereich der Regelungen der Atomenergie hat deshalb einigermaßen scharfe Konturen, weil der zentrale Begriff der Atomanlage beachtliche definitorische Schärfe aufweist und einen überschaubaren Kreis von Anlagen bezeichnet. Zudem hat sich im Verlauf der letzten Jahrzehnte bereits eine eigentliche Praxis zu Bewilligungsrecht und Betriebsaufsicht herausgebildet.

Auf dem Gebiet des Umweltschutzes weist das Recht der Risikosetzung erheblich vielfältigere Formen, aber auch größere Ungewißheiten der Handhabung auf. Die umweltbelastende Anlage⁴⁵, der umweltrelevante Stoff⁴⁶ oder die Kategorie der Abfälle⁴⁷ ist vorerst einmal schwieriger begrifflich zu erfassen und abzugrenzen als der Begriff der «Atomanlage». Ferner werden dadurch offenkundig erheblich mehr Sachverhalte anvisiert und regulatorisch zu erfassen gesucht als im Atomenergierecht, umweltbelastende Handlungsformen und Akteure kommen nicht nur selektiv bei einzelnen ausgewählten Betreibern vor, die Normen richten sich beinahe flächendeckend, wenn auch in durchaus unterschiedlicher Intensität, an die gesamte Bevölkerung. Schließlich befinden sich alle Beteiligten noch mitten im Prozeß der Konkretisierung des Umweltschutzrechtes, namentlich durch die – beeindruckend zügig ergehende – Verordnungsrechtsetzung des Bundesrates sowie durch den einigermaßen komplexen eigentlichen Vollzug des

⁴⁵ Art. 7 Abs. 7 USG lautet: «Anlagen sind Bauten, Verkehrswege und andere ortsfeste Einrichtungen sowie Terrainveränderungen. Den Anlagen sind Geräte, Maschinen, Fahrzeuge, Schiffe und Luftfahrzeuge gleichgestellt.» Umweltbelastende Anlagen, die der UVP unterliegen, hat der Bundesrat in einem Anhang zur UVPV bestimmt und damit die Generalklausel in Art. 9 Abs. 1 USG konkretisiert (vgl. Kommentar zum USG, RAUSCH, N. 17 zu Art. 9 USG sowie JUNGO, S. 36 ff. und 51 ff.). Erfasst werden hier, in Übereinstimmung mit Art. 9 USG und entgegen dem weitergehenden Art. 7 Abs. 7 USG, nur ortsfeste Anlagen.

⁴⁶ Art. 7 Abs. 5 USG lautet: «Stoffe sind chemische Elemente und Verbindungen, die direkt oder indirekt eine chemische Wirkung hervorrufen. Ihnen gleichgestellt sind Gemische und Gegenstände, die solche Stoffe enthalten.» Das USG gilt nicht für alle chemischen Elemente und Verbindungen, sondern nur für solche, die direkt oder indirekt eine biologische Wirkung hervorrufen. Dabei bezieht es sich auf diese Substanzen ungeachtet, ob sie in reiner Form vorliegen oder in Gemischen oder in Gegenständen enthalten sind (Botschaft des Bundesrates zum USG, BBl 1979 III, S. 784). Weitere Begriffsbestimmungen finden sich in der Stoffverordnung, die an die Begriffe «Stoffe», «Erzeugnisse», «Gegenstände» und «Folgeprodukte» anknüpft und diese definiert (Art. 4 StoV).

⁴⁷ Art. 7 Abs. 6 USG lautet: «Abfälle sind bewegliche Sachen, deren sich der Besitzer entledigen will oder deren Verwertung, Unschädlichmachung oder Beseitigung im öffentlichen Interesse geboten ist.» Der Begriff «Abfall» mußte näher umschrieben werden, da man nicht einfach auf den Sprachgebrauch abstellen konnte. Der Umweltschutz verlangt nämlich, daß eine Sache auch dann als Abfall behandelt wird, wenn sie im öffentlichen Interesse, zum Beispiel aus Gründen des Landschaftsschutzes, beseitigt, verwertet oder unschädlich gemacht werden sollte (Botschaft BBl 1979 III, S. 784).

Umweltschutzrechtes in den die Hauptverantwortung für die Implementierung tragenden Kantonen⁴⁸.

Verschiedene Instrumente der umweltrechtlichen Risikosetzung erfolgen dabei in Fortführung und allenfalls leichter Fortentwicklung herkömmlicher polizei- und sicherheitsrechtlicher Formen der Rechtssetzung⁴⁹. Das gilt etwa für die Einschränkung von Emissionen, welche durch den Erlass von Emissionsgrenzwerten, von Bau- und Ausrüstungsvorschriften, von Verkehrs- oder Betriebsvorschriften sowie von solchen über die Wärmeisolation von Gebäuden bzw. über Brenn- und Treibstoffe erfolgt⁵⁰. In ähnlicher Weise hat der Inhaber von Abfällen diese nach den Vorschriften des Bundes und der Kantone zu verwerten, unschädlich zu machen oder zu beseitigen⁵¹, wie auch bundesrätliche Vorschriften über den Verkehr mit gefährlichen Abfällen⁵² oder Richtwerte für Bodenbelastungen⁵³ zu erlassen sind oder vorgesehen werden.

Ergänzend zu solchen eher ordnungsrechtlichen Ansätzen treten aber einerseits neue Instrumente wie vor allem die anschließend zu schildernde Umweltverträglichkeitsprüfung gemäß Art. 9 USG, sodann die – erhebliche Parallelen zum Atomenergierecht aufweisenden – Maßnahmen zum Schutz der Bevölkerung und der Umwelt bei außerordentlichen Ereignissen, schließlich auch die hier akzentuierte Bedeutung gewinnenden Bemühungen um das zulängliche Verhältnis von Eigen- oder Selbstverantwortung der Normadressaten und behördlicher Kontrolle.

⁴⁸ Art. 36 USG grenzt den Kompetenzbereich der Kantone bei der Umsetzung des USG im Vollzug ab. Er beantwortet die Frage nach der Zuständigkeit für den Vollzug mit der Regel, daß der Bund das USG nur dort vollziehen soll, wo ihm diese Aufgabe ausdrücklich zugewiesen ist (Kommentar zum USG, BRUNNER, N. 10 zu Art. 36). Damit hielt sich der Gesetzgeber an die Vorgabe von Art. 24^{septies} Abs. 2 BV, der lautet: «Der Vollzug der Vorschriften wird, soweit das Gesetz ihn nicht dem Bund vorbehält, den Kantonen übertragen.» Somit sind nur die unausweichlich zentralisiert zu vollziehenden Bereiche dem Bund übertragen (in Art. 41 USG), wobei aber der Bund über kantonale Zuständigkeiten und Verfahren so weit bestimmen darf, als es «zur Erfüllung der Bundesaufgabe und zur Ausführung materieller Prinzipien des Bundesrechts notwendig erscheint» (SALADIN, S. 504). Im USG hat der Bund in den Art. 9 (UVP) und 37 (Genehmigung kantonaler Ausführungsvorschriften), im Abschnitt «Besondere Bestimmungen für den Vollzug» (Art. 42–48) sowie im Kapitel «Verfahren» (Art. 54–59) eine Reihe von Vorschriften erlassen, die im Interesse der Erfüllung des Verfassungsauftrages den Autonomiebereich der Kantone einschränken (Kommentar zum USG, BRUNNER, N. 14 zu Art. 36).

Zur Vollzugsordnung im einzelnen vgl. den USG-Kommentar zu den Art. 36–41.

⁴⁹ Vgl. SCHMID, Selbstverantwortung, S. 566 ff.

⁵⁰ So Art. 12 USG.

⁵¹ Art. 30 Abs. 1 USG.

⁵² Art. 32 Abs. 1 und 2 USG.

⁵³ Art. 33 USG.

3.2. Bewilligungsrecht und Umweltverträglichkeitsprüfung

Grundlegende Norm für die Regelung des sich an ausländische Vorbilder anlehndenden, im schweizerischen Recht aber eigenständig umgeformten⁵⁴ Institutes der Umweltverträglichkeitsprüfung ist Art. 9 USG. Danach findet bei der Planung, Errichtung oder Änderung⁵⁵ von Anlagen, welche die Umwelt erheblich belasten können, eine sogenannte Umweltverträglichkeitsprüfung statt.

Die Bezeichnung der unter dieses Prozedere fallenden Anlagen ist durch den Bundesrat erfolgt, und zwar im Anhang zur UVP-Verordnung vom 19. Oktober 1988⁵⁶. Hauptkriterium für die Methode der Abgrenzung des Kreises der UVP-pflichtigen Anlagen ist der Anlagetyp. Unter acht Hauptüberschriften – Verkehr; Energie; Wasserbau; Entsorgung; Landesverteidigung; Sport, Tourismus und Freizeit; industrielle Betriebe; andere Anlagen – werden insgesamt 71 Anlagetypen genannt, welche allerdings in vielen Fällen nur dann dem Verfahren der Umweltverträglichkeitsüberprüfung unterstellt werden, falls sie gewisse Schwellenwerte in verschiedenen Erscheinungsformen (Größenmerkmale i. e. S., Umsatz- oder Kapazitätsmerkmale, Investitionsvolumina) erreichen oder überschreiten⁵⁷.

Die Umweltverträglichkeitsprüfung ist im schweizerischen Recht nicht als von anderen Verfahren losgelöstes und insoweit völlig eigenständiges Verfahren eingerichtet worden, sondern erfolgt im Rahmen vorgegebener Bewilligungs- und Zulassungsprozedere⁵⁸. Sie wird so in andere Verfahren integriert, und zwar je nach den vorliegenden «originären» Zuständigkeiten in solche des Bundesrechtes, in bundesrechtlich (mit)determinierte kantonale oder in genuin kantonale Verfahren⁵⁹.

Das Recht der Umweltverträglichkeitsprüfung wird ferner geprägt durch die vorgesehenen Akteure und deren Aufgaben. Der Gesuchsteller als prospektiver Bauherr – und in dieser Rolle erscheint durchaus auch die öffentliche Hand bezüglich ihrer eigenen Vorhaben⁶⁰ – hat gemäß Art. 9 Abs. 2 und 3 USG einen Bericht zu erstellen, welcher folgende Punkte umfaßt: den Ausgangszustand; das Vorhaben einschließlich der vorgesehenen Maßnahmen zum Schutz der Umwelt und für den Katastrophenfall; die voraussichtlich bleibende Belastung der Umwelt; die möglichen Maßnahmen für eine weitere Verminderung der Umweltbelastung und deren Kosten. Den vom

⁵⁴ Zur Entstehungsgeschichte vgl. JUNGO, S. 25 ff., und LORETAN, S. 78 ff.

⁵⁵ Zur Problematik der Änderungen von Anlagen vgl. Kommentar zum USG, RAUSCH, N. 43 zu Art. 9.

⁵⁶ Vgl. Kommentar zum USG, RAUSCH, N. 16 ff. und N. 28 ff. zu Art. 9 USG.

⁵⁷ Vgl. Kommentar zum USG, RAUSCH, N. 33 ff. zu Art. 9 USG.

⁵⁸ Vgl. RAUSCH, N. 10 zu Art. 9 USG, JUNGO, S. 57 ff., und LORETAN, S. 91 ff.

⁵⁹ Vgl. RAUSCH, N. 49 ff. zu Art. 9 USG.

⁶⁰ Vgl. RAUSCH, N. 31 zu Art. 9 USG.

Bund und von den Kantonen eingerichteten Umweltschutzfachstellen obliegt es sodann, die Umweltverträglichkeitsberichte der Gesuchsteller zu beurteilen und der für den Entscheid zuständigen Behörde die zu treffenden Maßnahmen zu beantragen⁶¹. Soweit nicht überwiegende private oder öffentliche Interessen die Geheimhaltung erfordern, können der Bericht und die Ergebnisse der Umweltverträglichkeitsprüfung von jedermann eingesehen werden⁶².

Die Einbindung der Umweltverträglichkeitsprüfung in die bestehenden Verfahren widerspiegelt sich auch darin, daß sich die Beurteilung der Vorhaben grundsätzlich nach den für das «Hauptverfahren» geltenden Kriterien abspielt. Hat ein Gesuchsteller nach dem maßgebenden Recht bei Erfüllen gewisser Voraussetzungen einen Anspruch auf die Erteilung einer Bewilligung, so ist ihm diese zu gewähren, sofern die einschlägigen Bestimmungen des Umweltrechts eingehalten werden⁶³. Verfügt die entscheidende Behörde hingegen über ein weites Ermessen – etwa bei der Erteilung von Konzessionen oder bei öffentlichen Vorhaben⁶⁴ –, so sind allenfalls durchaus auch über die bloße Normerfüllung hinausgehende umweltrelevante Gesichtspunkte in die Entscheidfindung miteinzubeziehen. In diesen Fällen stellt die Umweltverträglichkeitsprüfung gewiß mehr dar als eine bloße Normverträglichkeitsprüfung⁶⁵. Aber auch dort, wo Bewilligungsansprüche bestehen, löst das UVP-Verfahren mit seinen «Nebenwirkungen» wie Aufzeigen möglicher Verbesserungen und einigermaßen breite Einbeziehung Dritter für den Gesuchsteller mindestens faktisch einen gewissen Zwang zu mehr als bloßer Erfüllung der Umweltschutzworschriften aus⁶⁶.

Insofern weist das Institut der Umweltverträglichkeitsprüfung eine Reihe von Facetten auf, welche der «Risikolegitimation durch Verfahren» dienen. Das gilt keineswegs nur für öffentliche Vorhaben⁶⁷, sondern auch für solche privater Gesuchsteller, weil dadurch ganz allgemein ein Diskurs über Umweltschutzaspekte solcher Anlagen von Amtes wegen «eingerichtet» wird. In dieses Prozedere sind Dritte über den «klassischen» Betroffenenkreis des Verwaltungsrechts hinaus, Fachbehörden des Umweltschutzes und Gesuchsteller miteinbezogen. Zusätzlich hat Art. 55 USG ein Beschwerderecht der vom Bundesrat bezeichneten Umweltschutzorganisationen, Art. 56 USG Behördenbeschwerderechte und Art. 57 USG ein Gemeindebeschwerderecht eingerichtet⁶⁸.

⁶¹ Art. 9 Abs. 5 in Verbindung mit Art. 42 USG.

⁶² Art. 9 Abs. 8 USG.

⁶³ Vgl. LORETAN, S. 93 ff.

⁶⁴ Vgl. RAUSCH, N. 69 a. E. zu Art. 9 USG.

⁶⁵ Vgl. LORETAN, S. 133, und RAUSCH, N. 63 f. und 69 zu Art. 9 USG.

⁶⁶ Vgl. in ähnlicher Weise RAUSCH, N. 69 zu Art. 9 USG.

⁶⁷ Zur Umweltverträglichkeitsprüfung als «Akzeptanzbeschaffung» bei öffentlichen Werken vgl. JUNGO, S. 38.

⁶⁸ Vgl. dazu im einzelnen: Kommentar zum USG, MATTER, N. 1 ff. zu Art. 55, 56 und 57; DERSELBE, Verbandsbeschwerde, S. 445 ff.; ferner MAJER, S. 310 ff.

3.3. Zur Schadensbegrenzung durch das Störfallrecht

Ähnlich wie im Atomenergierecht wird auch im Umweltschutzrecht eine Schadensbegrenzung durch ein eigentliches Störfallrecht angestrebt. Art. 10 Abs. 1 Satz 1 USG hält in außerordentlich allgemeiner Art die Betreiber von Anlagen sowie die Lagerhalter von Stoffen, welche bei außerordentlichen Ereignissen den Menschen oder seine natürliche Umwelt schwer schädigen können, dazu an, «die zum Schutz der Bevölkerung und der Umwelt notwendigen Maßnahmen zu treffen.»⁶⁹ Satz 2 der genannten Bestimmung schreibt dazu konkretisierend vor, es seien insbesondere die geeigneten Standorte zu wählen, die erforderlichen Sicherheitsabstände einzuhalten, technische Sicherheitsvorkehren zu treffen sowie die Überwachung des Betriebes und die Alarmorganisation zu gewährleisten. Ferner kann darauf verwiesen werden, daß im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung von Anlagen dem Gesuchsteller u. a. auferlegt wird, über die vorgesehenen Maßnahmen für den Katastrophenfall zu berichten⁷⁰.

Eine einläßlichere Regelung des Katastrophenschutz- bzw. Störfallrechtes wird durch den Erlaß der sogenannten Störfallverordnung durch den Bundesrat erfolgen⁷¹. Diese soll das Vorgehen bei außerordentlichen Ereignissen mit erheblichen Einwirkungen «am Rande des Betriebsareals oder des Verkehrswegs» regeln⁷². Art. 3 SFV-E teilt die risikomindernden Maßnahmen in die drei Kategorien Herabsetzung des Gefahrenpotentials, Verhinderung von Störfällen und Begrenzung der Einwirkung von Störfällen ein.

Vorgesehen sind zunächst einmal verschiedene, je nach Ausmaß des Risikos abgestufte Schritte der Risikoevaluation⁷³. Ein eine ganze Reihe von Punkten umfassender «Kurzbericht» des Inhabers führt so zur Beurteilung der Vollzugsbehörde, ob das Risiko «offensichtlich tragbar» sei oder nicht. Ist das nicht der Fall, so findet eine detailliertere, nach «Bearbeitungstiefen» zu unterscheidende Risikoermittlung statt. Die Vollzugsbehörde hat dann schließlich die Risikoermittlung zu prüfen, ihre Beurteilung in einem Kontrollbericht schriftlich festzuhalten und nötigenfalls die erforderlichen zusätzlichen Sicherheitsmaßnahmen zu verfügen.

Dem Inhaber eines Betriebes obliegen zudem eine Reihe von Dokumentationspflichten wie auch die Verantwortung für verschiedene personelle, technische und organisatorische Maßnahmen⁷⁴. Er hat

⁶⁹ Das Bundesgericht hat im Entscheid 113 I b 60 ff. zudem festgehalten, daß Art. 10 USG trotz seiner relativen Unbestimmtheit unmittelbar anwendbar sei.

⁷⁰ Art. 9 Abs. 2 lit. b USG.

⁷¹ Vgl. den Entwurf und den dazugehörigen Bericht einer Verordnung über Schutz vor Störfällen (Störfallverordnung, SFV-E) vom April 1989, sowie KRENGER.

⁷² Vgl. Art. 2 Abs. 2 SFV-E.

⁷³ Vgl. Art. 4 ff. SFV-E.

⁷⁴ Vgl. Art. 13 ff. SFV-E.

Störfälle unverzüglich der staatlichen Meldestelle zu melden und innerhalb sechs Wochen nach einem Störfall einen Bericht mit verschiedenen Angaben zum Ablauf des Störfalls einzureichen⁷⁵. Die Kantone haben eine Meldestelle einzurichten, für die Alarmierung und Information der Bevölkerung, der Nachbarkantone und der ausländischen Nachbarstaaten zu sorgen sowie die öffentlichen Ereignisdienste mit der Einsatzplanung der Betriebsinhaber zu koordinieren⁷⁶.

4. Risikosetzung im Wasserrecht

4.1. Wasserbaupolizeirecht

Einigermaßen bemerkenswerte Aspekte der Risikosetzung enthält ferner auch das verschiedenste Facetten umfassende Wasserrecht des Bundes und der Kantone, und zwar namentlich im Bereich der eigentlichen Wasserbaupolizei sowie hinsichtlich der Nutzbarmachung von Wasserkräften. Art. 24 Abs. 1 BV räumt dem Bund das Recht der Oberaufsicht über die Wasserbaupolizei ein. Dazu gesellt sich gemäß Art. 24^{bis} BV die Kompetenz zur Grundsatzgesetzgebung auf dem Gebiet der Wassernutzung. Diese Verfassungsbestimmung verweist in Abs. 1 u. a. ausdrücklich auf Vorkehren «zur Abwehr schädigender Einwirkungen des Wassers».

Das Bundesgesetz über die Wasserbaupolizei richtet die wasserbaupolizeiliche Oberaufsicht des Bundes im Gebiet des schweizerischen Hochgebirges ein⁷⁷. Die Kantone werden durch dieses Gesetz insbesondere verpflichtet, an den der Oberaufsicht des Bundes unterstellten Gewässern die vom öffentlichen Interesse verlangten Verbauungen, Eindämmungen und Korrektionen sowie alle übrigen Vorkehren vorzunehmen, welche geeignet sind, Bodenbewegungen zu verhindern⁷⁸. Der Bund beteiligt sich an solchen Vorkehren mit namhaften Beiträgen⁷⁹. Gewissermaßen im Gegenzug sind bei von ihm subventionierten Arbeiten die technischen Vorlagen dem Bundesrat zur Prüfung und Genehmigung vorzulegen⁸⁰.

Eine recht detaillierte Sonderregelung besteht bezüglich «Einrichtungen zur Stauhaltung». Hier hat der Bundesrat dafür zu sorgen, daß «die notwendigen Maßnahmen getroffen werden, um die Gefahren und Schäden tunlichst zu vermeiden, die infolge des Bestandes der Einrichtungen, ihres ungenügenden Unterhaltes oder durch Kriegshandlungen entstehen könnten.»⁸¹ Der Erfüllung dieses Auftrages

⁷⁵ Vgl. Art. 14 SFV-E.

⁷⁶ Vgl. Art. 16f. SFV-E.; zu den sich jeweils praktisch stellenden Problemen vgl. jetzt REBER, S. 21.

⁷⁷ Vgl. Art. 1 BG Wasserbaupolizei.

⁷⁸ Art. 5 Abs. 1 BG Wasserbaupolizei.

⁷⁹ Vgl. im einzelnen Art. 9 ff. BG Wasserbaupolizei.

⁸⁰ Art. 5 Abs. 3 BG Wasserbaupolizei.

⁸¹ Art. 3^{bis} Abs. 1 Satz 1 BG Wasserbaupolizei.

dient insbesondere die sogenannte «Talsperrenverordnung» vom 9. Juli 1957⁸².

Der entsprechenden Bundesaufsicht unterstehen zur Zeit ca. 200 Talsperren, die ihrer Größe oder konkreter Besonderheiten wegen ein erhöhtes Gefahrenpotential aufweisen⁸³. Für solche Bauten wie auch bezüglich einzelner solcher Anlageteile sind umfangreiche Untersuchungen und Berechnungen zu erstellen sowie die Genehmigung des Eidgenössischen Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartementes als Oberaufsichtsbehörde einzuholen⁸⁴. Weiter stellt die Verordnung eine Reihe von Anforderungen an die baulichen Einrichtungen auf und verlangt besondere Maßnahmen zur Ableitung von Hochwasser⁸⁵, kriegssichere Erstellung der einzelnen Anlageteile⁸⁶, Errichtung eines Wasseralarmsystems mit vier verschiedenen Bereitschaftsgraden⁸⁷ sowie Aufteilung des Überflutungsgebietes bei Totalbruch der Talsperre in eine Nah- und in eine Fernzone mit unterschiedlichen Vorkehren⁸⁸. Beim Betrieb und Unterhalt ist der Werkeigentümer allgemein verpflichtet, seine Betriebsorganisation so zu treffen, daß eine zuverlässige Bedienung und Überwachung der Stauanlagen gewährleistet ist⁸⁹. Die Stauanlagen sind zudem jährlich durch erfahrene Bauingenieure zu kontrollieren⁹⁰.

4.2. Wassernutzungsrecht

Wie bereits erwähnt wurde, beschränkt die verfassungsmäßige Ausscheidung der Kompetenzen auf dem Gebiet der Gewässernutzung den Bund auf die Grundsatzgesetzgebung. Das Wasserkraftrecht wird so sowohl durch Bundesrecht als auch durch die kantonalen Rechtsordnungen geregelt. Das kantonale Recht bestimmt insbesondere,

⁸² Vollziehungsverordnung zu Art. 3^{bis} des BG Wasserbaupolizei.

⁸³ Gemäß Art. 1 Abs. 1 der Talsperrenverordnung unterstehen der Verordnung Talsperren, die mindestens 10 m Stauhöhe über Niederwasser des Gewässers bzw. über Geländehöhe aufweisen oder bei wenigstens 5 m Stauhöhe einen Stauraum von mehr als 50 000 m³ abschließen. Ferner erklärt Art. 1 Abs. 2 die Verordnung auch dann für sinngemäß anwendbar, wenn die erwähnten Ausmaße nicht erreichende Talsperren für die Unterlieger eine erhebliche Gefahr bilden.

In einem Kreisschreiben betreffend Sicherheit kleinerer Stauanlagen vom 12. August 1987 (BBl 1987 III, S. 29 ff.) wies der Bundesrat die Kantone zudem darauf hin, daß bei durchgeführten Stichproben an einer Anzahl kleinerer Stauanlagen durchwegs Konstruktionsmängel festgestellt worden seien. Die Kantone wurden deshalb ersucht, bis zu einer Änderung der Talsperrenverordnung das Notwendige vorzukehren und insbesondere solche kleineren Stauanlagen ebenfalls einer regelmäßigen Kontrolle zu unterwerfen.

⁸⁴ Art. 5 in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 TalsperrenVO.

⁸⁵ Art. 13 TalsperrenVO.

⁸⁶ Art. 20 TalsperrenVO.

⁸⁷ Art. 23^{bis} ff. TalsperrenVO.

⁸⁸ Art. 23 TalsperrenVO.

⁸⁹ Art. 27 ff. TalsperrenVO.

⁹⁰ Art. 27 Abs. 2 TalsperrenVO.

wem die Verfügung über die Wasserkraft der öffentlichen Gewässer zusteht. Dieses Recht ist in den allermeisten Kantonen als kantonales Hoheitsrecht ausgestaltet worden⁹¹.

Wasserrechtskonzessionen werden – außer bei internationalen und im Falle mangelnder Einigung auch bei interkantonalen Gewässern⁹² – durch die kantonal zuständige Behörde verliehen⁹³. Diese hat bei ihrem Entscheid «das öffentliche Wohl, die wirtschaftliche Ausnutzung des Gewässers und die an ihm bestehenden Interessen» zu berücksichtigen⁹⁴. Das Verfahren wird grundsätzlich vom kantonalen Recht geregelt. Von Bundesrechts wegen wird angeordnet, daß die Verleihungsgesuche veröffentlicht werden müssen, und daß sowohl wegen Verletzung privater als auch wegen Verletzung öffentlicher Interessen Einsprache erhoben werden kann⁹⁵.

Die Verleihung einer Wasserrechtskonzession ist in vielen Fällen ein Verwaltungsakt von weitreichender Bedeutung mit vielgestaltigen Auswirkungen auf unterschiedlichen Gebieten wie etwa Energiepolitik, Landschaftsschutz, Gesamtwirtschaft oder Einkünfte der öffentlichen Hand. Mit im Spiel sind oft aber auch die hier besonders interessierenden Aspekte der Risikosetzung, einschließlich der Frage nach der Legitimation von Risiko und Risikosetzung. In diesem Zusammenhang darf abschließend darauf hingewiesen werden, daß einzelne Kantone dazu übergegangen sind, die Erteilung entsprechender Konzessionen dem fakultativen Referendum zu unterstellen⁹⁶.

5. Risikosetzung im Luftverkehrsrecht

5.1. Zulassung von Luftfahrzeugen im Luftraum über der Schweiz

Die Gesetzgebung über die Luftschiffahrt ist gemäß Art. 37^{ter} BV Sache des Bundes. Soweit Risikogesichtspunkte dabei relevant werden, setzt die rechtliche Regelung an drei verschiedenen Punkten an, nämlich bei der Zulassung von Luftfahrzeugen im Luftraum über der Schweiz, beim gewerbsmäßigen Luftverkehr sowie bei der Anlage und beim Betrieb von Flugplätzen.

Das Luftfahrtgesetz enthält nicht nur einen allgemeinen Auftrag zur Verordnungsrechtsetzung zum Schutz der geläufigen Polizeigüter⁹⁷,

⁹¹ Vgl. VON WERRA, S. 2.

⁹² Art. 6 Abs. 1 und Art. 7 des BG über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte (EWRG).

⁹³ Art. 38 EWRG.

⁹⁴ Art. 39 EWRG.

⁹⁵ Art. 60 Abs. 2 EWRG.

⁹⁶ Vgl. Art. 6 lit. a) der bernischen und Art. 25 Abs. 2 lit. e) der urnerischen Kantonsverfassung.

Art. 2^{bis} der Bündner Kantonsverfassung sieht das obligatorische Referendum vor für «Wasserrechtsverleihungen und interkantonale Verträge, nach welchem zum Zwecke der Energiegewinnung Wasser in andere Kantone abgeleitet oder Stauraum für außerkantonale Werke zur Verfügung gestellt werden soll.»

⁹⁷ Vgl. Art. 12 LFG.

sondern darüber hinaus auch nicht unskurrile Konkretisierungen wie das Verbot des «Abwurfs von Gegenständen aus Luftfahrzeugen»⁹⁸, nicht ohne den Vorbehalt der vom Bundesrat zu bestimmenden Ausnahmen. Im übrigen wird durch Art. 2 in Verbindung mit Art. 51 ff. LFG ein einigermaßen dichtes Polizeibewilligungssystem eingerichtet, in dessen Rahmen namentlich ein aufgrund einer amtlichen Prüfung zu erlangendes Lufttüchtigkeitszeugnis beigebracht werden muß, welches sich sowohl auf das Baumuster eines Luftfahrzeuges als auch auf das einzelne Luftfahrzeug oder Teile desselben bezieht⁹⁹.

Geregelt wird neben den Zulassungsvoraussetzungen auch der Unterhalt der Luftfahrzeuge¹⁰⁰. Grundsätzlich ist für dessen ordnungsgemäßen Unterhalt zwar der jeweilige Luftfahrzeughalter verantwortlich; es bestehen jedoch eine Reihe konkreter Vorschriften bezüglich dieses Unterhaltes, wie auch eine behördliche Kontrolle der Unterhaltsarbeiten eingerichtet worden ist. So sind einmal jährlich Mindestunterhaltsarbeiten durchzuführen, Unterhaltsbescheinigungen auszustellen oder die Behörden bei größeren Unterhaltsarbeiten mit einem Arbeitsbericht zu bedienen¹⁰¹. Der Bundesrat hat zudem eine eingehende Fähigkeitsausweisregelung für Betriebe und Personen erlassen, welche in der Schweiz Unterhaltsarbeiten an schweizerischen Luftfahrzeugen und an Luftfahrzeugteilen durchführen¹⁰².

5.2. Gewerbsmäßiger Luftverkehr

Durch Art. 27 LFG ist für die gewerbsmäßige Beförderung von Personen und Gütern auf regelmäßig beflogenen Luftverkehrslinien ein Konzessionssystem eingerichtet worden. Die entsprechenden Konzessionen verleiht das Eidgenössische Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement¹⁰³. Die gewerbsmäßige Ausführung von nicht unter Art. 27 LFG fallenden Flügen sowie der Betrieb von Schulen für die Ausbildung von Luftfahrtpersonal bedürfen einer Polizeibewilligung seitens des zuständigen Bundesamtes¹⁰⁴. Der nicht gewerbsmäßige individuelle Luftverkehr schließlich unterliegt keinem Bewilligungssystem hinsichtlich der Flüge, kann aber den erforderlichen polizeilichen Einschränkungen unterworfen werden¹⁰⁵.

Konzessions- wie auch Bewilligungserteilung für den gewerbsmäßigen Flugverkehr unterliegen u. a. einer Reihe sicherheitstechnischer

⁹⁸ Art. 14 Abs. 2 LFG.

⁹⁹ Vgl. Art. 8 der Verordnung über die Zulassung und den Unterhalt von Luftfahrzeugen (VZU).

¹⁰⁰ Vgl. Art. 27ff. VZU.

¹⁰¹ Vgl. Art. 29 Abs. 1 lit. b), Art. 41 und Art. 43 VZU.

¹⁰² Verordnung über die Luftfahrzeug-Unterhaltsbetriebe und das Unterhaltpersonal (VLU).

¹⁰³ Art. 28 Abs. 1 LFG.

¹⁰⁴ Art. 33 LFG.

¹⁰⁵ Kommentar BV, LENDI, N. 11 zu Art. 37^{ter}.

Voraussetzungen. So muß das sich um eine Konzession bemühende Unternehmen etwa eine eigene Organisation aufweisen, die einen sicheren und ordnungsgemäßen Betrieb gewährleistet, dazu über eine mit den vorgesehenen Ausweisen ausgestattete Flugbesatzung, über ein behördlich genehmigtes Betriebsreglement sowie über ordnungsgemäß zugelassene Luftfahrzeuge verfügen¹⁰⁶. Grundsätzlich dieselben polizeirechtlichen Vorschriften gelten für die anzusuchende Bewilligung außerhalb des Linienverkehrs¹⁰⁷.

5.3. Anlage und Betrieb von Flugplätzen

Die Anlage und der Betrieb von dem öffentlichen Verkehr dienenden Flugplätzen bedarf gemäß Art. 37 LFG einer Konzession seitens des Eidgenössischen Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartementes. Nachträgliche Änderungen unterliegen der Konzessionspflicht, wenn sie das Flughafengelände wesentlich vergrößern oder einen wesentlichen Einfluß auf die Sicherheits- und Lärmzonen haben¹⁰⁸. Damit eine Konzession erteilt werden kann, muß das Projekt u. a. technischen Mindestanforderungen genügen sowie mit den Interessen der Flugsicherheit und mit jenen des Umweltschutzes vereinbar sein¹⁰⁹.

Die mit der Anlage eines Flugplatzes indirekt verbundene Setzung von Risiken unterliegt zudem – da sie eine Umweltverträglichkeitsprüfung auslöst¹¹⁰ – den Rahmenbedingungen, namentlich den Verfahrensvorschriften und den Drittbe teiligungsmöglichkeiten, die Art. 9 USG für Anlagen vorsieht, welche die Umwelt erheblich belasten können. Ferner ist darauf hinzuweisen, daß angesichts der praktisch stets unerlässlichen Finanzierung durch die öffentliche Hand sowie der in allen Kantonen eingerichteten Finanzreferenden¹¹¹ die Anlage oder Erweiterung eines Flugplatzes regelmäßig den Instrumenten der direkten Demokratie zugänglich sein dürfte, auch hier also Möglichkeiten einer Risiko- und Chancenabwägung und damit einer Risikolegitimation durch das Volk gegeben sind.

Bezüglich des Flugplatzbetriebes ermächtigt Art. 33 LFV das Eidgenössische Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement zum Erlaß der erforderlichen Vorschriften. Dabei wurde der Weg beschritten, die einschlägigen Normen und Empfehlungen der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation durch Departementsverfügung für verbindlich zu erklären¹¹².

¹⁰⁶ Vgl. Art. 102 Abs. 1 lit. b), c), d) und f) Luftfahrtverordnung (LFV).

¹⁰⁷ Vgl. Art. 115 Abs. 1 lit. b), c), d) und e) LFV.

¹⁰⁸ Vgl. Art. 36 Abs. 2 LFV:

¹⁰⁹ Art. 38 lit. a), c) und f) LFV.

¹¹⁰ Vgl. Kommentar zum USG, RAUSCH, N. 13 zu Art. 9 USG.

¹¹¹ Dazu: SCHMID, Gliedstaatliches Verfassungsrecht, S. 104; AUER, S. 35 f. und 56 f.; GRISEL, S. 276 ff.; EICHENBERGER, Kommentar, Rdnr. 16 ff. zu § 63; RHINOW, Volksrechte, S. 158 ff.; HIS, Bd. 3, S. 348 ff.; GIACOMETTI, S. 525 ff.

¹¹² Verfügung des EVED über den Bau, die Einrichtung und den Unterhalt der Flugplätze.

6. Gemeinsamkeiten auf den verschiedenen Gebieten des Rechts der Risikosetzung

6.1. Allgemeines

Wie bereits angetönt, handelt es sich bei dem hier behandelten Gebiet des Rechtes der Risikosetzung gewissermaßen um eine begriffliche «Neuschöpfung» zum Zwecke des Umgangs mit der Thematik dieses Referates. Es wird somit der Versuch zu unternehmen sein, die Gemeinsamkeiten herauszuarbeiten, die explizit oder meistens eher implizit in den Normen aufzufinden sind, welche in unterschiedlichen Bereichen das Recht der Setzung von Risiken regeln.

Diese verschiedenen Regelungen stellen insgesamt ein umfangreiches und in mancher Hinsicht eher disparates Gebilde dar. Sowohl bezüglich der Verwendung findenden «Rechtsetzungstechnik» als auch hinsichtlich der getroffenen materiellen Regelungen findet sich eine Vielfalt von Lösungen, ohne daß diese Lösungen der verschiedenen Gebiete unbedingt im Quervergleich ausgewogen erscheinen müssen. Das kann allerdings schon deshalb nicht erstaunen, weil sich mindestens bisher keine dogmatisch durchgebildeten, pandektistisch geprägten «Institutionen des Risikosetzungsrechtes» herauszubilden vermochten.

Die entsprechenden Fragen wurden zudem in aller Regel nicht isoliert als Risikosetzungsaspekte angegangen, sondern erfuhren ihre Normierung nicht selten im Rahmen von umfassenderen Rechtsetzungsvorhaben, bei denen mitunter andere Aspekte als das Recht der Risikosetzung im Vordergrund standen. Offensichtlich ist zudem auch, daß sich je nach dem Zeitpunkt des Erlasses einer Regelung der bereits erwähnte Wandel in unserer Einschätzung von Risiken und in unseren Ansichten über den zuläglichen Umgang mit deren Setzung¹¹³ widerspiegelt.

6.2. Vorkehren zur Risikominimierung

Die Vorkehren zur Risikominimierung bei risikorelevanten Sachverhalten oder Unterfangen, als welche hier Atomanlagen, Wasserkraftwerke, Talsperren, Flugplätze, Luftfahrzeuge und alle Arten von einer Umweltverträglichkeitsprüfung unterstellten Anlagen erörtert wurden, setzen in aller Regel beim Bewilligungsrecht an. Dieses Bewilligungsrecht ist vorerst einmal – insbesondere dort wo grundsätzlich ein Anspruch auf die Erteilung einer Bewilligung gegeben ist – auf die klassische polizeirechtliche Ausgangslage mit ihrer binären Kodierung «sicher–unsicher» ausgerichtet. Dasselbe gilt jedoch auch – mindestens als erste Annäherung – dort, wo die entscheidenden Behörden über erheblich weitere Ermessensbereiche verfügen, d. h. dort, wo die

¹¹³ Vgl. vorne II. Ziff. 4 und 5.

Erteilung von Konzessionen oder gar Vorhaben der öffentlichen Hand zur Debatte stehen.

Die maßgeblichen sicherheitstechnischen Vorschriften ergeben sich zunächst einmal aus dem einschlägigen Recht. Dieses stützt sich in aller Regel wenigstens ergänzend auf technische Normierungswerke privater Institutionen und Verbände – oft von internationalem Zuschnitt – ab. Diese Abstützung kann auf verschiedene Arten erreicht werden, sei es durch vollständige Inkorporation mittels wörtlicher textlicher Übernahme, sei es durch ausdrückliche Verweisung auf solche Regelungen – in Form einer «starren» oder «statischen» Verweisung auf eine ganz bestimmte Fassung des Verweisungsobjektes; in Form einer «gleitenden» oder «dynamischen» Verweisung auf dessen jeweils geltende Fassung –, sei es durch deren Hinzuziehung zur Konkretisierung von Generalklauseln und unbestimmten Gesetzesbegriffen, insbesondere etwa bei Formulierungen wie «Stand der Technik» oder «Stand von Wissenschaft und Technik»¹¹⁴. Nicht ungebräuchlich ist schließlich auch eine Kombination der geschilderten verschiedenen rechtstechnischen Methoden der Bezugnahme auf technische Norminhalte.

Die anlagespezifische Konkretisierung des technischen Sicherheitsrechtes wird dabei typischerweise auf dem Wege eines iterativen und dialogorientierten Verfahrens zwischen potentiellem Betreiber, befaßten Behörden und berührten Dritten bis hin zu einer weiteren Öffentlichkeit und zu «public interest groups»¹¹⁵ erreicht. Die Festschreibung von «Zwischenergebnissen» kann durch mehrstufige Bewilligungen im Rahmen einer komplexeren Verfahrensordnung geschehen¹¹⁶. Den potentiellen Betreiber trifft meistens eine unterlagenintensive Darlegungs-, Begründungs- und Argumentationslast, faktisch oft auch ein mehr oder weniger deutlicher Zwang zur breiten Abstützung seines Vorhabens, zur Erzielung eines gewissen Konsenses.

Ähnliche Erscheinungen prägen auch die Beziehungen der involvierten Akteure während des laufenden Betriebes einer solchen risikorelevanten Anlage. Die Behörden haben in letzter Zeit zunehmend entsprechende Fachbehörden eingerichtet, welche das dauernde Gespräch mit dem über einen Wissens- und Erfahrensvorsprung verfügenden Betreiber keineswegs ersetzen, sondern vielmehr erst sinnvoll möglich machen. Die Einbeziehung weiterer Kreise erfolgt dabei nicht

¹¹⁴ Vgl. dazu generell: ANDREAS BRUNNER, S. 95 ff.; GRAUER, S. 40 ff.; URSULA BRUNNER, S. 80 ff., sowie die weiteren in Anm. 9 genannten Autoren.

Generell zur Fragwürdigkeit eines staatlichen Rechtsetzungsmonopols vgl. OSSENBÜHL, S. 295 ff.; sowie FERDINAND KIRCHHOF, S. 124 ff.

¹¹⁵ Vgl. dazu: BRINKMANN; sowie anschaulich zur Einflußnahme von «public interest groups» auf die Gesetzgebungsprozesse FALKE, S. 270 ff.

¹¹⁶ Vgl. die «Kaskade» verschiedener Bewilligungen bei der Errichtung eines Atomkraftwerkes (vorne III. Ziff. 2.1.) sowie die zweistufige (allenfalls mehrstufige) UVP (vorne III. Ziff. 3.2.).

in gleichem Maße «vorprogrammiert» wie im eigentlichen Bewilligungsrecht, ist aber latent stets denkbar und vermag sich je nach Umständen und Vorkommnissen rasch und nachhaltig zu aktualisieren.

Besonderes Augenmerk gilt angesichts der beträchtlichen Schadenspotentiale im Ereignisfall zudem den Vorkehren zur Eindämmung der Folgen eines Ereignisses. Das geschieht gewissermaßen hochtechnisch wie durch umfangreiche Schutzmaßnahmen zweiter Ordnung¹¹⁷, dann aber auch durch besondere Abstands- oder Zonenvorschriften, schließlich durch die in den einzelnen Bereichen des Risikosetzungsrechtes vorgesehenen spezifischen Katastrophenschutz- und Alarmierungsvorschriften – ein Bereich mit erheblichen Parallelitäten und Überschneidungen zum noch zu behandelnden allgemeinen Katastrophenschutzrecht¹¹⁸.

Schließlich darf noch erwähnt werden, daß der Bereich der Schadensliquidierung oft ebenfalls durch Sondervorschriften geregelt wird. Das gilt zum einen für haftungsrechtliche Bestimmungen, natürlich durch die Statuierung einer Kausal- bzw. einer Gefährdungshaftung; kein Weg dürfte allerdings – und das mag praktisch oft von größerer Bedeutung sein – am Erfordernis eines Kausalitätsnachweises oder mindestens einer entsprechenden Glaubhaftmachung vorbeiführen, wenn man das Haftungsrecht nicht aus den Angeln heben will. Die Zahlungsfähigkeit des Haftpflichtigen kann zudem durch besondere Versicherungsvorkehren wie Versicherungsobligatorien, unter staatlicher Mitbeteiligung eingerichtete private Pools oder durch Versicherungseinrichtungen der öffentlichen Hand zu gewährleisten gesucht werden.

6.3. Zum Verhältnis von Selbstverantwortung des Betreibers und behördlicher Kontrolle im Risikosetzungsrecht

Im Risikosetzungsrecht ist im allgemeinen ein komplexes Verhältnis von Selbstverantwortung des Betreibers und behördlicher Kontrolle eingerichtet worden¹¹⁹. Während die moralische Verantwortung grundsätzlich primär auf Gründe und Ursachen von Handlungen bezogen ist, wird die rechtliche eher auf deren Wirkungen ausgerichtet. Zusammengefügt wird so in aller Regel eine Rechtspflicht mit normierten Folgen ihrer Nichteinhaltung in Form verwaltungs-, zivil- oder auch strafrechtlicher Folgen.

Die Miteinbeziehung von Selbstverantwortung widerspiegelt vorerst einmal ganz grundsätzlich die Tatsache, daß Normbefolgung – schon gar in einer freiheitlichen Ordnung – nicht nur auf staatlichem Zwang und staatlicher Macht beruht, sondern auch auf freiwilligem

¹¹⁷ Für die Regelung bei den Atomkraftwerken vgl. vorne III. Ziff. 2.1.

¹¹⁸ Vgl. nachstehend Teil IV. dieser Arbeit.

¹¹⁹ Eingehend SCHMID, Selbstverantwortung, S. 557 ff.

Gehorsam der Rechtsunterworfenen, auf Erziehung und Gewöhnung, auf Einsichtigkeit bestehender Vorschriften und auf Bejahung eines geordneten Zusammenlebens, wie verschiedene empirische Untersuchungen immer wieder gezeigt haben¹²⁰.

Im Risikosetzungsrecht erweist sich die Selbstverantwortung des Betreibers darüber hinaus auch aus besonderen Gründen für unerlässlich. Das gilt einmal wegen des unumgänglichen Dialogcharakters in der zeitgenössischen «Risikobalancierung», dann zufolge der ohne jeden Zweifel auch sicherheitstechnisch sinnvollen Einbindung des Betreibers und seines Personals in ein engagiertes Entwickeln, Weiterführen und Mittragen der gebotenen Vorkehren, schließlich ebenfalls deshalb, weil ein mitunter nicht unerheblicher Sachkundevorsprung des Betreibers in unserer hochgradig arbeitsteiligen Industriegesellschaft gegeben sein dürfte.

Trotzdem bleibt Kontrolle unabdingbar, einmal ohnehin bei der präventiven Kontrolle, wo komplexere Vorhaben zu Recht aufwendigen Genehmigungsverfahren unterworfen werden, um sachliche Richtigkeit, rechtliche Zulässigkeit und teilweise wohl auch politische Akzeptanz durch Verfahren zu gewährleisten. Es ist aber auch regelmäßige und ausreichende Kontrolle der Einhaltung von Vorschriften angezeigt, da freiwillige Befolgung nicht durchgängig die Regel ist und das Fehlen von Kontrolle freiwillige Befolgung zu gefährden vermag. Insofern unterscheidet sich das Recht als «garantiertes Recht» eben von anderen sozialen Normen durch eine besondere, nämlich institutionalisierte Durchsetzbarkeit, durch das Stellen der Alternative «Erfüllung oder Reaktion», die diesen Normen eine erhöhte Durchsetzungschance verleiht¹²¹.

Zunehmend sehen wir uns ferner mit der Erscheinung konfrontiert, daß Verantwortungsbereiche einschließlich der breit gefächerten und tief gestaffelten Verantwortung für Kontrollmaßnahmen sich ergänzen und überlappen, eine ausgeprägte Addition verschiedenster einigermaßen umfassender Verantwortungen vorgenommen wird. Dabei neigen wir dazu, bloße Teilverantwortungen angesichts des damit tendenziell verbundenen Entlastungseffektes nicht zu anerkennen. Es wird in letzter Konsequenz jedoch nicht möglich sein, der Offensichtlichkeit zu entgehen, daß dort, wo alle verantwortlich sind, niemand «wirklich» verantwortlich gemacht werden kann.

Das gilt auch für das Zusammen- und Gegenspiel der Verantwortung des «autonomen» Betreibers und des bewilligenden sowie berücksichtigenden Staates¹²². Der Bürger mag sich zum Teil auf die Genehmigung oder sonstige Mitwirkung des Staates verlassen oder

¹²⁰ Vgl. die Nachweise bei KIMMINICH, S. 96 ff.; LUHMANN, S. 268 ff. und S. 294 ff.; sowie die Fragen zur Einhaltung von Gesetzesvorschriften in der Schweiz im Rahmen der UNI-VOX-Untersuchung 1986, Bereich Recht, S. 7.

¹²¹ Vgl. ZIPPELIUS, S. 89 ff.

¹²² Dazu grundlegend PIETZCKER, S. 209 ff.

sich auf seine eigene Verantwortung berufen, oder je nach Sach- und Interessenlage beides zugleich tun. Spiegelverkehrt werden auch die Gemeinwesen und ihre Behörden aus ihrer Verantwortlichkeit zwar Eingriffsbefugnisse und -pflichten ableiten, bezüglich Haftung gegenüber Dritten jedoch die Selbstverantwortung des Betreibers in den Vordergrund zu rücken suchen. Das gehört mit zum komplexen und in den Einzelheiten durchaus diffizilen Verhältnis zwischen Selbstverantwortung des Betreibers und behördlicher Kontrolle.

6.4. Zum Umgang mit Fragen der Risikolegitimation

Verschiedene Bestimmungen oder Einrichtungen im Recht der Risiko- setzung enthalten implizit oder explizit auch eine ausgeprägte Bedeutung für die Erzielung von Legitimation für Risiken, welche die einzelnen und die Gemeinschaft tragen. Dabei ist dieser Aspekt der Risikolegitimation zum einen nicht unbedingt bewußt eingeführt worden, sondern ließ sich unter Umständen aus allgemeineren Behelfen – etwa Rekursrechte für von einer Entscheidung Berührte – ableiten.

Zum andern ist festzuhalten, daß in diesem Zusammenhang – wenn etwa großtechnische Vorhaben zufolge des Finanz- oder Verwaltungsreferendums dem Volksentscheid zugänglich sind – keine isolierte Frage der Risikolegitimation beantwortet wird, sondern dabei über eine Reihe von Gesichtspunkten gleichzeitig entschieden wird. Es können so z. B. wirtschaftliche Vorteile und andere Annehmlichkeiten gegen Tragung echten Risikos und bloßer Belästigungen abgewogen, im gleichen Zuge auch finanzielle und andere Überlegungen mit dieser Abwägung von mit einem bestimmten Projekt verbundenen Risiken und Chancen verknüpft werden. Das mag vom Gesichtspunkt einer «Risikobalancierung» aus ja gerade sinnvoll erscheinen – und möglicherweise sind solche Entscheide einer plebisitären Risikolegitimation je nach Konstellation für einen potentiellen Betreiber sogar leichter zu erreichen als der ihm in einem Massenverwaltungsverfahren obliegende Nachweis, die von ihm geplante Anlage sei im Sinne der klassischen polizeirechtlichen Kategorien als «sicher» zu bezeichnen.

Der solchermaßen instradierte «Risikodialog» dient dabei keineswegs «lediglich» der Legitimation von Risiko. Es wird durchaus – und vielleicht von manchen sogar zuvorderst – ebenfalls ein Gewinn von zusätzlicher Sicherheit erhofft oder erwartet, allerdings wohl abgestuft und in unterschiedlicher Akzentsetzung, je nachdem, ob man sich Formen der jedermann-Beteiligung, Verbandsbeschwerderechte oder den Einbezug besonderer Fachstellen der Verwaltung im Verfahren vor Augen führt.

Jedermann-Beteiligungsrechte finden sich vornehmlich im Atomenergierecht und im Verfahren der Umweltverträglichkeitsprüfung von Anlagen, welche die Umwelt erheblich belasten können¹²³. Eini-

¹²³ Vgl. für das Atomenergierecht vorne III. Ziff. 2.3. und für die UVP vorne III. Ziff. 3.2.

germaßen sorgfältig ziselierte Sonderbeschwerderechte von Verbänden, Gemeinden und Umweltschutzfachstellen kennt das Umweltschutzrecht¹²⁴, teilweise in Anlehnung an die wohl nur indirekt auf Risikodialog, Risikobalancierung und Risikolegitimation ausgerichteten Beschwerdebefugnisse von Verbänden im Heimat- und Naturschutzrecht¹²⁵. In mancher Hinsicht dienen solche komplexeren Verfahrensordnungen ferner dazu, mangelnde Bestimmtheiten der gesetzlichen Regelung gewissermaßen kompensatorisch aufzufangen¹²⁶.

Sodann wird durch den förmlichen Einbezug der Bundesversammlung in die entsprechenden Willensbildungsprozesse – etwa hinsichtlich der Erteilung von Rahmenbewilligungen für Atomanlagen – eine verstärkte politische Legitimation für nicht rechtsetzende Entscheide von großer Wichtigkeit gesucht¹²⁷. Umgekehrt lässt es sich das Parlament ebenfalls angelegen sein, in die Fällung wesentlicher Entscheide über den Rechtsetzungsbereich hinaus miteinbezogen zu werden, um auch dort seinen Wertungsvorsprung gegenüber dem Sachkundevorsprung von Regierung und Verwaltung¹²⁸ einzubringen und ganz allgemein seinen Stellenwert zu halten zu suchen.

Schließlich können Entscheide über die Setzung und Tragung von Großrisiken auch den Institutionen der direkten Demokratie zugänglich sein oder gemacht werden. So werden in den Kantonen bereits nach geltendem Recht manche Großvorhaben auf dem Wege des obligatorischen oder fakultativen Referendums einem Volksentscheide unterworfen sein, sei es zufolge des Finanzreferendums oder wegen der Notwendigkeit der Änderung von Zonenplänen, sei es durch ein besonderes Verwaltungsreferendum¹²⁹. Im Bund eröffnet das Volksinitia-

¹²⁴ Vgl. III. Ziff. 3.2. am Schluß.

¹²⁵ Vgl. Art. 12 Abs. 1 des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz sowie RIVA, *passim*.

¹²⁶ Vgl. SCHMIDT-ASSMANN, S. 642 f.

¹²⁷ Vgl. vorne III. Ziff. 2.1.

¹²⁸ Die Vorstellung einer Parlamentssuprematie entspricht unter den Verhältnissen des zeitgenössischen Leistungsstaates allerdings nicht mehr der Wirklichkeit. Sie wird heute von einem vertieften Verständnis für ein partizipatives System der Staatsgestaltung mit ständiger Durchdringung und gegenseitiger Abhängigkeit der Befugnisse von Parlament und Regierung abgelöst. In typisierender Betrachtungsweise kann dabei ein Sachkundevorsprung der Regierung und der dieser unterstellten Verwaltung sowie ein Wertungsvorsprung des Parlamentes festgestellt werden (vgl. EICHENBERGER, Staatsleitende Behörden, S. 507 ff.; MAGIERA, S. 228 ff.).

Der Wertungsvorsprung des Parlamentes ergibt sich dabei aus seiner grundlegenden Aufgabe als «Volksvertretung», d. h. aus der Funktion, das Staatsvolk zu «repräsentieren», die verschiedenen Bevölkerungsgruppen, Interessen und Ideen zu «vertreten» (vgl. KERR, S. 42 f.; zur Repräsentationsproblematik: HEINZ RAUSCH). Dabei verbinden sich sowohl von den Erwartungen der Wähler als auch vom Selbstverständnis der Parlamentarier her Elemente einer verhältnismäßig strikten Bindung an einzelne Volksteile mit der Freiheit, nach einer zuträglichen, dem «Allgemeinwohl» dienlichen Lösung zu suchen und eine solche durchzusetzen. Vgl. zu alledem auch SCHMID, Parlament und Regierung, S. 184 ff.

¹²⁹ Vgl. die Ausführungen zu den Wasserkraftwerken unter III. Ziff. 4.2. und zu den Flugplätzen III. Ziff. 5.3.

tivrecht die praktische Möglichkeit, solche Vorhaben mittels eines plebiszitären Entscheides zu blockieren, da die Praxis ja keine materiellen Schranken der Verfassungsrevision anerkennt¹³⁰.

De lege ferenda wäre es ferner durchaus denkbar, auf Bundesebene ebenfalls ein Referendumsrecht für entsprechende risikorelevante Vorhaben einzurichten, sei es durch die Einführung eines dem Referendum unterstellten Einfachen Bundesbeschlusses, sei es durch Öffnung des Allgemeinverbindlichen Bundesbeschlusses über den Kreis der generell-abstrakten Normsetzung hinaus¹³¹, wie das übrigens ja im «Sündenfall» der Mehrjahresbeiträge gemäß Art. 14 Abs. 1 des Hochschulförderungsgesetzes bereits praktiziert worden ist¹³².

Zwei wesentliche Fragen der Risikolegitimation bleiben allerdings nach wie vor aufgegeben, sind vielleicht auch gar nicht letztlich lösbar. Das gilt vorerst dafür, daß die Fragen einer verstärkten Legitimierung seitens besonders «Betroffener» ungeklärt sind, und zwar einmal in grundsätzlicher Hinsicht, weil es durchaus fraglich erscheint, ob selbst ein aus diesem Winkel ansetzendes «Wägen» statt «Zählen» der Stimmen überhaupt angezeigt erscheint¹³³, dann aber ebenfalls, weil die territoriale oder anderweitige zulängliche Umschreibung des Betroffenenkreises ohnehin nur schwer überwindliche Schwierigkeiten mit sich bringen dürfte¹³⁴. Die Berücksichtigung einer gegebenen territorialen Gliederung erweist sich dergestalt vielleicht sogar als angemessenes Verfahren der Reduktion von Komplexität.

Sodann ist in einer freiheitlichen demokratischen Ordnung das Mehrheitsprinzip zwar gewissermaßen grundlegend und unersetzbbar, vielleicht sogar sakrosankt, aber doch theoretisch¹³⁵ und praktisch in subtile Notwendigkeiten mannigfaltiger Rücksichtnahmen auf verschiedenste Minderheiten eingebunden. Diese Feststellung ist in Zeiten homogenen und konsensualen Einverständnisses allerdings von eher latentem Interesse, vermag sich jedoch in einer durch ausgeprägten Wertwandel, Schwund gemeinsamer Überzeugungen und zunehmender Ausfächerung der pluralistischen Vielfalt gekennzeichneten Zeit in einer unübersehbaren Erosion des Mehrheitsprinzipes¹³⁶ zu aktualisieren – ohne daß dieses sinnvollerweise aufgegeben werden könnte.

¹³⁰ Vgl. Kommentar BV, WILDHABER, N. 105 ff. zu Art. 118 BV.

¹³¹ Vgl. zu solchen Erwägungen: Kommentar BV, GEORG MÜLLER/AUBERT, N. 5 ff. zu Art. 89 Abs. 1 BV.

¹³² A. a. O., N. 5 zu Art. 89 Abs. 1 BV, sowie RHINOW, Grundprobleme, S. 218 ff.

Für den Gebrauch des allgemeinverbindlichen Bundesbeschlusses mit Unterstellung unter das fakultative Referendum im Hinblick auf die Liquidierung eines (auch) risikorelevanten Projektes (Kernkraftwerk Kaiseraugst) vgl. BBl 1988 III, S. 1253 ff., namentlich die Ausführungen zur Wahl der Erlaßform auf S. 1268.

¹³³ Vgl. RHINOW, Grundprobleme, S. 176 ff.

¹³⁴ Vgl. dazu ÜBERSAX.

¹³⁵ Vgl. SCHEUNER, Konsens und Pluralismus, S. 135 ff.; DERSELBE, Mehrheitsentscheid, S. 301 ff.; BÜCHLER-TSCHUDIN; zur «gemischten Verfassung» westlicher Demokratien: GRALHER, S. 82 ff.

¹³⁶ Vgl. WÜRTENBERGER, S. 112 ff.

IV. Das Katastrophenschutzrecht

1. Recht der Risikosetzung und Katastrophenschutzrecht

Die meisten der Bestimmungen, die auf die Regulierung von Großrisiken und die damit verbundenen Fragen bezogen sind, werden in dieser Arbeit grundsätzlich in zwei unterschiedliche, sich jedoch teilweise überlappende Kategorien eingeteilt. Zum «Recht der Risikosetzung» gemäß der hier gewählten Terminologie wurden jene materiell- und verfahrensrechtlichen Normen gerechnet, welche die Voraussetzungen und Rahmenbedingungen enthalten, unter denen im einzelnen bezeichnete industriell-technische Vorhaben verwirklicht und die damit verbundenen Risiken gesetzt werden dürfen.

Das Recht der Risikosetzung kann – wie gezeigt – in je nach dem konkreten Vorhaben (Atomanlage, Flugplatz usw.) unterschiedlichem Maße auch Bestimmungen enthalten, welche dem Katastrophenschutz sowie der Bewältigung finanzieller und anderer Folgen von Katastrophen gewidmet sind. Das gilt etwa für die Einrichtung von Alarmorganisationen oder für besondere haftungs- oder versicherungsrechtliche Vorkehren.

In der Folge soll jedoch im Gegensatz dazu das hier noch nicht erörterte «allgemeine» Katastrophenschutzrecht zur Darstellung gelangen. Dieses setzt im Gegensatz zum «besonderen», mehr oder weniger risikospezifischen, ursachenbezogenen und als Annex von Risikosetzungsrecht auftretenden Katastrophenschutzrecht an den Folgen an, geht vom Vorliegen einer (wie auch immer definierten) Katastrophe aus, löst Rechtswirkungen zufolge dieser durch welche Gründe auch eingetretenen Lage aus, ist so gewissermaßen «ursachenneutral».

Dieses allgemeine Katastrophenschutzrecht findet damit für alle nur denkbaren Bedrohungslagen Anwendung, soweit diese zu gleichen oder mindestens vergleichbaren Folgen führen können bzw. geführt haben. Diese Vergleichbarkeit der Folgen legt es nahe, von einem verhältnismäßig abstrakten Begriff einer «außerordentlichen Lage»¹ auszugehen, für welche die auslösende Ursache an sich beliebig ist, ein technisch-industrielles Ereignis, ein Naturereignis, ein Verteidigungs-

¹ Umfassend zur «außerordentlichen Lage»: SCHELBERT; LENDI.

fall oder ein anderes Phänomen sein kann. Dabei sind entsprechende Vorkehren typischerweise vorerst im Zusammenhang mit der Vorbereitung auf Krieg und kriegerische Ereignisse getroffen und erst im nachhinein für andere außerordentliche Lagen mitgedacht und mit zur Verfügung gestellt worden, sodaß in mancherlei Hinsicht eine «Kriegsfall-Lastigkeit» grundsätzlich breiter angelegter Einrichtungen, Verfahren oder Maßnahmen festzustellen ist².

2. Bemerkungen zum Begriff der Katastrophe

2.1. Katastrophe als Begriff der Umgangssprache und als Kampfbegriff

Mit dem Begriff der Katastrophe³ verbindet sich umgangssprachlich die Vorstellung einer schweren Schädigung oder doch zumindest ernsthaften Gefährdung von Mensch und Umwelt. Katastrophe erweist sich so von der Sache und vom Sprachlichen her als ein eindeutig negativ besetzter Begriff, bezeichnet die Lage, in welcher sich das Risiko – die mögliche, aber ungewisse negative Folge – verwirklicht, das befürchtete Ereignis stattgefunden hat⁴.

Als negativ besetzter Begriff ist Katastrophe – was angesichts der affektiven Prägung des Wortes denn auch nicht weiter erstaunen kann – jedoch ebenfalls zu einem geläufigen Kampfbegriff geworden. Ob ein bestimmtes Vorkommnis als «Ereignis», als «Unglücksfall» oder als «Katastrophe» bezeichnet wird bzw. werden soll, hängt stets mit ab von politischen Einstellungen und mitunter auch Absichten, wird zudem nicht selten als Ergebnis bewußter Wortwahl erscheinen und dann auch folgerichtig «durchgehalten»⁵.

Dessen ungeachtet findet das Wort (wohl weniger der Begriff) «Katastrophe» umgangssprachlich zudem als «kleine Münze» für die Bezeichnung negativ bewerteter Ereignisse gewissermaßen muntere Verwendung, werden etwa stark unterdurchschnittliche Prüfungsergebnisse oder fußballerische Darbietungen unseres zeitgenössischen Nationalteams ohne weiteres ebenfalls als «Katastrophen» bezeichnet.

2.2. Katastrophe als Rechtsbegriff

Selbst wenn man lediglich die Verwendung des Begriffes «Katastrophe» im Recht ins Auge faßt, so muß eine nicht unbeträchtliche

² Vgl. LENDI, S. 734 ff.; HUG, S. 127 und 175 ff.; BEER.

³ Vgl. dazu SCHMID, Katastrophenschutz, S. 1 ff.; SCHÜLIN, Kapitel 1, II. Es sei allerdings nicht versäumt, darauf hinzuweisen, daß die Terminologie in der Literatur durchaus keine einheitliche ist. So finden sich als Synonyme für den Begriff «Katastrophe» u. a. auch die Termini «Krise», «Bedrohung» oder «außerordentliche Lage». Vgl. ferner auch SCHELBERT, S. 3 ff., insbesondere S. 14 ff. (mit Hinweisen), und 91 f.

⁴ Vgl. dazu vorne II., namentlich II./1.

⁵ Vgl. hierzu etwa SCHELBERT, S. 74; STADLIN, S. 3.

Bedeutungsvielfalt festgestellt werden. Analysiert man die Gründe hiefür, so fällt einmal auf, daß außerordentliche, einen von der Normallage⁶ abweichenden Zustand schaffende Ereignisse, die allesamt als «Katastrophen» bezeichnet werden, sich bezüglich ihrer Folgemarkmale teilweise erheblich unterscheiden⁷. Zwar besteht zunächst insofern eine allgemeine Übereinstimmung, als das wichtigste Merkmal, nämlich eine schwere Schädigung oder zumindest Gefährdung von Mensch oder Umwelt, allen rechtlichen Katastrophenbegriffen gemeinsam ist. Während damit nun aber die Folgemarkale einer «Katastrophe» für gewisse Rechtsgebiete, z. B. das Umweltrecht⁸, bereits anschließend genannt sind, wird in andern Rechtsgebieten⁹ das Bestehen einer «Katastrophe» vom Vorliegen weiterer, zusätzlicher Folgemarkale – wie etwa dem Ungenügen des bestehenden Rechts¹⁰ oder dem Erfordernis außerordentlicher Schutz- und Rettungsmaßnahmen¹¹ – abhängig gemacht¹².

Trotz der dargestellten Vieldeutigkeit des Begriffs «Katastrophe» läßt sich nun allerdings eine wichtige, für sämtliche katastrophenschutz-relevanten Rechtsgebiete geltende definitorische Abgrenzung in allgemeiner Form festhalten, nämlich jene zwischen «Katastrophen» einerseits und bloßen «Unglücksfällen» andererseits: Kann im Zusammenhang mit einem Schadensereignis zufolge Genügens der ordentlichen (Schutz- und Rettungs-)Vorkehren ein schwerer Schaden für Mensch und/oder Umwelt verhindert werden, so besteht ein weitgehender semantischer Konsens, daß es sich um einen bloßen «Unglücksfall», jedenfalls nicht um eine «Katastrophe» handelt. Reichen die ordentlichen (Schutz- und Rettungs-)Vorkehren dagegen nicht aus, um einen schweren Schaden für Mensch und/oder Umwelt zu verhindern, so wird ein Ereignis zur «Katastrophe»¹³.

Schließlich sei noch erwähnt, daß sich im Entwurf für eine Störfallverordnung eine begriffliche Neuschöpfung findet, die den ohnehin

⁶ Vgl. zum Begriff der «Normallage» etwa SCHELBERT, S. 5 f.

⁷ Vgl. SCHELBERT, S. 12 f.

⁸ So Art. 10 Abs. 1 USG: «Wer Anlagen betreibt oder betreiben will oder Stoffe lagert, die bei außerordentlichen Ereignissen den Menschen oder seine natürliche Umwelt schwer schädigen können, trifft die zum Schutz der Bevölkerung und der Umwelt notwendigen Maßnahmen. Insbesondere sind die geeigneten Standorte zu wählen, die erforderlichen Sicherheitsabstände einzuhalten, technische Sicherheitsvorkehren zu treffen sowie die Überwachung des Betriebes und die Alarmorganisation zu gewährleisten.»

⁹ So vor allem in den im Zusammenhang mit der eigentlichen Bewältigung außerordentlicher Ereignisse in Frage stehenden Bereichen, wie etwa der «Wahrung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit» oder der «Sicherstellung der personellen und materiellen Mittel».

¹⁰ Vgl. etwa SCHELBERT, S. 10 f.

¹¹ Vgl. etwa Art. 2 Abs. 1 Notrechtsgesetz GL; § 2 des Gesetzes über den zivilen Schutz der Bevölkerung und der Kulturgüter BL; § 2 Abs. 1 Katastrophengesetz SO.

¹² Vgl. zum rechtlich relevanten Begriff der Katastrophe für die Armee und den Zivilschutz: STADLIN, S. 41 ff.

¹³ So etwa BÜTIKOFER, S. 19 und 21; WITTWER, S. 20; SCHELBERT, S. 75.

schon uneinheitlichen Sprachgebrauch noch in zusätzlicher Art und Weise kompliziert: Es handelt sich dabei um den Begriff «Störfall», mit welchem außerordentliche Ereignisse, sog. «Unfälle» oder «Störungen», bezeichnet werden, bei denen «aufgrund der beteiligten Stoffe, Erzeugnisse, Organismen, Sonderabfälle oder gefährliche Güter erhebliche Einwirkungen am Rande des Betriebsareals oder des Verkehrswegs auftreten»¹⁴. Mit dieser Legaldefinition des Begriffs «Störfall» soll sichergestellt werden, daß nicht nur eigentliche «Katastrophen» im Sinne von Art. 10 Abs. 1 USG, sondern auch bestimmte qualifizierte «Unglücksfälle», die zwar nicht zu einer schweren Schädigung des Menschen und seiner natürlichen Umwelt, aber trotzdem zu «erheblichen Einwirkungen am Rande des Betriebsareals oder des Verkehrswegs» führen, in den Anwendungsbereich der Verordnung fallen. In dieser weiten Fassung des Begriffs «Störfall» dürfte wohl auch die Begründung dafür zu suchen sein, daß der Begriff «Katastrophe» im Entwurf der Störfallverordnung überhaupt keine Verwendung findet.

Diese Unterschiedlichkeiten bei der Definition des Begriffes «Katastrophe» in verschiedenen Erlassen sind dabei zu einem guten Teil darauf zurückzuführen, daß dem Begriff rechtstechnisch in den einschlägigen Normierungen entsprechend unterschiedliche Funktionen zukommen können¹⁵. Geht es so um präventives Katastrophenschutzrecht¹⁶, etwa um Ausbildung von Personen, Bereitstellung von Schutzzräumen usf., so besteht keinerlei Veranlassung, ja wäre es unangebracht, ein definitorisches Merkmal wie das Ungenügen des bestehenden Rechts oder das Erfordernis außerordentlicher Schutz- und Rettungsmaßnahmen beizufügen.

Steht jedoch das Handeln in der aktuellen Gefährdungslage im Vordergrund, so definieren solche zusätzlichen Erfordernisse die Lage, in welcher eine vom «Normalfall» abweichende, im Recht allerdings vorgesehene und geregelte Aufgaben-, Verfahrens- und Zuständigkeitsordnung in Kraft tritt. Ein solcher Sachverhalt wird dann zum Tatbestand eines Rechtssatzes, dem konditional die Inkraftsetzung des Rechtes der «außerordentlichen Lage» als Rechtsfolge zugordnet wird¹⁷.

In diesem Sinne kann denn auch die materielle außerordentliche Lage (Vorliegen einer Krise oder Katastrophe zufolge entsprechender

¹⁴ Vgl. Art. 2 Abs. 2 SFV-E.

¹⁵ Entsprechend erscheint es insofern auch sinnvoll, wenn der Entwurf einer Störfallverordnung vom Störfall- und nicht vom Katastrophenschutzbegriff ausgeht, wird doch dadurch u.a. die auch außerhalb des eigentlichen Katastrophenfalles angezeigte Verpflichtung ausgelöst, den Störfall unverzüglich der staatlichen Meldestelle zu melden und innert sechs Wochen nach einem Störfall einen Bericht über dessen Ablauf einzureichen (Art. 14).

¹⁶ Vgl. dazu nachstehend IV./4.2.

¹⁷ So LENDI, S. 734.

Gefährdungslage) von der formellen außerordentlichen Lage (Handlungsunfähigkeit der ordentlichen Organe des Staates) unterschieden werden¹⁸. Ein eigentlicher Staatsnotstand hinwiederum liegt erst dann vor, wenn kein rechtlich vorgesehenes Organ mit Kompetenzen für die außerordentliche Lage handeln kann¹⁹. Zulängliches Recht der außerordentlichen Lage – so wenig Lorbeeren mit dessen Bereitstellung politisch damit in der Regel auch gewonnen zu werden vermögen – wird so den Eintritt eines Staatsnotstandes mit den entsprechenden «Verlusten» an Rechtsstaatlichkeit (zufolge Geltung von eigentlichem Ausnahmerecht) hinausschieben können²⁰.

3. Aufgabenträger des Katastrophenschutzes

3.1. Der Staat als Aufgabenträger

Daß der Staat einerseits im Sinne einer Wahrnehmung seiner eigenen Existenzsicherung, andererseits zum Schutz der kardinalen Polizeigüter wie Gesundheit oder Leib und Leben nicht nur berechtigt ist, sich den Belangen des Katastrophenschutzes mit seinen verschiedenen Facetten anzunehmen, sondern auch als dem Grundsatz nach verpflichtet angesehen wird, diese Problematik als eine gewichtige Staatsaufgabe zu begreifen und entsprechende Vorkehren zu tätigen, scheint vom einschlägigen Recht und von der Lehre beinahe eher als selbstverständlich vorausgesetzt denn einläßlich erörtert worden zu sein²¹.

In der neueren bundesdeutschen Literatur und Praxis²² findet sich hiefür eine für das Recht von Großrisiken bedeutsame zusätzliche Begründung, welche durch die Anerkennung sogenannter «grundrechtlicher Schutzpflichten» des Staates über eine rein polizeirechtliche Betrachtungsweise hinausgeht. Entsprechende Theorien anerkennen so – allerdings aufgrund unterschiedlicher Herleitungen²³ – ein dem einzelnen gegenüber dem Staat zustehendes subjektives Recht²⁴ auf Leistung, nämlich auf Schutz vor Eingriffen gleichgeordneter, nichtstaatlicher Dritter²⁵. Solche Leistungsrechte werfen allerdings

¹⁸ Vgl. LENDI, S. 739.

¹⁹ Vgl. LENDI, S. 738.

²⁰ Vgl. LENDI, S. 740 und 744 ff.

²¹ Vgl. etwa BGE 60 I 121f.; WALBRODT, S. 13 und 27f.; STADLIN, S. 16ff.; KULL, S. 10; MURSWIEK, S. 57ff.; BÜTIKOFER, S. 21; Bericht des Regierungsrates BL, S. 82; SCHÜLIN, Kapitel 2, I.

²² Grundlegend etwa HERMES; ALEXY; ROBBERS; MURSWIEK; KLEIN; ISENSEE.

²³ Vgl. ROBBERS, S. 122: «Von einer herrschenden Meinung läßt sich für die Frage nach einem Recht auf Schutz aus den Grundrechten kaum sprechen. Nur daß überhaupt subjektive Rechte auf staatlichen Schutz aus Grundrechten hergeleitet werden können, wird überwiegend vertreten.»

²⁴ Vgl. zum Thema «Das subjektive Recht in der neueren Diskussion» etwa ROBBERS, S. 144 ff., oder ISENSEE, S. 411 ff.

²⁵ Vgl. etwa ALEXY, S. 410f.; MURSWIEK, S. 276 ff.; ROBBERS, S. 121 ff.; ISENSEE, S. 395 ff.

insbesondere in der praktischen Handhabung eine ganze Reihe von Fragen auf, so daß durchaus bezweifelt werden kann, ob deren Anerkennung sachgerecht erscheint und im Ergebnis viel für einen wirksamen Katastrophenschutz beizutragen vermöchte.

3.2. Bund und Kantone als Kompetenzberechtigte und Aufgabenträger des Katastrophenschutzrechtes

Als Kompetenzberechtigte und Aufgabenträger des Katastrophenschutzrechtes – wiederum ein nicht ausdiskutiertes Thema in diesem Bereich – dürften mit Fug und Recht sowohl der Bund als auch die Kantone betrachtet werden²⁶. Die vorgetragene These vom direkten Schluß aus der Staatlichkeit auf die Normierung der außerordentlichen Lage und der damit vorbeugend oder bewältigend verbundenen Sachbereiche zufolge des Zusammenhangs mit der eigenen staatlichen Existenzsicherung bringt angesichts der ausgewiesenen Staatlichkeit der Kantone²⁷ schon vom primären Ansatzpunkt her die Kantone gleichermaßen ins Spiel wie den Bund.

De facto mag sich eine gewisse Führungsrolle des Bundes einerseits zufolge der in vielen Fällen landesweiten, wenn nicht gar internationalen Bedrohungslagen, andererseits zufolge der in verschiedenster Hinsicht nach wie vor unübersehbaren, wenn auch nicht unproblematischen Ausrichtung erheblicher Teile der Katastrophenschutzvorkehren und des Katastrophenschutzrechtes am Fall der kriegerischen Ereignisse ergeben haben²⁸. Die klassische kantonale Prägung des Polizeiwesens wie auch die breiten Vollzugskompetenzen der Gliedstaaten – namentlich in den Bereichen des Spitalwesens oder des Zivilschutzes – bringen jedoch auch die Kantone und deren Behörden nachhaltig mit ins Spiel.

Je nach Art und territorialer Ausdehnung eines Ereignisses dürfte sich so im konkreten Fall situativ ein primärer Handlungsbedarf auf Bundesebene oder gewissermaßen «vor Ort»²⁹ auf kantonaler, allenfalls sogar kommunaler Ebene bestehen. In allen Fällen ergeben sich mit Sicherheit ausgedehnte und tiefgreifende Koordinationsbedürfnisse zwischen beiden Ebenen – aber auch mit Medien, mit privaten Dritten oder mit dem benachbarten Ausland.

Angesichts des beschränkten Handlungsspielraums der Kantone gegenüber dem Ausland³⁰ ist dabei davon auszugehen, daß grundsätz-

²⁶ Vgl. Bericht des Regierungsrates BL, S. 72 ff., 82 ff. und 139 ff.

Zur Aufgabenteilung zwischen Kantonen und Gemeinden in der außerordentlichen Lage vgl. BÜTIKOFER, S. 12 ff., zur Abgrenzung von Notrecht und allgemeiner Polizeiklausel KULL, S. 121 ff.

²⁷ Vgl. dazu SCHMID, Gliedstaatliches Verfassungsrecht, S. 93 ff. (mit Hinweisen).

²⁸ Vgl. Bericht des Regierungsrates BL, S. 72 ff.

²⁹ Vgl. dazu auch LENDI, S. 745 f.

³⁰ Vgl. MONNIER, S. 160 ff.; DIEZ, Grenzbeziehungen, S. 319 ff.

lich der Bund für den Abschluß katastrophenschutzrelevanter Staatsverträge mit dem Ausland zuständig ist³¹, umgekehrt ebenfalls – mindestens gegen außen – die alleinige völkerrechtliche Verantwortlichkeit gegenüber Drittstaaten trägt³². Denkbar und angesichts der dichtbesiedelten Grenzregionen auch von erheblicher praktischer Relevanz ist jedoch selbst hier ein faktisches und rechtliches Handeln der Kantone im von der Bundesverfassung als kantonale Kompetenz vorgesehenen nachbarlichen Grenzverkehr³³.

3.3. Private als Aufgabenträger

Der Vollständigkeit halber sei darauf hingewiesen, daß auch Private in verschiedener Hinsicht als Aufgabenträger im Bereich des Katastrophenschutzes erscheinen. Das gilt einmal – wie bereits erwähnt – für einige der im Risikosetzungsrecht den Betreibern auferlegten entsprechenden Verpflichtungen. So kann in Erinnerung gerufen werden, daß Betreiber von Kernanlagen eine Reihe von Alarmanlagen zu beschaffen und zu installieren wie auch ein behördlicher Genehmigung unterliegendes Notfallreglement auszuarbeiten und in Kraft zu setzen haben³⁴. Ähnliche Überwachungs- und Alarmierungsvorkehren auferlegt den betreffenden Betreibern von mit Talsperren versehenen Wasserkraftwerken das einschlägige Wassernutzungsrecht³⁵.

Schließlich schreibt das Umweltschutzrecht³⁶ in Art. 10 USG vor, daß «wer Anlagen betreibt oder betreiben will oder Stoffe lagert, die bei außerordentlichen Ereignissen den Menschen oder seine natürliche Umwelt schwer schädigen können», ganz allgemein die «zum Schutz der Bevölkerung und der Umwelt notwendigen Maßnahmen» zu treffen habe. Konkretisierend wird zudem ebenfalls auf die einzurichtende Alarmorganisation verwiesen. Detaillierte diesbezügliche Vorschriften sollen im Rahmen der Störfallverordnung ergehen.

Sinnvoll könnte durchaus auch die Indienstnahme privater Aufgabenträger analog der für die wirtschaftliche Landesversorgung vorgesehenen³⁷, weitgehend parastaatliche Züge aufweisenden Krisenorganisation sein. Dazu ist allerdings anzumerken, daß das einschlägige Recht der wirtschaftlichen Landesversorgung³⁸ keine vorsorglichen Bestimmungen für den Katastrophenfall enthält, weil dessen Anwen-

³¹ Vgl. etwa die beiden multilateral abgeschlossenen, auch von der Schweiz ratifizierten Übereinkünfte vom 26. 9. 1986 über die frühzeitige Benachrichtigung bei nuklearen Unfällen sowie über Hilfeleistung bei nuklearen Unfällen oder strahlungsbedingten Notfällen (AS 1988 II, S. 1360 ff.).

³² Vgl. Bericht des Regierungsrates BL, S. 77 f.; WILDHABER, Chemieunfall.

³³ Vgl. dazu DIEZ, Grenzbeziehungen, S. 334 f.

³⁴ Vgl. vorne III./2.4.

³⁵ Vgl. vorne III./4.2.

³⁶ Vgl. vorne III./3.3.

³⁷ Vgl. dazu SCHÜRMANN, S. 194 ff.

³⁸ Vgl. Art. 1 und 3 LVG.

dungsbereich ausschließlich auf die Fälle unmittelbarer Kriegsgefahr sowie sonstiger machtpolitischer oder marktbedingter Bedrohungen beschränkt ist³⁹.

Davon abweichend schreibt jedoch das basellandschaftliche Recht den privaten wie den öffentlichen Krankenanstalten vor, sowohl für den Katastrophenfall als auch für kriegerische Ereignisse Notfallorganisationen mit entsprechendem Personal vorzubereiten sowie die notwendigen Vorräte an Sanitätsmaterial und Medikamenten anzulegen und zu unterhalten⁴⁰.

4. Aufgabenbereiche des Katastrophenschutzes

4.1. Allgemeines

Katastrophenschutz umfaßt verschiedene Aufgabenbereiche, kann etwa als Oberbegriff für Katastrophenverhinderung, Katastrophenbewältigung und Entsorgung nach einer Katastrophe Verwendung finden⁴¹. In Anlehnung an eine solche Definition bietet es sich an, sämtliche Teilbereiche der «Querschnittsaufgabe» Katastrophenschutz in grundsätzlicher Art und Weise in Katastrophenschutzmaßnahmen vor dem Eintritt einer Katastrophe (= präventiver oder vorsorglicher Katastrophenschutz) sowie in solche nach dem Eintritt einer Katastrophe (= reaktiver Katastrophenschutz) zu unterteilen.

Den präventiven oder vorsorglichen Katastrophenschutz seinerseits kann man in die Vorkehren zum Zwecke der Verhinderung von Katastrophen – solche werden über weite Strecken im Kernbereich des eigentlichen Risikosetzungsrechtes behandelt – und in den Komplex «Vorbereitung für die Bewältigung von Katastrophen» gliedern.

Im Bereich der reaktiven Bewältigung von Katastrophen sind die Fragen der eigentlichen Katastrophenbewältigung im Sinne der Meisterung einer aktuellen Gefährdungslage einerseits, jene der mittel- und langfristigen Folgenbewältigung (namentlich Entsorgung und finanzielle Wiedergutmachung) andererseits zu unterscheiden.

4.2. Das vorsorgliche Katastrophenschutzrecht

Das vorsorgliche Katastrophenschutzrecht regelt die mit der Vorbereitung für die Bewältigung möglicher Katastrophen zusammenhängen-

³⁹ Vgl. Botschaft zum LVG, BBl 1981 III, S. 417.

⁴⁰ Vgl. § 30 Abs. 2 und 3 des Gesetzes über den zivilen Schutz der Bevölkerung und der Kulturgüter BL. Zu einzelnen Bestimmungen dieses Gesetzes nun die Kritik des Bundesgerichts, Praxis 1990, Nr. 53.

⁴¹ So Bericht des Regierungsrates BL, S. 72. Ähnlich WALBRODT, S. 26: «Katastrophenschutz» ist die Summe der organisierten Maßnahmen, die eine Verhinderung von Katastrophenschäden sowie eine Milderung und Beseitigung der Schadensfolgen zum Ziel haben.» Vgl. ferner zum Katastrophenschutz-Begriff des USG: Kommentar zum USG, Teil III, Fachausdrücke, S. 11, sowie SCHÜLIN, Kapitel 1, III.

den Sachverhalte. Zentral geht es also darum, die für die Bewältigung möglicher Katastrophen und der damit ausgelösten aktuellen Gefährdungslagen erforderlichen Maßnahmen, namentlich die geeigneten Vorkehren für Schutz und Rettung der betroffenen Bevölkerung, prophylaktisch, also bereits vor Eintritt einer Katastrophe, zu treffen – soweit solche Maßnahmen überhaupt ex ante voraussehbar sind, da ja Katastrophen in aller Regel nicht «nach Drehbuch» ablaufen⁴².

Solche vorbereitenden Maßnahmen umfassen in erster Linie die Erstellung von Schutzunterkünften, die Bereitstellung von Rettungsmaterial oder -personal, die Einrichtung von Alarmierungssystemen und Alarmierungsabläufen⁴³, die praktische Ausbildung in den verschiedenen Bereichen der Schutzdienste und anderes mehr, faktisch wohl auch die von Gesetzes wegen «eigentlich» nicht für den Katastrophenfall «gedachten» Vorkehren im Bereich der wirtschaftlichen Landesversorgung⁴⁴.

Das vorsorgliche Recht für den Katastrophenfall wird bereits in der Normallage erarbeitet, in Kraft gesetzt und angewendet, – u. a. weil etwa Schutzräume usf. nicht kurzfristig erstellt werden können –, erreicht seinen Zweck aber erst in einer zukünftigen Bedrohungssituation, indem es mit dazu beiträgt, diese zu bewältigen⁴⁵. Sprechende Beispiele für solches vorsorgliches Recht für den Katastrophenfall enthält namentlich das Zivilschutzrecht: So besteht etwa eine Pflicht der Gemeinden, Betriebe und Hauseigentümer zur Erstellung von Schutzbauten⁴⁶, oder es wird angeordnet, daß für 0,65 % der Bevölkerung geschützte Operationsstellen mit Pflegeräumen und Notspitäler zu erstellen sind⁴⁷.

Von der Natur der getroffenen Vorkehren her bestehen hier zweifels- ohne enge Berührungspunkte zu Vorbereitungen im Rahmen der Gesamtverteidigung und des Zivilschutzes, so daß sich eine Koordination der Maßnahmen auf diesen Gebieten schon zur Schonung von Ressourcen, zur Vermeidung von Doppelburden geradezu zwingend anbieten dürfte.

Die etwa in der Gesamtverteidigungskonzeption getroffene Wortwahl vom Katastrophenfall als einem «strategischen Fall»⁴⁸, die offen-

⁴² Vgl. dazu etwa SCHELBERT, S. 8.

⁴³ Vgl. oben III., insbesondere III./2.4., 3.3. und 4.1.

⁴⁴ Vgl. Art. 1 und 3 LVG sowie Botschaft zum LVG, BBI 1981 III, S.417.

⁴⁵ Vgl. SCHELBERT, S. 106 ff.

⁴⁶ Art. 1 f. BMG.

⁴⁷ Art. 8 BMV.

⁴⁸ Vgl. SCHELBERT, S. 83, sowie Gesamtverteidigungskonzeption, BBI 1973 II, S. 124, wo der Katastrophenfall gewissermaßen unvermittelt aus heiterem Himmel «erscheint» und ohne Reflektierung seiner Besonderheiten im Vergleich zu anderen, eindeutig sicherheitspolitisch geprägten «strategischen Fällen» ebenfalls als solcher aufgeführt wird.

Zur fehlenden rechtlichen Bedeutung des Begriffs «strategischer Fall» vgl. SCHELBERT, S. 83, und ZWYGART, S. 211.

sichtliche Tendenz, zivile Katastrophen als bereits «mitinbegriffene» Sondervariante der totalen Kriegsführung mit entsprechenden Auswirkungen auf die Zivilbevölkerung⁴⁹ anzusehen, scheint allerdings politisch-psychologisch eher ein Irrweg als ein Königspfad zu sein. Möglicherweise müßten vorerst die unterschiedlichen Ausgangslagen und Befindlichkeiten – etwa bezüglich «Zugriff» auf die Risikosetzung und Situierung des Katastrophenschutzes im Vergleich zu anderen Elementen des «Risikorechtes» – auf beiden Gebieten schärfer herausgearbeitet werden, um dann auch Übereinstimmungen sine ira et studio analysieren, die gewiß vorhandenen Synergien unbefangener und besser nutzen zu können.

Von nicht zu unterschätzender Bedeutung sind schließlich auch die erst im Katastrophenfall «greifenden» rechtlichen Vorkehren, wie in erster Linie die Schaffung besonderer Organisations- und Verfahrensvorschriften oder das Setzen von Rechtsgrundlagen für allfällige Eingriffe in die Individualsphäre Rechtsunterworfenen⁵⁰. Solches «vorbereitetes Recht i. e. S.» regelt namentlich die Bildung von Führungsstäben auf den verschiedenen Ebenen des Gemeinwesens⁵¹ – Bund, Kantone, Gemeinden – sowie die Kompetenz zur Erklärung des Katastrophenfalles, welche das nachfolgend zu erörternde «Recht der aktuellen Gefahrensituation» in Kraft setzt und zur Anwendung kommen läßt. Diese Befugnis wird in den neueren kantonalen Erlassen in der Regel dem Regierungsrat eingeräumt⁵².

4.3. Das Recht der aktuellen Gefahrensituation

Das Recht der aktuellen Gefahrensituation besteht vorerst einmal aus dem sogenannten «vorbereiteten Recht im engeren Sinne», d. h. aus den Bestimmungen, welche zwar in der Normallage erarbeitet und in Kraft gesetzt werden, die aber erst in einer Katastrophenlage, in einer

⁴⁹ Vgl. die Umschreibung der Aufgaben des Zivilschutzes in der Gesamtverteidigungskonzeption, BBI 1973 II, S. 135 f., sowie in der Zivilschutzkonzeption, BBI 1971 II, S. 522 ff., insbesondere S. 528 f.

⁵⁰ Vgl. SCHELBERT, S. 10 f.

Anders als für die sicherheitspolitischen Bereiche wird für das Gebiet des Katastrophenschutzes nicht davon berichtet, daß – in einerseits nicht unplausibler, andererseits aber rechtsstaatlich eindeutig suboptimaler Art – Erlasse vorbereitet worden sind, welche später während der Geltung des Organisationsrechts der außerordentlichen Lage von den dannzumal zuständigen Organen hervorgezogen und in Kraft gesetzt werden könnten. Eingehend zu solchen «Schubladenerlassen» SCHELBERT, S. 117 ff., und jetzt als veröffentlichtes Beispiel eines solchen Schubladenerlasses die jetzt aufgehobene Verordnung über die Wahrung der Sicherheit des Landes vom 12. Januar 1951 (vgl. Basler Zeitung Nr. 45 vom 22. Februar 1990, S. 3).

⁵¹ Vgl. ZWYGART, S. 185 ff. Ferner etwa Art. 5 ff. Katastrophenhilfegesetz GR; Art. 14 ff. GKG BE; §§ 4 ff. Gesetz über den zivilen Schutz der Bevölkerung und der Kulturgüter BL; Art. 1 ff. Verordnung über die Notorganisation GL; §§ 1 ff. Verordnung zum Katastrophengesetz SO; Art. 3 ff. Notstandsgesetz OW.

⁵² Vgl. etwa Art. 9 Abs. 1 GKG BE; § 4 Abs. 2 G über den zivilen Schutz der Bevölkerung und der Kulturgüter BL; Art. 2 Abs. 2 Notrechtsgesetz GL; § 2 Abs. 2 Katastrophengesetz SO; Art. 8 Abs. 2 Notstandsgesetz OW.

aktuellen Gefahrensituation, zur Anwendung gelangen⁵³. Das vorbereitete Recht i. e. S. kann in formelles Recht der aktuellen Gefahrensituation (spezifisches Organisations- und Verfahrensrecht der Katastrophensituation) und in materielles Recht der aktuellen Gefahrensituation (namentlich Gebote und Verbote des Rechts der aktuellen Gefahrensituation) unterteilt werden⁵⁴.

Dort, wo das vorbereitete Recht zur Meisterung der aktuellen Gefahrensituation nicht ausreicht, kann im Rahmen des jetzt Anwendung findenden spezifischen Organisations- und Verfahrensrechtes der Katastrophensituation von den hiefür zuständigen Organen weiteres zur Bewältigung der Lage erforderliches materielles Recht gesetzt werden⁵⁵. Dabei müssen bei der Rechtsetzung in der Krisenlage⁵⁶ die grundlegenden Prinzipien des Rechtsstaates nach wie vor beachtet werden, nicht zuletzt, weil der Vertrauengewinnung oder -erhaltung unter diesen Umständen sogar erhöhtes Gewicht zukommt⁵⁷. So sind denn auch bei aller Unvermeidbarkeit partieller und befristeter Grundrechtssuspensionen die wesentlichen grundrechtlichen Positionen zu wahren⁵⁸. Ein eigentlicher, sich gewissermaßen außerhalb des in der Rechtsordnung Vorgesehenen abspielender Staatsnotstand kann nur dort eintreten, «wo die Staatsorganisation zusammengebrochen ist, wenn also das letzte außerordentliche zuständige Organ handlungsunfähig geworden ist.»⁵⁹

Das formelle Recht der aktuellen Gefahrensituation zeichnet sich sowohl im Bund⁶⁰ als auch in den Kantonen⁶¹ durch ein die Volks- und parlamentarischen Rechte für die entsprechende Zeit⁶² beschneidendes Verfahrens- und Organisationsrecht aus. Die in kantonalen Erlassen ausdrücklich als Ziel benannte Sicherstellung der kantonalen Re-

⁵³ Vgl. SCHELBERT, S. 113.

⁵⁴ Vgl. LENDI, S. 737 ff.

⁵⁵ LENDI, S. 739 f., bezeichnet das für Krisen- und Katastrophenlagen vorgesehene materielle Recht in diesem Sinne als Krisenrecht, während das von den – im formellen Recht der aktuellen Gefährdungssituation vorgesehenen – außerordentlichen Organen des Staates dann im Katastrophenfall als unumgängliche Ergänzung des vorbereiteten Krisenrechts ad hoc geschaffene materielle Krisenrecht als Not- oder besser als Ausnahmerecht (aber nicht im Sinne eines «Ausnahmezustandes») bezeichnet werden könnte.

⁵⁶ Vgl. die Beschreibung der Charakteristika einer Krisensituation bei BÜTIKOFER, S. 20 ff., und LENDI, S. 744 f.

Zu Begriff und Wesen des «Krisenmanagements» vgl. WEBER, S. 22 ff.

⁵⁷ Zutreffend LENDI, S. 741.

⁵⁸ Vgl. dazu SCHELBERT, S. 152 f.

⁵⁹ LENDI, S. 746.

Eingehender zu den rechtlichen Grundlagen der Notrechtskompetenz KULL, S. 19 ff., SCHELBERT, S. 153 f., und ZWYGART, S. 192 ff.

⁶⁰ Dazu näher LENDI, S. 742 f.

⁶¹ Vgl. etwa Art. 4 ff. Notrechtsgesetz GL; §§ 4 ff. Katastrophengesetz SO; Art. 3 ff. Notstandsgesetz OW; Art. 9 GKG BE; §§ 7 ff. Regierungsratsverordnung über die Gesamtverteidigung und die Katastrophenhilfe BL.

⁶² Bestimmt und zutreffend zur zeitlichen Befristung sowohl des vorbereiteten als auch des ad hoc erlassenen materiellen Rechtes der aktuellen Gefahrensituation LENDI, S. 740.

gierungs- und Verwaltungstätigkeit in Katastrophensituationen⁶³ lässt solche Lagen nicht unerwartet als «Stunde der Exekutive» erscheinen. Die einschlägigen Bestimmungen räumen dem Regierungsrat, allenfalls auch weiteren für zuständig erklärten Behörden, in der Regel die Zugriffsmöglichkeiten auf sogenannte «personelle, sachliche und finanzielle Mittel» ein.

Es können so – wie meistens einigermaßen abstrakt umschrieben wird – die für die notwendigen Hilfeleistungen erforderlichen Personen oder Organisationen aufgeboten werden⁶⁴. Bezuglich der Zivilschutzorganisationen ergibt sich eine entsprechende Befugnis der Kantone und Gemeinden überdies aus dem besonderen Zivilschutz- und nicht nur aus dem allgemeinen Katastrophenschutzrecht⁶⁵. Hinsichtlich der sachlichen Mittel wird eine gleichermaßen pauschal formulierte Requisitionsmöglichkeit statuiert; für Verfahren und Entschädigung finden allenfalls die Bundesvorschriften über die Requisition analoge Anwendung⁶⁶. Mitunter wird der Exekutive zudem eine besondere Ausgabenkompetenz in der Katastrophensituation eingeräumt⁶⁷.

Als Beispiel für materielles Recht der aktuellen Gefahrensituation sei auf die vertragliche Vereinbarung über Einsatz der Medien bei der Information der Öffentlichkeit im Katastrophenfall hingewiesen, wie sie im Kanton Basel-Landschaft zwischen Regierungsrat einerseits,

⁶³ Vgl. etwa § 1 Katastrophengesetz SO; Art. 1 f. Notstandsgesetz OW; Art. 1 f. Notrechts gesetz GL; § 1 G über den zivilen Schutz der Bevölkerung und der Kulturgüter BL; Art. 3 lit. a KHG GR.

⁶⁴ Dabei werden Voraussetzungen und Schranken dieser Aufgebotskompetenz in den einzelnen kantonalen Erlassen mitunter allerdings sehr unterschiedlich geordnet: So ist in einigen kantonalen Erlassen eine ausdrückliche Kompetenz des Regierungsrates festgeschrieben, alle verfügbaren und geeignet erscheinenden Personen und Organisationen aufzubieten zu können (vgl. etwa Art. 5 Notrechtsgesetz GL; § 4 Katastrophengesetz SO; Art. 9 Notstandsgesetz OW; Art. 10 GKG BE), während der Umfang der Aufgebotskompetenz in anderen Erlassen angesichts sehr unbestimmt formulierter Normen durch Auslegung ermittelt werden muß (vgl. etwa Art. 16 KHG GR; §§ 10 und 31 G über den zivilen Schutz der Bevölkerung und der Kulturgüter BL).

Ausdruck der bestehenden Regelungsvielfalt stellt schließlich auch die in § 8 Abs. 3 G über Katastrophenhilfe und zivile Verteidigung AG getroffene Ordnung dar, räumt diese Bestimmung doch dem Regierungsrat eine Aufgebotskompetenz bezüglich der vorhandenen Organisationen, darüber hinaus aber keine allgemeine Kompetenz zum Erlass eines Aufgebots an alle verfügbaren und geeignet erscheinenden Personen ein.

⁶⁵ Vgl. Art. 4 Abs. 3 lit. b und 4 lit. b ZSG. Zu den Voraussetzungen eines – auch präventiv, d. h. bei sich erst abzeichnenden Katastrophen – möglichen Aufgebots vgl. STADLIN, S. 6 ff. und 133 f. Ferner zum Ganzen auch STADLIN, S. 84 ff.; ENGLER, S. 40 f. und 133 f.

⁶⁶ Vgl. etwa § 6 Abs. 6 G über den zivilen Schutz der Bevölkerung und der Kulturgüter BL; Art. 10 Notstandsgesetz OW; Art. 6 Notrechtsgesetz GL; § 6 Katastrophengesetz SO; Art. 17 Abs. 4 KHG GR; § 9 Abs. 2 G über Katastrophenhilfe und zivile Verteidigung AG; Art. 20 ff. VKG BE i. V. m. 10 Abs. 1 lit. c GKG BE.

⁶⁷ Vgl. etwa Art. 12 Notstandsgesetz OW; Art. 7 Notrechtsgesetz GL; § 7 Katastrophengesetz SO.

einbezogenen Medienunternehmen andererseits unlängst abgeschlossen worden ist⁶⁸.

Entsprechende Verhaltensvorschriften für solche Lagen finden sich auch in manchen anderen Erlassen. So enthält u. a. auch der Entwurf für eine Störfallverordnung einige Bestimmungen, welche als materielles Recht der aktuellen Gefahrensituation zu qualifizieren sind. Es handelt sich dabei namentlich um die in Art. 14 niedergelegten Vorschriften, mit welchen der Inhaber einer Anlage verpflichtet wird, alle Anstrengungen zu unternehmen, um Störfälle unverzüglich zu bewältigen, insbesondere also den Ereignisort zu sichern, entstandene Einwirkungen zu beseitigen, weitere Einwirkungen zu verhindern und die Meldestelle unverzüglich zu informieren⁶⁹.

5. Das Recht der mittel- und langfristigen Folgenbewältigung

Im Anschluß an eine Katastrophe und an die Bewältigung oder mindestens an den Ablauf der aktuellen Gefahrensituation sind mit einiger Wahrscheinlichkeit auch Probleme der mittel- und langfristigen Folgenbewältigung in Angriff zu nehmen. Entsprechende Aufgaben mögen sich naturgemäß auf den verschiedensten Gebieten wie medizinische Behandlung, Wiederherstellung zerstörter Bauten, Aufzucht von Fischpopulationen, Überarbeitung von Alarmorganisationen, Entsorgung von Abfällen u. a. m. stellen, um hier nur einige der denkbaren und auch schon praktisch gewordenen Fälle aufzulisten.

Dabei sind rechtliche und finanzielle Vorkehren je nach Sachlage mehr oder weniger «gefragt» bzw. erweisen sich als in unterschiedlichem Maße geeignete Instrumente der Folgenbewältigung. Eine Systematisierung dieses gesamten disparaten Gebietes der mittel- und langfristigen Folgenbewältigung im allgemeinen und der entsprechenden rechtlichen Bestimmungen im besonderen kann hier allerdings nicht geleistet werden. Es werden so lediglich einige Hinweise zu den im Vordergrund der rechtlichen Folgenbewältigung stehenden Haftungs- und Versicherungsaspekten sowie zur Möglichkeit, ja je nach den konkreten Umständen auch Geeignetheit oder gar Unentbehrlichkeit der Folgenbewältigung auf dem Wege von auf den besonderen Fall «zugeschnittenen» und im Nachhinein spezifisch für diesen erlassenen Sonderregelungen folgen.

Für die Haftung des Bundes gilt, daß auf die Haftungsregelung des Zivilrechts verwiesen wird, soweit der Bund als Subjekt des Zivilrechtes auftritt⁷⁰. Die vom Bundesgesetzgeber im Verantwortlichkeitsge-

⁶⁸ Vgl. dazu «Behörden und Radios rüsten sich für den Katastrophenfall», BaZ Nr. 279, vom 28. 11. 1989, S. 38.

⁶⁹ Vgl. Art. 14 Abs. 1–3 SFV-E.

⁷⁰ Da die Fragen des Haftungsrechtes im französischsprachigen Referat von Herrn Kollege PIERRE TERCIER einen größeren Raum einnehmen, sei generell auf dieses Referat verwiesen.

setz geschaffene Ordnung ist umgekehrt dort maßgebend, wo ein Beamter in den übrigen Bereichen des Handelns des Bundes den Schaden in Ausübung seiner amtlichen Tätigkeit verursacht⁷¹. Die Amtshaftung des Bundes wurde als eine primäre Staatshaftung ausgebildet, die nicht vom Verschulden des fehlbaren Beamten abhängt. Diese Art der Haftung ist eine Kausalhaftung; Voraussetzung ist also nur, daß ein Beamter einen Dritten rechtswidrig schädigt⁷². Der Beamte kann vom Geschädigten nicht direkt belangt werden, und auch im Innenverhältnis besteht lediglich bei Vorsatz oder Grobfahrlässigkeit eine Regreßmöglichkeit des Staates⁷³.

Für die Kantone gilt, daß auf ihre «gewerblichen Verrichtungen» die Haftpflichtbestimmungen des Bundeszivilrechts unbedingt Anwendung finden⁷⁴. Für die übrigen «Verrichtungen» wird nach dem maßgeblichen kantonalen Recht gehaftet. Dieses weist die unserem Bundesstaat typische Vielfalt auf, wobei wie im Bund die originäre Kausalhaftung des Staates die herrschende Lösung ist⁷⁵. Verweist das kantonale Recht auf das Bundesprivatrecht, findet dieses als ergänzendes kantonales Recht Anwendung. Schweigt das kantonale Recht, dann haftet der Kanton nicht, während für die Haftung seiner Beamten wiederum das Bundesprivatrecht zur Anwendung kommt⁷⁶.

Folgenbewältigung im Sinne finanzieller Wiedergutmachung kann nach Katastrophen wirkungsvoll und in größerem Ausmaß ferner auch durch die nun Platz greifende Schadensabwicklung im Rahmen früher getroffener versicherungstechnischer Vorkehrten geleistet werden. Hier wird es sich unter Umständen – etwa in Bereichen der Haftpflicht- oder Unfallversicherung – erweisen, daß die privaten und

Vgl. ferner zum Haftungsrecht des Bundes und der Kantone ganz allgemein: OFTINGER/STARK, § 20 N. 32 ff. mit vielen weiteren Literaturangaben; STARK, S. 1 ff.; BISCHOF, S. 67 ff.; IMBODEN/RHINOW, Nr. 101 ff.; KNAPP, N. 1205 ff.

⁷¹ Vgl. Art. 3 Abs. 1 VG.

⁷² Vgl. Art. 3 Abs. 1 VG; GYGI, S. 256.

⁷³ Vgl. Art. 7 VG.

⁷⁴ Vgl. Art. 61 Abs. 2 OR und zur Abgrenzung der «hoheitlichen» von den «gewerblichen» Verrichtungen insb. BISCHOF, S. 83 ff.; OFTINGER/STARK, § 20 N. 43 ff.

De lege ferenda ist unlängst mit beachtlichen Gründen die These vertreten worden, es sei sowohl für den Bund als auch für die Kantone eine vom Privatrecht abweichende Regelung nur dort geboten, wo der Staat hoheitliche Gewalt ausübe, denn nur dort lägen besondere Umstände vor, die in diesem Zusammenhang relevant seien: So STARK, S. 6 ff. Teilweise dürfte sich allerdings die etwa auf S. 10 f. vorgetragene Begründung für die konkrete Ausgestaltung dieser Haftung im Bereich der hoheitlichen Staatstätigkeit stark am hoheitlichen Handeln des Staates orientieren. Offen bleiben muß, ob alle entsprechenden Erwägungen auch vor der im Zusammenhang mit Großrisiken unter Umständen besonders interessierenden Figur des «hoheitlichen Unterlassens», wohl korrekter: des «Unterlassens hoheitlichen Handelns», standhalten.

⁷⁵ STARK, S. 4 f.; BISCHOF, S. 70 f.

⁷⁶ IMBODEN/RHINOW, Band II, Nr. 101, B 1b.

öffentlichen Versicherungsträger über in der Technik und Psychologie der Schadensabwicklung erfahrenes Personal und über eingespielte Prozedere, kurz über entsprechendes professionelles Know how verfügen dürften.

Ob Großrisiken überhaupt und im angebrachten Umfang «versicherbar» sind, ist in aller Regel eine Frage, welche schlicht von den – fluktuierenden – Verhältnissen bezüglich Kapazitäten, Bedingungen und Preisen am internationalen Versicherungs- und namentlich auch Rückversicherungsmarkt entschieden wird, auf alle Fälle kaum von einer dogmatischen Scheidung zwischen «versicherbaren» und «nicht versicherbaren» Risiken abhängen dürfte⁷⁷.

Staatliche Versicherungsobligatorien sollen «lediglich» den Geschädigten vor einer Zahlungsunfähigkeit des Haftpflichtigen schützen, während staatlich eingerichtete, mitgeregelte oder mitbetreute Poollösungen gewissermaßen dem Markt insbesondere bezüglich Bereitstellung von Kapazitäten «nachhelfen», sich tendenziell allerdings auch als in der Regel kaum kosteneffizient erweisen, da der Anbieterwettbewerb praktisch oder sogar theoretisch beseitigt wird⁷⁸. Soweit die Einrichtung eines mehr oder weniger versicherungsmäßig gedachten Haftungsfonds die Beziehungen zwischen Schädiger und Geschädigtem «zerschneidet», mag sogar der erwünschte Steuerungseffekt einer Gefährdungshaftung aufgehoben werden⁷⁹.

Schließlich darf ferner darauf hingewiesen werden, daß sich die Folgenbewältigungsprobleme im Zusammenhang mit Katastrophen nicht nur als in den einzelnen Fällen sehr unterschiedlich, sondern auch als unterschiedlich voraussehbar erweisen können. Die bloße Anwendung des einschlägigen Rechts als «Antwort ex ante» auf die Fragen der Folgenbewältigung mag so in dem einen Fall durchaus genügen, kann jedoch unter anderen Umständen den Besonderheiten eines Katastrophenfalles – wie sie sich nun im Nachhinein erweisen – möglicherweise nicht gerecht werden.

Es ist dergestalt in einem Katastrophenfall – der sich ja auch durch seine Seltenheit und eine gewisse Einzigartigkeit auszeichnen dürfte – durchaus angezeigt, mindestens zu prüfen, ob in Abweichung oder Ergänzung zur Anwendung des einschlägigen Rechtes eine Sonderregelung geboten ist, ob – mindestens ergänzend – ein auf den einzelnen Katastrophenfall zugeschneidertes «Maßnahmengesetz»⁸⁰ als «Antwort ex post» erlassen werden sollte.

In diesem Sinne können etwa – wie in der Schweiz nach dem

⁷⁷ Vgl. ganz allgemein zur Frage des Beitrages der Versicherung zur Bewältigung von Existenzrisiken in der Gesellschaft: FREY/WALTER, S. 363 ff., speziell zu Fragen der Versicherbarkeit von Risiken: GROSSMANN, S. 332 ff., und KARTEN, S. 349 ff.

⁷⁸ Vgl. allgemein dazu SCHMID, Staatsaufsicht, S. 332 f.

⁷⁹ Vgl. dazu KLOEPFER, S. 253, und allgemein zur Erhöhung der Wagnisbereitschaft zufolge Versichertheit: SINN, S. 15 ff.

⁸⁰ Zu Wesen und Zulässigkeit solcher Gesetze vgl. MÜLLER, S. 96 ff., SCHMID, Kontext, S. 224 f., OSSEN BüHL, S. 286 f.

Atomunfall von Tschernobyl – Geschädigten von Staates wegen sich aus dem einschlägigen Recht nicht ergebende oder in der Schweiz für nicht einbringlich gehaltene Entschädigungen zuerkannt werden⁸¹. In einem anderen Fall (Schädigungen durch das Schmerzmittel Contergan) hat der Deutsche Bundestag durch Sondergesetz eine Lösung der hängigen, viele komplexe Fragen aufwerfenden Haftpflichtverfahren eingerichtet⁸², ein Beispiel, das teilweise auch Nachahmung auf privatrechtlicher Basis erfahren hat⁸³. Diese wenigen Hinweise mögen deutlich machen, daß sich hier weniger eine rezeptbuchartige Lösung, sondern eine je nach den Umständen des einzelnen Falles anders gestaltete Regelung anbieten dürfte.

⁸¹ Mit Bundesbeschuß vom 18. Dezember 1987 (vgl. BBl 1988 I, S. 63 ff.) hat der Bund die Möglichkeit geschaffen, daß die Schäden der wirtschaftlich meist schwächeren Kleintierhalter, der Medizinal- und Gewürzkräuterproduzenten, der vom Fangverbot im Lugarnersee betroffenen Fischer sowie der Inhaber kleinerer Betriebe der Gemüseproduktion und weiterer Bereiche der Landwirtschaft durch freiwillige Leistungen des Bundes abgegolten werden können. Die Finanzhilfe beträgt für die Fischer des Lugarnersees 100 Prozent, in den übrigen Fällen höchstens 75 Prozent des anrechenbaren Schadens. In dieser Regelung zeigt sich klar die Intention des Gesetzgebers, keine generelle Entschädigung vorzusehen, sondern nur für die Fälle, in denen eine Selbsttragung der Schäden unzumutbar erscheint (vgl. dazu die Botschaft des Bundesrates zum Bundesbeschuß, BBl 1987 II, S. 1389 ff.).

Überdies behält der Bundesbeschuß in Art. 1 Abs. 2 die Haftpflichtgesetzgebung des Bundes vor. Damit dürfte wohl in erster Linie die Haftung des Bundes nach dem Kernenergiahaftpflichtgesetz (KHG) anvisiert sein, die als Anspruchsgrundlage erhalten bleibt (vgl. zu den Problemen bei der Geltendmachung von Schadenersatzansprüchen bei der alleinigen Anwendung des KG die Ansicht des Bundesrates im BBl 1987 II, S. 1392 f.).

Vgl. für die deutsche Lösung die Dokumentation des Bundesverwaltungsamtes «Der Schadensausgleich nach dem Reaktorunfall in Tschernobyl», Stand September 1987. Das Bundesverwaltungamt hat bis zu diesem Zeitpunkt rund 313 000 Anträge abschließend bearbeitet und ca. 219 Mio. DM zur Auszahlung angewiesen. Wie alle anderen Staaten hat auch die BRD auf die Geltendmachung von Schadenersatzansprüchen gegenüber der Sowjetunion verzichtet, so daß diese Gelder allesamt bundesdeutscher Herkunft sind.

Die spezialgesetzliche Regelung für diese Zahlungen findet sich in der Ausgleichsrichtlinie des Bundes vom 21. 5. 1986 (BAnz. vom 27. 5. 1986, S. 6917) sowie in der Billigkeitsrichtlinie Gemüse vom 2. 6. 1986 (BAnz. vom 12. 6. 1986, S. 7237).

⁸² Vgl. das Gesetz vom 17. Dezember 1971 über die Errichtung einer Stiftung «Hilfswerk für behinderte Kinder» (publ. im Bundesgesetzblatt, Jahrgang 1971, Teil I, S. 2018 ff.). Zweck dieser rechtsfähigen Stiftung des öffentlichen Rechts ist einmal die Ausrichtung von Leistungen an Behinderte, deren Fehlbildungen mit der Einnahme thalidomidhaltiger Präparate durch die Mutter während der Schwangerschaft in Verbindung gebracht werden können, andererseits sollen Einrichtungen und Forschungsvorhaben gefördert werden, die diesen Behinderten ihre Eingliederung in die Gesellschaft erleichtern sollen (§ 2). Das Stiftungsvermögen betrug anfänglich 200 Mio. DM und setzte sich je zur Hälfte aus Bundesbeiträgen und Geldern der Chemie Grünenthal GmbH zusammen. Durch Gesetzesrevisionen wurden die Bundesbeiträge mittlerweile auf 320 Mio. DM erhöht, ebenso die Höhe der einzelnen Renten und Kapitalleistungen der Bezugsberechtigten (§ 4). Sodann wurden durch das Gesetz etwa bestehende Ansprüche gegen die Firma Chemie Grünenthal GmbH für die vom Gesetz erfaßten Schadensfälle ausgeschlossen, nicht aber die Ansprüche gegen andere, insbesondere Unterhaltpflichtige und Träger von Sozialleistungen (§§ 22 und 23).

⁸³ Vgl. JÄGER, S. 363 ff.

V. Hinweise zu den völkerrechtlichen Dimensionen der Rechtsfragen bei Großrisiken

1. Zum Recht der Risikosetzung

Eine auch nur einigermaßen vertiefte Behandlung der völkerrechtlichen Dimension der sich im Umgang mit Großrisiken stellenden Rechtsfragen kann im Rahmen dieses Referates angesichts der fehlenden völkerrechtlichen Kompetenz des Autors nicht geleistet werden, würde überdies den diesen Ausführungen hinsichtlich Umfang gesetzten Rahmen sprengen. Da es umgekehrt jedoch ebenfalls nicht angezeigt erscheint, die bei diesem Thema offensichtliche Durchlässigkeit von Staatsgrenzen und die entsprechende Notwendigkeit grenzüberschreitender Lösungen vollständig auszuklammern, seien hier nachfolgend noch einige wenige Hinweise zu diesen Fragen gestattet.

Bezüglich der eigentlichen Risikosetzung ist vorweg einmal festzuhalten, daß bei den Bewilligungsverfahren insofern völkerrechtliche Aspekte zu beachten sind, als sich schon aus dem allgemeinen Völkerrecht gegenüber den einer risikobehafteten Anlage benachbarten Staaten grundsätzlich gewisse Informations- und Konsultationspflichten ergeben¹. In zunehmendem Maße werden solche prozeduralen Obliegenheiten im multi- oder bilateralem Vertragsvölkerrecht konkretisiert, so etwa im von den meisten europäischen Staaten unterzeichneten und von den eidgenössischen Räten am 17. März 1983 genehmigten Übereinkommen über weiträumige grenzüberschreitende Luftverschmutzung vom 13.–15. November 1919², oder in der am 10. August 1982 unterzeichneten Vereinbarung mit der Bundesrepublik Deutschland über die gegenseitige Unterrichtung beim Bau- und Betrieb grenznaher kerntechnischer Einrichtungen³.

Während so behördliche Informations- und Kooperationspflichten zunehmende rechtliche Verfestigung erfahren, wird auf völkerrechtli-

¹ Vgl. allgemein zu Nachbarschaftsbeziehungen und deren Behandlung im Völkerrecht die beiden Werke von ERDMANN (Hrsg.) und von BEYERLIN.

Zu den generellen Informations- und Konsultationspflichten in diesem Zusammenhang vgl. die Hinweise bei WILDHABER, Kernkraftanlagen, S. 215, 218 ff. und S. 224 ff.

² BBl 1983 III, S. 333 ff.

³ BBl 1982 II, S. 813 ff.

Vgl. generell zu dieser Problematik KLOEPFER/KOHLER.

cher Ebene bezüglich der Einräumung individueller grenzüberschreitender Beteiligungsrechte – namentlich in Verwaltungs- und Verwaltungsgerichtsverfahren – in der Regel noch sehr behutsam vorgegangen. Zwar ist durchaus eine gewisse Geneigtheit zur Einräumung solcher Rechte festzustellen; diese drückt sich aber vorerst eher im Hinwirken auf als in einer Verbindlicherklärung von entsprechenden einzelstaatlichen Regelungen aus⁴. Die von Finnland, Schweden, Dänemark und Norwegen 1974 abgeschlossene nordische Umweltkonvention hat jedoch den Vertragsparteien in Art. 3 die grenzüberschreitende Zulassung in Umweltschutzverfahren als bindende völkerrechtliche Verpflichtung auferlegt⁵.

Für das schweizerische Recht kann übrigens davon ausgegangen werden, daß der grenzüberschreitenden Beteiligung in Verwaltungsverfahren und verwaltungsgerichtlichen Prozessen vom schweizerischen Binnenrecht her in aller Regel keine grundsätzlichen Einwände entgegengesetzt werden, selbst wenn vom Heimatstaat der Einsprecher keine entsprechenden Gegenrechtserklärungen abgegeben werden⁶.

Für den eigentlichen Risikosetzungsentscheid, für die Bewilligung einer risikosetzenden Anlage greift dann jedoch das Territorialitätsprinzip Platz⁷. Völkerrechtliche Verpflichtungen zum gemeinsamen Entscheid ergeben sich also nur dort, wo eine risikosetzende Anlage auf dem Staatsgebiet zweier oder mehrerer Staaten errichtet wird. Dasselbe gilt natürlich für die Fälle, in welchen eine solche Anlage gemeinsam finanziert und benutzt wird⁸, ist dann aber keine Folge des grenzüberschreitenden Berührtwerdens durch ein gesetztes Risiko, sondern der finanziellen Beteiligung an einem gemeinsamen Werk.

Im Bereich der ständigen Betriebsaufsicht über ein gesetztes Risiko ergeben sich bis heute weder aus dem Völkerrecht noch aus dem nationalen Binnenrecht Verpflichtungen zur Mitbeteiligung von Drittstaaten. Üblich sind jedoch mindestens für gewisse Risiken – namentlich Atomenergie und Zivilluftfahrt – internationale Standards technischer Natur, deren Befolgung teilweise auch durch das Völkerrecht ausdrücklich empfohlen wird⁹.

⁴ Vgl. WILDHABER, Kernkraftanlagen, S. 220 f. und OPPERMANN, S. 309 ff.

⁵ Vgl. dazu OPPERMANN, S. 316 ff. und WILDHABER, Kernkraftanlagen, S. 220.

⁶ Vgl. SCHMID, Verfahrensbeteiligung, S. 770 ff., mit weiteren Nachweisen.

Für die Lage in der Bundesrepublik Deutschland vgl. REHBINDER, S. 139 ff., für jene in Frankreich vgl. WOEHRLING, S. 158 ff.

⁷ Vgl. WILDHABER, Kernkraftanlagen, S. 220 und S. 226.

⁸ Zum Staatsvertrag zwischen Frankreich und der Schweiz aus dem Jahre 1949 über den Flugplatz Basel-Mülhausen vgl. DIEZ, Grenzbeziehungen, S. 331.

⁹ Zu den von der Internationalen Atomenergie-Agentur (IAEA) erarbeiteten Sicherheitsstandards und zum Grade ihrer Verbindlichkeit vgl. WILDHABER, Kernkraftanlagen, S. 223.

2. Zum Katastrophenschutzrecht

Im Zusammenhang mit dem Katastrophenschutzrecht ist vorerst darauf hinzuweisen, daß die bereits erwähnten Informations- und Koordinationspflichten hinsichtlich der Setzung von Großrisiken u. a. auch dazu dienen sollen, den potentiell betroffenen Nachbarstaaten die Einrichtung von Alarmorganisationen und Katastrophenplanungen zu ermöglichen bzw. ihre entsprechenden Vorkehren mit auf die risikoträchtigen Anlagen im benachbarten Standortstaat auszurichten¹⁰. Im einzelnen finden so auch generelle grenzüberschreitende Absprachen bezüglich gegenseitiger Alarmierung statt¹¹.

Die völkerrechtliche Pflicht zur rechtzeitigen Alarmierung im Katastrophenfall ergibt sich einerseits dadurch, daß es jedem Staat gemäß dem Grundsatz der guten Nachbarschaft untersagt ist, sein Gebiet so zu nutzen oder nutzen zu lassen, daß erhebliche Schädigungen auf dem Gebiet eines Nachbarstaates eintreten¹², andererseits aus der u. a. jeden Schädiger gemäß allgemeinen Regeln treffenden Obliegenheit, alle zur Schadensbegrenzung und Schadensminderung geeigneten zumutbaren Vorkehren zu treffen.

Die völkerrechtlichen Regelungen bezüglich der Haftung eines Staates gehen zunächst einmal vom elementaren Satz aus, daß ein Staat für Schäden haftet, die er einem anderen Staat in völkerrechtswi-

¹⁰ Vgl. WILDHABER, Kernkraftanlagen, S. 226.

¹¹ Zunächst seien die zwei Abkommen über die gegenseitige Hilfeleistung bei Katastrophen oder schweren Unglücksfällen zwischen der Schweiz und der Bundesrepublik Deutschland bzw. Frankreich erwähnt (vgl. SR 0.131.334.9 und SR 0.131.313.6 sowie die Botschaft des Bundesrates im BBl 1987 II, S. 765 ff.). Diese setzen den Rahmen für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in diesem Gebiet und sind in Inhalt und Aufbau weitgehend übereinstimmend. Die Hilfeleistung erfolgt im Einzelfall freiwillig und den gegebenen Möglichkeiten entsprechend. Geregelt werden u. a. Fragen des Grenzübertritts, der Koordination, der Kostentragung, der Haftung und das Verfahren zur Beilegung von Meinungsverschiedenheiten.

Diese Abkommen in ihrer Funktion als Rahmenübereinkommen erlauben den Abschluß von Einzelvereinbarungen im lokalen und regionalen Rahmen.

So hat z. B. der Kanton Basel-Stadt mit dem Präfekten des Departements Haut-Rhin eine Vereinbarung über die gegenseitige Information über Gefahren und Schäden, die sich auf das Hoheitsgebiet des Nachbarstaates auswirken können, abgeschlossen. Ein entsprechendes Übereinkommen mit dem Regierungspräsidium Freiburg liegt zur Unterzeichnung bereit. Zweck dieser Vereinbarungen ist insbesondere die Errichtung von Meldeköpfen beidseits der Grenze, welche die Alarmsmeldungen entgegennehmen und innerstaatlich die notwendigen Weiteralarmierungen sicherzustellen haben. Als weiteres Beispiel mag schließlich auch die Unterzeichnung einer Vereinbarung über die Information im Katastrophenfall durch den Regierungsrat BL und die in der Region verbreiteten Radiostationen genannt werden. Ihr liegt die aus der Brandkatastrophe von Schweizerhalle gezogene Erkenntnis zugrunde, daß im Katastrophenfall eine enge Zusammenarbeit zwischen den Behörden und den Radiostationen unerlässlich ist (vgl. Basler Zeitung vom 28. November 1989, S. 38).

¹² Vgl. RAUSCHNING; WILDHABER, Kernkraftanlagen, S. 216 f.; DERSELBE, Sennwald, S. 100 ff.; DIEZ, Probleme, S. 19 ff.

driger Weise zugefügt hat. Nicht abschließend entschieden ist allerdings die Frage, inwieweit eine Verschuldens- oder eine Gefährdungshaftung anzunehmen ist¹³. Für Schäden im Zusammenhang mit Großrisiken scheint die Lehre – in grundsätzlicher Übereinstimmung mit der Rechtsentwicklung im innerstaatlichen Haftungsrecht – in zunehmendem Maße anzunehmen, daß diesbezüglich eine Gefährdungshaftung Anwendung finden müßte¹⁴. Diese Haftung des Staates kann auch für Handlungen oder Unterlassungen Privater auf dem Staatsgebiet Platz greifen, sofern die gebotenen Kontrollpflichten nicht hinreichend erfüllt worden sind¹⁵. Das gilt auch dann, wenn es sich um die Verletzung von Kontrollpflichten durch die gemäß der binnenstaatlichen Ordnung damit betrauten lokalen oder regionalen Gebietskörperschaften handelt¹⁶.

Schließlich kann zudem darauf hingewiesen werden, daß die Möglichkeit einer multi- oder bilateralen staatsvertraglichen Regelung über die Folgenbewältigung nach einem schädigenden Ereignis selbstverständlich offenstehen würde, bisher jedoch in keinem praktischen Fall benutzt worden ist.

¹³ Vgl. WILDHABER, Kernkraftanlagen, S. 221. Generell zum entsprechenden Haftungsrecht vgl. REST, S. 10 ff., BARBOZA und die Beiträge von MOHAMMED BEDJAOUI («Responsibility of States: Fault and Strict Liability»), KARL ZEMANEK («Responsibility of States: General Principles») und GIUSEPPE SPERDUTI («Responsibility of States for activities of private law persons»), in: Elsevier Science Publishers B.V. (Hrsg.), Encyclopedia of Public International Law.

¹⁴ Vgl. WILDHABER, Kernkraftanlagen, S. 222.

¹⁵ Vgl. WILDHABER, Kernkraftanlagen, S. 222, mit weiteren Nachweisen.

¹⁶ Vgl. BEYERLIN, S. 450 ff.

VI. Schlußbemerkungen

1. Der Umgang mit Risiken hat unser Leben und damit unvermeidlicherweise auch die Rechtsordnung seit jeher durchzogen. In der heutigen Wirklichkeit haben die mit dem Eingang von Risiken verbundenen Fragen in verschiedener Hinsicht neue Dimensionen erfahren. Diese neuen Dimensionen zeigen sich namentlich bei Großrisiken. Das gilt für gewachsene Störvermögen von Risiken, für gesteigerte Störfähigkeiten komplexer Systeme, für den Wandel objektiver und subjektiver Risikowahrnehmung, für die Akzeptanz von Risiken wie auch für andere Elemente der «Risikobalancierung».

Das Angehen der vielfältigen sich hic et nunc für den zulänglichen Umgang mit Großrisiken stellenden Probleme, die Suche nach der «Neutralisierung des Risikostreites», dürfte für die Politik der kommenden Jahre und Jahrzehnte eine zentrale Herausforderung darstellen. Mannigfache Herausforderungen zeichnen sich ferner für die hinreichende rechtliche Umsetzung einer solchen «Risikopolitik» ab, wobei die «Ungleichzeitigkeit von Politik und Wissenschaft» wohl dazu führen muß, daß teilweise nicht anders vorgegangen werden kann als nach dem Verfahren von «trial and error».

2. Das Unterfangen, die gesamte Rechtsordnung gewissermaßen unter dem Gesichtspunkt des Umgangs mit Risiken nochmals durchzudeklinieren und gemäß den entsprechenden Fragestellungen umzusystematisieren, dürfte allenfalls machbar sein, verspricht jedoch mit Gewißheit nicht ein ermutigendes Verhältnis von Aufwand und Nutzen.

Ein Herausschälen eines «Rechtes der Großrisiken» schiene schon eher einigermaßen sinnvolle Perspektiven abzugeben, aber selbst bei einer solchen Eingrenzung der Problematik wäre zu bezweifeln, ob hier eine geeignete Thematik für generelle Rechtsetzung oder sonstwie umfassende Verallgemeinerungen vorliegen würde.

3. Sinnvoll, ja notwendig erscheint hingegen der mit diesem Referat in durchaus unvollkommener Weise unternommene Versuch, aus den verschiedenen Gebieten der rechtlichen Regelung des Umgangs mit Großrisiken übergreifende Überlegungen und Erwägungen herauszuarbeiten und die recht disparaten Normenkomplexe des «Großrisikorechts» hinsichtlich ihrer verschiedenen Elementen zu analysieren.

Im Sinne von Beispielen seien als solche Elemente genannt die Erfassung von Risiken, deren Minimierung, Legitimation und Balancierung, die Einbettung der «Risikosetzungsentscheide» in geeignete Verfahren, die Techniken der Kontrolle gesetzter Risiken, die Verwendung technischer Normen einschließlich Verweisungsgepflogenheiten, die Regelung der Haftungs- und der Versicherungsaspekte wie auch anderes mehr.

4. Besonders angebracht erschien zudem das Unterfangen, einen vertieften Quervergleich zwischen den auf den verschiedenen «materiellen» Gebieten des «Großrisikorechtes» (insbesondere Atomenergierecht, Teile des Umweltrechtes, des Wasserkraftrechtes und des Flugrechtes) getroffene Lösungen anzustellen. Mit Gewißheit ist nämlich davon auszugehen, daß die mitunter ausgeprägten Unterschiede in den entsprechenden Normierungen weniger Besonderheiten der verschiedenen Gebiete widerspiegeln als vielmehr die verschiedenen Zeitpunkte der Normierung, wohl aber auch Zufälligkeiten und Willkürlichkeiten verschiedener eher unverbunden abgelaufener politischer Prozesse.

5. Dieses Referat vermittelt lediglich erste Gesichtspunkte für eine solche Bestandesaufnahme. Vertiefungen sind unerlässlich, ebenso allerdings auch Diskurse über die anzustrebenden Ziele und die zu deren Erreichung erforderlichen und geeigneten Mittel. Theoretische Reformbedürfnisse werden mit Sicherheit aufgezeigt werden können. Dasselbe dürfte wohl ebenfalls für einen gewissen praktischen Handlungsbedarf bezüglich einer materiellen Vereinheitlichung von im Quervergleich wenig überzeugenden Regelungen der Fall sein. Schon schwieriger abzuschätzen ist allerdings, inwiefern ein solcher Handlungsbedarf in Anbetracht der Knaptheit unserer Rechtsetzungsressourcen als prioritär zu gelten hätte.

Offenbleiben muß zudem naturgemäß die Frage nach den Möglichkeiten und Grenzen eines «konsensualen Risikorechtes», nach den realen Aussichten einer Neutralisierung des tiefgreifenden Risikostreites in unserer Gesellschaft. Eine solche Konsensfindung dürfte nur bis zu einem gewissen Grade möglich, ebenso wohl lediglich teilweise wünschbar sein, da ja Dissense durchaus ebenfalls zur Qualität einer Meinungs- und Willensbildung beitragen.

6. Im Bereich des Katastrophenschutzes ist wohl in erster Linie dadurch eine veränderte Ausgangslage zu erzielen, daß man die einseitige Anlehnung des zivilen Katastrophenschutzes an Überlegungen und Einrichtungen der Gesamtverteidigung aufgibt. Erst eine solche konzeptionelle Verselbständigung des zivilen Katastrophenschutzes dürfte dann politisch-psychologisch wieder die Voraussetzungen für eine sinnvolle Nutzung bestehender Synergien schaffen.

Inhaltlich dürfte in erster Linie eine zulängliche rechtsstaatliche

Ausgestaltung des formellen und materiellen Rechtes der aktuellen Gefahrensituation zu leisten sein. Prioritäre zusätzliche Regelungsbedürfnisse könnten sich ferner bezüglich der Kompetenzabgrenzungen und Kompetenzüberlappungen namentlich zwischen Bund und Kantonen ergeben; soweit Kompetenzüberlappungen als sinnvoll erscheinen – was in nicht unbeträchtlichem Ausmaß der Fall sein dürfte –, sind die geeigneten koordinationsrechtlichen Maßnahmen zu treffen.

Literaturverzeichnis

- ALEXY, ROBERT. Theorie der Grundrechte, Baden-Baden 1985.
- AUER, ANDREAS. Les droits politiques dans les cantons suisses, Genf 1978.
- BADURA, PETER. Die verfassungsrechtliche Pflicht des gesetzgebenden Parlaments zur «Nachbesserung» von Gesetzen, in: Müller/Rhinow/Schmid/Wildhaber (Hrsg.), Staatsorganisation und Staatsfunktionen im Wandel, Festschrift für Kurt Eichenberger zum 60. Geburtstag, Basel/Frankfurt am Main 1982, S. 481 ff.
- BARBOZA, JULIO. Third report on international liability for injurious consequences arising out of acts not prohibited by international law, U.N. Doc. A/CN. 4/405 (16. 3. 1987).
- BECK, ULRICH. Risikogesellschaft, Auf dem Weg in eine andere Moderne, Frankfurt am Main 1988.
- BEER, MARKUS. Zivilschutz und Föderalismus, NZZ Nr. 9 vom 12. Januar 1990, S. 23.
- BENDER, BERND. Das Risiko technischer Anlagen als Rechtsproblem des Verwaltungsrechts, in: Hartwig Sylvius (Hrsg.)/im Auftrag des Batelle-Instituts (Frankfurt), Große technische Gefahrenpotentiale, Berlin/Heidelberg/New York 1983, S. 217ff.
- Bericht des Regierungsrates an den Landrat zur Katastrophe Schweizerhalle vom 1. November 1986, «Schweizerhalle», Liestal 1987 (zit. Bericht des Regierungsrates BL).
- BEYERLIN, ULRICH. Rechtsprobleme der lokalen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, Heidelberg 1988.
- BIERTER, WILLY. Risikogesellschaft, Über den schweren Weg, neue Sicherheiten und Gewißheiten zu erringen, Basel 1988.
- BISCHOF, PIRMIN. Amtshaftung an der Grenze zwischen öffentlichem Recht und Obligationenrecht, ZSR 1985 I, S. 67ff.
- BREUER, RÜDIGER. Direkte und indirekte Rezeption technischer Regeln durch die Rechtsordnung, Archiv des öffentlichen Rechts 1976, S. 52ff.
- BRINKMANN, HEINZ ULRICH. Public Interest Groups im politischen System der USA, Opladen 1984.
- BRÜHWILER, BRUNO. Risk Management – eine Aufgabe der Unternehmensführung, Bern und Stuttgart 1980.
- BRUNNER, ANDREAS. Technische Normen in Rechtsetzung und Rechtsanwendung, Diss. Basel 1989.
- BRUNNER, URSULA. Rechtsetzung durch Private, Private Organisationen als Verordnungsgeber, Diss. Zürich 1982.
- BÜCHLER-TSCHUDIN, VERENA. Demokratie und Kompromiß, Basel 1980.
- BÜHLER, RUEDI. Probleme der Risikobeurteilung von Energieversorgungssystemen, in: Expertengruppe Energieszenarien, Schriftenreihe Nr. 21, Risiken von Energieversorgungssystemen, Bern 1988, S. 333ff.
- BÜTIKOFER, HANS. Zivile Führung in außerordentlichen Lagen, Frauenfeld 1979.
- DIEZ, EMANUEL. Grenzbeziehungen des Kantons Basel-Stadt zum Ausland, in: Eichenberger/Jenny/Rhinow/Ruch/Schmid/Wildhaber (Hrsg.), Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt, Basel/Frankfurt am Main 1984, S. 317ff. (zit. Grenzbeziehungen).
- DERSELBE. Probleme des internationalen Nachbarrechts, in: Schweizerisches Jahrbuch für internationales Recht 1979, S. 9ff. (zit. Probleme).
- DREWS/WACKE/VOGEL/MARTENS. Gefahrenabwehr, 9., völlig neubearbeitete Auflage, Köln/Berlin/Bonn/München 1986.

- EBERSTEIN, HANS HERMANN. Einführung in die Grundsätze des sicherheitstechnischen Rechts, 1. Auflage, Heidelberg 1987.
- EICHENBERGER, KURT. Kommentar zur Verfassung des Kantons Aargau, Aarau 1986 (zit. Kommentar).
- DERSELBE. Die staatsleitenden Behörden des Bundes (Bundesversammlung und Bundesrat) im Entwurf für eine neue Bundesverfassung, in: DERSELBE, Der Staat der Gegenwart, Basel/Frankfurt a. M. 1980, S. 507 ff. (zit. Staatsleitende Behörden).
- Elsevier Science Publishers B.V. (Hrsg.). Encyclopedia of Public International Law, States-Responsibility of States-International Law and Municipal Law (10), North-Holland/Amsterdam/New York/Oxford/Tokyo 1987.
- ENGLER, HANS. Die Zivilschutzorganisation in der Schweiz, Diss. Bern 1970.
- ERCMANN, SEVINE (Hrsg.). Transatlantisches Kolloquium über nachbarschaftliche Beziehungen: Europäische und nordamerikanische Perspektiven, Zürich 1987.
- FALKE, ANDREAS. Regulation und Deregulation im Spannungsfeld des amerikanischen Regierungssystems, Zeitschrift für Parlamentsfragen 1989, S. 270 ff.
- FREI, DANIEL. Wird die Welt sicherer? Schweizer Monatshefte, 68. Jahr (1988) Heft 3, S. 214 ff.
- FREY, PETER/WALTER, WULF. Der Beitrag der Versicherung zur Bewältigung von Existenzrisiken der Gesellschaft, Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft 1988, S. 363 ff.
- FRITZSCHE, ANDREAS F. Wie sicher leben wir? Risikobeurteilung und -bewältigung in unserer Gesellschaft, Köln 1986.
- GIACOMETTI, ZACCARIA. Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Zürich 1941.
- GÖTZ, VOLKMAR. Innere Sicherheit, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatesrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. III., Heidelberg 1988, S. 1007 ff.
- GRALHER, MARTIN. Mitte-Mischung-Mäßigung, in: Peter Haungs (Hrsg.), Res Publica, Dolf Sternberger zum 70. Geburtstag, München 1977, S. 82 ff.
- GRAUER, DIETER. Die Verweisung im Bundesrecht, insb. auf technische Verbandsnormen, Diss. Basel, Zürich 1979.
- GRISEL, ETIENNE. Initiative et référendum populaire, Lausanne 1987.
- GROSSMANN, MARCEL. Das Problem der Großrisiken, Schweizerische Versicherungs-Zeitschrift, Jg. 37 (1969/1970), S. 321 ff.
- GYGI, FRITZ. Verwaltungsrecht, Eine Einführung, Bern 1986.
- HALLER, MATTHIAS. Risiko-Management, in: Jacob, H. (Hrsg.), Schriften zur Unternehmensführung, Band 33, Wiesbaden, S. 7 ff. (zit. Risikomanagement).
- DERSELBE. Der «Risikodialog» als Chance, NZZ Nr. 25 vom 31. Januar 1990, S. 65 (zit. Risikodialog).
- HEILMANN, KLAUS. Technischer Fortschritt und Risiko, Pharmazeutische Industrie, 47 Nr. 7 (1985), S. 727 ff.
- HERMES, GEORG. Das Grundrecht auf Schutz von Leben und Gesundheit, Heidelberg 1987.
- HIS, EDUARD. Geschichte des neuern schweizerischen Staatsrechts, Bd. 1–3, Basel 1920, 1929 und 1938.
- HOLZHEU, FRANZ. Die Bewältigung von Unsicherheit als ökonomisches Grundproblem, in: Bayerische Rückversicherung Aktiengesellschaft (Hrsg.), Gesellschaft und Unsicherheit, Karlsruhe 1987, S. 11 ff.
- HOYOS, CARL GRAF. Einstellung zu und Akzeptanz von unsicheren Situationen: Die Sicht der Psychologie, in: Bayerische Rückversicherung Aktiengesellschaft (Hrsg.), Gesellschaft und Unsicherheit, Karlsruhe 1987, S. 49 ff.
- HUG, PETER. Mit dem Zivilschutz zur Notstandsgesellschaft, Von der Zivilschutz-Konzeption 1971 zum Jahr 2000, in: Schutzraum Schweiz, Mit dem Zivilschutz zur Notstandsgesellschaft, Bern 1988, S. 111 ff.
- IMBODEN, MAX/RHINOW, RENÉ A. Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, 2 Bände, 5. Auflage, Basel/Stuttgart 1976.
- ISENSEE, JOSEF. Das Grundrecht auf Sicherheit, Berlin/New York 1983.
- JÄGER, WIELAND. Katastrophe und Gesellschaft, Grundlegungen und Kritik von Modellen der Katastrophensoziologie, Darmstadt 1977.
- JAISLI, URS SAMUEL. Katastrophenschutz nach «Schweizerhalle», Diss. Basel 1989.

- JOST, ANDREAS. Die neueste Entwicklung des Polizeibegriffs im schweizerischen Recht, Diss. Bern 1976.
- JUNGO, PIERRE-ANDRÉ. Die Umweltverträglichkeitsprüfung als neues Institut des Verwaltungsrechts, Diss. Freiburg 1987.
- KARTEN, WALTER. Existenzrisiken der Gesellschaft – Herausforderung für die Assekuranz, Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft 1988, S. 343 ff.
- KAUFMANN, FRANZ-XAVER. Sicherheit als soziologisches und sozialpolitisches Problem, 2., umgearbeitete Auflage, Stuttgart 1973.
- KERR, HENRY H. Parlament et société en Suisse, St.-Saphorin 1981.
- KIMMINICH, OTTO. Umweltschutz, Prüfstein der Rechtsstaatlichkeit, Linz 1987.
- KIRCHHOF, FERDINAND. Private Rechtsetzung, Berlin 1987.
- KLEIN, ECKHART. Grundrechtliche Schutzpflicht des Staats, Neue Juristische Wochenschrift 1989, S. 1633 ff.
- KLEY, ROLAND. Verfahren und Inhalte kantonaler Parlamentsreformen im Vergleich, in: Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft 1978, S. 33 ff.
- KLOEPFER, MICHAEL. Umweltrisiken und Haftungsregeln – Rechtspolitische Aspekte, Zeitschrift für Umwelt und Umweltrecht 3/88, S. 243 ff.
- KLOEPFER, MICHAEL/KOHLER, CHRISTIAN. Kernkraftwerk und Staatsgrenze, Berlin 1981.
- KNAPP, BLAISE. Grundlagen des Verwaltungsrechts, 2. Auflage, Basel/Frankfurt a. M. 1983.
- KNOEPFEL, PETER. Brüche statt Umbrüche? – Konsensverlust durch Geschichtsverlust, in: Knoepfel, Peter (Hrsg.)/im Auftrag der Schweizerischen Arbeitsgemeinschaft für Umweltforschung (SAGUF), Risiko und Risikomanagement, Basel 1988, S. 123 ff.
- Kommentar zum Umweltschutzgesetz, Kölz, Alfred/Müller, Hans-Ulrich (Hrsg.), Zürich 1989 (zit. Kommentar zum USG).
- Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, Aubert/Eichenberger/Müller/Rhinow/Schindler (Hrsg.), Basel/Zürich/Bern 1987 (zit. Kommentar BV).
- KRENGER, HANS. Zur Störfallverordnung: Erwartungen und Realitäten, NZZ Nr. 274 vom 24. November 1989, S. 23.
- KULL, CLAUDIO. Das kantonale Notrecht und seine Stellung im schweizerischen Rechtssystem, Zürich 1980.
- LENDI, MARTIN. Staatsführung in außerordentlichen Lagen, in: Haller/Kölz/Müller/Thürrer (Hrsg.), Im Dienst an der Gemeinschaft, Festschrift für Dietrich Schindler zum 65. Geburtstag, Basel/Frankfurt am Main 1989, S. 733 ff.
- LORETAN, THEO. Die Umweltverträglichkeitsprüfung – Ihre Ausgestaltung im Bundesgesetz über den Umweltschutz, mit Hinweisen auf das amerikanische und deutsche Recht, in: Zürcher Studien zum öffentlichen Recht, Bd. 64, Zürich 1986.
- LUHMANN, NIKLAS. Rechtssoziologie, 3. Auflage, Opladen 1987.
- MAGIERA, SIEGFRIED. Parlament und Staatsleitung in der Verfassungsordnung des Grundgesetzes, Berlin 1980.
- MAJER, DIEMUT. Objektive Rechtskontrolle im Umweltschutz, ZSR 1987 I, S. 310 ff.
- MARBURGER, PETER. Die Regeln der Technik im Recht, Berlin 1979 (zit. Regeln der Technik).
- DERSELBE. Die gleitende Verweisung aus der Sicht der Wissenschaft, in: DIN-Normungskunde Band 17: Verweisung auf technische Normen in Rechtsvorschriften, Berlin/Köln 1982, S. 27–39 (zit. Verweisung).
- DERSELBE. Technische Normen im Recht der technischen Sicherheit, in: DIN-Mitteilungen 64, 1985, Heft 10 (zit. Technische Normen).
- MATTER, FELIX. Die Verbandsbeschwerde im schweizerischen Umweltrecht, ZSR 1981 I, S. 445 ff.
- MAURER, ALFRED. Grundriß des Bundessozialversicherungsrechts, Zürich 1974 (zit. Grundriß).
- DERSELBE. Schweizerisches Sozialversicherungsrecht, Bd. I, Bern 1981 (zit. Sozialversicherungsrecht).
- MONNIER, JEAN. Les principes et les règles constitutionnels de la politique étrangère suisse, in: Schweizerischer Juristenverein, Referate und Mitteilungen, Heft 2 1986, S. 107 ff.
- MÜLLER, GEORG. Inhalt und Formen der Rechtsetzung als Problem der demokratischen Kompetenzordnung, Basel 1979.
- MURSWIEK, DIETRICH. Die staatliche Verantwortung für die Risiken der Technik, Berlin 1986.

- OFTINGER, KARL/STARK, EMIL. Schweizerisches Haftpflichtrecht, Besonderer Teil, Band II/1, Zürich 1987.
- OPPERMANN, THOMAS. «Gute Nachbarschaft» im internationalen und europäischen Umweltschutzrecht, in: Wilhelm G. Grewe u. a. (Hrsg.), Europäische Gerichtsbarkeit und nationale Verfassungsgerichtsbarkeit, Festschrift zum 70. Geburtstag von Hans Kutschera, Baden-Baden 1981, S. 309 ff.
- OSSENBUHL, FRITZ. Gesetz und Recht, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. III, Heidelberg 1988, S. 295 ff.
- OTTMANN, HENNING. Politik im Zeitalter des Risikos, Antrittsvorlesung vom 17. Mai 1989 an der Universität Basel (schriftliches, noch nicht veröffentlichtes Manuskript).
- PEDRONI, GABRIELLA/ZWEIFEL, PETER. Chance und Risiko, Studien zur Gesundheitsökonomie 11, Pharma Information 1988.
- PIETZCKER, JOST. Mitverantwortung des Staates, Verantwortung der Bürger, (Deutsche) Juristenzeitung 1987, S. 209 ff.
- RASSOW, JÜRGEN. Risiken der Kernenergie, Weinheim/Basel/Cambridge/New York 1988.
- RAUSCH, HEINZ (Hrsg.). Zur Theorie und Geschichte der Repräsentation und Repräsentativverfassung, Darmstadt 1968 (zit. Heinz Rausch).
- RAUSCH, HERIBERT. Schweizerisches Atomenergierecht, Zürich 1980 (zit. Rausch).
- RAUSCHNING, DIETRICH. Legal problems of continuous and instantaneous long-distance air pollution, International Law Association – Seoul Conference 1986, Interim Report of the International Committee on legal aspects of long-distance air pollution.
- REBER, HANS. Alarm bei Chemiestörfällen, NZZ Nr. 30 vom 6. Februar 1990, S. 21.
- REHBINDER, ECKARD. Bundesrepublik Deutschland und ihre Nachbarn, in: Ercmann, Sevine (Hrsg.), Transatlantisches Kolloquium über nachbarschaftliche Beziehungen: Europäische und nordamerikanische Perspektiven, Zürich 1987, S. 137 ff.
- REST, ALFRED. Die Chemie-Unfälle und die Rheinverseuchung – Haftungsrechtliche Aspekte auf internationaler und nationaler Ebene, Versicherungsrecht (VersR) 1987, Heft 1 (A), S. 6 ff.
- RHINOW, RENÉ A. Grundprobleme der schweizerischen Demokratie, Referat zum Schweizerischen Juristentag 1984, ZSR 1984 II, S. 111 ff. (zit. Grundprobleme).
- DERSELBE. Ist das Verfahren zur Bewilligung des Kernkraftwerkes Kaiseraugst formell rechtmäßig abgewickelt worden?, BJM 1976, S. 73 ff. (zit. Verfahren).
- DERSELBE. Volksrechte, in: Eichenberger/Jenny/Rhinow/Ruch/Schmid/Wildhaber (Hrsg.), Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt, Basel/Frankfurt am Main 1984, S. 89 ff. (zit. Volksrechte).
- RIVA, ENRICO. Die Beschwerdebefugnis der Natur- und Heimatschutzvereinigungen im schweizerischen Recht, Diss. Bern 1980.
- ROBBERS, GERHARD. Sicherheit als Menschenrecht, Baden-Baden 1987.
- SALADIN, PETER. Bund und Kantone, Referat zum schweizerischen Juristentag 1984, ZSR 1984 II, S. 431 ff.
- SAXER, ULRICH. Medien, in: Klöti, Ulrich (Hrsg.), Handbuch Politisches System der Schweiz, Band 2, Bern 1984, S. 189 ff.
- SCHELBERT, BEAT. Die rechtliche Bewältigung außerordentlicher Lagen im Bund, Grünsch 1988.
- SCHENKE, WOLF-RÜDIGER. Die verfassungsrechtliche Problematik dynamischer Verweisungen, Neue Juristische Wochenschrift 1980, S. 743 ff.
- SCHEUNER, ULRICH. Konsens und Pluralismus als verfassungsrechtliches Problem, in: DERS., Staatstheorie und Staatsrecht, Gesammelte Schriften, hrsg. von Joseph Listl und Wolfgang Rüfner, Berlin 1978, S. 135 ff. (zit. Konsens und Pluralismus).
- DERSELBE. Der Mehrheitsentscheid im Rahmen der demokratischen Grundordnung, in: Ulrich Häfelin u. a. (Hrsg.), Menschenrechte, Föderalismus, Demokratie, Festschrift zum 70. Geburtstag von Werner Kägi, Zürich 1979, S. 301 ff. (zit. Mehrheitsentscheid).
- SCHMID, GERHARD. Staatsaufsicht, Kartelle, Obligatorien und Pools im Bereich der Privatversicherung, in: Juristische Fakultät der Universität Basel (Hrsg.), Festgabe zum Schweizerischen Juristentag 1985, S. 332 f. (zit. Staatsaufsicht).
- DERSELBE. Selbstverantwortung und behördliche Kontrolle im Umweltrecht, in: Haller/Kölz/Müller/Thürer (Hrsg.), Festschrift für Ulrich Häfelin, Zürich 1989, S. 557 ff. (zit. Selbstverantwortung).

- DERSELBE. Die Bedeutung gliedstaatlichen Verfassungsrechts in der Gegenwart, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (VVDSRL), Sonderdruck Nr. 46 (zit. Gliedstaatliches Verfassungsrecht).
- DERSELBE. Parlament und Regierung, in: Eichenberger/Jenny/Rhinow/Ruch/Schmid/Wildhaber (Hrsg.), Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt, Basel/Frankfurt am Main 1984, S. 181 ff. (zit. Parlament und Regierung).
- DERSELBE. Grundsätzliche Fragen des Katastrophenschutzes aus rechtlicher Sicht, in: Umweltrecht in der Praxis 1990, S. 1 ff. (zit. Katastrophenschutz).
- DERSELBE. Rechtlicher Kontext – Funktionen des Rechts im politischen System der Schweiz, in: Alois Riklin (Hrsg.), Handbuch Politisches System der Schweiz, Bd. 1, Bern 1983, S. 213 ff. (zit. Kontext).
- DERSELBE. Grenzüberschreitende Verfahrensbeteiligung im Umweltschutzrecht, in: Aubert, J.-F./Bois, Philippe (Hrsg.), Mélanges André Grisel, Neuchâtel 1983, S. 767 ff. (zit. Verfahrensbeteiligung).
- SCHMIDT-ASSMANN, EBERHARD. Verwaltungsverfahren, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. III, Heidelberg 1988, S. 642 f.
- SCHÜLIN, MARKUS. Katastrophenschutz, Grundsätzliche Erwägungen aus rechtlicher Sicht, Diss. Basel (Manuskript).
- SCHÜRMANN, LEO. Wirtschaftsverwaltungsrecht, 2. Auflage, Bern 1983.
- SINN, HANS-WERNER. Gedanken zur volkswirtschaftlichen Bedeutung des Versicherungswesens, Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft 1988, S. 1 ff.
- STADLIN, BERNHARD. Die rechtlichen Probleme des Einsatzes der Schweizer Armee und des Zivilschutzes zur Katastrophenhilfe im Inland, Diss. Basel, Zug 1982.
- STARK, EMIL. Gedanken zur Haftpflicht für staatliche Verrichtungen, SJZ 1990, Nr. 1, S. 1 ff.
- STETTNER, RUPPERT. Verfassungsbindungen des experimentierenden Gesetzgebers, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 1989, S. 806 ff.
- ÜBERSAX, PETER. Betroffenheit als Anknüpfung für Partizipation – Herleitung eines Modells der Betroffenheitsbeteiligung mit besonderer Behandlung des Aspekts örtlicher Betroffenheit, Diss. Basel 1990.
- WALBRODT, RICHARD. Grundlagen der Planungsprozesse im Katastrophenschutz der Bundesrepublik Deutschland, Diss. Bonn 1979.
- WEBER, PHILIPP. Krisenmanagement, Organisation, Ablauf und Hilfsmittel der Führung in Krisenlagen, Diss. Bern 1980.
- VON WERRA, RAPHAEL. Fragen zum Ablauf von Wasserrechtskonzessionen mit Heimfall unter besonderer Berücksichtigung der Verhältnisse im Kanton Wallis, ZBl 81 (1980), S. 2 ff.
- WILDHABER, LUZIUS. Der Basler Chemieunfall und das Völkerrecht, NZZ Nr. 294 vom 18. 12. 1986 (zit. Chemieunfall).
- DERSELBE. Kernkraftanlagen an der Grenze und ihre grenzüberschreitenden Wirkungen, Generalbericht, in: Ercmann, Sevine (Hrsg.), Transatlantisches Kolloquium über nachbarschaftliche Beziehungen: Europäische und nordamerikanische Perspektiven, Zürich 1987, S. 213 ff. (zit. Kernkraftanlagen).
- DERSELBE. Die Ödestillerieseanlage Sennwald und das Völkerrecht der grenzüberschreitenden Luftverschmutzung, in: Schweizerisches Jahrbuch für internationales Recht 1975, S. 97 ff. (zit. Sennwald).
- WITTWER, HANS. Katastrophenhilfe im Frieden, in: Nussbaumer, Stephan (Hrsg.), Katastrophe – Was tun? Ein Handbuch zur Katastrophenbewältigung, Lugano 1983, S. 19 ff.
- WOEHLING, JEAN MARIE. Frankreich und seine Nachbarn, in: Ercmann, Sevine (Hrsg.), Transatlantisches Kolloquium über nachbarschaftliche Beziehungen: Europäische und nordamerikanische Beziehungen, Zürich 1987, S. 155 ff.
- WOLF, RAINER. Zur Antiquiertheit des Rechts in der Risikogesellschaft, in: Leviathan 1987, S. 357 ff.
- WÜRTENBERGER, THOMAS. Zeitgeist und Recht, Tübingen 1987.
- ZIPPELIUS, REINHOLD. Gesellschaft und Recht, München 1980, S. 89 ff.
- ZWYGART, ULRICH. Die Gesamtverteidigungskonzeption unter besonderer Berücksichtigung der strategischen Fälle, Diessenhofen 1983.

Erlassverzeichnis

I. Bundeserlasse

Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, SR 101 (zit. BV).

BG vom 14. März 1958 über die Verantwortlichkeit des Bundes sowie seiner Behördenmitglieder und Beamten (Verantwortlichkeitsgesetz), SR 170.32 (zit. VG).

BG vom 30. März 1911 betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht), SR 220 (zit. OR).

BG vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz, SR 451 (zit. NHG).

BG vom 23. März 1962 über den Zivilschutz (Zivilschutzgesetz), SR 520.1 (zit. ZSG).

BG vom 4. Oktober 1963 über die baulichen Maßnahmen im Zivilschutz (Schutzbautengesetz), SR 520.2 (zit. BMG).

Verordnung vom 27. November 1978 über die baulichen Maßnahmen im Zivilschutz (Schutzbautenverordnung, BMV), SR 520.21.

BG vom 8. Oktober 1982 über die wirtschaftliche Landesversorgung (Landesversorgungsgesetz, LVG), SR 531.

BG vom 22. Juni 1877 über die Wasserbaupolizei, SR 721.10 (zit. BG Wasserbaupolizei).

Vollziehungsverordnung vom 9. Juli 1957 zu Art. 3^{bis} (Talsperrenverordnung), SR 721.102 (zit. TalsperrenVO).

BG vom 22. Dezember 1916 über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte, SR 721.80 (zit. EWRG).

BG vom 23. Dezember 1959 über die friedliche Verwendung der Atomenergie und den Strahlenschutz (Atomgesetz, AtG), SR 732.0.

Bundesbeschuß vom 6. Oktober 1978 zum Atomgesetz, SR 732.01 (Atombeschluß, zit. AtB).

Verordnung vom 14. März 1983 über die Eidgenössische Kommission für die Sicherheit von Kernanlagen, SR 732.21 (zit. VO Kommission Sicherheit).

Verordnung vom 14. März 1983 betreffend die Aufsicht über Kernanlagen, SR 732.22 (zit. VO Aufsicht).

Verordnung vom 15. April 1987 über die Einsatzorganisation bei erhöhter Radioaktivität (VEOR), SR 732.32.

Verordnung vom 28. November 1983 über den Notfallschutz in der Umgebung von Kernanlagen (Notfallschutzverordnung), SR 732.33 (zit. NotfallschutzVO).

Verordnung vom 31. Oktober 1984 über die Nationale Alarmzentrale, SR 732.34 (zit. VO Alarmzentrale).

Kernenergiehaftpflichtgesetz vom 18. März 1983 (KHG), SR 732.44.

- Kernenergiehaftpflichtverordnung vom 5. Dezember 1983 (KHV), SR 732.441.
- BG vom 21. Dezember 1948 über die Luftfahrt (Luftfahrtgesetz/LFG), SR 748.0.
- Verordnung vom 14. November 1973 über die Luftfahrt (Luftfahrtverordnung/LFV), SR 748.01.
- Verordnung des EVED vom 8. Juli 1985 über die Luftfahrzeug-Unterhaltsbetriebe und das Unterhaltpersonal (VLU), SR 748.127.2.
- Verfügung des EVED vom 1. Dezember 1970 über den Bau, die Einrichtung und den Unterhalt der Flugplätze, SR 748.131.21 (zit. Verfügung Flugplätze).
- Verordnung des EVED vom 8. Juli 1985 über die Zulassung und den Unterhalt von Luftfahrzeugen (VZU), SR 748.215.1.
- BG vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz, USG), SR 814.01.
- Verordnung vom 19. Oktober 1988 über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPV), SR 814.011.
- Verordnung vom 9. Juni 1986 über umweltgefährdende Stoffe (Stoffverordnung, StoV), SR 814.013.
- Verordnung über den Schutz vor Störfällen (Störfallverordnung, SFV), Entwurf vom April 1989 (zit. SFV-E).

II. Kantonale Erlasse

- Gesetz vom 18. Januar 1983 über Katastrophenhilfe und zivile Verteidigung des Kantons Aargau.
- Gesetz vom 17. Juni 1987 über den zivilen Schutz der Bevölkerung und der Kulturgüter des Kantons Basel-Landschaft, SGS 731.
- Regierungsratsverordnung vom 29. März 1977 über die Gesamtverteidigung und die Katastrophenhilfe des Kantons Basel-Landschaft, SGS 751.11.
- Gesetz vom 11. September 1985 über die Katastrophenhilfe und Gesamtverteidigung im Kanton Bern (GKG), BSG 521.1.
- Verordnung vom 17. Dezember 1986 über die Katastrophenhilfe und Gesamtverteidigung im Kanton Bern (VKG), BSG 521.10.
- Gesetz vom 7. Mai 1972 über vorsorgliche Maßnahmen bei Störungen der wirtschaftlichen Landesversorgung, bei Katastrophen und kriegerischen Ereignissen (Notrechtsgesetz) des Kantons Glarus, GS V H/2.
- Verordnung vom 15. September 1975 über die Notorganisation im Kanton Glarus, GS V H/3.
- Gesetz vom 4. Juni 1989 über Katastrophenhilfe (KHG) des Kantons Graubünden.
- Gesetz vom 31. Oktober 1976 über Maßnahmen für den Krisen-, Katastrophen- und Kriegsfall (Notstandsgesetz) des Kantons Obwalden.
- Gesetz vom 5. März 1972 über Maßnahmen für den Fall von Katastrophen und kriegerischen Ereignissen (Katastrophengesetz) des Kantons Solothurn, GS 122.151.
- Verordnung vom 13. Dezember 1983 zum Katastrophengesetz vom 5. März 1972 des Kantons Solothurn, GS 122.152.

Abkürzungsverzeichnis

A.	Auflage
a. a. O.	am angegebenen Ort
Abs.	Absatz/Absätze
AG	Aargau
a. E.	am Ende
Anm.	Anmerkung
Art.	Artikel
AS	Sammlung der eidgenössischen Gesetze; Amtliche Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen, Bern 1848 ff.
BAnz.	Bundesanzeiger
BaZ	Basler Zeitung
BBl	Bundesblatt
Bd./Bde.	Band/Bände
BE	Bern
BGE	Amtliche Sammlungen der Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichtes
BJM	Basler Juristische Mitteilungen, Basel 1954 ff.
BL	Basel-Landschaft
BRD	Bundesrepublik Deutschland
bzw.	beziehungsweise
ders.	derselbe
d. h.	das heißt
Diss.	Dissertation
E./Erw.	Erwägung
etc.	et cetera
f./ff.	und folgende/r Seite(n) oder Artikel
FS	Festschrift
G	Gesetz
GL	Glarus
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GR	Graubünden
Hrsg.	Herausgeber
HSK	Hauptabteilung für die Sicherheit von Kernanlagen
IAEA	Internationale Atomenergie-Agentur
i. e. S.	im engeren Sinne
i. V. m.	in Verbindung mit
Jg.	Jahrgang
lit.	litera
m	Meter
m. a. W.	mit anderen Worten
Mio.	Million(en)
N.	Note(n)
Nr.	Nummer
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
OW	Obwalden

publ.	publiziert
Rdnr.	Randnummer
S.	Seite(n)
s.	siehe
SJZ	Schweizerische Juristen-Zeitung, Zürich 1904 ff.
SO	Solothurn
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts, Bern 1970, laufend nachgeführt
u. a.	unter anderem
u. s. f.	und so fort
usw.	und so weiter
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
USA	Vereinigte Staaten von Amerika
VO	Verordnung
vgl.	vergleiche
z. B.	zum Beispiel
ZBl	Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung
ZBJV	Zeitschrift des Bernischen Juristenvereins
Ziff.	Ziffer(n)
zit.	zitiert
ZSR	Zeitschrift für Schweizerisches Recht, Basel 1852 ff.; Neue Folge: Basel 1882 ff.
z. T.	zum Teil

