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)

Rubrik: Procès-verbal de la 124e assemblée annuelle de la société suisse des juristes

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: 07.01.2026

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

Procès-verbal de la 124e assemblée annuelle de la société suisse des juristes

du 5 au 7 octobre 1990 à Brunnen

Séance du samedi 6 octobre
au Seehotel Waldstätterhof à Brunnen

Président:
Maître LOUIS DALLÈVES, Professeur, Genève/Sion

I.

Eröffnungsrede des Präsidenten und Begrüßungsansprache – Discours d'ouverture du Président et allocution de bienvenue

Le Président ouvre la séance à 8.30 heures en prononçant les paroles suivantes:

Mesdames, Messieurs, chers collègues,

C'est avec plaisir que je vous souhaite à tous la bienvenue à Brunnen, pour le Congrès 1990 de la Société suisse des juristes.

Ich begrüße Sie im Namen des Vorstandes des Schweizerischen Juristenvereins und heiße Sie alle herzlich willkommen in Brunnen.

Grâce aux efforts du comité d'organisations de Schwytz et de son Président, Maître RICHARD SCHINDLER, j'espère que ce congrès sera intéressant et réussi.

Je salue particulièrement les invités qui nous font régulièrement l'honneur d'être des nôtres, M. ROLF RASCHEIN, Président du Tribunal

fédéral, M. RUDOLF RUEDI, Vice-président du Tribunal fédéral des assurances, et Maître JACQUES BERCHER, Président de la Fédération suisse des avocats.

J'ai encore le plaisir de saluer les personnes que le canton de Schwytz a déléguées pour nous accueillir: M. FRANZ MARTI, Landammann du canton de Schwytz, M. VITAL SCHWANDER, Président du Tribunal cantonal de Schwytz, M. WERNER BRUHIN, Président du Tribunal administratif de Schwytz et M. BERNHARD REUTENER, Président de la commune de Brunnen.

Enfin, vous devez savoir que la Société suisse des juristes pratique aussi la glasnost et la perestroïka. J'ai donc le plaisir et l'honneur de saluer particulièrement la présence parmi nous ce matin de trois juristes soviétiques, M. ANDREI A. TREBKOV, Président de l'Association des juristes de l'Union soviétique, M. RADIANI, Président de l'Association des juristes de Géorgie et M. ALEXIS USTUGOV, juriste et interprète.

L'Association des juristes de l'Union soviétique est une association privée, non-gouvernementale, qui a été créée en 1989. Selon ses statuts, «le but principal de l'Association des juristes de l'Union soviétique est d'unir les efforts des juristes soviétiques en vue de promouvoir l'édification d'un Etat fondé sur le droit; de protéger les intérêts de la société; de développer et réaliser les droits et libertés des citoyens de l'Union soviétique, de renforcer le règne de la légalité, de la loi et de l'ordre; de lutter contre la dispersion des juristes dans divers départements et de satisfaire leurs intérêts professionnels communs».

Il s'agit d'un grand et ambitieux programme pour une jeune association, à laquelle nous souhaitons beaucoup de succès. Je vous prie de réserver un bon accueil à nos hôtes soviétiques.

Je passe maintenant la parole à M. le Landammann FRANZ MARTI, qui nous apporte les salutations du canton de Schwytz.

FRANZ MARTI, Landammann des Kantons Schwyz:

La tenue, cette année, à Brunnen, du congrès des Juristes suisses est, pour le canton de Schwytz, un honneur. Au nom du conseil d'Etat, je vous souhaite à tous une cordiale bienvenue. J'espère que vous aurez du plaisir à être ici, chez nous, et je vous souhaite, pour votre session, le meilleur succès.

Meine Damen und Herren, ich heiße Sie im Namen des Regierungsrates des Kantons Schwyz in Brunnen ganz herzlich willkommen. Wir freuen uns, daß Sie – ein Jahr vor der 700-Jahr-Feier der Eidgenossenschaft – Brunnen für Ihren Jahreskongreß ausgewählt haben. Sie sind damit der Zeit voraus, nicht nur in der Wahl des Tagungsortes, sondern auch mit Ihren Beiträgen zur Entwicklung der schweizerischen Rechtsordnung. Wir danken Ihnen für Ihre wertvolle Tätigkeit und wünschen Ihnen eine anregende Tagung und einen angenehmen Aufenthalt im Kanton Schwyz. Danke schön.

M. le Professeur PAUL-HENRI STEINAUER, directeur des débats, prend la parole et ouvre la discussion sur le thème du congrès, «le droit face aux grands risques»:

En mettant à l'ordre du jour de ce congrès les questions juridiques posées par ce qu'il est convenu d'appeler les «grands risques» ou les «catastrophes», notre société souhaite apporter sa contribution à la très large réflexion que suscitent actuellement ces phénomènes, non seulement dans les milieux politiques ou parmi les scientifiques, mais aussi dans l'opinion publique en général. Certains de ces grands risques, tels ceux que font courir les tremblements de terre ou les inondations, ne peuvent en eux-mêmes pas être évités et l'on peut tout au plus se demander comment en réduire les effets et parer aux conséquences que leur réalisation peut avoir sur une société de plus en plus vulnérable. D'autres risques au contraire, tels que ceux qu'engendrent les barrages hydrauliques ou les centrales nucléaires pourraient en soi être écartés, avec naturellement de très importantes conséquences sur notre vie sociale.

Nos débats ne porteront cependant pas sur la question – éminemment politique – de l'opportunité de prendre tel ou tel grand risque qui en soi pourrait être évité, même si cette question figurera sans doute en arrière-plan de certaines de nos réflexions. Le comité a plutôt demandé aux rapporteurs d'analyser les divers instruments juridiques qui sont actuellement mis en œuvre pour maîtriser ces risques ou les conséquences de leur réalisation. Pour l'essentiel, il se pose à ce sujet trois questions:

1° Lorsque le risque pourrait en soi être évité (risque technologique), comment est régie la décision même de prendre le risque, et en particulier quelles sont les mesures préventives prises pour réduire le risque?

2° Quelles sont, pour tous les types de grands risques (naturels ou technologiques), les mesures prises pour parer aux conséquences catastrophiques que leur réalisation pourrait avoir sur la population?

3° Comment est régie l'indemnisation des victimes dans un tel cas, soit par le biais des règles sur la responsabilité civile, soit par d'autres mécanismes privés ou publics?

Le comité a en outre souhaité que les rapporteurs abordent ces questions pour tous les grands risques, naturels ou technologiques, de façon que la comparaison des divers instruments qui ont été forgés au cours des années suggère des réflexions *de lege ferenda* et conduise peut-être – qui sait? – à une amélioration de la règlementation existante.

Pour traiter ces différentes questions, le comité a fait appel à M. GERHARD SCHMID, chef du Service juridique de l'entreprise Sandoz et professeur à l'Université de Bâle, ainsi qu'à M. PIERRE TERCIER, professeur à l'Université de Fribourg. Ce faisant, il n'a bien évidemment pas pris lui-même de trop grands risques, car l'un et l'autre sont des spécialistes reconnus des domaines dans lesquels ils ont bien voulu

présenter un rapport. Je voudrais donc d'ores et déjà les remercier très vivement, au nom de notre société, d'avoir accepté cette tâche particulièrement lourde.

Une dernière remarque encore avant de passer la parole à M. SCHMID. Compte tenu de la grandeur du thème, et aussi de la personnalité des rapporteurs, le comité a décidé de déroger à la règle selon laquelle le rapporteur de langue allemande et le rapporteur francophone traitent chacun de l'ensemble de la matière. Nous sommes donc convenus avec les rapporteurs que M. SCHMID examinerait les questions générales ainsi que les aspects relevant principalement du droit public (le problème de la prévention et celui des mesures de protection en cas de catastrophe), alors que M. TERCIER se concentrerait, lui, sur le problème de l'indemnisation des victimes.

Cette ultime précision apportée, je peux maintenant donner la parole à M. le Professeur SCHMID pour son exposé introductif.

II.

Referate der Berichterstatter und Diskussion – Exposés des rapporteurs et discussion

1. Referate der Berichterstatter – Exposés des deux rapporteurs

M. le Professeur GERHARD SCHMID, Bâle, rapporteur de langue allemande:

Einführungsreferat über «Rechtsfragen bei Großrisiken»

Wenn man sich als für einen Schweizerischen Juristentag auserwählter Referent anschickt, über die vom Vorstand des Schweizerischen Juristenvereins gesetzte Thematik der Rechtsfragen bei Großrisiken nachzulesen, nachzudenken und am Ende vielleicht sogar nachzuschreiben, so stellt man mit der Zeit fest, daß sich die Fragen, mit denen man sich beschäftigt, gewissermaßen unter den eigenen Händen zu verändern beginnen. Neben und allenfalls sogar vor dem Problem, wie denn Rechtsfragen bei Großrisiken bewältigt werden oder in Zukunft bewältigt werden sollen, bedrängt den Referenten bald einmal das mindestens subjektiv gewichtig erscheinende Bemühen, in hinreichend gediegener Weise mit den sich immer deutlicher abzeichnenden Großrisiken bei Rechtsfragen umzugehen.

Diese Großrisiken bei Rechtsfragen lassen sich – wissenschaftlichen Gliederungssyndromen folgend – nach verschiedenen Kriterien ordnen. Sind die relevanten Fragen erkannt worden? Hat man das geltende Recht in all seinen Verästelungen zulänglich dargestellt? Inwiefern ist das weite Feld der Realien zu beackern? Was kann de lege ferenda mit Fug vorgebracht werden? Oder – in formeller Hinsicht:

Soll man sich – offenbar gegen alle Usanzen – an die zeitlichen und umfangmäßigen Vorgaben halten, wie sie der Schweizerische Juristenverein in seinem Reglement für die Juristentagsreferenten vom 1. November 1978 vorgesehen hat? Ist den Richtlinien des Verlages Helbing & Lichtenhahn zu trauen, wonach eine A4-Seite Manuskript eine Druckseite ergibt?

Für den Umgang mit den genannten und anderen Risiken gilt dann selbstverständlich, was im grundlegenden Werk der Risikologie, in Murphy's Law, als das gewissermaßen eherne Gesetz des Schiefgehens festgehalten und in Hunderten von Nebengesetzen näher ausgeführt und veranschaulicht wird: Nothing is as easy as it looks, everthing takes longer than you expect, and if anything can go wrong—it will, at the worst possible moment. In diesem Sinne bitte ich um Ihre gütige Nachsicht, sowohl für das gedruckte Referat, als auch für den nun drohenden Versuch, diese Ausführungen teils nachzuzeichnen, teils zu ergänzen.

Im einzelnen sehe ich vor, mich im heutigen Einführungsreferat nochmals einigen grundlegenden Fragenkomplexen zuerst des Risikosetzungsrechtes und dann des Katastrophenschutzrechtes zuzuwenden. Zum Abschluß seien schließlich noch einige Hinweise zum Rechtsetzungsbedarf hinsichtlich der Rechtsfragen bei Großrisiken vorgetragen.

Begonnen wird so mit Bemerkungen zum Recht der Risikosetzung, und dabei sei vorweg in Erinnerung gerufen, daß mit diesem Konstrukt eines Risikosetzungsrechtes insofern eine gewisse Einengung der Perspektive verbunden ist, als zunächst davon ausgegangen wird, daß eine Reihe von industriell-technischen Risiken von Menschen in einem geregelten Verfahren zwischen Betreibern, Behörden und Drittbetrofffenen gesetzt werden. Daneben bestehen Großrisiken wie namentlich Krieg oder Naturkatastrophen, bei denen die Kausalkette mit Gewißheit oder wenigstens möglicherweise ebenfalls durch menschliche Handlungen oder Unterlassungen bestimmt worden ist. Es fehlt dort jedoch an einem rechtlich hinreichend klar gesteuerten, auf bestimmte, genügend identifizierbare Projekte, Anlagen oder Stoffe bezogenen Risikosetzungsverfahren. Aus diesem Grund sind solche Großrisiken hier nicht mitbedacht worden. Umgekehrt setzt dann aber das Katastrophenschutzrecht am Begriff der Katastrophe an und erweist sich insoweit als nicht ursachen-, sondern als folgenbezogen.

Innerhalb des Bereiches des Risikosetzungsrechtes seien vier unterschiedliche Elemente in Erinnerung gerufen und erörtert, nämlich die hochgradige technische Prägung des Risikosetzungsrechtes, dessen starke Ausrichtung auf Verfahrensordnungen, das Verhältnis von Selbstverantwortung des Betreibers und behördlicher Kontrolle sowie zuletzt die gewissermaßen übergreifenden Ziele einer sinnvollen Risikobalancierung und einer ausreichenden Risikolegitimation.

Um zum ersten der genannten Fragenkomplexe überzugehen: Problematisch und unvermeidlich zugleich ist vorweg einmal die augen-

scheinliche technische Dominanz insbesondere im herkömmlichen Risikosetzungsrecht. Diese versetzt Rechtsetzer und Rechtsanwender in eine gleichermaßen unkonfortable Lage. Der Rechtsetzer wird sich zu einem guten oder vielleicht eben eher unguten Teil auf Generalklauseln und unbestimmte Gesetzesbegriffe abstützen müssen, es verbleibt ihm praktisch oft kaum eine andere Wahl, als die wichtigsten Formen der Rechtsetzung, namentlich das Gesetz und mitunter auch die Verordnung, mit vertonungs- statt vollzugsfähigen Bestimmungen auszustatten und dadurch deren Normativität zu gefährden. Die wirklich maßgebenden Vorschriften finden sich dann in technischen Normierungswerken verschiedenster Provenienz, mit einiger Regelmäßigkeit von internationalem Zuschnitt.

Der Rechtsanwender sodann sieht sich typischerweise dem Streit technischer Experten ausgeliefert, einer Auseinandersetzung nicht ohne manche Erscheinungsformen eines Glaubensstreites, welchem die an sich höchst begreifliche Verabschiedung der einfachen binären Kodierung «sicher – unsicher» zusätzliche Nahrung liefert. Der Rückgriff auf den gesunden Menschenverstand des Rechtsanwenders, auf das erprobte generalistische Beurteilungsvermögen des Juristen bleibt angesichts dessen «Nichterfahrung aus zweiter Hand» prekär und unverzichtbar zugleich. Die Arglist der Zeit ist nachgewiesen und muß gleichwohl ertragen werden.

Solches Ertragen der Unschärfen der normativen Vorgaben durch die einzelnen Rechtsanwender wird durch das sich zunehmend breitmachende verfahrensmäßige Raffinement bis zu einem gewissen Grade erleichtert – denn der Aufbau nur noch schlecht entwirrbarer und schwer zu meisternder Verfahrenskomplexität vermag sowohl für die verfahrensleitenden Behörden wie für andere Beteiligte auch eine zusätzliche Pein besonderer Art darzustellen.

Immerhin kann damit für den geplagten Rechtsanwender im günstigsten Falle eine anlagenspezifische Konkretisierung des technischen Sicherheitsrechtes auf dem Wege eines iterativen und dialogorientierten Verfahrens zwischen potentiellem Betreiber, befaßten Behörden und berührten Dritten bis hin zu einer weiteren Öffentlichkeit erreicht werden. Soweit dadurch einvernehmliche Lösungen oder wenigstens Teilkonsense zu erzielen sind, kann sich dann eine willkommene Entlastung der mit der Angelegenheit befaßten Bewilligungsbehörden oder Rechtsmittelinstanzen einstellen.

Für die potentiellen Betreiber stellen sich die etwa im Atomenergie- und Umweltrecht in den letzten Jahren neu gestalteten oder neu eingerichteten Verfahren dann so dar, daß sie meistens eine unterlagenintensive Darlegungs-, Begründungs- und Argumentationslast trifft. Darüber hinaus entstehen zudem offensichtlich mehr oder weniger deutliche Zwänge zur breiten Abstützung eines Vorhabens, zur Erzielung eines gewissen Konsenses mindestens mit einem Teil der auftretenden Opponenten. Mitunter führt das beim potentiellen Betreiber begreiflicherweise zum Unwillen erzeugenden Eindruck, der Gesetzge-

ber habe eher eigentliche Bewilligungsverhinderungsverfahren als angemessene Bewilligungsverfahren geschaffen. Ich glaube aber ebenso, daß mindestens in der Setzung von Großrisiken solche prozeduralen Erschwernisse sowohl für die Konkretisierung des technischen Sicherheitsrechtes als auch für die noch zu erörternden Bemühungen der Risikobalancierung grundsätzlich angezeigt sind, selbst wenn einzelne Aspekte solcher Verfahrensausgestaltungen natürlich umstritten bleiben werden.

Unausweichliche Komplexität – um zu einer nächsten Thematik überzugehen – kennzeichnet ferner das durch das Risikosetzungsrecht eingerichtete Verhältnis von Selbstverantwortung des Betreibers und behördlicher Kontrolle. Die Miteinbeziehung von Selbstverantwortung ist Ausdruck der Tatsache, daß Normbefolgung in einer freiheitlichen Ordnung nicht nur auf staatlichem Zwang beruhen kann, sondern ebenso sehr auf freiwilligem Gehorsam der Rechtsunterworfenen. Miteinbeziehung von Selbstverantwortung ist zudem in vielen Fällen angesichts des Sachkundevorsprunges des Betreibers in unserer hochgradig arbeitsteiligen Industriegesellschaft unabdingbar.

Dessen ungeachtet ist allerdings Kontrolle ebenfalls von größter Wichtigkeit, und zwar sowohl die präventive Kontrolle in den Genehmigungsverfahren als auch die repressive Kontrolle der Einhaltung von Vorschriften, da freiwillige Befolgung nicht durchgängig die Regel ist und da das Fehlen von Kontrolle freiwillige Befolgung zu gefährden vermag. Insofern unterscheidet sich das Recht als «garantiertes Recht» eben von anderen sozialen Normen durch das Stellen der Alternative «Erfüllung oder Reaktion», welche diesen Normen eine erhöhte Durchsetzungschance verleiht.

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 Abwägen von Risiken und Chancen, von Vor- und Nachteilen, die Risikobalancierung kann als die letztlich entscheidende Grundfrage des zeitgenössischen Risikosetzungsrechtes bezeichnet werden. Die teilweise Verabschiedung der klassischen polizeirechtlichen Scheidung zwischen «sicher» und «unsicher» und – als Folge davon – zwischen «erlaubt» und «nicht erlaubt» führt dazu, daß in inhaltlich und verfahrensmäßig gleichermaßen komplexen Verfahren der Abwägung und Konsensfindung Grauzonen ausgeleuchtet, Birnen und Äpfel miteinander verglichen, wägbare und unwägbare Dinge austariert werden müssen. Entsprechend hat denn auch NIKLAS LUHMANN in

seiner Arbeit über «Ökologische Kommunikation» mit Recht festgehalten, daß die Willkürkomponente bei umweltbezogenen Rechtsentscheidungen deutlich zugenommen hat.

Dabei kann Handeln und Unterlassen gleichermaßen riskant und gleichermaßen chancenreich sein, bleibt der richtige Umgang mit Risiken stets aufgegeben, weil die Option eines Lebens ohne Risiken nicht zu unserer Disposition steht. Leben bleibt, wie ERICH KÄSTNER einmal bemerkt hat, immer lebensgefährlich. Ohne die skizzierte aufwendige Risikobalancierung wird jedoch das erforderliche Maß an Risikolegitimation nicht zu leisten sein. Das erfordert – so FRANZ BÖCKLE in einer klugen Studie über «Weltanschauung und Gefahrenbegegnung» – ein erkleckliches Maß an argumentativer Geduld. Die Frage, welche Risiken und welches Ausmaß an Risiken eine Gesellschaft zu tragen bereit ist, um welche Chancen und welches Ausmaß an Chancen zu gewinnen, bleibt letzten Endes eine Frage der höchstpersönlichen Wertungen jedes einzelnen. Unvermeidbar ist in diesem Zusammenhang allerdings die Problematik, daß Risiken für andere mitgesetzt, Chancen für andere mitverhindert werden.

Überaus hohe Anforderungen werden bei solcher Risikobalancierung an unsere Kommunikationsfähigkeiten gesetzt. Wünschbar wäre ja hier wie anderswo auch, daß ein vorausgehender Dialog, hier ein Risikodialog, dem einzelnen angemessene Möglichkeiten einer sinnvollen Wertung und Entscheidung eröffnet. Wie schwierig das ist, sei mit einem Zitat aus HANS-CHRISTIAN RÖGLINS Beitrag «Der chaotische Weg zur Vernunft – Risiko und Kommunikation in der Industriegesellschaft» beschrieben. Dort wird unter der Überschrift «Kognitiver Streß durch Überinformation» folgendes ausgeführt:

«Der Bürger erhielt mehr Informationen, als er sinnvoll in sein Leben einzuordnen vermochte. Daß jedoch Überinformation Streß erzeugt, ist bekannt; und in einem Akt geistiger Gesunderhaltung hat sich dann der Bürger auf seine bewährten Vorurteile zurückgezogen. Jetzt bildet er seine Meinung nicht mehr aufgrund einer Information, sondern seine Meinung, die er schon hat, entscheidet darüber, was als Information zu werten ist: Nur das ist Information, was seine Meinung bestätigt.»

Mit dieser etwas drastischen Schilderung des Verhaltens bei Überinformation möchte ich den riskanten Teil meines einführenden Referates abschließen und damit zu dessen katastrophalem Teil übergehen. Hier sollen vier Punkte innerhalb des Katastrophenschutzrechtes nochmals hervorgehoben werden, nämlich die Bemühungen um eine rechtsstaatlich möglichst zuträgliche Behandlung der sich stellenden Probleme, hierauf das Spannungsfeld zwischen Bundeskompetenzen und kantonalen Kompetenzen auf diesem Gebiet, dann die Problematik der Kriegsfall- und Militärlastigkeit unserer Katastrophenschutzorganisationen und schließlich Fragen der Folgenbewältigung.

Vorerst also erlaube ich mir, zur möglichst rechtsstaatschonenden Ausgestaltung des Katastrophenschutzrechtes einige zugestandener-

maßen leicht pastorale und entsprechend ernst gemeinte Bemerkungen vorzutragen: Mit der rechtsstaatlich möglichst sauberen Lösung des formellen und materiellen Rechtes der außerordentlichen Lage läßt sich politisch kaum ein Lorbeerkranz gewinnen, schon gar nicht in einem konfliktträchtiger gewordenen politischen Umfeld und mitten in der Vergangenheits- und Gegenwartsbewältigung von Fehlleistungen auf dem Gebiet des Staatsschutzes.

Die Versuchung, möglichst wenig zu regeln und sich dann auf die rechtsetzende Intuition in der Krisenlage, auf die normierende Aktivität namentlich der Regierung zu verlassen, mag deshalb übermächtig erscheinen. Trotzdem ist MARTIN LENDI in seinem eindringlichen Beitrag in der Festschrift für Dietrich Schindler beizustimmen, wenn er sich dafür ausspricht, unter angemessenen Kautelen außerordentliche Organe für außerordentliche Lagen vorzusehen, damit der eigentliche Staatsnotstand – in welchem kein verfassungsrechtlich vorgesehenes Organ mehr zu handeln vermag – möglichst weit hinausgeschoben werden kann. Beim materiellen Recht der außerordentlichen Lage ist zudem zu beachten, daß ein genereller Dispens vom Legalitätsprinzip und vom Vorrang der Verfassung nicht annehmbar sein dürfte. Die Tatsache, daß die außerordentliche Lage die Mobilisierung von Sondervertrauen geradezu bedingt – so wiederum LENDI –, verlangt vielmehr die Beachtung der Prinzipien, auf welche sich die Legitimität des Staates und der politischen Ordnung stützt.

Bei der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen im Bereich des Katastrophenschutzes ergeben sich einigermaßen schwierige Verzahnungen und Überlappungen. Folgt man der in Lehre und Praxis über weite Strecken explizit oder implizit vorgetragenen These vom direkten Schluß aus der Staatlichkeit auf die Befugnis zur Normierung der außerordentlichen Lage zufolge des Zusammenhangs mit der eigenen staatlichen Existenzsicherung, so bringt man angesichts der ausgewiesenen Staatlichkeit der Kantone schon vom primären Ansatzpunkt her die Kantone gleichermaßen ins Spiel wie den Bund.

Sucht man nach detaillierteren Ansätzen, so ergeben sich für den Bund Kompetenzherleitungen aus verschiedensten Sachaufgaben wie Gesamtverteidigung, Atom-, Luftverkehrs- oder Umweltschutzrecht. Art. 2 BV dürfte hingegen nach herrschender Lehre und in der Regel beachteter Praxis als Abstützung für eine Bundeskompetenz nicht in Frage kommen. Andere Bestimmungen wie Art. 85 Ziff. 6 und 7, Art. 102 Ziff. 9 und 10 sowie Art. 89bis Abs. 3 BV dürften eine Grundlage für reaktiven Katastrophenschutz angesichts zeitlicher Dringlichkeit darstellen, dem Bund aber kaum Befugnisse auf dem Gebiete des präventiven Katastrophenschutzes einräumen. Für die Kantone umgekehrt ergeben sich breite Handlungsspielräume zufolge der Kompetenzvermutung gemäß Art. 3 BV.

Sowohl im geltenden Katastrophenschutzrecht als auch bei den bisherigen Reformbemühungen scheint mir dabei nach wie vor eine

wenig bekömmliche Kriegsfall- und Militärlastigkeit vorzuherrschen, die politisch-psychologisch eher ein Irrweg als ein Königspfad sein dürfte. Das Katastrophenpferd sollte nicht am Gesamtverteidigungsschwanz aufgezäumt werden. Gerade unter diesem Gesichtspunkt vermöchten die Kantone durch unbefangene und eigenständige, mit Vorbedacht unmilitärische Inangriffnahme und Regelung der anstehenden Fragen die durch die enge Verknüpfung beider Bereiche entstandenen Belastungen beseitigen oder wenigstens mildern.

Eine schärfere Herausarbeitung der unterschiedlichen Ausgangslagen und Befindlichkeiten von zivilem Katastrophenschutz und Gesamtverteidigung würde wohl differenziertere Lösungen mit sich bringen und könnte entspannend wirken. Mittelfristig ließen sich dann vorhandene und fehlende Übereinstimmungen sine ira et studio analysieren. Synergien müßten schließlich nach wie vor genutzt werden. Ein Nebeneinander von Katastrophen- und Gesamtverteidigungsschutzräumen kann schließlich bei aller Sympathie für das Baugewerbe kein erstrebenswertes Ziel darstellen.

Für die mittel- und langfristige Folgenbewältigung sei schließlich noch ein kurzes bedingtes Plädoyer für Sonderregelungen gewagt. Nicht alles ist vorhersehbar, so daß hier regelmäßig die Prüfung der Frage angezeigt ist, ob sich in den verhältnismäßig selten eintretenden Katastrophenfällen abweichend vom oder ergänzend zum ordentlichen Recht besondere Vorkehren anbieten oder gar aufdrängen. Hier dürften je nach den konkreten Umständen legitime Anwendungsfälle für auf die jeweiligen Probleme und Lagen zugeschneiderte «Maßnahmengesetze» gegeben sein. Wir erleben gewissermaßen situative Gesetzgebung ja nicht selten unter weniger plausiblen Voraussetzungen.

Lassen Sie mich nun noch eine letzte Thematik anschneiden: Es entspricht bewährtem Brauch und Herkommen, daß sich die Referenten an den Schweizerischen Juristentagen auch an die Beantwortung der Frage heranwagen, ob und welcher Rechtsetzungsbedarf sich auf dem von ihnen beackerten Feld abzeichnet. Ich will mich dieser Aufgabe nicht entziehen, obwohl sich gerade bei Aussagen über Rechtsetzungsbedürfnisse verschiedene Großrisiken bei Rechtsfragen schon von weitem erkennen lassen.

Soll man etwa vom grünen Tisch aus blauäugig Vorschläge unterbreiten, welche sich weder auf die unerläßlichen breiten materiellen Erhebungen noch auf die zureichende verfahrensmäßige Abstützung zeitgenössischer Gesetzgebung in ausgeklügelten Vorverfahren stützen? Ist man wirklich zu zögerlich und zurückhaltend, wenn man die Stärke der Wissenschaft mehr in der Analyse als in den Therapievorschlägen sieht? Gibt man fragwürdigem Profilierungsdrang nach, wenn man sich öffentlich als verhinderter Rechtsetzer darstellt?

Unter diesem letzten Gesichtspunkt bewundere ich die hohe Schule jener Vorgänger, welche Kodifikationsbedürfnisse in ihrem Referat zum Schweizerischen Juristentag verneinen und in der Folge dann doch oder erst recht zu Vätern der Gesetzgebung aufsteigen. Warum

auch nicht, denn schließlich ist Gesetzgebung eine zu ernste Angelegenheit, als daß man sie den Befürwortern weiterer Rechtsetzungsbemühungen auf einem fraglichen Gebiet einfach überlassen könnte, um hier CLEMENCEAUS bekannten Ausspruch über den Krieg und die Generäle abzuwandeln.

Persönlich sehe ich einen primären Rechtsetzungsbedarf in den von meinem Referat berührten Gebieten am ehesten im Bereich des Katastrophenschutzrechtes sowohl auf kantonaler als auch auf Bundesebene. Grundgedanken hiefür wären wohl eine konzeptionelle Verselbständigung des zivilen Katastrophenschutzes sowie eine rechtsstaatlich zulängliche und deshalb weniger pauschale Ausgestaltung des formellen und materiellen Rechtes der aktuellen Gefahrensituation. Zusätzliche Regelungsbedürfnisse könnten sich ferner bezüglich der Kompetenzabgrenzungen 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.

Die Frage nach der Notwendigkeit einer Reform des Risikosetzungsrechtes scheint mir hingegen wesentlich schwieriger zu beantworten zu sein. Ein vertiefter Quervergleich zwischen den auf den verschiedenen Gebieten des «Großrisikorechtes» getroffenen Lösungen ist zwar ohne Zweifel angebracht. 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 und eher unverbunden abgelaufener politischer Prozesse.

Insofern dürfte eine solche vertiefte Analyse da und dort punktuellen Rechtsetzungsbedarf aufzeigen. Das Unterfangen, die verschiedenen erörterten Teilgebiete dieses gedanklichen Konstruktes «Großrisikorecht» zu verbinden oder sogar über eine Zusammenfügung der einzelnen Teilgebiete hinaus zu verallgemeinern, dürfte hingegen zu ehrgeizig und wenig erfolgversprechend sein. Da Rechtsetzung ja eine knappe Ressource ist, wäre hic et nunc von einem solchen Unterfangen eher abzuraten. Mindestens aus juristischer Sicht vermag ich so für das Risikosetzungsrecht keinen generellen Kodifikationsbedarf zu erkennen.

Auch als Jurist kann man allerdings die Augen vor der Tatsache nicht verschließen, daß Rechtsetzungsbedarf mitunter nicht juristischen, sondern wirklichen oder vermeintlichen politischen Zwängen entspringt. Das kann dann zu jenem vor allem von MURRAY S. EDELMAN geschilderten «symbolic use of legislation» führen, ein Einsatz von Gesetzesrecht also, bei welchem fehlende Wirkung schon wegen des Ausbleibens kontraproduktiver Nebenwirkungen bereits als gewisser Erfolg verbucht werden kann. In der heutigen Lage scheinen mir entsprechende politische Zwänge auf diesem Gebiet allerdings nicht vorhanden zu sein.

Meine Damen und Herren, in Ihrer ganz persönlichen Abwägung von Risiken und Chancen hatten Sie den Entschluß gefaßt, diese letzte halbe Stunde in diesem Saal zu verbringen. Nächstenliebe und Egoismus zugleich lassen mich Ihnen und mir abschließend wünschen, daß sich bei Ihnen nicht mittlerweile der Eindruck eingestellt hat, diese Risikobalancierung – allerdings von zugestandenermaßen ohnehin bescheidener Tragweite – sei Ihnen vollends mißglückt.

Auf alle Fälle danke ich Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit.

M. le Professeur STEINAUER remercie M. le Professeur SCHMID de son exposé introductif et donne la parole à M. le Professeur PIERRE TERCIER, qui s'exprime sur le thème de «l'indemnisation des préjudices causés par des catastrophes, en droit suisse».

M. le Professeur PIERRE TERCIER, Fribourg, rapporteur de langue française:

Quiconque a une fois dans sa vie publié un texte – et j'imagine que c'est le cas de la grande majorité des participants à cette assemblée – connaît les sentiments mitigés que ressent son auteur ouvrant le premier exemplaire imprimé; satisfaction et fierté de voir son œuvre revêtir les fallacieuses apparences le l'immortalité; malaise et inquiétude aussi de savoir pétrifié en une forme définitive accessible à d'autres un texte toujours sujet à améliorations. Ces sentiments se compliquent chez moi en une quête effrénée de la première coquille typographique: plus est long le temps qui s'écoule jusqu'à sa découverte, plus se normalise mon rythme cardiaque. Imaginez mon état lorsque, ouvrant le beau cahier vert contenant mon rapport, j'ai sursauté en lisant le titre et sa mise en page:
«L'indemnisation des préjudices causés par des catastrophes en droit suisse».

L'absence d'une virgule séparant les «catastrophes» de la mention du «droit suisse» ne pourrait-elle pas inciter certains lecteurs pressés (qui ne l'est pas par nécessité professionnelle?) ou certains lecteurs de mauvaise foi (qui ne l'est pas un peu par inclinaison naturelle?) à imaginer que l'on a enfin traité de la responsabilité des professeurs pour les catastrophes causées au droit suisse par la diffusion d'idées saugrenues ou insuffisamment fondées? Et ne risquerais-je pas dans ce cas d'être le premier à faire jurisprudence?

- Volontairement conçu dans une perspective très large (trop large?), ce rapport présente sans doute quant au fond d'importantes lacunes et surtout quelques solides inexactitudes.
- Volontairement rédigé de manière simpliste (simplificatrice?), ce rapport viole impudemment les droits d'auteur de tous ceux qui

auront vainement cherché dans les notes une référence reconnaissante à tel ou tel apport d'un ouvrage ou d'un article dont il eût été juste de faire mention.
- Bien involontairement rédigé sous la pression du temps, ce rapport est trop long en la forme et conserve des inélégances, quand ce ne sont pas des impropriétés de langage, dont je rougis publiquement.

L'avantage de la procédure mise au point pour les rapports de la Société suisse des juristes est qu'elle donne encore à leurs auteurs l'occasion de faire leur autocritique quelque six mois après l'achèvement de leurs textes. J'ai donc relu le mien avec le détachement du temps, un détachement accru par le fait que mon programme ne m'a pas permis de corriger les épreuves d'imprimerie, une «épreuve» dont se sont acquittés avec compétence et dévouement mes assistants à la Faculté de droit de Fribourg et les lecteurs de l'éditeur. Utilisant pleinement l'opportunité qui m'est donnée de «révisiter» le sujet, je vais procéder à un rappel succinct du contenu de mon rapport, en dégageant quelques conclusions partiellement nouvelles, que me dicte une lecture à tête reposée.

Et d'abord: Foin de virgules c'est bien de la réparation des préjudices causés par des catastrophes qu'il s'agit, le droit suisse n'étant que l'objet formel de cette étude. L'hypothèse de base est celle-ci: un événement soudain et extraordinaire provoque des préjudices considérables, dépassant par leur importance les moyens habituellement consacrés à leur réparation. Comment va-t-on alors indemniser les victimes? La réponse doit être d'abord cherchée dans les normes qui régissent actuellement en droit suisse l'indemnisation des préjudices: il s'agit alors de savoir qui doit l'assumer (c'est l'aspect matériel du problème) et comment la victime pourra en bénéficier (c'est l'aspect formel du problème). Cette réponse doit être ensuite analysée dans une perspective plus générale: il s'agit de savoir en effet si le régime est opportun (c'est l'aspect critique) et, dans la négative, quelles propositions permettraient de l'améliorer (c'est l'aspect prospectif).

L'intérêt du thème est considérable. Non seulement parce que nous nous savons tous aujourd'hui plus menacés qu'hier par des catastrophes de toutes sortes, mais surtout parce que le problème a deux dimensions complémentaires:
- Juridiquement d'abord, l'analyse d'une situation exceptionnelle permet de vérifier l'adéquation du régime en place; celui-ci résiste-t-il encore lorsque l'on pousse ses conséquences en leurs derniers retranchements? C'est ce que j'appellerai le test de la catastrophe. Cette démarche est d'actualité au moment où se déroulent les premiers travaux législatifs relatifs à une réforme globale du droit de la responsabilité civile.
- Economiquement ensuite, l'analyse d'une situation exceptionnelle qui met en jeu des sommes considérables, demain peut-être par le biais des indemnités qui seront versées, aujourd'hui déjà par celui des primes d'assurances qui sont payées, permet d'examiner l'op-

portunité du régime en place. La démarche est elle aussi d'actualité, si l'on songe à l'incidence que le report de ces coûts peut ou pourrait avoir sur notre économie nationale.

Je commencerai donc par rappeler les principaux fondements du régime de l'indemnisation, avant de donner une brève appréciation des conséquences qu'on en peut tirer.

L'indemnisation des préjudices de catastrophes pourrait provenir suivant les cas de trois sources exclusives ou cumulatives: la responsabilité civile et ses assurances, les assurances directes et les prestations étatiques.

Au risque de lasser les uns et de décevoir les autres, j'ai cru bon de commencer par rappeler *le régime de la responsabilité civile et de ses assurances*. Les faiblesses que j'ai pu déceler sont largement connues. Le recours au test de la catastrophe me paraît leur avoir parfois donné une coloration inattendue.

Dogmatiquement, notre droit de la responsabilité civile est un conglomérat de roches diverses dont les plus anciennes datent de l'ère romaine et les plus jeunes d'érosions récentes. Il a fallu l'autorité d'un maître incontesté, le Prof. KARL OFTINGER, pour y remettre de l'ordre a posteriori. Le géologue y distingue en effet trois épaisseurs de schistes:

- La responsabilité aquilienne, à vocation universelle, fondée sur l'existence d'une faute;
- les responsabilités dites de simple causalité, fondées sur la violation objective d'une norme de comportement; et
- les responsabilités objectives aggravées, fondées pour l'essentiel sur l'existence d'un risque particulier.

Et tous – votre serviteur comme les autres – de répéter et de reproduire à l'envie cette stratigraphie colorée apparemment évidente. Chacun peut dormir tranquille: les professeurs ont à disposition le plan standard de leurs manuels et de leurs cours; le législateur est rassuré de voir que ses interventions successives obéissaient à une admirable cohérence.

Appliquons toutefois à notre diagramme le test de la catastrophe. Il revient en simplifiant les choses à inoculer dans chaque couche des facteurs extraordinaires de causalité; imaginons ce qui subsiste d'une responsabilité lorsque survient en plus un tremblement de terre ou un autre phénomène naturel, une guerre ou une action terroriste irraisonnée, un développement accidentel extraordinaire. La démarche n'a juridiquement rien d'artificiel tant il est vrai que la définition d'un risque ou de tout autre fait retenu par le droit pour fonder une responsabilité est déterminée par l'étendue de la causalité qui y est attachée. Reprenant une thèse qui m'est chère mais dont je n'ai nullement l'exclusivité, j'ai rappelé que le fondement de la responsabilité est intimement lié à l'interprétation que l'on donne pour elle de la théorie dite de la causalité adéquate. Quelles sont en d'autres termes les circonstances extraordinaires qui, à certaines conditions, libèrent la personne recherchée?

Revenons à notre test: inoculons dans chacune des trois couches de responsabilité ces facteurs extraordinaires de causalité:

- Première constatation: les responsabilités à raison du risque éclatent. Les unes résistent bien, totalement ou en partie, à la catastrophe: l'exploitant de l'entreprise nucléaire reste responsable, même s'il se produit un tremblement de terre, une guerre, ou une action subversive. De même, la responsabilité en matière de navigation aérienne englobe aussi le risque de guerre, sans exclusion possible; à un degré moindre, la responsabilité pour les installations de transport par conduites comprend le risque d'une faute grave et intentionnelle commise par un tiers. La responsabilité est engagée dès qu'il est établi que le préjudice est dans un lien de causalité naturelle avec l'exploitation de la centrale, de l'aéronef ou de l'installation, même s'il était d'emblée exclu de prendre une quelconque mesure pour éviter sa survenance. Le risque pris en compte pour la responsabilité implique le risque de catastrophe.
- Les autres responsabilités dites à raison du risque se décolorent dès que l'événement est doublé de causes nouvelles: la responsabilité pour les pollutions de l'eau, pour la circulation routière, pour les explosifs, pour l'exploitation des chemins de fer est exclu lorsqu'intervient un facteur dit «interruptif de causalité», qu'il s'agisse d'une force majeure ou de la faute grave d'un tiers pour ne parler que d'eux. En soi, cela n'a jusqu'ici rien d'extraordinaire, tant il est vrai que l'on se trouve manifestement en présence d'activités moins dangereuses; cela établit tout de même une classification partiellement nouvelle qui pourrait justifier quelques réflexions complémentaires. La surprise en définitive provient du fait que l'expression classique de cette règle fait apparaître une nouvelle dimension: Expressément ou implicitement, les normes exprimant le principe de l'interruption en subordonnent la conséquence à la condition qu'on ne puisse faire à la personne recherchée le reproche d'une faute additionnelle ou d'un autre facteur aggravateur de responsabilité. Rappelons à titre d'exemple l'article 59 al. 1 LCR selon lequel le détenteur est libéré en cas d'accident causé par la force majeure ou une faute grave du lésé ou d'un tiers pour autant que lui-même ou les personnes dont il est responsable n'aient pas commis de faute et pour autant qu'une défectuosité du véhicle n'ait pas contribué à l'accident. Voilà que réapparaissent, en pleines responsabilités objectives, des caractéristiques qui les amalgament partiellement au moins aux responsabilités dites de simple causalité. Si un préjudice résulte des dégâts qu'un séisme provoque sur un oléoduc en exploitation – responsabilité objective à raison du risque (art. 33 LITC) –, la responsabilité de l'exploitant n'est engagée que si l'on peut lui reprocher d'avoir violé une norme de comportement dont le respect aurait empêché sa survenance; on raisonnera exactement de la même manière pour juger de la responsabilité de l'exploitant d'un barrage pour les dommages causés dans les mêmes conditions par

une conduite forcée, en dépit du fait que l'on sonde ici les couches des responsabilités classiques de simple causalité (art. 58 CO).

– Vous l'avez deviné, suivante est inéluctable: cette violation objective d'une norme de comportement est-elle vraiment fondamentalement si différente de la notion de faute de l'art. 41 CO? J'avoue forcer quelque peu la dose pour les vertus de la démonstration, mais reconnaissons que les exigences touchant la faute se sont diluées: la rigueur manifestée par la jurisprudence et la généralisation du principe dit de la faute objectivée lui ont donné une coloration nouvelle. Il faudrait d'ailleurs tenter une autre expérience: combien de cas tranchés par les tribunaux en application de normes de responsabilité objective – sans faute – auraient effectivement trouvé une issue différente si l'indemnisation avait été subordonnée à l'exigence d'une faute? Sans doute le régime de responsabilité objective simplifie-t-il la solution du problème; on trouve néanmoins le plus souvent l'amorce d'une faute, dont les juges se contentent d'ailleurs aisément en l'absence de normes strictes de responsabilité.

L'avantage des régimes spéciaux de responsabilité est qu'il a permis en fait d'accrocher à certaines activités hasardeuses une obligation d'assurance-responsabilité civile. Notons au passage que cet avantage disparaît dès que la responsabilité est attachée, de manière plus ou moins diffuse, non au risque d'une activité, mais à celui d'un résultat; on connaît les difficultés que pose la détermination du cercle des entreprises qui devraient s'assurer contre les risques liés à la pollution de l'eau (cf. LPEP). Néanmoins, en cette matière aussi, le test de la catastrophe aboutit à des résultats surprenants: les responsabilités les plus dures – la responsabilité nucléaire en tête – ne réagissent plus dès qu'il est question d'assurance, les catastrophes étant en effet expressément exclues par les conditions générales qui les couvrent. En d'autres termes, s'il se produit un tremblement de terre, l'assureur responsabilité civile de l'exploitant nucléaire est pour sa part totalement libéré (au grand dam de la victime et du responsable), même si celui-ci a commis une faute additionnelle. Il est vrai qu'en ce domaine le régime est partiellement corrigé par la Confédération qui accepte d'assumer ces cas, mais une telle générosité ne se trouve pas dans les autres hypothèses. En revanche, la solution est différente dans les autres responsabilités à raison du risque: même s'il y a eu force majeure ou faute exclusive d'un tiers, mais que la personne recherchée a commis une faute additionnelle réanimant sa responsabilité, l'assureur de responsabilité civile est obligé de prendre le cas en charge, du moins dans les domaines de l'assurance obligatoire.

Ces divergences ne choqueraient pas si elles étaient la conséquence nécessaire de situations présentant en fait des différences essentielles. Mais le test de la catastrophe établit que cette technique n'obéit pas à une vision cohérente qui traiterait de manière identique des données comparables et introduirait des distinctions emportant l'adhésion de chacun. Les exemples sont légion et connus de chacun. Au test de la

catastrophe, on pourrait aujourd'hui prétendre qu'il existe une différence fondamentale entre le risque des toxiques ou celui des explosifs, entre les risques d'une conduite de pétrole et ceux d'une conduite forcée, ceux d'une grue et ceux d'un trax, ceux d'un ski-lift et ceux d'un télésiège, pour ne pas parler de la différence entre les risques d'une élégante baignoire ancienne sur pieds et ceux d'une baignoire incorporée dans une salle de bain. La différence prêterait à rire si elle n'était pas lourde de conséquences pratiques: Pour les victimes d'abord, encore que l'imagination des juges soit intarissable lorsqu'il s 'agit de donner satisfaction aux plus faibles, mais surtout pour les responsables potentiels, dont l'engagement peut être fondamentalement différent. Une telle situation est génératrice de distorsions de concurrence, dès lors qu'elle se traduit le plus souvent aussi en coûts économiques. L'intérêt majeur du test de la catastrophe est qu'il établit à mon avis que les faiblesses de notre régime juridique ne se limitent pas à une série d'inconséquences secondaires que, dans d'autres régimes juridiques, un coup de balai autoritaire aurait aisément nettoyées. La divergence est plus profonde; elle est inhérente au système.

Quelques mots encore sur *les deux autres modes d'indemnisation:*

- Les assurances directes présentent en l'état une situation au moins aussi bigarrée. Si l'on m'autorise à poursuivre ma lourde métaphore géologique, la variété des couleurs de la plus grande boîte de crayons ne suffirait guère à rendre compte de la diversité des couches. Leur composition dépend des approches (droit public ou droit privé) mais aussi des régions (droit fédéral ou droit cantonal). Un point paraît au moins acquis: les assurances sociales ne nous lâcheront pas, alors que la plupart des autres, sous des formes et à des conditions diverses, supporteront sans dégâts apparents les catastrophes les plus graves, épargnées qu'elles seront par de subtiles clauses d'exclusion. Saluons néanmoins comme il le mérite l'effort des assureurs choses pour combler sur une base purement volontaire et, fût-ce de manière modeste, une lacune importante liée aux conséquences des dommages élémentaires. Il n'en demeure pas moins que la situation reste insatisfaisante: D'abord, le régime a une base fragile que la situation de concurrence pourrait à tout moment menacer; ensuite, il est incomplet puisque tous les cantons et tous les propriétaires ne sont pas également impliqués, en dépit de la généralisation des risques qui pourraient se produire; enfin et surtout les montants assurés restent très modestes, en relation avec la gravité des risques et l'évolution des prix de la construction. La seule solution me paraîtrait être de donner à la Confédération une base suffisante pour légiférer de manière impérative en la matière.
- Le dernier recours dans la société moderne reste toujours l'Etat. Mes quelques développements à ce sujet étaient prudents; comment aurait-il pu en être différemment? Ces prestations pourraient reposer sur un cas de responsabilité civile, une hypothèse toujours plus

vraisemblable quand on connaît l'évolution prise par cette matière. La surprise pour le civiliste a été de constater que les textes – l'art. 4 Cst. mis à part (!) – ne paraissent comprendre aucune limitation de l'obligation, même pas l'équivalent de l'art. 43 CO qui donne au juge le pouvoir de fixer équitablement l'indemnité. Si tel n'est pas le cas, les collectivités publiques devraient couvrir la totalité des préjudices, puisqu'il ne leur serait même pas possible de se mettre au bénéfice d'une faillite. Quant aux prestations faites au nom de la solidarité sociale, elles ont reposé jusqu'ici sur des bases branlantes, sans que l'on sache surtout dans quelle mesure la Confédération et les cantons devraient s'en partager la charge. N'y aurait-il pas nécessité en la matière aussi d'une intervention législative claire, coupant d'ores et déjà court à toutes les polémiques qui pourraient ultérieurement surgir?

La qualité d'un régime juridique ne se mesure pas, en théorie, à l'examen des normes qui le composent, mais, *en pratique*, dans l'application qui en est faite. Finalement, les victimes ne sont-elles pas aujourd'hui généreusement indemnisées? Ne rentrent-elles pas le plus souvent dans leurs droits sans le moindre procès? C'est là à mon avis une appréciation exacte, mais faite par beau temps. Il est élémentaire de montrer, à partir d'un exemple concret, que nos principes actuels, poussés en leurs derniers retranchements, aboutiraient rapidement à une solution sans issue. Permettez-moi de construire, pour l'établir, un petit exemple, inspiré de l'étranger; toute ressemblance avec des risques connus serait naturellement fortuite. Imaginons un barrage, d'importance moyenne, dans une vallée latérale du Bas-Valais. L'histoire s'y déroule en trois actes:

- 1er acte: Pour un motif quelconque, technique, accidentel, météorologique, sismologique, terroriste, une grande quantité d'eau se dégage soudain de la voûte ou des conduites forcées. Il est certes possible de faire cesser le flot très rapidement grâce aux mesures préventives qui existent, mais les dégâts sont déjà considérables: de nombreux morts, des blessés emportés par des vagues de boue ou écrasés par la chute de bâtiments, des dommages matériels gigantesques.
- 2e acte: Les autorités civiles interviennent immédiatement et remarquablement. Elles ont d'ailleurs la chance de pouvoir bénéficier sur place de troupes de la protection civile et de l'armée, qui font service. L'intervention était déjà planifiée en détail, dans des ordonnances et des directives. Bref, le perfectionnisme helvétique permet largement de limiter les conséquences.
- 3e acte: On examine qui va «payer». C'est ici que les choses se compliquent: les victimes ne savent trop où donner de la tête: Faut-il agir contre le propriétaire du barrage, contre les personnes qui ont plus directement causé le drame? Faut-il s'adresser à leurs assureurs de responsabilité civile? D'aucuns se tournent tout naturellement vers les assureurs accidents, dont certains sont à Lucerne, mais les

autres à Bâle, Zurich, Winterthour ou Genève. Les propriétaires qui sont assurés – ce n'est pas obligatoire en Valais – s'adressent à l'assurance immobilière, d'autres encore à l'assurance mobilière. L'inconvénient est que la plupart des personnes interpellées refusent en l'état de verser quoi que ce soit: leur responsabilité n'est peut-être pas engagée, ou n'est pas converte en raison de clauses d'exclusion, ou risquerait d'entraîner leur faillite. Comme les choses se gâtent, des actions sont ouvertes dans tous les sens. Même le canton du Valais et la Confédération sont mis en cause en leur qualité d'autorité de surveillance, une mesure qui les incite à annoncer déjà des recours contre les responsables et leurs assureurs. Mais la situation se complique, car les dégâts se sont étendus du canton de Vaud, où s'annonce une nouvelle cascade d'action, aux rives françaises du Lac Léman. Conformément au nouveau principe du droit international privé suisse, certaines victimes françaises agissent en Suisse en invoquant le droit français, puisque le résultat s'est produit dans leur pays; d'autres, ravis de profiter des effets prochains de la Convention de Lugano, agissent en France sur la base du droit français, pour faire ensuite reconnaître leurs jugements en Suisse. Les plus audacieux s'adressent au Gouvernement français, l'invitant à rechercher la responsabilité internationale de la Confédération, ce qui est chose faite, et génère l'annonce de nouveaux recours internes. Des motions sont déposées dans les parlements cantonaux et fédéraux en vue d'une indemnisation complémentaire. Chacun y perd son latin, ses nerfs et son courage, à l'exception peut-être des quelque 500 avocats (valaisans, vaudois, genevois, français, etc.) auxquels a été confiée la défense de ces intérêts.

J'avoue que la démonstration est aisée, mais est-ce suffisant pour la réfuter? Est-elle vraiment si invraisemblable? Ne pourrait-on pas multiplier les scénarios, puisque les barrages ne sont qu'un risque parmi beaucoup d'autres? C'est nullement faire injure à la responsabilité des entreprises et de nos autorités que d'affirmer que ces risques sont devenus réels, tant il est vrai que nous avons à faire à une société hautement technologique, qui porte nécessairement en germe des risques de ce type. Le plus surprenant est que l'on a pris d'ores et déjà des mesures extrêmement détaillées pour éviter la survenance du premier acte (régimes internes de contrôle, régimes publics d'autorisation et de surveillance); que l'on a pris d'ores et déjà en protection civile des mesures détaillées pour jouer rapidement le deuxième acte: celui de l'aide immédiate; le scénario du troisième acte n'est même pas esquissé.

N'est-ce pas à dessein, parce qu'il faudrait de toute façon alors un droit d'exception? La réponse est discutable quand on sait qu'il faudrait alors adopter une législation extraordinaire, dans un climat détérioré, pour prendre des décisions auxquelles beaucoup ne sont pas préparés. Car c'est là à mon avis la dimension essentielle: L'indemnisation de la catastrophe n'est pas seulement un problème à résoudre

après qu'elle s'est produite; c'est un problème actuel dans la mesure où nous devons d'ores et déjà pouvoir nous préparer, en particulier par des mécanismes d'assurance. Il faut aujourd'hui savoir avec quelque certitude si l'on sera indemnisé ou si on ne le sera pas, si on le sera complètement ou si on ne le sera que de manière partielle, si on veut l'être ou si on ne veut pas l'être. En d'autres termes, l'absence de données concrètes sur le régime exeptionnel qui serait celui de l'indemnisation interdit de faire aujourd'hui déjà les choix économiqes qui s'imposent.

C'est dans cet esprit que j'ai préconisé, dans la foulée de la réforme en cours du droit de la responsabilité, l'adoption d'un *droit spécial,* permettant au législateur de mettre sur pied sans délai un régime exceptionnel. Il dérogerait aux règles de procédure, en prévoyant un régime unique et simplifié, mais aussi aux règles d'indemnisation, en fixant un ordre de priorité à la réparation des préjudices et en imposant des obligations partiellement nouvelles. Est-ce là vraiment une solution si extraordinaire? Il est symptomatique de constater que notre législateur a déjà prévu un régime de ce type pour la catastrophe aujourd'hui la plus symbolique par excellence, celle que pourraient provoquer les centrales nucléaires. Mes propositions n'ont rien de révolutionnaire; elles se bornent à préconiser la généralisation du régime aujourd'hui prévu pour les grands sinistres en matière nucléaire. Ce serait en effet illusoire de penser que c'est là aujourd'hui le seul grand risque qui nous menace.

L'intérêt du rapport que j'ai présenté a aussi un *caractère dogmatique.* Il permet en effet d'examiner par l'absurde si le régime d'indemnisation qui est le nôtre est encore adapté à la situation actuelle. En d'autres termes, ne faudrait-il pas se demander si les solutions que l'on préconise pour les grands sinistres ne devrait pas beaucoup plus simplement inspirer la réforme générale du droit de la responsabilité civile. Celui-ci est-il encore adapté à l'aube du XXIe siècle? Rappelons qu'il est issu pour l'essentiel d'un régime individualiste issue de la tradition romaine qui rend un individu responsable d'un dommage causé à un autre individu; cette conception a pris corps dans les dispositions du Code civil et du Code des obligations, adoptées au tournant de notre siècle. Celui-ci y a pourtant apporté une dimension totalement nouvelle en amenant chacun des individus en cause, responsable et victime, à chercher protection dans des régimes d'assurance, fondés sur la solidarité; cette conception, sans renier apparemment les dispositions de droit civil, se développe jusque dans le droit social. Ne devrait-on pas aujourd'hui franchir une étape supplémentaire et admettre que nous devons trouver des mécanismes d'indemnisation de masse, simplifiant l'imbroglio des voies et des corridors que cache la belle façade du droit civil? Il ne suffira pas de ravaler la façade ou d'ouvrir l'une ou l'autre porte dans le dédale des assurances. Ne conviendrait-il pas aujourd'hui déjà de prévoir une procédure simplifiée et uniforme permettant l'indemnisation? Ne conviendrait-il pas

aujourd'hui déjà de réexaminer sérieusement s'il ne serait pas temps de limiter les indemnisations qui sont allouées? Ne conviendrait-il pas aujourd'hui déjà de procéder à une nouvelle répartition économique du poids de l'indemnisation?

Car les catastrophes les plus vraisemblables ne sont pas nécessairement celles dont il a été jusqu'ici question; elles pourraient être d'ordre législatif. Nous savons aujourd'hui déjà que notre régime de santé est à deux doigts d'une catastrophe, s'il n'y est pas déjà, tant il est vrai qu'il est exclu de pouvoir à l'avenir s'offrir les prestations de luxe auxquelles nous nous sommes familiarisés. La catastrophe suivante pourrait être celle des assurances accidents ou de la responsabilité civile, tant il est vrai qu'on ne pourra éternellement indemniser comme on le fait le moindre bobo, la moindre larme. La perspective monstrueuse d'une catastrophe naturelle n'est-elle pas là pour nous rendre peut-être plus raisonnables: est-il vraiment conforme au temps que l'on dépense des milliards pour une indemnisation de luxe, alors que tant d'autres, aujourd'hui ailleurs, demain ici peut-être, ne disposent pas du plus strict minimum? Ne sommes-nous pas en train de perdre la raison?

Le thème m'y incitait, Mesdames et Messieurs, à jouer les Cassandre, on se prend au goût des semonces prophétiques. Je terminerai donc par un sourire, mais il ne pourra être que grinçant. Si l'on me demandait aujourd'hui à l'étranger comment les Suisses résolvent leurs problèmes d'indemnisation, je répondrais sans hésiter: en conjuguant le verbe «s'assurer»: «je m'assure, tu t'assures, il s'assure, nous nous assurons, vous vous assurez, il s'assurent». Peu importe finalement qui s'assure, en quoi et contre quoi, pourvu qu'on s'assure. L'inconvénient est que la seule assurance qui nous manque est que nous serons effectivement assurés en cas de catastrophe. C'est même le contraire qui pourrait être vrai, si l'on exclut les bonnes assurances sociales qui accepteront le choc avec résignation. Toute entreprise sérieuse sait qu'un dossier d'assurances se gère et qu'il est possible, à défaut d'être aisé, d'y mettre de l'ordre et de faire des économies. Ce que s'offre une entreprise privée, l'Etat ne devrait-il pas le faire en priorité? Ce n'est plus seulement la justice qui est en cause, c'est aussi l'économie. Notre régime de beau temps ne coûte-t-il pas à la collectivité des montants qui se répercutent, qu'on le veuille ou non, en coûts sociaux. Et qu'on ne nous dise pas que les coûts d'assurance sont minimes en chiffres relatifs; je voudrais d'abord en être sûr, aucune analyse économique sérieuse ne l'ayant encore démontré; et même si c'était le cas, je préférais que l'on parle une fois en chiffres absolus.

Au cap de ma trentième année, j'avais abordé ma phase idéaliste. Sortant de la rédaction de quelques ouvrages en droit de la responsabilité civile et convaincu de l'incohérence de notre régime d'indemnisation, j'avais préconisé son remplacement par une forme d'assurance généralisée, à compléter selon des mécanismes propres et adaptés aux exigences helvétiques. Passant le cap des 40 ans, mon idéalisme s'est transformé en réalisme: conscient du fait qu'il n'est pas possible en

l'état actuel de provoquer une telle révolution, je préconise une adaptation du régime, qui prévoirait au moins une autorité unique de coordination pour l'indemnisation des préjudices, laissant à celle-ci le soin de récupérer ultérieurement les montants versés auprès de ceux auxquels le poids doit en être imposé. Je formule le vœu que, la cinquantaine approchant, mon réalisme ne se mue pas en fatalisme: ce serait le cas s'il fallait reconnaître, avec quelques-uns dans notre pays, que 700 ans après le Serment du Grütli, nous ne sommes plus à même d'opérer les choix législatifs fondamentaux qu'impose l'évolution du temps. Dans ce cas, il ne resterait effectivement qu'à dire: attendons la catastrophe!

2. Diskussion – Discussion

Le Président de la Société suisse des juristes reprend la parole pour saluer la présence de M. le Conseiller fédéral ARNOLD KOLLER et lui souhaiter la bienvenue. M. le Professeur STEINAUER ouvre ensuite la discussion général sur les deux rapports:

Dr. HANS U. LINIGER, Rechtsanwalt, Zürich:

Großrisiken – und ich denke hier vor allem an die «menschengemachten» Großrisiken – strapazieren aufgrund der potentiellen gesundheitlichen, sozialen und ökologischen Konsequenzen die verfügbaren Kapazitäten an Regelung-, Verarbeitungs- und Kontrollfunktionen der Rechtsordnung. In den Bereichen Kernenergie, Ökologie, Altlasten und Gentechnologie werden die Auseinandersetzungen mit Wissenschaft, Technik, Wertorientierung und politisch-sozialem Weltbild ausgetragen. Wer in der praktischen Arbeit steht, weiß, wie schwierig es oft geworden ist, mit den von der Rechtsordnung zur Verfügung gestellten Instrumenten akzeptable Lösungen zu finden. Die Akzeptanz von Entscheidungen im Bereiche Großrisiken ist dünn geworden im Hinblick auf die dominanten Wertvorstellungen, auf die politischen Zielsetzungen und auf künftige technische Entwicklungstendenzen. Das ändert aber nichts daran, daß die Rechtsordnung verpflichtet ist, im Bereiche Technik und Recht – und darum geht es letztlich – Regelungsmechanismen zur Verfügung zu stellen. Es ist deshalb sicher sinnvoll, diese Mechanismen in ihrer Gesamtheit zu diskutieren.

De lege lata könnte eine Bilanz etwa so aussehen, daß man von einer Analyse der in der Verfassung verankerten Wert- und Schutzziele ausgeht – ich denke an den Umweltschutz, an die Handels- und Gewerbefreiheit, an die Eigentumsfreiheit, an die persönliche Freiheit usw. – und so wenigstens versucht, einen Katalog von Schutzzielen zu erstellen. Das führt zwangsläufig dazu, daß man einen Katalog, eine Art Entscheidungskaskade aufstellen könnte über die Zulässigkeit bzw. Unzulässigkeit einzelner Großrisiken.

De lege ferenda könnte man sich einmal mit den denkbaren Instrumenten der Regelung derartiger technischer Lebenssachverhalte auseinandersetzen. Dabei könnte man durchaus einmal rechtsvergleichend vorgehen. Bemerkenswerte Beispiele finden sich unter anderem in der amerikanischen Rechtsordnung. Mit einem etwas erweiterten Instrumentarium ausgerüstet, könnte sich der Gesetzgeber auch dem Vorwurf entziehen, er versuche die Regelungstatbestände des nächsten Jahrhunderts mit Methoden des letzten Jahrhunderts zu lösen. In dieser grundsätzlichen Diskussion über die Funktion des Rechts könnte man durchaus zu recht pragmatischen Lösungen kommen. Die Systematik möglicher Reaktionen der Rechtsordnung erstreckt sich von einem recht dogmatischen, konventionellen bis hin zu einem innovativen, funktionalen Ansatz.

Diese *Systematik* möglicher *Reaktionen* der Rechtsordnung auf technische Regelungssachverhalte könnte z. B. so aussehen:

1. Konventionell/dogmatische Instrumente

1.1. Steigerung der Regelungsintensität
Neue Vorschriften in den Bereichen Verhaltens-, Organisations- und Angebotssteuerung.

1.2. Institutionalisierung von Fachverstand
Überwachungsorgane (KSH etc.); Normierungsgremien (SIA, CEN, ISO, DIN), Spezialdelegierte; Hearings; Office of Technological Assessment etc.

1.3. Veränderung im Haftpflichtrecht
Gefährdungshaftung (Gewässerschutzgesetz Art. 36); Produktehaftung; Umwelthaftung; Umkehr der Beweislast; Epidemiologischer Kausalitätsbeweis; Vorsorgliche Schadenersatzzusprechung (provisionale); Vereinfachte Massenklageverfahren etc.

1.4. Neue kollektive Schadensausgleichsysteme
Versicherungsobligatorium; Versicherungs-Pools; allgemeine Ausgleichslösungen (Fonds-Lösungen); staatliche Entschädigungssysteme.

2. Innovativ/funktionale Instrumente

2.1. Soft Law
Selbstverpflichtung; Gentlemen's Agreements; Branchenabkommen (verwaltungsrechtliche Verträge); Ausgliederung von Rechtsanwendung etc.

2.2. Marktwirtschaftliche Instrumente
Lenkungsabgaben; Zertifikats-Lösungen; Emissions-Abgaben; Offset-Policy (Saldo-Strategie); Bubble-Policy etc.

2.3. Sozialverträgliche Entscheidungsmechanismen
Planungszellen (jury decisions); multi media polls; media hearings; ruling by procedure etc.

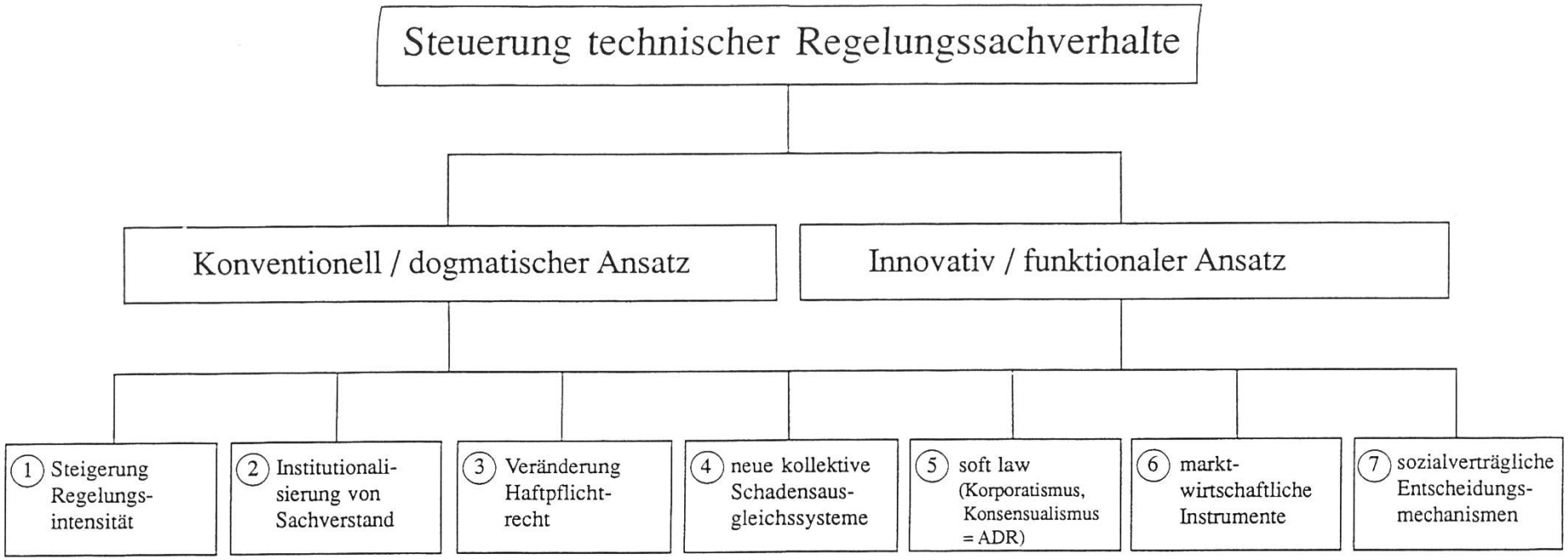
Bei den innovativ/funktionalen Instrumenten müssen wir den Boden des gesicherten Rechts und der Dogmatik verlassen. Im Bereiche des Softlaw, wo Entscheidungskompetenzen ausgeschieden werden, entstehen Probleme mit der Dogmatik, mit dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung usw. Auch das Beispiel der marktwirtschaftlichen Instrumente, die gerade im Bereich der Ökologie durchaus zu Lösungen führen können, ist ein Novum für unsere Rechtsordnung. Vollends exotisch sind Modelle wie sozialverträgliche Entscheidungsmechanismen, die im deutschen und auch im amerikanischen Raum diskutiert werden und die bei uns unbekannt sind.

Auch die Rechtsordnung ist entwicklungsfähig, was die von ihr verwendeten Istrumente und Rechtsinstitute betrifft. Leider braucht es oft unglaublichen Zugzwang, bis sie reagiert. Denken wir nur an die marktwirtschaftlichen Instrumente im Umweltschutz. Derartige Entwicklungsmöglichkeiten anzudenken und darüber zu diskutieren, sollte und müßte meines Erachtens auch Aufgabe des Schweizerischen Juristenvereins sein. Ich danke Ihnen.

Dr. Urs Jaisli, Rechtsanwalt, Arisdorf:

Ich wage vorweg drei Thesen. These 1: Als Restrisiko gilt das Risiko, das uns allen «den Rest» gibt. These 2: These 1 ist in dieser pauschalen Form nicht haltbar. These 3: Für einen sachgerechten Risikodialog brauchen wir geklärte Begriffe und eine gesamtheitliche Betrachtungsweise. Lassen Sie mich deshalb zur Begründung von These 2 und im Sinne von These 3 zu den Begriffen «Risiko», «Restrisiko» und zur Risikobetrachtung einige Überlegungen zur Diskussion stellen. In der Sicherheitsliteratur wird der Begriff «Risiko» sowohl durch das Ausmaß einer möglichen Schädigung als auch durch die Wahrscheinlichkeit, mit der eine solche Schädigung eintritt, bestimmt. Mit anderen Worten: Die beiden Elemente «Schadensausmaß» und «Eintretenswahrscheinlichkeit» kennzeichnen und prägen den Risikobegriff. (Näheres vgl. Andreas F. Fritzsche, Wie sicher leben wir? Risikobeurteilung und Risikobewältigung in unserer Gesellschaft, Verlag TUV Rheinland, 1986.)

Welche Funktion hat nun der Begriff «Risiko»? Mit dem Begriff «Risiko» wurde ein Instrument geschaffen, mit dessen Hilfe eine Gefahrensituation näher bezeichnet – oder wie man auch sagt – quantifiziert werden kann. Kennzeichnend für die Risikosituation ist, daß zwar etwas Unerwünschtes passieren *könnte*, daß es aber nicht passie-



- neue Rechtsinstrumente
- neue materielle Vorschriften
- Verfahrensvorschriften

↓

Verhaltenssteuerung
Verfahrenssteuerung
Organisationssteuerung
Angebotssteuerung

- Überwachungsorgane (HSK etc.)
- Normierungsgremien (CEN, ISO, DIN, SIA)
- Spezial-Delegierte
- Hearings
- OTA / spezielle Gerichte

- Kausal- und Gefährdungs-haftung allgemein
- Produktehaftung
- Umwelthaftung
- malpractise
- Verantwortlichkeit
- Beweislastregelung
- Mono/Multikausalität
- Epidemiologische Beweisführung
- Vorsorgliche Schadens-ersatzzusprechung (provisionale)
- Vereinfachte Massenklage-verfahren

- Sozialversicherung
- privates Versicherungs-obligatorium
- Versicherungspools
- allgemeine Ausgleichs-systeme (Fonds-Lösungen)

- Gentlemen's Agreements (Selbstverpflichtung)
- "Verwaltungsrechtlicher Privatvertrag (Branchen-abkommen)"
- Ausgliederung von Rechtsanwendung; Verbandswesen (SIA, SEV, GAAP, etc.)

- Lenkungsabgaben
- Zertifikats-Lösungen
- Emissions-Abgaben
- Offset-Policy
- Bubble-Policy

etc.

- Planungszellen (jury decisions)
- multi media polls
- media hearings
- ruling by procedure

etc.

Ecosens
LIH/HER
10. Oktober 1990

ren *muß*. Wenn alles, was theoretisch schiefgehen kann, tatsächlich auch immer schiefgehen würde, wäre die Lagebeurteilung nicht so prekär. Bei der Risikosituation besteht indes immer auch die Chance, daß eine Schädigung ausbleibt. Wer den Begriff «Risiko» verwendet, sollte konsequent den begriffsnotwendigen Aspekt der Wahrscheinlichkeit einer Schädigung mit in Betracht ziehen.

Nun ist zuzugeben, daß der Risikodialog erschwert wird und die rein probabilistische Betrachtungsweise allein oft nicht zu überzeugen vermag, wenn der Gesprächspartner geltend macht, selbst eine an Sicherheit grenzende Unwahrscheinlichkeit einer Schädigung nütze ihm nichts, weil der Schaden bereits morgen eintreten könnte. Wie ist diesem Einwand, der in privaten und öffentlichen Diskussionen gängig ist, zu begegnen? Zunächst ist m. E. zu beachten, daß das Argument der geringen Eintretenswahrscheinlichkeit einen gewichtigen Wert hat, da zwischen einer hohen und einer geringen Eintretenswahrscheinlichkeit ein sachlich begründbarer und deshalb rechtserheblicher Unterschied besteht. Neben dem Argument der geringen Eintretenswahrscheinlichkeit müssen indes – vor allem zur Begründung von Großrisiken – weitere Argumente geltend gemacht werden. Es sind dies aus meiner Sicht insbesondere:

a) Vermindern der Restrisiken, soweit dies vernünftigerweise nötig ist;
b) Aufzeigen des Nutzens, der mit einer Tätigkeit erzielt wird;
c) Gesamtheitliche Betrachtung der Risikosituation, insbesondere durch einen Vergleich der verschiedenen Risiken.

Sowohl die Eintretenswahrscheinlichkeit als auch das Schadensausmaß können durch Sicherheitsmaßnahmen vermindert werden. Gefahren, die nach Verminderung des Risikos verbleiben, sind Restgefahren. Da indes auch diese Restgefahren nur möglicherweise eintreten, spricht m. E. nichts dagegen, wenn wir diese Restgefahren als Restrisiken bezeichnen. Die Bezeichnung «Restrisiko» macht nämlich deutlich, daß mit einer bestimmten Tätigkeit nicht nur Vorteile, sondern auch mögliche unerwünschte Nachteile verbunden sind. Eine Tätigkeit kann somit sachgerecht nur beurteilt werden, wenn die positiven und negativen Aspekte in Erwägung gezogen und gewürdigt werden. In der Sicherheitsliteratur wird postuliert, daß mit dem Begriff «Risiko» die möglichen negativen, unerwünschten Auswirkungen einer Tätigkeit umschrieben werden, währenddem für die Bezeichnung der positiven, erwünschten Aspekte derselben Tätigkeit der Ausdruck «Nutzen» vorgeschlagen wird.

Weiter möchte ich fragen: Kann man mit dem Verzicht auf eine Tätigkeit tatsächlich jedes Restrisiko beseitigen? Diese Frage führt mich zum nächsten Postulat, zur notwendigen Erweiterung des Blickfeldes auf andere Risiken. Bevor auf eine Tätigkeit verzichtet wird, müssen wir uns fairerweise die Frage stellen, welche Risiken kurz-, mittel- und längerfristig weiterbestehen und/oder gar erst entstehen, wenn wir eine Tätigkeit nicht unternehmen. Eine vermeintlich absolute

Sicherheit findet nur derjenige, der sich mit einer verengten Betrachtungsweise begnügt. Demgegenüber trägt eine gesamtheitliche Betrachtung der Vielzahl der vorhandenen Interdependenzen, Interaktionen und der damit verbundenen Restrisiken Rechnung. Die technischen Restrisiken, über die wir heute reden, sind deshalb stets auch im Zusammenhang insbesondere mit ökologischen, wirtschaftlichen, innen-, außen- und gesellschaftspolitischen sowie sozialen Restrisiken zu betrachten und zu würdigen. Dabei wird deutlich, daß der Begriff «Risiko» nicht allein dazu dient, um Wahrscheinlichkeit und Ausmaß von akuten, plötzlich auftretenden Schädigungen zu umschreiben, sondern ebenso berechtigt und angebracht ist, um Ausmaß und Wahrscheinlichkeit von chronischen Schädigungen, die durch allmähliche, schleichende Einwirkungen entstehen können, näher zu bezeichnen.

Von zentraler Bedeutung ist die Frage, welchen Beitrag das Recht zu leisten vermag, damit diese verschiedenen Restrisiken von unserer Gesellschaft als Ganzheit und mit einheitlichen Kriterien wahrgenommen und bewertet werden. Was ist zu tun, damit insbesondere das Gleichbehandlungsgebot, das Verhältnismäßigkeits- und das Vorsorgeprinzip sowie das Gebot der ganzheitlichen Betrachtung als verpflichtende Leitgrundsätze des Risikorechts konsequent angewendet werden und dadurch die von Prof. SCHMID angesprochene «Willkürkomponente» abgebaut oder vermindert werden kann? Wenn beispielsweise nach «Schweizerhalle» anerkannt wird, daß zum Stand der Technik eines Stückgutlagers, in dem umweltgefährdende Stoffe gelagert werden, ein Auffangbecken für kontaminiertes Lösch- und Kühlwasser gehört, so sollten diese Sicherheitsüberlegungen grundsätzlich ebenfalls bei Tanklagern zur Anwendung gelangen. Auch im Sicherheitsrecht gilt m. E. die altbewährte Grundregel «ubi eadem ratio, ibi idem ius». Konkret heißt dies weiter, daß neben den Produktions- und Lagerrisiken auch die Risiken zu beachten sind, die beim Transport und vor allem bei der Entsorgung gefährlicher Güter bestehen. Schließlich ist dafür zu sorgen, daß der Horizont des Risikoblickfeldes nicht nur bis zur Gemeinde-, Kantons- und Landesgrenze reicht, sondern daß er neben den nationalen auch die internationalen Gegebenheiten mitumfaßt.

Das Gebot der gesamtheitlichen Betrachtung, das m. E. weit über den Rahmen von Art. 8 des Umweltschutzgesetzes (USG) hinausgeht, ist unserer Rechtsordnung nicht fremd: ich denke beispielsweise an den Entscheid, den die zuständige Behörde im Anschluß an ein UVP-Verfahren zu treffen hat. Bevor diese Behörde entscheidet, hat sie die verschiedenen privaten und öffentlichen Interessen, den angestrebten Nutzen sowie die vorhandenen Restrisiken in einer Gesamtsicht abzuwägen und zu beurteilen.

Abschließend möchte ich das Gesagte mit einem Zitat von HEGEL, das m. E. ganz besonders bei der Betrachtung und Beurteilung von Restrisiken wegleitend sein sollte, zusammenfassen. HEGEL sagte: «Die Wahrheit ist das Ganze.» Ich danke Ihnen.

Dr. URSULA BRUNNER, Rechtsanwältin, Zürich:

In meiner Praxis als Umweltschutzrechtlerin bin ich in den letzten Jahren von verschiedenen Seiten mit der Frage nach der «Tragbarkeit» von Risiken und namentlich den nach Artikel 10 des Umweltschutzgesetzes «notwendigen Maßnahmen» zu einem «ausreichenden» Schutz von Bevölkerung und Umwelt vor «außerordentlichen Ereignissen» konfrontiert worden. Wie hoch dabei die Erwartungen an das Recht sind, zeigt sich darin, daß nichtjuristische Fachleute für Risikofragen in Wirtschaft und Verwaltung vom Recht immer wieder ganz konkrete «Schutzziele», ja sogar so etwas wie in Zahlen und Stellen hinter dem Komma festgelegte «Risikogrenzwerte» verlangen. Das Recht bietet dies nicht, es bietet allgemein im Moment noch wenig Orientierungspunkte. Dazu möchte ich einige Anmerkungen machen.

Professor SCHMID geht in seinen «Begrifflichen Annäherungen» unter anderem auf das Begriffspaar Gefahr/Risiko [1] ein. Er unterscheidet die beiden Begriffe aufgrund der Wahrscheinlichkeit, mit der die Verletzung eines Polizeigutes eintritt. Für die Gefahr im Rechtssinn muß die Schädigungswahrscheinlichkeit hinreichend groß sein; ein Risiko ist dagegen auch eine noch so geringe und entfernte Möglichkeit des Schadeneintritts.

In der betrieblichen und der Verwaltungspraxis, namentlich in Anwendung von Art. 10 des Umweltschutzgesetzes, hilft diese begriffliche Annäherung noch nicht. Denn es interessiert, was konkret erlaubt bzw. verboten ist.

Was ist nun also eine Gefahr, gegen die unmittelbar einzuschreiten ist? Was ist ein – im Sinne der Ausführungen von Prof. SCHMID gemäß schriftlichem Referat – zu tolerierendes Risiko? Zur Bestimmung dieser Grenze könne die «Je-Desto-Formel» dienen: Je größer das potentielle Schadenausmaß, desto geringer die erforderliche Eintrittswahrscheinlichkeit. Diese Regel läßt allerdings grundsätzlich zu, einen außergewöhnlich großen Schaden – etwa den Bruch eines Supertankers, die Kernschmelze in einem AKW, die Ausbreitung pathogener genmanipulierter Organismen – zu einer solch kleinen Größe zusammenschrumpfen zu lassen, daß polizeilich kein Handlungsbedarf mehr gegeben ist. Und dies nur, weil die *Wahrscheinlichkeit,* daß die Schädigung sich ereignet, hinreichend klein ist, in der Formulierung des deutschen Bundesverfassungsgerichts «jenseits jeglicher praktischer Vernunft liegt» [2].

Schrumpft nun also eine Gefahr zu einem Risiko zusammen – allenfalls im Sinne des Tagungsthemas zu einem «Großrisiko» – fragt sich dennoch, was zu geschehen hat. Sind solche Risiken in jedem Fall «sozial adäquate Restrisiken», mit denen wir zu leben haben? Und wiederum auf Artikel 10 USG bezogen: sind wir im Sinne von dessen

[1] S. 8/9.
[2] BVerfGE 49, 89, 143.

Absatz 4 «ausreichend» geschützt, wenn nur noch Risiken, aber keine Gefahren mehr drohen?

Die mit diesen Fragen verbundene Grenzziehung beschäftigt, ja bedrängt die Praxis. Was tun? Wir können versuchen, diese Grenze zu beschreiben – oder sie zu «finden». Beschrieben werden kann die Grenze in Form von wie auch immer formulierten Schutzzielen. Man kann anderseits die Grenze durch Auslegung dieser Schutzziele finden, dann aber auch mittels verfahrensrechtlich abgesicherter Konsenssuche über die Tolerierbarkeit einer bestimmten Anlage. Und natürlich können beide Methoden miteinander kombiniert werden.

Zur materiellen Beschreibung der Grenze zwischen tragbaren Risiken und untragbaren Gefahren finden wir im Referat von Prof. SCHMID keine «handhabbaren» Hinweise. Ich bin mir auch nicht ganz klar, ob wir davon auszugehen haben, daß es letztlich eine solche Grenze nicht gibt, und ob deshalb nur verlangt werden kann, daß alles «Menschenmögliche» gemacht wird. (Das wäre das sogenannte ALARA-Prinzip: Risiken as low as reasonably achievable.) Ich bin der Auffassung, daß bestimmte zwar – von der Wahrscheinlichkeit her – lediglich als Risiken zu bezeichnende, besonders große Schädigungspotentiale als rechtlich nicht tragbar bezeichnet und verboten werden müssen; z. B. weil sie die Chancen zukünftiger Generationen allzusehr einschränken würden[3].

Es bleiben im Zusammenhang mit der materiellen Beschreibung von Schutzzielen auch diverse Fragen wie: Wie werden die verschiedenen Schadenarten an Menschen, Tieren und Ökosystemen gleichzeitig miteinander beurteilt? Wie werden diese gesamthaft, wie werden sie einzeln beurteilt?

Ich möchte nochmals ganz kurz auf die Frage kommen, wie man die Grenze des Tragbaren *finden* kann. Hier hat Herr Prof. SCHMID in seinem Referat eine sehr wertvolle Auslegeordnung[4] der verfahrensrechtlichen Ansätze zur Grenzfindung gegeben, aber leider – und jetzt hören Sie den Seufzer einer Praktikerin – weder ein Rezept noch – wenn ich meine Erwartung an den Stand der Wissenschaft etwas bescheidener formulieren will – noch eine Würdigung. Wie beispielsweise sollen oder können sich die Kantone organisieren, um die Störfallverordnung zu vollziehen? Das ist in der Tat eine Frage, die rechtlich ungefähr auf anfangs nächsten Jahres beantwortet werden muß. Hier werden also in irgendeiner Form so oder so Antworten notwendig sein. Ich weiß, daß sie schwierig sind. Ich weiß aber auch, daß an anderen Orten schon einiges bedacht worden ist, vor allem im Kanton Basel ist das Problem sehr präsent und in manchem Kanton wird das Problem diskutiert.

[3] Vgl. Gutachten von JÖRG LEIMBACHER/PETER SALADIN, Katastrophenschutz; Schutz vor Schädigungen oder Schutz vor Risiken? Schriftenreihe Umweltschutz (BUWAL), Bern 1990.

[4] S. 37/38.

Ich habe vor allem auch Fragen aufwerfen müssen. Die Fortführung der rechtlichen Diskussion ist also unausweichlich. Aber ebenso das Gespräch über die Fachgrenzen hinweg. So wie es morgen auf dem Podium geführt werden soll, und darauf bin ich sehr gespannt. Ich danke Ihnen.

Après ces trois interventions de caractère plutôt général, M. le prof. STEINAUER annonce des interventions relatives à certains aspects particuliers des exposés de MM. les prof. SCHMID et TERCIER.

Dr. JÜRG HOFER, Bau- und Umweltschutzdirektion BL, Liestal:

Ich möchte kurz an den Themenkreis anknüpfen, den Frau BRUNNER soeben angeschnitten hat: Welches Risiko sind wir zu tragen bereit bzw. welches Risiko ist nicht mehr tragbar?

Herr Prof. SCHMID hat in seinem schriftlichen Referat die zwei Begriffe «Recht der Risikosetzung» und «Risikolegitimation» verwendet. Gibt unsere Rechtsordnung dem Einzelnen, z. B. einem Chemiebetrieb, tatsächlich ein Recht, Personen und Sachen, die mit ihm nichts zu tun haben (wollen), einem Risiko auszusetzen? Meines Erachtens müßte die Frage vielmehr andersherum lauten: Wie weit muß der Betreiber einer Anlage das von ihr ausgehende Risiko verkleinern, damit andere davon nicht unrechtmäßig berührt werden, d. h. damit es für andere überhaupt tragbar ist?

Diese Frage ist heute emotional, politisch, technisch und rechtlich von so großer Bedeutung, daß sie nicht dem einzelnen Anlagebetreiber zur Beurteilung überlassen bleiben darf. Hier müssen andere mitbestimmen können. Wer soll nun aber über die Tragbarkeit von Risiken entscheiden? Soll dies eine Behörde tun? Behörden bestehen – vor allem in den Kantonen – jeweils nur aus wenigen Personen; in gewissen Kantonen wird der ganze Umweltschutzbereich von einer einzigen Person abgedeckt. Soll die Frage den Experten – an die heute niemand mehr so recht glauben will – überlassen werden? Oder soll die betroffene Bevölkerung an der Urne mitbestimmen können?

Die Frage, welches Risiko wir zu akzeptieren bereit sind, ist vorwiegend eine Frage der persönlichen Einschätzung. Da spielen aber sehr persönliche Dinge mit. Zum Beispiel ist man viel eher bereit sein Risiko, das objektiv gesehen hoch ist, zu akzeptieren, wenn man einen konkreten Nutzen davon hat. Denken Sie an einen Autofahrer, der über die Autobahn jagt, oder an einen Bergsteiger. Eine Untersuchung in Deutschland hat auch ergeben, daß das «Volk» Risiken ganz anders einschätzt, als Fachleute, die z. B. mit gewissen Stoffen täglich umgehen. Ich denke hier an zwei Fälle, die in der Region Basel im Moment sehr stark diskutiert werden: Wenn die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger im Kleinbasel darüber abstimmen könnten, ob Ciba-Geigy eine Sondermüllverbrennungsanlage bauen darf, oder wenn die Bevölke-

rung in Liestal über ein Sondermüllentsorgungszentrum der Firma Furler entscheiden könnte, dann wären beide Projekte bereits heute gestorben. Sondermüllanlagen gehören nämlich bei der Bevölkerung (kurz nach den AKW's) zu den gefährlichsten Anlagetypen.

Die Kantone müssen die Bestimmungen über den Katastrophenschutz irgendwie vollziehen und sie müssen dazu die nötigen Strukturen schaffen. Der Kanton Basel-Landschaft (als Kanton, in dem der Brand von Schweizerhalle stattfand) hat sich sehr früh mit der Organisation des Vollzuges befaßt und er hat aus meiner Sicht auch angemessene Lösungen getroffen. Ich möchte Ihnen diese Lösungen kurz darstellen:

Nach gewissen provisorischen Lösungen, auf die ich nicht näher eingehen will, hat man vor ungefähr einem Jahr eine neue Amtsstelle geschaffen – das Sicherheitsinspektorat. Diese Behörde besteht aus drei Personen. Obwohl sie hochqualifiziert sind, sind sie natürlich nicht in der Lage, alle Risiken alleine zu beurteilen. Sie brauchen also fachliche Unterstützung von anderen Leuten. Diese fachliche Unterstützung kann nicht allein von der Verwaltung geleistet werden. Der Kanton hat deshalb eine Kommission mit externen Experten gebildet, die eigenes Wissen miteinbringen können. Es sind Experten in den Bereichen Medizin, Biologie, Bio- und Gentechnologie, Sicherheitstechnik, Brandschutztechnik, Transportwesen. Dabei sind auch Vertreter der chemischen Industrie und der Arbeitnehmer. Der Kanton wollte mit dieser Kommission nicht eine Ersatzöffentlichkeit schaffen, in der nach politischen Kriterien ausgewählte Personen anstelle des Volkes entscheiden, sondern man wollte ein Fachgremium schaffen – ein Fachgremium allerdings, das aus Personen zusammengesetzt ist, die unterschiedliche Anschauungen haben. Es ist übrigens kein Zufall, daß drei der acht Fachleute Frauen sind. Man mußte allerdings lange suchen, bis man diese drei Frauen fand, denn im Bereich Risiko sind Fachfrauen noch rar.

Diese Kommission hat zunächst einmal die Aufgabe, praktikable Maßstäbe zur Beurteilung der Tragbarkeit von Risiken zu erarbeiten. Wir haben bereits seit einiger Zeit eine kleine Arbeitsgruppe, welche für ihre Tätigkeit die sehr weitgehende und nur in Teilbereichen praktikable Norm aufgestellt hat: Ein Risiko ist nur dann tragbar, wenn damit keine Lebensgefährdung und kein bleibender Schaden für Mensch und Umwelt verbunden ist. Würde man diesen Satz konsequent auf alle Risiken übertragen, so müßte man sämtliche AKW's abstellen und wahrscheinlich auch den Autoverkehr verbieten. Die Kommission hat weiter die Aufgabe, die Verwaltung bei Fällen, die präjudizierenden Charakter haben, und bei besonders heiklen Wertungsfragen zu beraten.

Wir wollen indessen diese Kommission nicht ganz allein tätig sein lassen. Fachleute haben heute nicht mehr den gleichen Ruf wie früher und sie müssen sich auch einem Dialog mit der Öffentlichkeit stellen. Die Kommission muß deshalb jährlich einen Bericht über die Tätigkeit

erstatten. Dieser Bericht wird veröffentlicht und dem Landrat (d.h. dem kantonalen Parlament) zugestellt. Dort soll er auch beraten werden können. Damit kann die öffentliche Meinung wieder in die Arbeit der Kommission einfließen, und auch politische Aspekte, die bei der Risikobeurteilung halt einfach eine Rolle spielen, können berücksichtigt werden.

GEORG ISELIN, Fürsprecher, Chef der Koordinationsstelle für Umweltschutz des Kantons Bern:

Es entspricht der Tradition des Juristentages, die Brücke zwischen den theoretisch interessanten und praktisch bedeutsamen Rechtsfragen zu schlagen; denn nur so kann die Entwicklung unserer Rechtsordnung auf die Dauer den Anforderungen des Rechtsstaates und der Bürgernähe genügen.

Aus der täglichen Arbeit in der kantonalen Umweltschutzverwaltung stehen mir die öffentlich-rechtlichen Fragen im Zusammenhang mit Großrisiken näher als die privat-rechtliche Haftungsproblematik. Ich knüpfe daher am Referat von Professor GERHARD SCHMID an, konkret am Kapitel über das Recht der Risikosetzung in Verbindung mit den Schlußbemerkungen. Seine Beschreibung und Analyse des geltenden Rechts macht für mich eines sehr deutlich: die traditionellen Verfahren und Instrumente unserer Rechtsordnung vermögen den Problemen im Zusammenhang und im Umgang mit Großrisiken nur mehr unzulänglich gerecht zu werden.

Ich möchte deshalb im Hinblick auf die weitere Diskussion und das Rundtischgespräch ein Instrument beleuchten, das den Gedanken der «Risikobalancierung» annimmt, und es in einer bestimmten Richtung zu konkretisieren versuchen. Ich nenne es die finanzielle Abgeltung der Risikobereitschaft. Sozusagen zwischen den öffentlich-rechtlichen und den privat-rechtlichen Fragen liegt die – ebenso ökonomisch wie rechtlich bedeutsame – Frage der finanziellen Abgeltung der Risikobereitschaft. Bei vielen durch technische Anlagen verursachten Großrisiken sind die Nutzniesser (ich denke hier an Kapitalgeber, Arbeitnehmer und an Kunden) eines störungsfreien Betriebs und die von einer allfälligen Katastrophe Betroffenen nicht identisch. Der zunehmende, nur mehr oder weniger lokale, Widerstand gegen technische Großprojekte ist unverkennbar. Von sehr praktischer Bedeutung wird deshalb die Frage, ob und in welcher Form solche Widerstände durch eine finanzielle Abgeltung der Risikobereitschaft überwunden werden können und dürfen.

Ökonomisch gesehen sind das Leben mit Angst, das der von einer allfälligen Katastrophe betroffenen Bevölkerung zugemutet wird, durch den Betrieb einer Anlage verursachte externe Kosten. Prima vista ist nicht einzusehen, warum diese nicht nach dem Verursacherprinzip internalisiert werden sollen. Bis heute wird diese Grundsatzfrage – wenigstens soweit ich das zu überblicken vermag – kaum oder

nur hinter vorgehaltener Hand diskutiert. Wahrscheinlich aus mehreren Gründen. Ich nenne diese der Tradition unseres heutigen Tages entsprechend nur in Frageform und nicht als Antwort:

- Wie überhaupt läßt sich nur annähernd gerecht der Preis für solche Risikobereitschaft oder eben Angst quantifizieren?
- Wohin gelangen wir, wenn der Gedanke der Ausgleichszahlungen weiter voranschreitet und damit den angeblich früher selbstverständlichen Gemeinsinn zunehmend verdrängt? Eine Frage, die nebst echter Sorge um die wahren Werte unserer Gesellschaft auch eine rechte Portion Zynismus enthält.
- Gelangen wir nicht in die Nähe der «unsittlichen Geschäfte», wenn wir den Widerstand einer besorgten Bevölkerung quasi mit «Schweigegeld» auflösen und eine eben stillschweigende Zustimmung erkaufen? Werden womöglich weniger wohlhabende, ärmere Gebiete diskriminiert, weil sie eher auf derartige «Nebeneinkünfte» angewiesen sind?

Entschließt man sich, offen auf diese Problematik einzutreten, stellen sich natürlich zahlreiche weitere Fragen:

- An wen wären überhaupt solche Zahlungen zu richten? An alle natürlichen Personen innerhalb eines bestimmten Katastrophenperimeters oder an die entsprechenden Gemeinwesen?
- Wäre auch eine – unentgeltliche – Beteiligung der Gemeinden an den entsprechenden Anlagen ein gangbarer Weg, um ihnen die notwendige Mitsprache zu geben und sie an der Verantwortung und am Gewinn teilhaben zu lassen?

Lauter offene – durchaus nicht rhetorische – Fragen, an deren Beantwortung die Praxis sehr interessiert ist. Wenn wir im Umgang mit Grossrisiken einen Schritt weiter kommen wollen, müssen wir uns dieser Fragen annehmen. Vielleicht bietet das Rundtischgespräch vom Sonntag bereits eine erste Gelegenheit. Ich danke Ihnen.

Prof. Pierre Widmer, Directeur de l'Institut suisse de droit comparé, Lausanne:

Je m'exprimerai brièvement sur les rapports existant entre le thème du congrès et la révision globale, actuellement en préparation, du droit de la responsabilité civile. A ce propos, je souhaite émettre quelques remarques:

La première:
Je ne pense pas que tout le droit de la responsabilité civile et de l'indemnisation en général doive résister au test de la catastrophe; en revanche, avec M. Tercier, je reconnais que le test de la catastrophe permet de faire ressortir toute une série de faiblesses du droit suisse de la responsabilité civile, des faiblesses qui se rapportent également aux

sinistres quotidiens (c'est-à-dire aux «catastrophes» de petites dimensions).

La deuxième:
Il faut constater qu'il est malheureusement nécessaire que des catastrophes se produisent pour que nos institutions se mettent en mouvement. Que l'on se rappelle l'assemblée de la Société suisse des juristes d'il y a vingt-trois ans (certains d'entre vous y ont peut-être participé) au cours de laquelle avait été formulée une résolution tendant à réformer le droit de la responsabilité civile, sur la base des rapports de Messieurs les Professeurs STARK et GILLIARD, portant sur les questions relatives à l'unification du droit de la responsabilité civile. Il a pourtant fallu attendre que survienne la catastrophe de Schweizerhalle en 1986 pour que la révision actuellemment en préparation démarre véritablement.

Dans nos discussions au sein de la commission d'étude dont fait évidemment partie M. TERCIER, nous avons tenu compte de ses idées, selon lesquelles il faudrait adopter un droit spécial des catastrophes. Ce droit spécial se révélera probablement être une extrapolation plus ou moins fidèle des règles énoncées dans la loi sur la responsabilité des centrales nucléaires. Mais, à côté de l'élaboration de ces nouvelles dispositions, il faudra procéder à certaines réformes du droit actuel. Ce droit a été développé depuis une centaine d'années suivant les besoins, presque au jour le jour, et manque d'unité. Les réformes à entreprendre devront tendre vers un objectif de réunification des différentes lois régissant actuellement le domaine de la responsabilité civile en Suisse; elles devront également englober la question des relations avec les assurances, aussi bien sociales que privée. A ce sujet, il est intéressant de savoir que le Conseil des Etats prépare une partie générale du droit des assurances sociales qui comprendra certaines règles relatives aux rapports entre ces assurances et la responsabilité civile.

La troisième:
S'agissant de la question de l'internationalisation du droit, il me semble essentiel que les solutions de notre droit interne se rapprochent de celles qui se dessinent à l'étranger; de même, il est nécessaire de constituer un système international de dédommagement, notamment pour les dommages de grande envergure.

Je laisse cependant ouverte la question de savoir si la révision du droit interne est capable de promouvoir la réforme du droit international. Mon expérience m'incite à penser que c'est plus souvent l'inverse qui se produit: si nous avions eu, dans le domaine de la responsabilité civile, davantage de conventions internationales, nos travaux seraient plus avancés à l'heure actuelle. Mais, compte tenu de la dispersion de nos lois sur la responsabilité civile, il est clair qu'à cette unification du droit international doit correspondre une unification du droit interne.

L'unification doit être réalisée sur le plan matériel, mais également sur le plan technique; je songe notamment aux règles sur la prescription qui sont différentes en droit suisse suivant les lois applicables.

Venons en maintenant à quelques questions évoquées ce matin et qui devront être reprise dans le cadre de la révision.

Je pense par exemple à celle de la hiérarchie entre les différents types de préjudices. Il s'agit notamment des rapports entre dommages corporels et dommages aux choses d'une part et le dommage «purement économique» d'autre part. Sans parler des difficultés qui se posent du point de vue théorique, notamment sous l'aspect de l'illicéité, je pense qu'il est utile de relativiser ces différences aussi sur le plan pratique. A ce propos, j'ai également été frappé par la proposition intéressante de M. ISELIN sur le dédommagement préalable des victimes. Sur le plan du droit privé, on pourrait considérer ce dédommagement comme une réparation préventive du tort moral. Mais cette proposition ne va pas sans poser certaines questions essentielles: par exemple, si elle devait être adoptée, le dédommagement préventif devrait-il être imputé sur l'indemnisation d'un éventuel dommage survenant postérieurement?

Dans le domaine de la causalité se posent également certaines questions, par exemple celle de savoir si la force majeure doit être admise comme facteur interruptif de causalité. La même question peut surgir à propos de la faute d'un tiers; il semble exister une certaine tendence vers la «canalisation» de la responsabilité telle qu'on la trouve par exemple en matière de responsabilité nucléaire.

Les problèmes de procédure ne devront pas être négligés non plus; cette dernière devra être simplifiée et il faudra notamment régler la question du for, de l'appréciation et du fardeau de la preuve.

Pour conclure, j'aimerais encore ajouter qu'il faudra chercher des solutions qui permettront de verser des avances pour obvier aux besoins les plus urgents des victimes; la lourdeur et la lenteur du système actuel où les assureurs sociaux et privés se bloquent les uns les autres est certainement un de ses défauts majeurs au plan pratique.

Voilà, Mesdames et Messieurs, en quelques mots, les leçons que nous tirons de cette journée des juristes 1990 pour les travaux en vue d'un réaménagement du droit régissant la compensation des dommages adapté aux exigences de cette fin de siècle et valable – du moins nous l'espérons – aussi pour le début du prochain.

PD Dr. ANTON K. SCHNYDER, Zürich:

Erlauben Sie mir ein situatives Statement zu den Beiträgen zu machen, die wir heute gehört haben.

Und zwar möchte ich auf einen Punkt hinweisen, der auch angesichts der Präsenz unseres verehrten Justizministers und einiger anderer Experten vermehrter Aufmerksamkeit bedarf.

Es geht dabei um das Problem – Herr TERCIER, Sie haben es gesagt – einer kohärenten Betrachtungsweise, welches vermehrt einer Bewältigung zuzuführen ist. Herr WIDMER hat überdies auf die internationalen Aspekte hingewiesen, und zudem haben wir uns in den letzten Monaten mit der ganzen Europäisierungsproblematik – etwa im Rahmen

der Aktienrechtsrevision – konfrontiert gesehen. Ich glaube, niemand wird etwas gegen eine kohärente Betrachtungsweise einzuwenden haben; selbst eine Berufung auf die durch HEGEL postulierende Ganzheitlichkeit und Wahrheitsargumentation wird dabei weder viel schaden noch nützen. Nur bleibt die Frage: Wie kann man solches bewältigen und die gebotene kohärente Betrachtungsweise verwirklichen?

Sicher muß die Kohärenz über das Haftpflichtrecht hinausreichen; das Versicherungsrecht wurde bereits angesprochen. Insgesamt scheinen mir indessen die Aspekte der Versicherungsaufsicht und des Versicherungsvertragsrechts heute bisher etwas zu kurz gekommen zu sein. Ebenfalls nicht zu vernachlässigen wären in diesem Zusammenhang die ganzen ordnungs- und kartellrechtlichen Implikationen. Danach würde sich die Frage ergeben, wie wir im Bereich von Groß- und Katastrophenrisiken eine Lösung anpeilen könnten, die diese gesamte Fragenpalette abdecken bzw. wenigstens berücksichtigen würde.

Ich habe mit Interesse festgestellt, daß Sie, Herr TERCIER, sehr sensitiv auf die Versicherungsproblematik eingegangen sind. Neben dem Volk von Versicherten, das Sie erwähnt haben, postulierten Sie versicherungsmäßige Lösungen, die den Solidaritätsgedanken und den Gedanken der Prävention noch mehr in den Vordergrund stellen. In einer These verlangten Sie vermehrte Vorab- oder A-fonds-perdu-Schadenzahlungen. Andererseits befinden wir uns gegenwärtig – unter Federführung des europäischen Versicherungs- und Kartellrechts – in einem Prozeß der wachsenden Deregulierung und Dekartellierung des Versicherungswesens. Dabei treten angesichts der erwarteten Vielfalt des Wettbewerbs allgemeine und verordnete Solidarlösungen wohl zunächst in den Hintergrund. Letzteres führt alsdann zur Frage, ob andere Aufsichtsorgane und andere Gruppen (einschließlich von Interessenvertretern) berufen seien, die Dekartellierung zur Verhinderung von Schutzdefiziten für die Verbraucher zu verfolgen und zu überwachen sowie allenfalls den gesamten Prozeß gleichsam zu einem gewissen Ausgleich der Kräfte mitzugestalten. Hier stellt sich in der Tat ein großer Zielkonflikt ein, den man im Umfeld des von ERNST-JOACHIM MESTMÄCKER geprägten Begriffs des «verwalteten Wettbewerbs» lokalisieren könnte. Kommt gleichsam über die Hintertür – d. h. aus aufsichts-, haftpflicht- und verbraucherschutzrechtlichen Gründen – eine Zwangssolidarität und Zwangssolidargemeinschaft von Versicherern wieder zum Tragen, welche «Vergemeinschaftung» jüngst auf der kartellrechtlichen Ebene gesprengt worden war?

Ein weiteres kommt dazu. Im Rahmen einer kohärenten Betrachtungsweise ist ein zusätzlicher Konflikt angelegt, der – ich glaube, das sollte diese Tagung zeigen – nicht mehr von der übrigen Behandlung des Risikorechts als solchem abstrahiert werden kann. Es handelt sich dabei – Herr SCHMID, Sie haben es ausgeführt – um das Problem des Informationsüberflusses und der Informationsverarbeitung. Ich weiß nicht, ob wir hier in der Schweiz überhaupt noch mit unseren Ressour-

cen zu effektiv brauchbaren Lösungen gelangen können. Zwar sind hervorragende Kapazitäten vorhanden – was, wenn auch vielleicht zu sehr hinter verschlossenen Türen, etwa im Rahmen der EWR-Verhandlungen spürbar wird. Nur stellt sich die Frage, wie die gesamte Masse neuer Sachverhaltsdaten, Rechtsquellen, Rechtsschichten (nationaler sowie supranationaler Art) zu erfassen und zu bewältigen sind. Es fällt schwer, in all diesem die privat- sowie öffentlich-rechtliche Orientierung zu bewahren.

Schließlich eine letzte Anmerkung zur definitorischen Umschreibung von Großrisiken und Katastrophenrisiken. Im Deregulierungsbereich der EG – und diesen Weg befolgen auch unsere Aufsichtsbehörden – strebt man eine Unterscheidung nach Art der Risiken an, nämlich eine Differenzierung in sog. Groß- und Massenrisiken. Dieses Konzept wird zwar möglicherweise irgendwann wieder überholt sein. Doch würde ich vorschlagen, im Hinblick auf die weitere Gesetzgebungstätigkeit zumindest die Frage zu erörtern und gegebenenfalls zu klären, ob neben den Massenrisiken nicht zwischen «einfachen» Großrisiken und eigentlichen Katastrophenrisiken zu unterscheiden wäre. Dabei könnte man sich möglicherweise in naher Zukunft darauf beschränken, ein machbares gesetzgeberisches Modell sowie eine kohärente Betrachtungsweise zunächst im Bereich der Katastrophenrisiken zu entwickeln und durchzuspielen. Die dabei entwickelten Topoi und gemachten Erfahrungen könnten hernach für die Gesetzgebung im Bereich weiterer Risikogruppen fruchtbar gemacht und verwendet werden. Dies ist keine These von mir; doch möchte ich eine gewisse sachliche Begrenzung zur Diskussion stellen. Denn es sollte meines Erachtens das «Großrisiko» vermieden werden, daß wir uns nach weiteren 23 Jahren hier wieder treffen werden und nach wie vor noch überhaupt keine partielle Revision des Haftpflichtrechts vorliegen haben. Ich bin also meinerseits persönlich ebenfalls dafür, daß wir die Erneuerung des Haftpflichtrechts vorantreiben. Ich möchte jedoch davor warnen, den Bereich der Großrisiken bzw. der Katastrophenrisiken zu weit auszudehnen, ansonsten wir Schwierigkeiten haben könnten, die letzteren im Griff zu behalten bzw. in Griff zu bekommen. Meine Frage also: Sollten wir nicht die kohärente Betrachtungsweise einmal an einem ausgesonderten Bereich durchexerzieren? Ich danke Ihnen.

M. le Professeur STEINAUER remarque que le temps imparti pour la discussion générale est écoulé. Il donne aux deux rapporteurs l'occasion de s'exprimer sur les questions soulevées lors des interventions et prie M. le Professeur SCHMID de s'exprimer en premier lieu.

Prof. Dr. GERHARD SCHMID, Basel:

Lassen Sie mich einleitend allen bisherigen Diskussionsteilnehmern dafür danken, daß sie sich so intensiv mit meinen Thesen auseinander-

gesetzt und wohl auch gewissermaßen einen Risikodialog mit mir aufgenommen haben. Die Neutralisierung des Risikostreites, welche HENNING OTTMANN als *die* grundlegende Aufgabe der Politik der nächsten Zeit angesprochen hat, bedarf ja vieler und hochstehender Diskurse zu allen Aspekten der Thematik.

Es ist dabei selbstverständlich, daß auch und erst recht in diesem Bereich keine reinliche Scheidung politischer, wirtschaftlicher, technischer und rechtlicher Erwägungen möglich ist. Unterschiedliche Bewertungen werden so explizit und implizit aufscheinen. Das trifft einmal sicher zu für die hier nicht weiter zu vertiefende unterschiedliche Bewertung von Eintrittswahrscheinlichkeiten und Schadenspotentialen.

Es bestehen ferner unterschiedliche Bewertungen dessen, was die Rechtsordnung im allgemeinen und Verfassungsrecht im besonderen überhaupt zu leisten vermag, und diesbezüglich sehe ich die Juristen – und schon gar mich selbst – keineswegs als besonders berufene oder geeignete Hoffnungsträger. So habe ich von meinem Rechtsverständnis her aus verschiedenen Gründen einige Mühe, zu unterstellen, es ließen sich mit Deduktionen aus Schutzzielen handhabbare Maßstäbe zur Beurteilung konkreter Fragen über die Erlaubtheit konkreter Risiken gewinnen. Zum einen scheinen mir solche Deduktionen oft sowohl in tatsächlicher als auch in rechtlicher Hinsicht nicht genügend schlüssig zu sein. Zum zweiten bestehen – nicht zuletzt zufolge der unübersehbaren Tendenz zu «vollmundiger» Normierung auf vielen Gebieten von der Wirtschaftsförderung bis zum Umweltschutz – schwierigste Harmonisierungsaufgaben hinsichtlich teilweise gegenläufiger Ziele. Oft sind die Dinge auf hohem Abstraktionsgrad zwar leidlich konsensfähig; das trifft aber für die diesen hohen Abstraktionsgrad verlassende konkrete Umsetzung dann viel weniger zu.

Schließlich scheinen mir solche Deduktionen auch dort rechtlich nicht überzeugend zu sein, wo wir im Recht gewissermaßen «überholende Konkretisierungen» vorfinden. Wenn die Bundesverfassung den Bau neuer Atomkraftwerke für die nächsten zehn Jahre untersagt und den weiteren Betrieb bestehender Anlagen erlaubt, so ist kaum Raum für Deduktion aus Schutzzielen vorhanden. Dasselbe gilt etwa für die Zulässigkeit des Autoverkehrs. Will man diesen untersagen, so sind dafür politische Entscheide und nicht rechtliche Ableitungen notwendig.

Zu Recht angesprochen worden ist die Notwendigkeit einer ganzheitlichen Betrachtungsweise. Diese hat eben in einem Prozeß der Risikobalancierung Risiken und Chancen aufzunehmen wie auch in einem Prozeß der Risikolegitimation einen ganzheitlichen Entscheid zustande zu bringen. Diese Risikolegitimation muß selbstverständlich vom Volk und seinen Repräsentanten in den Behörden, nicht vom Betreiber ausgehen. Die schweizerische halbdirekte Demokratie eröffnet hier sachgerechte Formen der Risikobalancierung und Risikolegitimation, welche genutzt und allenfalls auch ausgebaut zu werden

verdienen. Nur am Rande sei dabei erwähnt, daß die Gewichtung der Chancen im Prozeß der Risikobalancierung Aspekte einer «finanziellen Abgeltung» im weitesten Sinne mitaufzunehmen vermag.

M. le Professeur TERCIER s'exprime à son tour:

Permettez-moi de faire les quatre remarques suivantes, qui n'abordent que des aspects généraux des remarques faites par les intervenants:

1. Législation interne et législation internationale. Chacun sait que certaines affirmations introduites dans un livre ou un rapport s'adressent à quelques personnes déterminées. C'est le cas de ma thèse N° 3, concernant les relations entre les révisions internes et les efforts au plan international. Un argument classique avancé par ceux qui s'opposent à toute révision est le suivant: attendons pour agir au plan interne de savoir ce qui se passera au plan international: l'inconvénient est que, quand les choses bougent à l'étranger, les mêmes personnes souhaitent souvent que l'on examine d'abord la question en droit interne! Les deux mouvements sont à ce point complémentaires qu'ils ne peuvent être dissociés.
2. Législation «par les catastrophes». Je ne peux qu'approuver avec quelque inquiétude la remarque désabusée de M. WIDMER: il faut des catastrophes pour légiférer. Nous avons assez d'exemples récents en la matière, de «Chiasso» à «Schweizerhalle». L'inconvénient est que l'on agit le plus souvent trop tard et sans réelle cohérence. Il ne suffit pas de nommer une commission d'enquête pour déterminer a posteriori les responsabilités; il ne suffit pas sous le coup de l'émotion de prendre dans la précipitation un arrêt urgent insuffisamment préparé. Il faut au contraire pouvoir se préparer dans le calme, avant toute catastrophe.
3. Législation «pour les catastrophes». En rédigeant mon rapport, j'étais convaincu du fait qu'il fallait une réglementation spéciale pour les cas de catastrophes. C'est en le relisant dans le calme que je me suis sérieusement demandé si les défauts que j'avais constatés et les propositions que j'avais préconisées ne devraient pas finalement aussi se retrouver dans la réforme générale du droit de la responsabilité civile. J'ai en effet toujours plus le sentiment que la frontière entre les deux situations devient ténue, tant nous pourrions rapidement nous trouver en présence d'une «catastrophe», si l'on continue à allouer des indemnités aussi considérables que celles qui sont actuellement versées.
4. Une législation adaptée aux conditions économiques. L'indemnisation des catastrophes, comme, plus généralement, le régime de l'indemnisation n'est pas seulement un problème de justice, c'est aussi et surtout un problème économique. La réponse est difficile, tant se sont avec les années compliqués les mécanismes d'indemnisation. Il est possible que le régime en place, en dépit de sa complica-

tion, soit satisfaisant et relativement peu coûteux. Il conviendrait toutefois d'en avoir la preuve, mais il n'existe en ce domaine dans notre pays aucune enquête sérieuse. Le groupe d'experts chargé de la réforme a mandaté un institut, qui n'a toutefois pas encore déposé son rapport, un rapport d'autant plus difficile qu'il paraît malaisé d'obtenir les informations. Si gouverner c'est prévoir, prévoir c'est aussi d'abord savoir.

M. le Professeur STEINAUER, avant de clore la discussion générale, adresse ses remerciements à toutes les personnes qui ont participé aux débats, tout spécialement aux deux rapporteurs.

III.

Vortrag von Bundesrat ARNOLD KOLLER, **Vorsteher des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes – Allocution de M. le Conseiller fédéral** ARNOLD KOLLER, **chef du département fédéral de justice et police**

Le Président de la Société suisse des juristes a l'honneur de passer la parole à M. le Conseiller fédéral ARNOLD KOLLER.

Bundespräsident Dr. ARNOLD KOLLER, Vorsteher des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements:

1. Einleitung

Vom großen Ökonomen JOHN MAYNARD KEYNES stammt das echt britische Bonmot «In the long run, we are all dead.» Und trotzdem sind wir gehalten, uns mit Großrisiken und damit verbundenen Rechtsfragen intensiv auseinanderzusetzen. Dies nicht nur, weil wir alle dazu neigen, den «long run» für uns persönlich etwas länger machen zu wollen, sondern weil eine staatliche Gemeinschaft dazu verpflichtet ist, ihre heutigen und künftigen Mitglieder auf ihrem «long run» vor Großrisiken nach Möglichkeit zu schützen und sie zu verantwortungsbewußtem Umgang mit unvermeidbaren Risiken anzuhalten, daß sie und ihre Nachkommen sich ohne unverantwortliche Risiken entfalten können.

So betrifft das heutige Thema jede und jeden von uns – als Menschen und als mögliche Opfer eines Großschadens. Herausgefordert sind wir aber auch als Mitverursacher von Großrisiken, beispielsweise als Benützer von Elektrizität, von chemischen Produkten oder von Großraumflugzeugen. Zudem sind wir in unserer direkten Demokratie auch

als Stimmbürger aufgerufen, zu möglichen Großrisiken und deren rechtlichen Bewältigung Stellung zu nehmen. Ich danke daher dem Schweizerischen Juristenverein und insbesondere den beiden Referenten, daß sie sich dieses hochaktuellen Themas angenommen haben, und darf Ihnen Gruß und Dank der Landesregierung überbringen.

Der Gefahr von Großschäden gilt es zunächst einmal ins Auge zu sehen. Sie zwingt uns angesichts der Schöpfung zur Bescheidenheit und zur selbstkritischen Beurteilung unseres Tuns. Sie erinnert uns an die Brüchigkeit und Vergänglichkeit des menschlichen Lebens, aber auch an die urmenschliche Versuchung, mehr tun zu wollen, als uns zusteht. Im Industriezeitalter sind die Bedrohungen durch die Naturgewalten zwar zurückgedrängt worden, um so mehr sind Bedrohungen durch technische Einrichtungen hervorgetreten. Die Gefahr von Großschäden zeigt uns sodann auch die Grenzen der Technik auf. Diese wird heute nicht mehr als Schlüssel zu einem irdischen Paradies gesehen. Man genießt zwar gerne deren Vorteile, empfindet sie aber immer mehr als ambivalent und verlangt deren Bändigung, wenn nicht gar Verbannung.

Die Gefahr von Großschäden stellt den Staat vor schwerwiegende Probleme. Der Schutz der Bürger vor zukünftigen Übeln, Gefahrenabwehr, «Polizei» im Sinne des Verwaltungsrechts, gehört zu den klassischen Staatsaufgaben, erst recht der Schutz vor Übeln großen Ausmaßes. Wirksame Unterstützung in seiner Schutzaufgabe erhält das Verwaltungsrecht heute durch das Umweltstrafrecht.

Der Gefahr ins Auge sehen, darf aber nicht heißen, sich von ihr blenden oder lähmen zu lassen. Es bedeutet vielmehr, die größtmögliche Sorgfalt für den Schutz vor dieser Gefahr aufzuwenden. Das heißt vor allem, Schutzmaßnahmen zur Verhinderung von (technischen) «Störfällen» zu ergreifen und damit die Wahrscheinlichkeit des Eintritts eines Großschadens so gering wie nur möglich zu halten. Nur wenn die Wahrscheinlichkeit eines Großschadens gering gehalten werden kann, läßt es sich rechtfertigen, eine Gefahrenquelle weiterhin zu betreiben. Dennoch muß auch für diesen unwahrscheinlichen Fall das Nötige vorgekehrt werden: einerseits Schutz- und Rettungsmaßnahmen im Falle eines eingetretenen Störfalles, mit dem Ziel, das Ausmaß des Schadens möglichst gering zu halten, anderseits die Regelung des Schadenersatzes. Sich nicht von der Gefahr blenden lassen, muß schließlich auch heißen: Ob der Großrisiken nicht jene Gefahrenquellen vergessen, die durch eine Summe kleiner Schäden zu allmählich eintretenden, schleichenden Katastrophen führen; ich nenne die Stichworte Luftverschmutzung und Klimaveränderung sowie Übernutzung des Bodens und Bodenerosion. Herr Professor SCHMID hat auf die Erfahrung hingewiesen, daß gerade allmählich auftretende Schäden weniger heftige Gefühle auslösen als plötzliche Schäden.

Ich möchte Ihnen anhand des Bundesverwaltungsrechts, des Umweltstrafrechts und des in Revision begriffenen Haftpflichtrechts diese Gedanken etwas näher erläutern.

2. *Verhütung und Bewältigung von Katastrophen durch das Verwaltungsrecht*

Das Sprichwort «Vorbeugen ist besser als Heilen» hat gerade bei Großrisiken volle Gültigkeit. Die Verhütung von Katastrophen und der darausfolgenden Großschäden ist grundsätzlich Aufgabe des Staates. Es versteht sich, daß dabei dem föderalistischen Aufbau der Eidgenossenschaft Rechnung zu tragen ist und die Gemeinwesen aller Stufen an diese Aufgabe im Rahmen ihres Zuständigkeitsbereiches und ihrer Möglichkeiten beizutragen haben. Wie weit auch Private für diese Aufgaben herangezogen werden, hängt nicht zuletzt davon ab, ob die jeweilige Ursache für die Großschäden in Naturkatastrophen (z. B. meteorologische oder tektonische Ursachen) oder in sogenannten Zivilisationskatastrophen (etwa im Bereich des modernen Verkehrs und der großindustriellen Produktion) zu suchen ist, und wie weit die Privaten an der Schaffung der Gefahr beteiligt waren.

Die Praxis bestätigt diese Grundsätze im Rahmen der öffentlichrechtlichen *Sicherheitsgesetzgebung* in unterschiedlichsten Sachgebieten. Daß dabei nicht strikte zwischen den reinen Verhütungsmaßnahmen und den Bewältigungsmaßnahmen unterschieden wird – letztere dienen vor allem der Schadenskleinhaltung bei einem bereits eingetretenen Schadensereignis – ändert am Ziel der Schadensvermeidung nichts. Als Beispiel für das geltende Recht sind dabei etwa die Talsperrenverordnung, die Ausführungserlasse zum Atomgesetz, die Verordnung über die Sicherheitsvorschriften für Rohrleitungsanlagen, aber auch die Zivilschutzgesetzgebung zu erwähnen. Ein weiterer qualitativ neuer Schritt im Hinblick auf die generelle Verhütung von Großschäden infolge von Zivilisationskatastrophen wird derzeit mit der Ausarbeitung der Ausführungsverordnung zum Katastrophenschutz des Umweltschutzgesetzes vorbereitet. Die Grundzüge der sogenannten Störfallverordnung werden sein, und sie wurden hier heute morgen bereits angesprochen:

- gesamtheitliches Erkennen und Vermindern der Gefahren beim Umgang mit Stoffen und Organismen – also Abbau der Gefahrenpotentiale
- Nachweis der Betriebssicherheit mittels Risikoanalyse
- Kontrolle der getroffenen Sicherheitsmaßnahmen

3. *Umweltstrafrecht*

An sich liegt der Primat für den Schutz der Umwelt unzweifelhaft beim Verwaltungsrecht. Dies legt zunächst die Frage nahe, ob der Einsatz des Strafrechts als dem einschneidensten Mittel der Rechtsordnung sich nicht darauf beschränken müßte, die in einer Vielzahl von Erlassen enthaltenen verwaltungsrechtlichen Schutzvorschriften mit Sank-

tionen zu versehen. Dies entspricht in etwa dem Zustand des heute geltenden Rechts. Von wenigen Ausnahmen abgesehen, wird derzeit der Unrechtsgehalt einer Umweltbeeinträchtigung im wesentlichen über Widerhandlungen gegen eine Verwaltungsvorschrift oder einen Verwaltungsakt aufgefangen. Zwar wird es damit in einer gerade für den Umweltschutz erwünschten Art und Weise möglich, den strafrechtlichen Schutz von Rechtsgütern vorzuverlegen. Der Nachteil einer derartigen Regelungstechnik liegt anderseits auf der Hand, indem für den Normadressaten der bloße Ungehorsam gegen ein verwaltungsrechtliches Gebot im Vordergrund steht, während der von der Rechtsordnung angestrebte Schutz der existentiellen Rechtsgüter als dem eigentlichen legislatorischen Anliegen dahinter verblaßt. Ein strafrechtlichter Schutz der Umwelt mittels abstrakter Gefährdungsdelikte im Nebenstrafrecht müßte fast zwangsläufig mit einer Verschleierung der eigentlichen gesetzgeberischen Motive und der strafrechtlich poenalisierten Verhaltensweisen erkauft werden. Der Preis dafür ist ein Verlust an Normklarheit und damit wohl auch an Normakzeptanz. Dies erklärt zum Teil auch die vielbeklagte «Vollzugskrise» beim Einsatz der zurzeit zum Schutz der Umwelt vorhandenen strafrechtlichen Vorschriften.

Zu überlegen ist andererseits, ob sich rechtswidrige Beeinträchtigungen der Umwelt nicht als Verletzungen oder Gefährdungen von schon nach dem geltenden Recht geschützten individuellen Rechtsgütern wie Leben, Gesundheit, Wohlbefinden oder auch etwa Eigentum an Sachwerten poenalisieren ließen. Ein solches Vorhaben ist aber schon deshalb zum Scheitern verurteilt, weil die zwischen einer Tathandlung und einer Einwirkung auf ein derartiges Rechtsgut vorausgesetzte Kausalität den für die Bedrohung der Umwelt maßgeblichen komplexen Ursachen nicht gerecht zu werden vermag.

Angesichts der für die Umwelt bedrängend gewordenen Großrisiken, wenn nicht Großgefahren, sieht sich der Strafgesetzgeber allenfalls gezwungen, für den Schutz der Umwelt nach einem neuen Lösungsweg zu suchen. Für diesen neuartigen Weg zeichnen sich dabei etwa die folgenden für ein Umweltstrafrecht spezifischen Problem ab:

Erstens: Die Bedeutung des Strafrechts für die Erhaltung der Umwelt als Voraussetzung eines menschenwürdigen Lebens auch künftiger Generationen sowie die Notwendigkeit einer Klärung der zurzeit auf verschiedenste Erlasse verstreuten Verbotsmaterie sprechen möglicherweise dafür, den strafrechtlichen Umweltschutz im Kernstrafrecht selbst zu regeln. Der den strafrechtlichen Umweltschutz tragende gesetzgeberische Wille ließe sich dadurch plakativ für alle Bürgerinnen und Bürger verdeutlichen.

Zweitens: Die Gefährdung der Grundlagen des Lebens hat allzu komplexe Ursachen, als daß die zum Schutz der Umwelt zu poenalisierenden Verhaltensweisen sich mit Handlungen gleichsetzen ließen, wie sie für tatsächliche Verletzungen oder konkrete Gefährdungen von individuellen Rechtsgütern herkömmlicher Art typisch sind. Wegen

dieser strukturellen Eigenart kann es sich daher aufdrängen, den Schutz der Umwelt als ein neues, selbständiges und überindividuelles Rechtsgut anzuerkennen. Als rechtswidrige Einwirkungen auf dieses Rechtsgut sollten sich dabei auch subtile Formen von schädigenden Belastungen erfassen lassen. Die Quadratur des Zirkels ließe sich vielleicht lösen, indem auf eine Tatbestandsbeschreibung abgestellt wird, welche den Bestand der Umwelt oder die Unversehrtheit der Umweltmedien als geschützte Rechtsgüter explizit in das Tatbild aufnimmt, dabei aber jedes für die Schädigung dieser Rechtsgüter geeignete Verhalten als eigentliche Tathandlung poenalisiert. Die einer Tathandlung zukommende Eignung für die Schädigung des Rechtsgutes ließe sich zwar in der Regel kaum abschließend im Tatbestand selbst umschreiben, vielmehr müßte dieses Verhalten mit Hilfe umweltverwaltungsrechtlicher Vorgaben festgelegt werden.

Drittens: Die Macht, aber auch die Last der Umschreibung des schädigungsgeeigneten Verhaltens wäre damit zum Umweltverwaltungsrecht hin verschoben. Wie weit dies mit der aus dem Grundsatz des Gesetzesvorbehaltes fließenden Pflicht des Strafgesetzgebers zur autonomen Festlegung der Verbotsmaterie vereinbar ist, läßt sich aus heutiger Sicht nicht abschließend beantworten. Offen muß diese Frage insbesondere deshalb bleiben, weil dabei unter Umständen für die Festlegung von Umweltschutz-Standards auch auf den Sachverstand und das Expertenwissen von privaten Vereinigungen abgestellt werden müßte. Im übrigen sollte es sich von selbst verstehen, daß Inhalt und Gewichtung von Verwaltungsgeboten, deren Verletzung eine strafrechtliche Verantwortlichkeit auslöst, nur unter Berücksichtigung von strafrechtspolitisch unverzichtbaren Axiomen wie etwa dem Gebot der Normbestimmtheit oder dem Verbot der Überkriminalisierung festgelegt werden dürften.

Viertens: Für ein neu zu schaffendes Umweltstrafrecht kommt eine verstärkte Mitwirkung des Strafrechts am Schutz der Umwelt angesichts der damit verbundenen Abwehr von gesellschaftsbedrohenden Großrisiken und Großgefahren einem eigentlich qualitativen Sprung gleich. Soll dabei ein richtig eingesetztes Strafrecht für die Erhaltung der Friedensordnung des Rechts nicht ins Leere laufen, so stellt sich für ein künftiges Umweltstrafrecht die Frage, ob nicht durch schuldunabhängige Rechtsfolgen auch juristische Personen oder Personenvereinigungen ins Recht zu fassen sind, wenn die Quelle einer rechtswidrigen Einwirkung auf die Umwelt im fehlerhaften Verhalten eines ihrer rechtlichen oder faktischen Organe zu orten ist. Es entspricht heute einem eigentlichen Gemeinplatz, daß bei hochorganisierten Unternehmungen eine undurchsichtig gewordene Arbeitsteilung die Anwendung der auf Einzeltäter zugeschnittenen strafrechtlichen Haftungsgrundsätze erschweren, ja verunmöglichen.

Fünftens: Großschädigungen, Großgefährdungen, Großrisiken der Umwelt machen vor Staatsgrenzen keinen Halt, auch hierauf wurde heute morgen ausführlich hingewiesen. Wie wir alle aus eigener Erfah-

rung wissen, können die Folgen von Schäden über ganze Kontinente verfrachtet werden. Innerhalb der Europäischen Justizministerkonferenz hat sich gerade aus diesem Grund die Einsicht durchgesetzt, daß die nationalen Umweltstrafgesetzgebungen heute nicht mehr ohne ein Mindestmaß an Rechtsharmonisierung auskommen. Andernfalls wäre sonst absehbar, daß sich auf internationaler Ebene die Umweltstrafgesetzgebungen auf der Ebene derjenigen Staaten einpendeln, welche sich beispielsweise aus wirtschaftlichen Gründen mit den niedrigsten Umweltschutz-Standards abfinden. Eine derartige Entwicklung müßte letztlich im Handelsbereich in einem eigentlichen «Umwelt-Dumping» seine Entsprechung finden. Für die Entwicklung eines eigenständigen schweizerischen Umweltschutzstrafrechts werden die Ergebnisse der innerhalb des Europarates angelaufenen Bemühungen um die Ausarbeitung von Empfehlungen für gemeinsame Leitlinien zum strafrechtlichen Schutz der Umwelt von größter Bedeutung sein. Dies nicht nur, weil sich darin eine gemeinsame Verpflichtung der europäischen Staatengemeinschaft zum Schutz der Umwelt artikuliert, als vielmehr, weil damit eine gewisse Harmonisierung der einzelstaatlichen strafrechtlichen Schutzmaßnahmen als unabdingbare Voraussetzung für jeden wirksamen Umweltschutz durch das Strafrecht anerkannt wird.

4. Haftpflichtrecht

Wenn die erwähnten Verhütungs- und Schutzmaßnahmen versagt haben, stellen sich vor allem haftpflichtrechtliche Fragen.

Wie Sie wissen, ist in meinem Departement die Gesamtrevision des Haftpflichtrechts in vollem Gange. Die sich damit befassende Studienkommission soll bis Ende dieses Jahres dem Departement einen Schlußbericht mit einem umfassenden Revisionskonzept vorlegen. Ich danke Herrn Prof. TERCIER, Herrn Prof. WIDMER und den übrigen Mitgliedern für die Mitarbeit in dieser Kommission und hoffe, daß auch die heutigen Beratungen für die Arbeiten der Kommission von Nutzen sein werden.

Wie das Referat von Herrn Prof. TERCIER zeigt, ist es gerade bei Großschäden nötig, den Gesamtüberblick über das Haftpflichtrecht zu haben, alle Quellen von Großschäden einheitlich zu behandeln und darüber hinaus auch versicherungsrechtliche, verfahrensrechtliche und volkswirtschaftliche Fragen im Auge zu behalten. Dies sollte durch die Behandlung im Rahmen einer weitabgesteckten Gesamtrevision ermöglicht werden.

Zu Recht erklärt Herr Prof. TERCIER, daß bei Großschäden in verschiedener Hinsicht vom klassischen Haftpflichtrecht abgewichen werden muß.

Eine Sonderregelung wird zunächst bezüglich des *Verfahrens* notwendig sein. Einerseits muß wahrscheinlich eine spezielle Behörde

eingesetzt werden. Anderseits werden meistens Massenschäden vorliegen, die durch den klassischen Zivilprozeß nicht bewältigt werden können. Daher werden in Globalregelungen pauschalierte Schadenersatzsummen für einzelne Personen- und Schadenskategorien zugesprochen werden müssen. Es bleibt jedoch die Forderung, daß auch in diesem radikal vereinfachten Verfahren dem Geschädigten ein Minimum an Rechtsschutz zugesichert werden muß. Die genannte Pauschalierung von Ansprüchen greift ferner in das materielle Schadenersatzrecht ein. Abweichungen vom *materiellen Schadenersatzrecht* sind zwar besonders schmerzlich, da im schweizerischen Haftpflichtrecht der Grundsatz der unbeschränkten Haftung gilt. Bereits im geltenden Art. 29 des Kernenergiehaftpflichtgesetzes sind aber solche Abweichungen bezüglich der Rückgriffsansprüche der Versicherer ausdrücklich vorgesehen. Zumindest de lege ferenda muß auch die Kürzung von Ansprüchen der Geschädigten in Betracht gezogen werden. Diese Kürzung läßt sich bei einer Entschädigungsordnung rechtfertigen, die zusätzliche staatliche Mittel aus Steuergeldern zur Schadendeckung vorsieht. Ferner ist zu berücksichtigen, daß nicht alle Schäden gleich ersatzwürdig sind. Härtefälle verdienen eher Ersatz als Einbußen an nicht lebensnotwendigem Einkommen oder Vermögen. Anderseits ist eine Abweichung vom klassischen Haftpflichtrecht zugunsten des Geschädigten festzustellen, so bei der Haftung im Falle von höherer Gewalt oder bei grobem Drittverschulden, wie sie in der Kernenergiehaftgesetzgebung bereits verwirklicht ist.

Für die Bundesbehörden besonders bedeutsam ist die Abwicklung des Schadenfalles *auf internationaler Ebene*. Nach klassischer völkerrechtlicher Doktrin haftet ein Staat für Schäden im Ausland, die von seinem Territorium aus verursacht worden sind, nur dann, wenn er schuldhaft Aufsichtspflichten verletzt hat. Herr Prof. SCHMID hat aber auf neue Tendenzen in der Rechtslehre hingewiesen, die eine Gefährdungshaftung bei Großrisiken bejahen. Es wird im Rahmen der Sechsten Kommission der UNO-Vollversammlung diskutiert, eine verschuldensunabhängige internationale Haftung des Staates für gewisse schädigende Ereignisse auf seinem Territorium vorzusehen.

Umgekehrt stellt sich für den Staat ein verfahrensrechtliches Problem, wenn durch ein im Ausland verursachtes Ereignis ein Massenschaden auf seinem Territorium entsteht. Es wird zu prüfen sein, ob er die Geschädigten gegenüber dem ausländischen Schädiger gesamthaft vertreten soll. Eine solche Vertretung hat beispielsweise Indien bei der Katastrophe von Bhopal wahrgenommen. In diesem Verfahren wurde ein Vergleich mit der beklagten amerikanischen Gesellschaft Union Carbide abgeschlossen, der als für die Geschädigten unzureichend öffentlich stark kritisiert worden ist. Einen Vergleich im Namen der Geschädigten hat, wie Sie sicher wissen, auch die französische Regierung mit der Firma Sandoz im Falle des Chemiebrandes von Schweizerhalle abgeschlossen; das Echo in der Presse war in diesem Fall viel positiver.

Schlußbemerkung

Herr Präsident, meine Damen und Herren, Großschadensereignisse stellen die staatliche Gemeinschaft und insbesondere uns Juristen bezüglich der Ausgestaltung einer adäquaten Rechtsordnung vor große, neue Herausforderungen. Diese Herausforderung nicht anzunehmen, käme einer fatalen Abdankung des Rechts vor den Schädigungspotentialen der modernen Technik gleich. Daß der Schweizerische Juristenverein sich dieser gebieterischen Fragen in so gekonnter Weise angenommen hat, verdient die ungeteilte Anerkennung und den Dank nicht nur des für die Justiz verantwortlichen Departementsvorstehers, sondern von Bund und Volk.

Auch wenn Politik und Wissenschaft zwei verschiedene Welten sind und durchaus auch bleiben sollen, gibt es doch Verbindungen, auf die ein MACHIAVELLI hingewiesen hat; er sagt: «Ein Fürst sollte stets ein großer Fragender sein; der Wahrheit über die Dinge, nach denen er sich erkundigt hat, sollte er geduldig lauschen und sollte böse werden, wenn er feststellt, daß jemand Skrupel hat, ihm die Wahrheit zu sagen. Was die Regierungskunst benötigt, sind große Fragende.» Es ist Ihr Verdienst, Herr Präsident, und und das Verdienst Ihres Vereins, Bundesrat und Parlament immer wieder auf Fragen hinzuweisen, die wir im Interesse des Gemeinwohls stellen, und möglichst rasch auch lösen müssen. Ich danke Ihnen.

Le Président remercie, au nom de l'assemblée, M. le Conseiller fédéral ARNOLD KOLLER de son intéressante allocution et clôt la première partie du Congrès.

Séance du dimanche 7 octobre 1990
au Seehotel Waldstätterhof à Brunnen

IV.

Generalversammlung des Schweizerischen Juristenvereins – Assemblée générale de la Société suisse des juristes

Le Président ouvre l'assemblée générale 1990 de la Société suisse des juristes à 9.00 heures.

1. Wahl der Sekretäre und der Stimmenzähler – Désignation des secrétaires et des scrutateurs

Sur proposition du Président, l'assemblée désigne les secrétaires suivants:
- DOMENICO ACOCELLA, avocat, docteur en droit, Gersau
- JOSETTE MOULLET, lic. jur., Fribourg

Sont élus comme scrutateurs:
- FRANÇOIS MAGNIN, docteur en droit, avocat, Le Mont/Lausanne
- RICHARD ANDRÉ SCHINDLER, avocat, Schwyz

2. Jahresbericht des Präsidenten – Rapport du Président

La petite demi-heure prévue à notre programme pour l'assemblée générale ne me permet pas de vous parler longtemps et je me bornerai donc à quelques indications sur l'activité de notre Société. Conformément à la vocation de cette dernière, son activité est avant tout scientifique. La préparation, l'édition et la diffusion des rapports reste notre

premier souci. Vous en avez vu le résultat cette année. Même si le sujet «Le droit face aux grands risques» est un sujet qui ne relève pas de l'activité quotidienne de la plupart des juristes, il s'agit d'un domaine du droit important, actuel, dans lequel la Société suisse des juristes doit jouer un rôle de pionnier, comme elle l'a déjà fait souvent dans le passé. Je suis persuadé que les débats d'hier et d'aujourd'hui contribueront à faire progresser la législation en cette matière.

La bibliograhie du droit suisse, notre autre publication annuelle, est pour nous la source de quelques soucis. La présentation de cet ouvrage, la qualité, la précision et le caractère complet des références qu'il contient ont été notablement améliorés depuis deux ans, grâce à une nouvelle méthode de travail et avec l'appui de l'informatique. Mais deux aspects négatifs ont accompagné cette évolution. Le premier réside dans la tardiveté de parution de l'ouvrage, le second dans son coût. On nous promet que le premier de ces défauts sera corrigé dès l'année prochaine et que la bibliographie paraîtra de nouveau dans un délai de six mois suivant la période recensée. Mais aucune solution n'a encore été trouvée pour remédier au coût trop élevé de cette publication, qui, en 1989, a atteint la somme de 45000.–. La prise en charge d'un tel montant conduirait inévitablement à une augmentation de la cotisation annuelle des membres de la Société suisse des juristes. Cette solution n'étant pas souhaitable, nous nous efforçons de chercher d'autres sources de financement, avec la collaboration de l'éditeur et des bibliothécaires qui s'occupent de cet ouvrage.

S'agissant du nombre des membres de la Société, il plafonne depuis quelques années aux alentours de 4000. Nous souhaiterions pourtant qu'il augmente dans la même proportion que celui des juristes!

Voici la liste des mutations:

Dem Verein sind beigetreten

Stand: 30. Juni 1990

Zürich

Beerli-Bonorand Ursina, Dr. iur., Thalwil
Camenzind-Guerra P., lic. iur., Zürich
Christen Andreas, lic. iur., Küsnacht
Haab-Gulich Claudia, lic. iur., Männedorf
Häfeli Carlo, lic. iur., Rechtsanwalt, Zürich
Huber Felix, Dr., Rechtsanwalt, Zürich
Lauber Gerold, lic. iur., Zürich
Liniger Hans U., Dr., Rechtsanwalt, Zürich
Lörtscher Thomas, Dr., Rechtsanwalt, Zollikon
Maritz Daniel, lic. iur., Winterthur
Merten Thomas, Dr., Rechtsanwalt, Zürich
Modl Christian, lic. iur., Rechtsanwalt, Wiesendangen
Neuhaus Markus, Dr., Steuerberater, Opfikon
Pestalozzi Christoph M., Dr., Rechtsanwalt, Zürich
Pfleghard Heinz, Dr. iur., Zürich
Reinert Peter, lic. iur., Küsnacht
Schalch Stefan, lic. iur., Zürich

Schnyder Anton K., Dr., Rechtskonsulent, Zürich
Sieger Kurt, Dr., Rechtsanwalt, Zürich
Sprecher Thomas, lic. iur., Zürich
Trentini Mauro, lic. iur., Langnau
Wild Patrick, lic. iur., Maur
Zwicker Stefan, Rechtsanwalt, Zürich

Bern

Deutsch Peter D., Fürsprecher, Bern
Gerber Hans-Ulrich, Fürsprecher, Wabern
Hess Jean-Claude, Fürsprecher, Ittigen
Hochreutener Inge, lic. iur., Bolligen
Knüsel Bruno, lic. iur., Bern
Lerch Sabine, Fürsprecherin, Bern
Lussy Walter, lic. iur., Rechtsanwalt, Muri bei Bern
Stalder Beat, Fürsprecher, Liebefeld
Vauclair Cathérine, lic. en droit, avocate, Bienne
Weibel Katrin, stud. iur., Bolligen

Schwyz

Derendinger Peter, Dr., Rechtsanwalt, Seewen
Giger Bruno, lic. iur., Immensee
Keller Felix, lic. iur., Steinen

Glarus

Eugster Hanspeter, lic. iur., Glarus

Zug

Schärz Patrick, lic. iur., Cham
Staub Rolf, Rechtsanwalt, Zug

Fribourg

Buchmann Eric, lic. en droit, Romont
Hayoz Franz-Albert, lic. en droit, Fribourg
Valentini Christian, lic. en droit, Fribourg
Vez-Azimi Parisima, avocate, Fribourg

Solothurn

Aeberhard Jörg, Fürsprecher und Notar, Olten
Bock Christian, stud. iur., Dornach
Maurer Beat, lic. iur., Fürsprecher, Solothurn
Saner Heinz, Fürsprecher und Notar, Olten

Basel-Stadt

Chappuis Guy, Basel
Dallo Bruno, Dr., Advokat, Riehen
Eggenschwiler Paul, Dr., Basel
Hoenen Christian, Advokat und Notar, Basel
Homberger Thomas, lic. iur., Basel
Knecht Peter, lic. iur., Basel
Krauss Detlef, Prof. Dr., Universitätsprof., Riehen
Krenger Hans, Dr., Basel

Basel-Landschaft

Antonietti Michelle, lic. iur., Rechtsanwalt, Binningen

Jaisli Urs, Dr., Advokat, Arisdorf
Jaiza Marco, lic. iur., Muttenz

Schaffhausen

Fink Daniel, lic. iur., Stein am Rhein

Appenzell A. Rh.

Wüst Thomas, lic. iur., Herisau

St. Gallen

Bühlmann Claudia, lic. iur., St. Gallen
Hutter Silvan, Dr., Rechtsanwalt, St. Gallen

Graubünden

Bonorand Jachen Curdin, Rechtsanwalt und Notar, Chur
Däppen Robert, lic. iur., Chur

Aargau

Bucher Christoph, lic. iur., Advokat, Möhlin
Williams Mahendra, Fürsprecher, Kaiseraugst

Ticino

Colombo Piero, avvocato, Viganello-Lugano
Lepori Cesare, stud. iur., Bellinzona
Zeli Giordano, pretore, Lugano

Vaud

Fagioli Marie-Claire, lic. en droit, Lausanne
Longchamp Sylvie, lic. en droit, Etagnières
Oberson Pierre-André, lic. en droit, Lausanne
Papaux Alain, lic. en droit, Villeneuve
Ramelet Nicole, lic. en droit, Lausanne
Romy Isabelle, lic. en droit, La Sarraz
Schlosser Ralph, lic. en droit, Lausanne

Valais

De Chastonay Jean-Greg., lic. en droit, Miège
Ducrot Chantal, lic. en droit, Saxon

Neuchâtel

Marconato Sonia, lic. en droit, Neuchâtel
Merkt Benoît, étud. en droit, Neuchâtel
Parette Philippe, avocat, Neuchâtel
Ramseier Christine, étud. en droit, Chezard

Genève

De Nardin Marinella, lic. en droit, Carouge
Levy Olivier, lic. en droit, avocat, Confignon
Jaton Jean-Noël, lic. en droit, Genève
Jeannet Francine, Bibl. Trib. admin., Genève
Johnson Nancy, Genève

Mandofia Marina, Assistante, Genève
Meyer Nicolas, lic. en droit, Genève
Osama Mohamed Ali, Dr en droit, Versoix
Pierrehumbert Muriel, avocate, Genève

Jura

Christe Jean-Marc, avocat et notaire, Delémont

Gestorben sind folgende Mitglieder

Stand: 30. Juni 1990

Eintrittsjahr
1932 Beetschen Bruno, Dr. iur., Fürsprecher, Rheinfelden
1949 Bersinger Fritz, Dr., Rechtskonsulent, Zürich
1924 Binz René, Fribourg
1958 Brelaz Claude-François, lic. en droit, Lausanne
1974 Bretscher Bernhard, Bern
1961 Cottier Jean-Pierre, Prof., Dr en droit, Lausanne
1947 Courvoisier Roger, avocat, Lausanne
1947 Denneberg Erwin, Dr., Rechtsanwalt, St. Gallen
1942 Frei-Gerster Rolf, Dr., Basel
1960 Frelechoux Louis, avocat, Boncourt
1949 Fuchs Johannes G., Prof., Dr., Basel
1947 Graff Pierre, Dr en droit, avocat, Lausanne
1922 Gutzwiller Max, Prof., Dr en droit, Muntelier
1953 Gygi Fritz, Prof., Dr., Fürsprech, Bern
1939 Helg René-L., avocat, Genève
1949 Hildebrandt Walter, Dr. iur., Bülach
1947 Hochuli-Künzli Willy, Dr., Zollikerberg
1942 Keller Kurt, Rechtsanwalt, Andelfingen
1947 Munz Max K., Dr., Frauenfeld
1959 Rappold Niklaus, Dr., Rechtsanwalt, Zürich
1947 Rattaz Louis, notaire, Morges
1945 Reichlin Paul, Dr., a. Bundesrichter, Schwyz
1938 Schatz Bernhard, Dr en droit, Lausanne
1933 Stähelin Max, Prof., Dr., Binningen
1947 Thür Josef, Dr. iur., Rechtsanwalt, Bischofszell
1943 Vallat Joseph, juge d'appel, Porrentruy
1942 Zorzi Sergio, avvocato, Bellinzona

Demissionen liegen vor von

Eintrittsjahr
1968 Angel Danielle, Dr en droit, juriste, Sils-Maria
1975 Bachofner U., lic. iur., Zürich
1977 Baumgartner Josef, Gerichtsschreiber, Ennetmoos
1978 Bischofberger Peter, Dr., Nürensdorf
1984 Bitar Fouad, Fribourg
1969 Bochet Olivier, Avocat, Genève
1989 Bolliger Marcel, stud. iur., Luzern
1960 Bosshart Jacques, Dr en droit, avocat, Mont-Soleil
1946 Bourquin Jean-Paul, avocat et notaire, Cortaillod
1984 Brogli Klara, lic. iur., Zürich
1966 Brunner Alfred, Notar, Spiez

1975 Bühler Richard, Dr., Rechtsanwalt, Zürich
1975 Cleusix Jean, Juge cantonal, Leytron
1981 Cordey Franklin, avocat, Lausanne
1960 De Coulon Philippe, avocat, Genève
1976 Diener Hanspeter, Dr., Oberrichter, Zürich
1959 Diggelmann Rudolf, Dr., Zürich
1982 Elrod Julian, lic. iur., Zürich
1963 Fischer Hans Peter, Dr., Rechtsanwalt, Luzern
1986 Flury-Läublin Katharina, lic. iur., Muri
1974 Franze André, avocat et notaire, Sion
1947 Frick Simon, Dr., Rechtsanwalt, St. Gallen
1952 Fuchs Jean-Jaques, Dr., Basel
1972 Gehrig Susi, Rechtsanwalt, Zürich
1967 Gerwig Vera, lic. iur., Basel
1974 Giesser-Vogt Eugen H., Dr., Advokat, Muttenz
1987 Giger Anne-Liese, lic. iur., Basel
1981 Grimm Peter, Oberuzwil
1963 Gross Peter, Dr., Rechtsanwalt, Zollikon
1984 Guidon Peter, stud. iur., Zürich
1982 Guinand Paul-Henri, Bex
1983 Gundelfinger Daniel E., Dr., Rechtsanwalt, Rüschlikon
1959 Gutstein Ludwig, Dr. iur., Rechtsanwalt, Zürich
1981 Hagmann Christian, Rechtsanwalt, Hettlingen
1965 Hoby Gottfried, Dr., St. Gallen
1984 Hübner-Zwissig Peter, Fürsprecher und Notar, Merenschwand
1961 Hug Peter P., Dr. iur., Rechtsanwalt, Zürich
1969 Jacomella Sergio, dott. in legge, Breganzona
1981 Jacquod Sigismond, avocat, Develier
1987 Känzig David, Rechtsanwalt, Weiningen
1963 Kaufmann Hans, Dr., Advokat, Basel
1981 Kuhn-Fuchs Rolf, Uetikon
1978 Lanfranconi Stefan, Dr., Rechtsanwalt, Zürich
1961 Logoz Ed. J., lic. en droit, Ecublens
1979 Maier-Thommen Bruno, Advokat, Riehen
1966 Mallet Jean-Georges, lic. en droit, avocat, Genève
1961 Maret Joseph, avocat et notaire, Verbier
1978 Mark Marcel, Fürsprecher, Männedorf
1953 Mastronardi Horace, Fürsprecher, Bern
1933 Matti Alfred, Dr. iur., Zürich
1985 Molo Mauro, Bellinzona
1984 Monti Antonie, giurista, Lugano
1963 Morand Ch. A., avocat, Genève
1983 Moser Susy, Dr. Rechtsanwalt, Herrliberg
1981 Müller Markus, Jurist, Rorschacherberg
1984 Müller-Häner Eveline, lic. iur., Bettingen
1946 Muheim Anton, Dr., Luzern
1983 Neumann Michael, lic. iur., Zürich
1978 Noël Jacques, lic. en droit, Fribourg
1945 Oeri Hans-Rudolf, Dr., Advokat und Notar, Basel
1983 Ott Barbara, Genève
1939 Pache André, Dr en droit, avocat, Lausanne
1969 Pattaroni Georges, avocat, notaire, Monthey
1954 Petitjean Josy, Dr., Advokat und Notar, Basel
1976 Pfenninger Peter, Dr., Meilen
1984 Poupopoulos Catherine, Fribourg
1983 Pugatsch Dalia, lic. iur., Zürich
1980 Reymond Georges, lic. en droit, Lausanne
1982 Rossy Philippe, lic. en droit, Lausanne

1966 Ruffieux Pierre, Juge cantonal, Villars-sur-Glâne
1983 Salmony Michèle M., lic. iur., Basel
1985 Seeger Marion, Zürich
1980 Severe Sergio, Avry-sur-Matran
1982 Sommer Bruno, Lausanne
1959 Sprüngli Hans-Rudolf, Dr., Rechtsanwalt, Rüschlikon
1986 Stäger Caroline, Dättwil
1977 Stiefel Beat, Dr en droit, avocat, Veyrier
1968 Stöckli Walter A., Rechtsanwalt, Erstfeld
1985 Thüring Toni, lic. iur., Advokat, Arlesheim
1980 Toller Marco, Dr., Advokat, Chur
1970 Trutmann Hanspeter, lic. iur., Dietikon
1967 Volken Alfons, Dr., Sitten
1968 von Balthasar Dieter, Dr., Sitten
1974 von Gunten-Engel Veronique, Genève
1984 Waldis Markus J., Dr., Rechtsanwalt, Erlenbach
1987 Wang Dominique, Dr en droit, Lausanne
1967 Zimmermann Jacques, avocat et notaire, Sion
1985 Zweigle Frithjof, St. Gallen

Je tiens à rendre ici hommage à ceux qui nous ont quitté. Je ne peux faire l'éloge de chacun d'eux, mais dois relever ici le décès très récent de M. André Grisel, survenu subitement à la fin du mois de septembre. D'autres que moi ont déjà rendu hommage au professeur et au juge fédéral, dont les écrits auront encore longtemps valeur de référence. Qu'il suffise de rappeler aujourd'hui que M. André Grisel a été pendant longtemps un membre fidèle de notre société, qu'il a présidée avec la distinction qu'on lui connaît. Je vous prie d'observer un instant de silence à la mémoire de nos membres décédés.

Le congrès de l'an prochain aura lieu à l'autre extrémité de la Suisse, c'est-à-dire à Genève. Mme Catherine Rosset, ici présente, nous transmet l'invitation de la société genevoise de droit et de législation.

3. Kassenbericht und Bericht der Kontrollstelle – Rapports du caissier et des vérificateurs des comptes

Les comptes ont été établis par notre caissier, qui est juge fédéral; ils jouissent par conséquent d'une présomption «juris tantum» d'honnêteté. M. Müller renonce à lire le fascicule des comptes distribué à tous les membres, qui peuvent ainsi en prendre connaissance, ainsi que du budget pour l'an prochain. En voici la teneur:

Jahresrechnung 1989/90

I. Allgemeine Rechnung

Bilanz per 30. Juni 1990

Aktiven	Fr.
Kassa	1 559.30
Postcheck	1 931.24
Waadtländer Kantonalbank, Kontokorrent Ord.	62 233.10
Waadtländer Kantonalbank, «Nationalfonds»	1 690.60
Waadtländer Kantonalbank, Depositenkonto	84 791.70
Kontokorrent Fonds Dr. Janggen	6 020.–
Verrechnungssteuer	7 686.82
Wertschriften	278 200.–
	444 112.76

Passiven		
Transitorische Passiven		92 284.60
Rückstellung für Publikationen		200 000.–
Kapital		
Vortrag 1. 7. 1989	143 580.48	
Reingewinn 1989/90	8 247.68	151 828.16
		444 112.76

Erfolgsrechnung 1989/90

Einnahmen	Fr.	Vorjahr Fr.
Mitgliederbeiträge	151 440.–	151 026.–
Beitrag SAGW	25 000.–	25 000.–
Verkauf von Publikationen	1 468.50	1 191.50
Wertschriftenertrag	22 402.95	8 187.–
Bank- und Postcheckzinsen	2 432.50	2 043.39
	202 743.95	187 447.89

Ausgaben

Druckkosten Referate und Protokolle	85155.30	103975.55
Übersicht der Literatur über das schweizerische Recht	50000.–	42783.–
Schweizerischer Juristentag	29430.65	28952.50
Vergütung an Referenten	3000.–	6150.–
Spesen des Vorstandes	1550.90	800.20
Zirkulare und Drucksachen	8014.45	13369.40
Archivar und Buchhaltung	11000.–	11000.–
Post- und Bürospesen	306.80	1554.20
Beiträge	4500.–	5250.–
Bankspesen	710.27	433.59
Steuern	827.90	801.50
	194496.27	215069.94
Ausgabenüberschuß		(27622.05)
Einnahmenüberschuß	8247.68	

II. Fonds Dr. Arnold Janggen

Bilanz per 30. Juni 1990

Aktiven		Fr.
Waadtländer Kantonalbank, Kontokorrent		2969.70
Verrechnungssteuer		712.58
Wertschriften		30000.–
		33682.28

Passiven

Transitorische Passiven		6020.–
Kapital		
Vortrag 1.7.1989	32438.68	
Verlust 1989/90	(4776.40)	27662.28
		33682.28

Erfolgsrechnung 1989/90

Einnahmen

Wertschriftenertrag	1362.50
Bankzinsen	9.27
	1371.77

Ausgaben

Wissenschaftliche Preise	6000.–
Bankspesen	148.17
	6148.17
Ausgabenüberschuß	(4776.40)

III. Budget 1990/91

Einnahmen	Fr.
Mitgliederbeiträge	155000.–
Beitrag SAGW	30000.–
Verkauf von Publikationen	p. m.
Wertschriftenertrag	15000.–
Bank- und Postcheckzinsen	1000.–
	201000.–

Ausgaben

Druckkosten Referate und Protokolle	105000.–
Übersicht der Literatur über das schweizerische Recht	30000.–
Schweizerischer Juristentag	30000.–
Vergütung an Referenten	3000.–
Spesen des Vorstandes	3000.–
Zirkulare und Drucksachen	10000.–
Archivar und Buchhaltung	11000.–
Post- und Bürospesen	2500.–
Beiträge	4500.–
Bankspesen	500.–
Steuern	800.–
	200300.–
Einnahmenüberschuss	700.–

Avant d'ouvrir la discussion sur ces comptes, je prie M. MAGNIN, vérificateur des comptes, de nous donner connaissance de son rapport.

Bericht der Rechnungsrevisoren Dr. FRANÇOIS MAGNIN, Advokat, Lausanne, und JEAN-MARC JOERIN, Advokat, Basel, an die Generalversammlung des Schweizerischen Juristenvereins

«In unserer Eigenschaft als Rechnungsrevisoren Ihres Vereins haben wir die auf den 30. Juni 1990 abgeschlossenen Jahresrechnungen der allgemeinen Rechnung sowie des Fonds Dr. Arnold Janggen geprüft.

Wir haben festgestellt, daß
- die Bilanzen und Erfolgsrechnungen mit den Buchhaltungen übereinstimmen,
- die Buchhaltungen ordnungsgemäß geführt sind,
- bei der Darstellung der Vermögenslagen und der Erfolgsrechnungen die gesetzlichen Bewertungsgrundsätze eingehalten sind.

Aufgrund der Ergebnisse unserer Prüfungen empfehlen wir, die vorliegenden Jahresrechnungen zu genehmigen.»

4. Diskussion der vorgelegten Berichte; Genehmigung von Jahresrechnung und Budget; Entlastung des Vorstandes –
Discussion des rapports présentés; approbation des comptes et du budget; décharge du comité

Les participants approuvent les rapports présentés, les comptes et le budget, et donnent décharge au comité pour sa gestion.

Le Président de la Société suisse des juristes remercie les membres au nom du comité.

5. Bericht der Stiftung über den Rechtsquellenfonds –
Rapport de la Fondation pour l'étude des sources du droit

Le Président donne lecture d'un résumé du rapport établi par le Professeur HANS HEROLD. Voici le texte complet de ce rapport:

Bericht über die Rechtsquellenprojekte in der Schweiz
Herbst 1989 bis Herbst 1990 zuhanden des Schweizerischen Juristenvereins

Zürich
Die rechtshistorischen Arbeiten über das «Neuamt» durch den halbzeitlich beschäftigten Mitarbeiter Dr. THOMAS WEIBEL sind weit gediehen. Ein weitgefächertes Quellenmaterial im Staatsarchiv Zürich und in Archiven umliegender Kantone und Gemeinden wurde durch Regesten erschlossen und im Falle wichtiger Quellen auch transkribiert und im Computer gespeichert. Der Bearbeiter ist gegenwärtig dabei, die Quellenstücke wissenschaftlich zu bearbeiten (Fußnoten setzen, Bemerkungen einfügen, Zitieren von Quellen zur Rechtswirklichkeit usw.).

Bern
1. Biel/Erguel
Auf Ende 1989 hat Dr. PAUL BLOESCH seine Forschung über Biel abgeschlossen und samt Vorwort abgeliefert. Das Manuskript wird nach geringfügigen Änderungen gesetzt und gedruckt werden können.
2. Emmental/Burgdorf
Frau Dr. ANNE-MARIE DUBLER hat vor einiger Zeit ihr Manuskript über das Emmental abgeliefert. Es befindet sich nun im Satz und enthält Quellenmaterial für zwei Bände. Bis Satz und anschließende Registerarbeiten fertiggestellt sind, läuft die Erforschung der Rechtsquellen Burgdorf durch Frau Dubler weiter. Im Moment wird an den arbeitsaufwendigen Ratsmanualien gearbeitet.

Luzern
1. Amt Weggis
Der Band Weggis liegt im Satz vor (Text, Register), das Vorwort ist teilweise geschrieben und wird noch gesetzt werden müssen.

2. Stadt und Amt Willisau
Im Berichtsjahr nahm Dr. AUGUST BICKEL seine Arbeit an den Willisauer Quellen wieder voll auf. Nach seiner Planung kann der erste Band (Rechtsquellen der Stadt Willisau) bis anfangs 1991 fertiggestellt werden. Die Anwendung von EDV im Staatsarchiv, wo Herr BICKEL seinen Arbeitsplatz hat, erleichtert das Erfassen der Quellen und ermöglicht jederzeit den Zugriff auf das eingespeicherte Material.
3. Stadt Luzern
Der bisherige Mitarbeiter zur Erforschung der städtischen Rechtsquellen, Herr Prof. GUY MARCHAL, hat auf Herbst 1989 eine Berufung auf den neu geschaffenen Lehrstuhl für Allgemeine und Schweizergeschichte an der Theologischen Fakultät Luzern erhalten. Sein Nachfolger, Dr. KONRAD WANNER, wird die Arbeiten beginnend mit den früheren luzernischen Satzungsrechten, die bereits transkribiert und wissenschaftlich bearbeitet sind, weiterführen.

Fribourg
Frau Dr. CHANTAL AMMANN erforscht seit knapp zwei Jahren die Freiburger Stadtrechtsquellen bis 1444 nach einem im Staatsarchiv ausgearbeiteten Quellenplan. Dieser ist nach Sektionen aufgeteilt. Von den darin aufgelisteten Quellen liegt ein größerer Teil transkribiert vor.

Schaffhausen
Der lange erwartete Schaffhauser Rechtsquellenband ist in den letzten Dezembertagen des verflossenen Jahres erschienen. Dadurch liegen für Schaffhausen insgesamt zwei Bände vor, welche die städtischen Rechtsquellen bis 1415 sowie das Stadtbuch von 1385 umfassen.

St. Gallen
1. Stadt St. Gallen
Nach einem Editionsplan werden die städtischen Rechtsquellen von verschiedenen Bearbeitern transkribiert und wissenschaftlich behandelt. In dieser Aufgabe teilen sich Frau Dr. MAGDALEN BLESS-GRABHER (für das Mittelalter) sowie Stadtarchivar Dr. ERNST ZIEGLER (für die Neuzeit). Das Material für einen ersten Band aus der Feder von Frau BLESS, der das frühe Satzungsrecht der Stadt im Vollabdruck bringt, ergänzt mit wichtigen Urkunden in der Bearbeitung von Hern Prof. Dr. OTTO P. CLAVADETSCHER, wird auf diesen Herbst hin vorliegen. Der Abschluß eines weiteren Stadtrechtsbandes ist auf Herbst 1993 vorgesehen.
2. Wil
Text und wissenschaftliche Bearbeitung dieses Bandes von Frau BLESS sind weitgehend abgeschlossen. Allerdings ist er noch nicht druckreif, zumal der erste Stadtrechtsband von der gleichen Bearbeiterin zeitlich vorgezogen worden ist.
3. Rapperswil
Das von Herrn Prof. FERDINAND ELSENER nachgelassene, noch unvollendete Manuskript über die Stadtrechtsquellen Rapperswil wird ste-

tig ergänzt durch Herrn Dr. ALOIS STADLER. Die berufliche und zeitliche Verfügbarkeit des Mitarbeiters lassen den Abschluß des Bandes allerdings noch nicht in kurzer Zeit erwarten.

Graubünden

1. Zehngerichtebund

Seit einigen Jahren arbeitet Frau Dr. ELISABETH MEYER-MARTHALER an der Materialsammlung und -auswertung für ihren neuesten Band des Zehngerichtenbundes. Sie hat Quellen des Staatsarchivs Graubünden, Gemeindearchive, Privatarchive und (auf Microfilm) Dokumente aus dem Ausland, vor allem aus dem Landesregierungsarchiv Innsbruck, durchgesehen.

2. Surselva

Herr Dr. PAUL TOMASCHETT konnte vom Schuldienst teilweise zugunsten von Rechtsquellenrecherchen dispensiert werden, was eine Intensivierung der Forschung ermöglichte. Das Material zum Band mit romanischen Quellen ist – mit Ausnahmen – beisammen und geordnet.

Tessin

In Teilzeit arbeitet Frau Dr. ELSA MANGO-TOMEI an der doppelbändigen Publikation der Notariatsformularbücher (Formulari notarili ticinesi). Band 1 darf auf Herbst 1990 im Satz erwartet werden.

Waadt

Das Manuskript von Frau Dr. DANIELLE ANEX-CABANIS ist von der Bearbeiterin abgeschlossen und wird nach einigen Korrekturen in Satz gehen.

Die Schweizerische Rechtsquellenstiftung hatte Frau Dr. REGULA MATZINGER-PFISTER beauftragt, die bernischen Mandate im Kanton Waadt von 1536–1798 zu bearbeiten. Der Abschluß der Forschungstätigkeit ist etwa auf Ende 1990 anzusetzen. Das Resultat wird ein Manuskript sein, das mühelos zwei umfangreiche Bände füllen wird.

Erschließung schweizerischer Quellen in ausländischen Archiven

Das auslaufende Projekt in Karlsruhe, dessen Forschungsergebnisse bisher in vier Bänden (3 Bände Konstanz-Reichenau; 1 Band Säckingen, dieser inklusive Register) erschienen sind, wird durch einen letzten Band abgeschlossen. Dieser umfaßt ein Gesamtregister für die drei Bände Konstanz-Reichenau, bestehend in dreispaltigem Namen- und Ortsregister und einem Sachregister. Die Indices sind von Frau GEIGES-HEINDL erstellt, die aufwendige Durchsicht erfolgt durch den Leiter der Rechtsquellen in engem Kontakt mit Frau GEIGES-HEINDL. Das Namen- und Ortsregister samt Sachregister von weit über 500 Seiten ist gesetzt. Der vollständig montierte Satz wird noch in diesem Herbst in die Druckerei geliefert werden.

6. *Dr. Arnold-Janggen-Preis – Collation des prix Janggen*

La commission de notre comité chargée d'attribuer ce prix a sélectionné cette année deux travaux de valeur, auxquels un prix de 3000.– chacun sera attribué. Les lauréats du prix sont:

– ALAIN-DENIS HENCHOZ, docteur en droit, Le Locle pour son ouvrage intitulé «Réglementation nationale et internationale de l'exploration et de l'exploitation des grands fonds marins».

Cette thèse de Neuchâtel expose d'une manière claire le nouveau régime du droit de la mer; elle est basée sur des recherches minutieuses et approfondies. Ce travail est particulièrement utile, car il n'expose pas seulement les solutions résultant de la nouvelle convention de l'ONU sur le droit de la mer, mais étudie également avec soin les réglementation nationales. De nombreux problèmes généraux du droit international public sont étudiés à cette occasion, notamment les sources du droit de gens et la responsabilité des Etats.

– DIETER PFIRTER, docteur en droit pour sa thèse intitulée «Föderalismus und politisches System in Brasilien».

Die Basler Dissertation von DIETER PFIRTER über «Föderalismus und politisches System in Brasilien» ist eine umfassend angelegte und breit durchgeführte, elegant und interessant geschriebene, einmalige und höchst originelle Darstellung des Regierungssystems Brasiliens. Sie enthält zunächst eine eingehende Verfassungsgeschichte mit treffenden Charakterisierungen der verschiedenen Epochen und politischen Regimes seit der Kolonialzeit. Danach schildert sie Entstehung und Entwicklung des brasilianischen Föderalismus. Schließlich stellt sie die zahlreichen territorialen Konflikte innerhalb des Bundesstaates dar. Das Einzigartige der Arbeit liegt in der Rechtsvergleichung mit einem Drittweltland, welche in dieser Dissertation – in profunder Kenntnis der Verschiedenheit der soziologischen, politischen, wirtschaftlichen und historischen Grundgegebenheiten – erfolgreich, einfühlsam, und mit hoher Wissenschaftlichkeit durchgeführt wird.

Le Président clôt l'assemblée générale et propose de passer à la table ronde sur le thème du droit face grands risques.

V.

Rundtischgespräch – Table ronde

M. le Professeur STEINAUER, directeur des débats, présente les participants de la table ronde:

Outre les deux rapporteurs, Messieurs les Professeurs GERHARD SCHMID et PIERRE TERCIER y participent:

M. JACQUES PASQUIER-DORTHE, Professeur d'économie à l'Université de Fribourg, Villars-sur-Glâne.

M. ANDRÉ SCHRADE, Directeur de l'organe de coordination pour la protection de l'environnement du canton de Bâle-Ville,

M. WILLI E. SCHÜRPF, Directeur général de la compagnie d'assurances La Winterthur, Winterthur,

M. PAUL THÜRING, Directeur de l'Office de la protection de la population du canton de Bâle-Campagne, Oberdorf,

M. LUZIUS WILDHABER, Professeur de droit public à l'Université de Bâle, Oberwil.

M. le Professuer STEINAUER précise encore que trois thèmes seront abordés lors de la table ronde:

1. l'approche économique et financière des problèmes posés par les grands risques;
2. la maîtrise des conséquences des catastrophes du point de vue de l'organisation et de la protection dans les cantons;
3. la dimension internationale.

Les participants à la table ronde ont la parole.

JACQUES PASQUIER-DORTHE, Professeur à l'Université de Fribourg:

Je suis économiste et scientifique de la gestion. C'est bien sûr ce point de vue que je vais prendre, bien conscient que cette mission interdisciplinaire est difficile.

Si je regarde les rapports qui nous sont présentés, je suis frappé par le caractère pertinent et novateur des propositions qu'ils contiennent. Je serais prêt à les approuver très largement.

Dès lors, je voudrais d'abord, en me fondant sur le rapport du professeur TERCIER, dégager quelques points de vue importants, dans la perspective de l'économie et de la gestion, en formulant au passage l'une ou l'autre suggestion.

Un premier aspect auquel je suis sensible, c'est un effort en vue de déterminer des objectifs atteignables en fonction des moyens possibles. En cas de catastrophe, il faut, compte tenu des besoins énormes, limiter les objectifs pour qu'ils restent atteignables, et mobiliser tous les moyens possibles.

Dans le sens de la recherche d'objectifs atteignables, on trouve dans le rapport au moins quatre thèses qui proposent les mesures suivantes:

- indemnisation partielle ou minimale (thèse 7);
- indemnisation du préjudice corporel limité à l'assurance-accident obligatoire, à l'exclusion du tort moral (thèse 15);
- réduction des prestations, suppression des droits de recours et fixation de primes de rattrappage (thèse 23);
- limitation et économicité de la garantie (thèse 28).

Dans le sens de l'augmentation des moyens disponibles, on a en tout cas six thèses, à savoir,

- les contributions extraordinaires des assureurs (thèse 24);
- la perception de primes de répartition (thèse 25);
- les versements subsidiaires de la Confédération, des cantons et des communes (thèses 26 et 27);
- la généralisation d'un système de responsabilité civile avec franchises et formation de pools d'assureurs (thèse 29);
- l'obligation d'assurance minimale pour les victimes potentielles (thèse 30).

J'aurais peut-être une suggestion concernant la thèse 28. Il serait sûrement utile de dire plus explicitement dans la thèse que la garantie

doit être acceptable économiquement, comme c'est d'ailleurs le cas dans le texte explicatif.

Un deuxième aspect du rapport auquel j'attache de l'importance, c'est la prise en compte du facteur temps. Les réflexions sur la gestion des crises insistent beaucoup sur la nécessité d'agir très vite en pareil cas. A ce sujet, le rapport comprend plusieurs points que l'on retrouve au moins dans sept thèses:

- le principe général d'une procédure simple, rapide, allégée (thèse 9);
- l'autorité spéciale indépendante (thèse 10);
- les communautés de lésés (thèse 11);
- la simplification des procédures: délais, appréciation des preuves, répartition des frais et dépens (thèse 12);
- la centralisation de l'encaissement et du versement des prestations (thèse 13);
- l'indemnité forfaitaire et différenciée en fonction de classes de préjudice (thèse 14);
- la suspension du droit de recours de l'assureur (thèse 20).

Un troisième aspect remarquable du rapport concerne le souci de ne pas nuire à l'activité économique, ni avant la catastrophe, ni après. Plusieurs thèses sont ici à mentionner:

- ne pas nécessairement faire passer les préjudices économiques en dernier (thèse 16);
- éviter les entorses à la concurrence (thèse 18);
- limiter la responsabilité des collectivités publiques (thèse 22);
- renoncer pour les collectivités publiques à constituer des réserves générales (thèse 31).

On pourrait soulever ici le problème de la mise en faillite des responsables (p. 258). Une faillite implique toujours des coûts énormes et une baisse plus forte encore de la valeur de l'entreprise, surtout quand celle-ci doit être démantelée pour être liquidée. En cas de catastrophe, il se peut que l'entreprise responsable ait une capacité de production et de commercialisation intacte. Dès lors, il faudrait trouver des procédures qui évitent dans toute la mesure du possible la dégradation de sa valeur. On devrait pouvoir réaliser l'entreprise insolvable par offre publique de vente, ou par des voies analogues.

Le souci de tenir compte d'aspects relevant de l'économie et de la gestion apparaît aussi dans le rapport du professeur SCHMID. Les deux rapports posent des questions aux économistes et aux scientifiques de la gestion. S'il était possible d'y répondre, on aurait là une aide supplémentaire à la solution des problèmes examinés dans ce congrès.

Une première question concerne la gestion des crises et des catastrophes. Il existe des recherches sur ces sujets, mais peu nombreuses, et ne s'appliquant guère à la Suisse. Il y a là une lacune à combler.

Une deuxième question concerne le traitement du risque non probabilisable. Les économistes ont beaucoup étudié le risque, sa mesure et son traitement pour la décision. C'est le cas depuis une trentaine d'années avec la gestion financière et les marchés financiers, et depuis

beaucoup plus longtemps avec les assurances. Il en est résulté des découvertes très intéressantes et très utiles à la pratique. Celles-ci se réfèrent cependant à des situations dans lesquelles s'appliquent facilement les lois des grands nombres, autrement dit les lois de la statistique. En matière de grands risques ou de catastrophes, on est dans des situations très différentes. On est dans le domaine de l'avenir incertain non probabilisable, de ce que l'on appelle aussi l'incertitude extrême. Quand on dit que la fréquence d'un accident dans une centrale nucléaire entraînant cent décès ou plus c'est une fois en cent mille ans aux Etats-Unis (cité dans le rapport TERCIER, p. 118), il faut regarder comment le chiffre est obtenu. C'est en tout cas très subjectif. Il existe certes des travaux dans ce domaine, mais beaucoup moins développés qu'en matière de statistique. Des recherches seraient bien sûr utiles, surtout si elles pouvaient être liées à des applications au cas de la Suisse.

Une troisième question concerne l'évaluation des coûts et des avantages de la prévention et du traitement des catastrophes, et les choix sociaux qui s'y rapportent. La prévention et le traitement des catastrophes impliquent des coûts d'assurance, de gestion, de procédure, de capital mis en réserve, etc. Ces coûts accrus, on l'a dit, ont des répercussions sur la compétitivité de l'entreprise ou du pays. On peut aussi se poser des questions telles que dans quelle mesure ces coûts ne vont-ils pas systématiquement discriminer la petite entreprise, ou dans quelle mesure ces coûts ne vont-ils pas privilégier les innovations moins risquées, mais aussi moins rentables? D'autres questions encore se posent, par exemple la modification de la structure des marchés financiers, consécutive au développement des placements des assurances. En contrepartie de ces coûts, il y a des avantages: une plus grande sécurité, la possibilité de passer moins durement la catastrophe et de s'en relever plus facilement. Les économistes disposent d'instruments, soit pour évaluer ces coûts et ces avantages, pour divers niveaux d'intervention, soit pour aider à réfléchir sur le meilleur niveau d'intervention, sur ce que l'on appelle les choix sociaux. Il serait dès lors très fructueux d'appliquer ces outils au problème des catastrophes, dans le contexte de ce pays, ce qui n'a encore été que peu fait jusqu'ici. Comme dans le cas du traitement du risque non probabilisable, des recherches empiriques, dans le contexte de la Suisse s'imposent. Pour cela, il faut des moyens, et il est probable aussi que l'exercice doive être réalisé en collaboration avec les chercheurs d'autres disciplines, notamment les juristes, et avec les gens de la pratique et de la politique.

W. E. SCHÜRPF, Winterthur-Versicherungen, Winterthur:

Ich freue mich, Ihnen einige Gedankensplitter zum Thema aus der Sicht des Versicherers und Rückversicherers vortragen zu dürfen. Das Recht, wie das Risiko, sind schon für sich allein, aber erst recht in

Verbindung miteinander, von zentraler Bedeutung für die Assekuranz. Ich möchte drei Punkte ansprechen: 1. Das Verhältnis zwischen Risiko und Versicherung, 2. Die Frage der Versicherbarkeit und 3. meinen Hauptwunsch als Versicherer an das Recht.

1. Ein deutscher Rückversicherungs-Kollege, PETER FREI, hat vor zwei Jahren das dialektische Verhältnis der *Versicherung* zum *Risiko* und insbesondere zu Existenzrisiken in drei Thesen und Antithesen wie folgt dargelegt:

These 1: Risiken, definiert als Produkt aus durchschnittlicher Schadenshöhe und Eintrittswahrscheinlichkeit, sind per se negativ.

Anithese 1: Auch positive Folgen von Ungewissheiten müssen in den Risikobegriff einbezogen werden; das läßt sich schön am chinesischen Schriftzeichen für Risiko darstellen, das sich aus den Zeichen für Gefahr und für Chance zusammensetzt.

These 2: Risiken müssen abgebaut werden.

Antithese 2: Erhöhte Risiken sind notwendig, um als Motor des Fortschritts neue Problemlösungen zu ermöglichen.

These 3: Versicherung mindert Risiken durch den Ausgleich im Risikokollektiv und die Verteilung auf viele gleichartige bedrohte Haushalte.

Antithese 3: Die Versicherung ist eine sinnvolle Institution zur Vermehrung der Risiken, weil erst die Versicherungsmöglichkeit vielfach das Eingehen neuer Risiken erlaubt.

Nehmen Sie das Beispiel des Kanaltunnels. Wenn keine Versicherung dafür zur Verfügung gestanden hätte, hätten die Banken das Geld ganz sicher nicht locker gemacht. Der Kanaltunnel würde nicht gebaut. Wie groß der Wohlfahrtgewinn daraus sein wird, darüber kann man sich streiten.

Zusammenfassend aus diesen drei Thesen könnte man formulieren: Mehr Versicherung – mehr Risiken – mehr Wohlfahrt.

Zum *Selbstverständnis* der Versicherung stelle ich fest, daß wir vermehrt unsere Verantwortung als Risikospezialisten darin sehen, nicht nur die Risikofinanzierung, also die Wiedergutmachung der finanziellen Folgen von versicherten Schäden zu betreiben, sondern mittels Risikoanalyse und Schadensverhütung echtes Risk Management zu unterstützen. Angesichts der gesellschaftlichen Verständnis- und Akzeptanzprobleme sind wir auch an einem Risikodialog zwischen «Risikoproduzenten», Wissenschaft, Politik, Medien und Versicherung interessiert.

2. Ein zentrales Problem des Rechts ist für mich seine Praktikabilität. Ich durfte seinerzeit als Beobachter an den Sitzungen einer Expertengruppe des Europarates zur Schaffung einer Konvention über Produktehaftpflicht teilnehmen. Bei der Behandlung kniffliger Fragen, wie z. B. der Haftung für Entwicklungsrisiken, wurden die Vertreter der Assekuranz gefragt: Ist dies versicherbar? Und die Herren Juristen machten ihre Entscheidungen zu einem Teil davon abhängig, – wahrscheinlich zu Recht – ob denn die Lösungen, die vorgeschlagen wur-

den, praktikabel, versicherbar waren. Die gleiche Diskussion findet – wie Sie vielleicht wissen – heute in Deutschland zum Thema Umweltrecht stattt. Auch da stellt die Frage der Versicherbarkeit ein zentrales Thema dar.

Die Versicherungswissenschaft hat für die *Versicherbarkeit* die folgenden Kriterien aufgestellt:

Der versicherbare Schaden muß zufällig, also ungewollt und unvorhergesehen sein, die Abgrenzung des versicherten Schadens vom unversicherten Schaden muß eindeutig möglich sein und der Schaden muß schätzbar sein. Bei diesem letzten Kriterium muß man sich in der Praxis allerdings häufig bereits mit subjektiven Wahrscheinlichkeitsschätzungen zufrieden geben. Überhaupt wird die Versicherbarkeit – wie auch Prof. SCHMID in seinem Referat festgestellt hat – häufig weniger aufgrund von theoretischen Kriterien als vielmehr von der Risikobereitschaft und dem Prämienhunger der Versicherungsmärkte entschieden.

Die Definition der Großrisiken in der Versicherung ist subjektiv und mißt sich z. B. am gesamten Prämienvolumen einer Versicherungsgesellschaft oder einer Versicherungsbranche. Gemeinhin gelten als Großrisiken in der Assekuranz z. B. große Fabrikanlagen, Verkehrsflugzeuge, Ölplattformen, Naturkatastrophen wie Stürme, Erdbeben, Überschwemmungen, aber auch die Haftung aus Produkte- oder Umweltschäden. Große Risiken werden heute durch ein unglaublich komplexes Netz von Versicherung- und Rückversicherung international verteilt. Beispiel: Die Haftpflichtdeckung von Fr. 500 Mio. einer großen chemischen Gruppe wird in mehrere Tranchen aufgeteilt z. B. bei 5 bis 10 Erstversicherern plaziert, von denen jeder den seinen Eigenbehalt übersteigenden Anteil wiederum 5 bis 10 Rückversicherern weitergibt, die sich ihrerseits bei einer Vielzahl von Retrozessionären entlasten usw. Wir haben hier eigentliche Spiralen der Risikoverteilung, in denen es heute sogar vorkommt, daß ein Risikoteil auf seinem Weg durch diese vielfältigen Kanäle wieder zu einem ursprünglichen Risikoträger zurückkommt. Die maximale Risikodeckungskapazität pro Ereignis weltweit beträgt mit dieser internationalen Risikoverteilung auf vielleicht mehrere hundert Risikoträger rings um die ganze Welt vielleicht Fr. 1,5 Mio. für Ölplattformen – und wir hatten Schäden, bei denen die Konsequenzen aus den verschiedenen Sparten diese Summe überstiegen haben, z. B. bei Piper Alpha: da waren nicht nur der Sachschaden, sondern auch die Betriebsunterbrechung, die Haftpflicht, die Personenschäden. Für die Haftpflicht großer Industriefirmen beträgt die Kapazität vielleicht zwischen Fr. 0,5 und 1 Mia.

Auf nationaler Ebene finden wir für Großrisiken wie Nuklearanlagen, Luftfahrt oder Elementargefahren als Risikoträger häufig sogenannte *Pools,* also Konsortien von Risikoträgern. Für Großrisiken wie Nuklearanlagen scheint mir dabei – wie wir das in der Schweiz als Lösung bereits getroffen haben – eine Arbeitsteilung zwischen Privatassekuranz und Staat durchaus sinnvoll, ja notwendig zu sein.

3. Lassen Sie mich schließen mit einem Wunsch, den ich als Versicherer an das *Recht* bzw. die *Rechtsprechung* habe. Ich bin bescheiden und lasse es bei einem einzigen bewenden: Das Recht muß vorhersehbar sein bezüglich der Frage, wer den Schaden tragen soll; dies schließt auch das Postulat der Rechtssicherheit für die Leistungspflicht des Versicherers ein, also konkret für die Interpretation des Versicherungsvertrages. Zu beiden Punkten gibt es abschreckende Beispiele genug, vor allem aus den USA, wie sie Ihnen wahrscheinlich bestens bekannt sind. Vielen Dank.

Prof. L. WILDHABER, Oberwil:

Ich möchte gerne zwei Bemerkungen zu meinem direkten Vorredner machen, der die Dinge sehr plastisch und interessant dargestellt hat, und zwar beginne ich beim letzten Punkt, der Voraussehbarkeit des Rechts: Vielleicht sind Völkerrechtler in diesem Punkt infolge ihrer internationalrechtlichen Prägung so skeptisch. Es scheint das Charakteristikum dieser Probleme zu sein, daß sie in erheblichem Maße unvorhersehbar sind. Man braucht nicht einmal auf die neueren, größeren Katastrophen wie z. B. Exxon Valdez, Tschernobyl oder Schweizerhalle zu verweisen. Es genügt, zur Illustration die Stillegung von Kaiseraugst und Graben heranzuziehen. Man hätte an sich seit Jahren beziffern können, wie hoch die Kosten im Falle einer materiellen Enteignung sein würden. Aber der politische Prozeß hat das – auf beiden Seiten des politischen Spektrums – gar nicht gewünscht, und so wurde am Schluß eine politische Milchmädchenrechnung gemacht, nicht ein rechtlich voraussehbarer Ablauf. Das scheint mir geradezu ein Charakteristikum dieser Bereiche zu sein. Unter diesen Umständen darf man von der Rechtswissenschaft nur schwerlich erwarten, daß sie präzis voraussehbare Regeln vorlegt.

Nun eine weitere kurze Bemerkung zu der schönen und plastischen Aussage: «Mehr Versicherte, mehr Risiken, mehr Wohlfahrt». Das ist die klassische Philosophie dessen, was ich die «Mehr-ist-Besser-Philosophie» nenne. Diese Betrachtungsweise ist nicht mehr als eine These, und die Antithese fällt relativ leicht. Manchmal frage ich mich, ob es nicht gerade zu mehr Wohlfahrt beitragen würde, wenn gewisse Bereiche überhaupt nicht versicherbar wären. Denn damit wäre klargestellt, daß eben keine berechenbaren Konsequenzen vorliegen und daß man die Risikodiskussion dann darüber führen muß, welche Konsequenzen noch als tragbar erscheinen, wieviel Prävention zumutbar ist, und welche Risiken trotz hoher Präventionskosten schlechthin nicht mehr tolerabel erscheinen.

W. E. SCHÜRPF, Winterthur-Versicherungen, Winterthur:

Vielleicht zunächst etwas zu Herrn WILDHABER. Ich meine nicht, daß mit der Versicherung mehr Wohlfahrt nur im Sinne von materieller

Wohlfahrt möglich ist. Nehmen Sie das Beispiel des Impfstoffes gegen Kinderlähmung. Es ging nicht nur um ein Mehr an materieller Wohlfahrt. Es ging darum, etwas zu schaffen, was von enormem, unmittelbarem Nutzen für sehr viele Leute war. Schon heute haben wir in den USA die Situation, daß gewisse Pharmazeutika und Impfstoffe nicht auf den Markt gebracht werden, weil die Versicherung nicht mehr helfen kann. Es gibt also sehr wohl Fälle, in denen es nicht nur um ein Mehr im quantitativen Sinne, sondern auch um ein Mehr im qualitativen Sinn geht.

Zur Frage von Herrn TERCIER: Wir haben das nicht nur theoretisch durchgespielt, sondern wir haben tatsächlich Katastrophen weltweit im Maßstab 1:1 realistisch durchgespielt. Den größten bisherigen versicherten Schaden haben Sie zum Teil alle miterlebt. Es waren die Windstürme im Januar und März dieses Jahres. Diese Windstürme haben in ganz Europa versicherte – dazu kommen noch sehr viele unversicherte – Schäden in der Größenordnung zwischen 15 und 20 Mia. Schweizer Franken geführt. Es sieht im Moment so aus, als ob die internationalen Versicherungsmärkte, von denen die Risikoatomisierung auch hier durchgeführt wird, dieses Problem lösen. Aber damit sind wir nicht beim größtmöglichen Schaden. Die größtmöglichen Schäden kommen in der Regel aus einem Kumul von sehr vielen kleineren bis größeren Schäden, wie wir das insbesondere bei Naturkatastrophen haben oder allenfalls bei einer Produktehaftungskatastrophe, in der durch ein Produkt sehr viele Menschen verletzt werden können. Die größte Schätzung von versicherten oder vielleicht auch unversicherten Schäden, die ich gesehen habe, betrifft ein Erdbeben in Tokjo. Es könnte auch im mittleren Westen der USA passieren. Dieses Gebiet hat als relativ sicher gegolten. Neuere Untersuchungen haben ergeben, daß dem nicht so ist und daß sehr wohl die Möglichkeiten eines Erdbebens besteht, das bis zu 200 Mia. Dollar kosten kann. Ich bin der Meinung, daß wir solche Katastrophen mit privatwirtschaftlichen Lösungen allein nicht bewältigen können. In den USA denkt man sehr ernsthaft über eine Kombination von Staat und Versicherung nach. Danach würde der Staat den Versicherungsgesellschaften, welche solche Erdbebendeckungen verkaufen, eine Rückversicherung gewähren, damit man bei einer solchen Superkatastrophe dennoch die gesamtvolkswirtschaftlichen Folgen in den Griff bekommen kann.

Dr. P. HEFTI, Rechtsanwalt, Schwanden:

Ich glaube, Kaiseraugst ist kein Beispiel für das Postulat der Voraussehbarkeit des Rechtes. Die betreffenden Entschädigungen wurden außerhalb des Rahmens von Ansprüchen und Verpflichtungen durch einen einmaligen Sonderentscheid geregelt. Die Voraussehbarkeit ist ein wichtiger Bestandteil jeder Rechtsordnung und namentlich auch

für das Wirtschaftsleben wichtig. Sodann hörten wir vorgehend mehrfach, daß Wohlfahrt nicht das Wichtigste sei. Doch die meisten, welche so sprechen, treten kaum je an, wenn es gilt, die bestehende Wohlfahrt nur zu stabilisieren, geschweige denn, etwas zu verringern.

Dr. W. WICHSER, Rechtsanwalt, Zürich:

Ich wollte eigentlich genau das gleiche sagen wie Herr Kollege HEFTI: Die von Herrn SCHÜRPF gewünschte Vorhersehbarkeit ist im Recht doch wohl einfacher herzustellen als die Vorhersehbarkeit in der Politik, auch wenn die Gesetzgebung leider in den Händen der Politiker liegt, die in letzter Zeit Gesetzgebung eher als Durchführung von Feuerwehrübungen denn als Setzung generell-abstrakter Normen betrieben haben. So scheint denn auch die Unvorhersehbarkeit der Entwicklung beim von Herrn Prof. WILDHABER gegebenen Beispiel von Kaiseraugst doch wohl eher eine Sache der Politik als eine solche des Rechts gewesen zu sein.

Prof. Dr. GERHARD SCHMID, Basel:

Lassen Sie mich ein Wort zur Vorhersehbarkeit der Höhe von Schäden beifügen. Bei Großschäden liegen nicht nur ex ante sehr viele Aspekte einer solchen Vorhersehbarkeit nicht mit der hinreichenden Bestimmtheit vor. Vielmehr sind die materiellen und immateriellen Folgen auch nach dem Eintritt eines Schadenereignisses nicht einfach abzuschätzen und zu beziffern. Man kann dann deshalb nicht mit unbestrittenen Fakten und klaren Normen gewissermaßen schlicht konjugieren.

In solchen Fällen schafft erst ein Maßnahmengesetz wieder eine gewisse Vorhersehbarkeit der Folgenabschätzung. Bemerkungen wie «Kuhhandel» oder «Milchmädchenrechnung» treffen deshalb bis zu einem gewissen Grade auf solche Abwicklungen – etwa bezüglich Tschernobyl oder beim Verzicht auf das Kernkraftwerk Kaiseraugst – durchaus zu. Der überwältigende Charme solcher Lösungen ist aber, daß man so wieder eine abschließende Regelung trifft und Vorhersehbarkeiten wenigstens für die vielen offenen Fragen der Schadensregulierung herstellt. Man ist sich bewußt, jetzt setzt man einen Punkt und legt die fragliche Gesamtsumme fest.

Versucht man dagegen, in den grundsätzlichen Standpunkten Einvernehmen zu erzielen, so ist das oft kaum möglich. Konsensfähig kann aber durchaus sein, daß man sich unter bewußter Offenlassung vieler, vielleicht sogar entscheidender tatsächlicher und rechtlicher Fragen auf ein praktisches Vorgehen und auf die Festlegung einer Summe einigt, um den Fall oder die Fälle zu einem Abschluß zu bringen. In diesem Sinne vermag dann oft erst ein Maßnahmengesetz ex post wenigstens die gewünschte Vorhersehbarkeit bezüglich der Folgenbewältigung herbeizuführen.

André Schrade, Fürsprecher, Leiter der Koordinationsstelle für Umweltschutz des Kantons Basel-Stadt:

Mein Diskussionsbeitrag gliedert sich in zwei Teile. Im ersten stelle ich Ihnen die Grundzüge des Vernehmlassungsentwurfs für eine Eidg. Störfall-Verordnung vor. Im zweiten Teil trage ich Ihnen – mit der freundlichen Genehmigung des Diskussionsleiters – einige persönliche Gedanken vor, zu denen mich das schriftliche Referat von Herrn Prof. Schmid und unsere bisherige Diskussion inspiriert haben.

Zunächst also zum Inhalt der Störfall-Verordnung (SFV), mit deren Erlaß wir anfangs 1991 rechnen dürfen. Die Aufgabe dieser Verordnung besteht darin, einen einzelnen Artikel – genau genommen: einen einzigen Absatz – des Schweizerischen Umweltschutzgesetzes (USG) zu konkretisieren. Es handelt sich um den ersten Absatz von Art. 10 USG, der das Marginale «Katastrophenschutz» trägt.

Zusammengefaßt lautet diese Norm: Wer eine Anlage betreibt, die im Störfall den Menschen und seine Umwelt schwer schädigen kann, muß die für den Schutz der Bevölkerung nötigen Maßnahmen treffen.

Die zitierte Norm enthält zwei Rechtsbegriffe, die ebenso wichtig wie unbestimmt sind:

- Bei welchen Anlagen ist das Risikopotential so hoch, daß sie unter Art. 10 USG fallen? Mit anderen Worten: Welches ist der Geltungsbereich von Art. 10 Abs. 1 USG?
- Wann sind die Schutzmaßnahmen ausreichend («How safe is safe enough»)? Die Frage kann auch so formuliert werden: Welche Schutzziele verfolgt Art. 10 USG?

Damit liegt auch die primäre Aufgabe der SFV auf der Hand: Sie hat diese unbestimmten Gesetzesbegriffe soweit zu konkretisieren, daß sie «vollzugstauglich» werden.

Was den Geltungsbereich angeht, so stellt der Verordnungsentwurf auf das abstrakte Gefährdungspotential ab, d.h. er bestimmt den Geltungsbereich anhand eines Maßstabes, der die maßgebliche Gefahrenlage unabhängig davon beschreibt, ob und welche speziellen Schutzmaßnahmen der Inhaber der risikobehafteten Anlage getroffen hat. Dazu eignen sich – jedenfalls für die chemischen Risiken, die aus naheliegenden Gründen (Schweizerhalle!) eindeutig im Zentrum der SFV stehen – die Menge und die speziellen Eigenschaften der Stoffe und Produkte, die ein Betrieb lagert, verarbeitet oder transportiert. Bei der Festlegung der maßgeblichen Schwellenwerte und bei der Bestimmung der relevanten Stoff-Eigenschaften schielt die SFV kräftig nach der sog. «Seveso-Richtlinie» der EG, ohne sie allerdings blind abzuschreiben. Mit gutem Grund, denn die EG-Richtlinie geht z.T. von Mengenschwellen aus, die selbst größere Chemiefirmen in der Schweiz nicht erreichen.

Welches Schutzziel verfolgt die SFV? Was darf nicht (mehr) passieren? Oder andersherum: Was darf schlimmstenfalls noch passieren?

Mit diesem heiklen Thema schlagen sich die für den Katastrophenschutz Verantwortlichen (nicht nur beim Bund) bereits seit Jahren herum. Die «Lösung» in der SFV besteht im Rückgriff auf das gleiche zweistufige Maßnahmen-Konzept, welches den ganzen Immissionsschutz nach dem USG beherrscht. Die erste Maßnahmestufe ist dem sog. Vorsorgeprinzip verhaftet. Das heißt: Ganz gleich, wie hoch das Risiko im Einzelfall ist – der Inhaber der fraglichen Anlage hat jedenfalls all das an Schutzmaßnahmen vorzukehren, was als Stand der Sicherheitstechnik gelten kann. Dahinter steht die (durchaus plausible) Erwartung, daß das Risiko mit Maßnahmen dieser Art in vielen Fällen bereits auf ein tragbares Maß zurückgedrängt werden kann. Was aber, wenn den Behörden das verbleibende Risiko noch immer als untragbar hoch erscheint? In diesem Fall kommt die zweite Maßnahmenstufe zum Zuge: Die SFV ermächtigt, ja verpflichtet die Behörden, in diesem Fall die erforderlichen *zusätzlichen* Maßnahmen anzuordnen. Maßnahmen im Sinne dieser zweiten Stufe können – als ultima ratio – bis hin zum Verbot einer bestimmten Anlage reichen. Das heißt: Das Kriterium der wirtschaftlichen Tragbarkeit ist hier – im Unterschied zu den Maßnahmen der ersten Stufe – kein limitierender Faktor für die Zulässigkeit behördlicher Auflagen. Als Maßnahmen im Sinne der zweiten Stufe kommen (vom bereits erwähnten Totalverbot abgesehen) z. B. in Frage: Begrenzung der Stoffmenge, die in einem Betrieb gelagert oder umgeschlagen werden darf; Einschränkung der Produktepalette (z. B. Ausschluß bestimmter Stoffkategorien mit besonders verheerender Wirkung im Störfall); präzise Anforderungen an die Qualität der Lagerhallen (z. B. das Verbot, bestimmte Chemikalien in einer simplen Holzbaracke zu lagern).

Wir «vom Vollzug» hätten uns natürlich gewünscht, daß die Verordnung die entscheidende Frage nach dem tragbaren (Rest-)Risiko präzis – am liebsten in Form von «Risikogrenzwerten» – beantworten würde. Tatsächlich fehlt es weltweit nicht an Versuchen, handfeste Schutzziele generell-abstrakt zu definieren. Typisches Ergebnis solcher Versuche sind Regeln nach folgendem Muster: Bei Anlagen vom Typ X darf das Risiko für die Bevölkerung innerhalb eines definierten Umkreises höchstens Y betragen (wobei Y beispielsweise in der makabren Maßzahl «Anzahl Tote pro Jahr» ausgedrückt werden könnte).

Über den Sinn oder Unsinn solcher Regeln läßt sich trefflich streiten. Die Probleme, die sich der Gesetzgeber damit einhandelt, sind jedenfalls offenkundig. Es sei hier nur daran erinnert, daß die Frage nach dem tragbaren Risiko nicht losgelöst vom gesellschaftlichen Nutzen der risikobehafteten Tätigkeit beantwortet werden kann. Wie aber soll es je gelingen, die enorme Anzahl von Wertungsfragen, welche die Lebenswirklichkeit aufgibt (und beinahe täglich neu erfindet) mit einer überschaubaren Zahl von generell-abstrakten Rechtssätzen einzufangen? Tatsache ist aber auch, daß jeder Entscheid – sofern er nicht in blanke Willkür verfällt – irgendwelche Maßstäbe voraussetzt.

Hier ist einzig festzustellen, daß das erwähnte zweistufige Konzept der SFV jedenfalls keine solchen «Risikogrenzwerte» anbietet, sondern lediglich ein Abwägungsgebot formuliert. Das heißt: Nach wie vor lautet die Kardinalfrage in dem zu beurteilenden Einzelfall: «How safe is safe enough?» – und sie wird in der SFV nicht beantwortet, sondern gleichsam auf die Vollzugsbehörden bzw. auf die Justiz «abgeschoben».

Es ist auch nicht zu erwarten, daß das für später versprochene «Handbuch» des Bundesamtes für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL) zur SFV daran viel ändern kann. Sicher: Es wird die Behörden daran erinnern können, welche Aspekte jeweils in die Abwägung einfließen müssen, die Gewichtung im Einzelfall wird aber auch das Handbuch nicht vorwegnehmen können.

Eine höchst willkommene Vollzugshilfe liegt allerdings seit kurzem bereits vor: Es handelt sich um ein im Auftrag des BUWAL erstelltes Rechtsgutachten zur Tragweite von Art. 10 USG (J. LEIMBACHER/P. SALADIN, Schutz vor Schädigung oder Schutz vor Risiken? Bern 1990). Zwar präsentieren auch die beiden Gutachter als Ergebnis ihrer Untersuchung keine präzisen «Risikogrenzwerte», doch dies beweist nur ihre methodische Redlichkeit: Sie wollten nicht mit dem Trick des Variété-Zauberers arbeiten, der aus seinem Zylinder lediglich Kaninchen hervorzieht, die er vorher sorgsam darin verpackt hat. Das heißt: Die Gutachter haben sich (mit Recht) der Versuchung widersetzt, aus den unbestimmten Gestzesbegriffen durch «raffinierte» Auslegung Regeln abzuleiten, die gleichsam als Schablonen für den Vollzug dienen könnten. Was die Gutachter jedoch erarbeiten konnten, ist ein System von Merksätzen, die zwar immer noch recht abstrakt sind, aber den Risikodialog doch entschieden weiter bringen. Die gedankliche Leistung, die hinter diesen Merksätzen steckt, erachte ich als großartig.

Die grundlegende strategische Absicht der SFV kann als «staatlich überwachte Verpflichtung zur Selbstkontrolle durch die Anlagebetreiber» charakterisiert werden. Was das Instrumentarium zur Durchsetzung dieser Strategie angeht, so erinnerten sich die Schöpfer der SFV an ein Werkzeug des USG, das inzwischen bereits einige Bekanntheit erlangt hat: die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP). Motif der UVP ist folgende Erkenntnis: «Probleme, an die man gedacht hat, sind bereits halb gelöst.» (Dieses hübsche Motto hat das BUWAL dem Entwurf für sein «Handbuch UVP» vorangestellt.) Wie aber kann man die Anlagenbetreiber zu solchem Denken erziehen? Erfahrungsgemäß fällt das Nachdenken intensiver aus, wenn man das Ergebnis gegenüber Dritten verantworten muß, z. B. in der Form eines schriftlichen Rechenschaftsberichts, der den staatlichen Kontrollbehörden vorzulegen ist. Dies ist der eigentliche Sinn der UVP – und genau gleich will es die SFV nunmehr auch beim Katastrophenschutz halten. Sie führt eine Art schriftlichen «Offenbarungseid» in zwei Stufen ein. Einen ersten – groben – Rechenschaftsbericht («Kurzbericht») muß jeder Betrieb abliefern, der in den Geltungsbereich der SFV fällt. Dieser

Bericht muß das Risikopotential umschreiben und die allfällig getroffenen Schutzmaßnahmen auflisten. Er wird von der Kontrollbehörde beurteilt. (Im Kanton Basel-Stadt werden vielleicht etwa 500 solcher Kurzberichte zusammenkommen.) Aufgrund des Kurzberichts beurteilt die Behörde, ob das ausgewiesene Risiko als tragbar erscheint. Wenn sie nähere Auskünfte benötigt, so verlangt sie vom Anlagenbetreiber eine detaillierte Risikoanalyse («Risikoermittlung»). Übrigens: Eine solche Risikoanalyse kann den Anlageinhaber leicht einen sechsstelligen Betrag kosten! Im Kanton Basel-Stadt läßt sich abschätzen, daß vielleicht 80 derartige Risikoermittlungen eingefordert werden müssen.

Soviel zur kommenden Störfall-Verordnung. Im zweiten Teil meiner Ausführungen darf ich nun – wie eingangs erwähnt – das enge Korsett dieses Entwurfs verlassen und Ihnen einige stark persönlich gefärbte Gedanken zum aktuellen Risikodialog vortragen.

Herr Prof. SCHMID hat die Schwerpunkte der Postulate de lege ferenda nicht beim präventiven, sondern beim nachsorgenden Katastrophenschutz erkannt. Konkret betonte er die Notwendigkeit, die Einsatz-Organisation zu verbessern und – nicht zuletzt – zu «entmilitarisieren». Ich anerkenne diese Postulate durchaus. Als «Werktätiger für den Umweltschutz» (so pflegt der baden-würtembergische Umweltminister VETTER seine Beamten zu bezeichnen) habe ich freilich den Eindruck gewonnen, daß auch beim vorsorglichen Katastrophenschutz eine ganze Reihe von Aufgaben anstehen, die dringend einer (besseren) rechtlichen Verfassung bedürfen. Im Vordergrund steht die Frage, wie die (demokratische) Legitimation der behördlichen Entscheidungen in Risikofragen verbessert werden kann – auch und nicht zuletzt im Hinblick auf die vielbeschworene «Akzeptanz».

Meine These lautet wie folgt: Das heutige Recht, einschließlich der künftigen Störfallverordnung, leistet hier nicht, was nötig wäre. Wenn wir in dieser Frage nicht etwas mehr gesetzgeberische Phantasie aufbringen, so wird die zarte Pflanze «Risikodialog», die nach Schweizerhalle aufblühte, wieder eingehen, und wir handeln uns einen weiteren dieser sattsam bekannten Grabenkriege zwischen unversöhnlichen Lagern ein. Daran mag Freude haben wer will, aber sicher nicht die Vollzugsbehörden: Sie werden es nicht schaffen, die fundamentalen Interessenkonflikte in unserer «Risikogesellschaft» (U. BECK) mit dem rechtlichen Instrumentarium auszugleichen.

Wie aber läßt sich die Legitimation von risikorelevanten Entscheidungen verbessern? Zunächst ist an die Erkenntnis zu erinnern, die Prof. RÖGLIN – ein Psychologe – den Teilnehmern einer Forumsveranstaltung eines Basler Chemiekonzerns mitgegeben hat: «Wer Akzeptanz will, darf Akzeptanz nicht wollen.» Für die Rechtswissenschaft kann daraus abgeleitet werden: Das Recht hat nicht die Aufgabe, bei der Bevölkerung die nötige Akzeptanz für großtechnologische Risiken zu «beschaffen», sondern zu notieren, wo sie vorhanden ist und wo sie fehlt. Wer dies beherzigt, wird sich z. B. gegen die Versuche wenden, die

Rechtssprache mit Euphemismen und «Plastikwörtern» (U. POERKSEN) in den Dienst der Akzeptanzbeschaffung stellen zu wollen. Es kann nicht gutgehen, wenn der Verordnungsgeber meint, die kantige Terminologie des USG (z. B. Katastrophenschutz – Gefahr – gefährlicher Abfall) durch stromlinienförmigere Begriffe ersetzen zu müssen (Störfäll – Risiko – Sonderabfall/Reststoff). Im Risikodialog erreichen wir damit präzis das Gegenteil von Akzeptanz: «Man merkt die Absicht und ist verstimmt.»

Und es hilft – um Herrn JAISLI zu antworten – nach meiner Erfahrung als Umweltschutzkoordinator im Kanton Basel-Stadt auch nichts, mit rationalen Argumenten gegen die Angst zu fechten. Ein Beispiel: Wenn die Bevölkerung den auf 365 Tage «verteilten» Tod von 800 Menschen im Straßenverkehr anders bewertet als eine Katastrophe mit «nur» 20 Toten aufs Mal, dann hat der Jurist (so meine ich) dem Volk zuzuhören, statt ihm vorzurechnen, daß dieses «Ereignis» exakt 40 mal weniger schlimm und das Risiko folglich vernachlässigbar klein sei.

Alle Vorrednerinnen und Vorredner haben es bestätigt: Es ist ausgesprochen schwierig, den Tausenden von risikorelevanten Sachverhalten in der prallen Lebenswirklichkeit mit einigen wenigen Rechtssätzen Herr werden zu wollen. Ich erachte es – nach zahlreichen Versuchen – sogar für unmöglich. Bevor nun allerdings die Rechtswissenschaft ihre Kapitulation anmeldet, sollen wir uns überlegen, ob wir mit der bisher verfolgten Gebots- und Verbotsstrategerie nicht vielleicht aufs falsche Pferd gesetzt haben. Könnten – so wäre m. E. zu fragen – nicht auch im Katastrophenschutz vermehrt die Marktkräfte ausgenützt werden?

Herrn Prof. ZUBERBÜHLER, Physiker und Mitglied der Eidg. Kommission für die Sicherheit von Atomanlagen, verdanke ich in diesem Zusammenhang folgende originelle Idee. Er ging von der – wie ich meine: plausiblen – Annahme aus, daß sich die Mehrheit der Bevölkerung eines bestimmten politischen Systems (z. B. des Kantons Basel-Stadt) auf folgendes Postulat einigen könnte: Zusätzliche Risiken werden nicht mehr akzeptiert. Unter dieser Prämisse erinnerte er sich an unser altehrwürdiges Forstgesetz und postulierte, daß der Bestand an Sicherheit in einer bestimmten Region jedenfalls nicht mehr weiter abnehmen dürfe. Oder andersherum: Wenn immer – in der Terminologie von Herrn Prof. SCHMID – ein neues Risiko «gesetzt» werden soll, müßte bei einer anderen Anlage im gleichen Gebiet entsprechend viel Sicherheit «aufgeforstet» werden. Das Faszinierende an dieser «Saldo-Strategie» ist die Aussicht, daß wir es vermutlich dem Markt überlassen könnten, über die konkrete Verteilung der verfügbaren «Lizenzen zur Risikosetzung» zu entscheiden, statt uns weiterhin die Zähne am Versuch auszubeißen, aus generell-abstrakten Schutzzielen die Antwort für den Einzelfall herauszupressen.

In die gleiche «marktwirtschaftliche» Richtung dachte übrigens auch Herr ISELIN bei seinem Vorschlag zur geldwerten Kompensation des Verlustes an Sicherheit der betroffenen Bevölkerung bei der Set-

zung neuer Risiken? Bevor solche Vorschläge als zynischer Ablaßhandel qualifiziert werden, lohnt es sich, über die Wirkung einer Baubewilligung nachzudenken, die den Gesuchsteller ermächtigt, durch den Bau und Betrieb einer neuen Anlage ein neues Risiko zu setzen: Im Ergebnis wird auch damit eine «Restrisiko-Lizenz» ausgestellt; der einzige – aber nicht unwesentliche – Unterschied besteht darin, daß diese Lizenz (wenn wir von der Spruchgebühr absehen) zum Nulltarif abgegeben wird.

Ebenfalls in die Richtung eines Katastrophenschutzes mit marktwirtschaftlichen Instrumenten zielt die folgende These: «Ein Risiko, das nicht versicherbar ist, kann auch nicht als tragbar erklärt werden.» Es spielt keine Rolle, ob der Staat oder die private Assekuranz (evtl. in der Form eines «Pools») die Versicherung garantiert – entscheidend ist stets die folgende Überlegung: Wenn die Marktkräfte anzeigen, daß die «externen Kosten» eines bestimmten Risikos nicht (in Form der Versicherungsprämie) internalisiert werden können, dann ist dieses Risiko in einer marktwirtschaftlich verfaßten Gesellschaft eben auch nicht tragbar. (Ob auch der Umkehrschluß zulässig, d. h. jedes versicherbare Risiko zugleich tragbar wäre, ist damit übrigens noch nicht entschieden.)

Wenn wir mit der Schutzziel-Diskussion nicht weiterkommen, aber bei der Gebots- und Verbotsstrategie bleiben wollen, so wird das «ruling by procedure» um so wichtiger. Hier geht es um die Frage: In welchem Verfahren und unter Beteiligung welcher «Akteure» erarbeitet die Behörde die Grundlagen für ihre Entscheidung, ob das Risiko in dem zu untersuchenden Einzelfall nun tragbar sei oder nicht? Hier liegt m. E. noch einiges im Argen. Es ist – so scheint mir zumindest – für den heute dringend nötigen Risikodialog verheerend, wenn über die Zulässigkeit von gentechnischen Produktionsanlagen im Rahmen eines einfachen Baubewilligungsverfahrens entschieden wird. Wir müssen hier nach Instrumenten suchen, die es erlauben, die interessierte Öffentlichkeit stärker an solchen Entscheidungsverfahren zu beteiligen. Ich will zumindest mit zwei Stichproben belegen, an welche Instrumente hier z. B. zu denken wäre: (1) Hearings; (2) Beratende Kommissionen mit vorwiegend verwaltungsexterner Besetzung, die gleichsam als «Ersatzöffentlichkeit» fungieren könnten.

Das zentrale Postulat de lege ferenda im Katstrophenschutz erkenne ich darin, die (demokratische) Legitimation risikorelevanter Entscheidungen zu verbessern. Erste und wichtigste Voraussetzung dafür ist, daß das Recht die Voraussetzungen für einen offenen Risikodialog schafft. Diesen Dialog behindert – und damit bin ich bei meinem letzten Postulat – nach meiner Erfahrung die geltende Regelung des Geheimnisschutzes: Wer auf «Akzeptanz» angewiesen ist, darf die Bevölkerung nicht unter Berufung auf Geschäfts- und Amtsgeheimnisse von risikorelevanten Informationen aussperren, wie dies das geltende Recht den Anlagenbetreibern erlaubt und von den Behörden sogar erzwingt.

PAUL THÜRING, Chef des Amtes für Bevölkerungsschutz des Kantons Basel-Landschaft, Oberdorf:

Ich möchte Ihnen zuerst danken für die Einladung und Ihnen auch danken, daß Sie diese Einladung an einen Nichtjuristen nicht als Großrisiko eingestuft oder vielleicht die entsprechende Versicherung abgeschlossen haben.

Ich sehe die Aufgabe des Juristen aus meiner Froschperspektive wie folgt: Zur Lösung eines Problems gibt der Gesetzgeber eine bestimmte Bandbreite vor, in der das Problem gelöst werden sollte. Die Aufgabe des Rechts ist es nun, nicht nur denjenigen anzuhalten und zu bestrafen, der die Bandbreite nicht einhält, sondern es hat – und das, meine ich, ist sehr wichtig für uns in den Kantonen – aufzuzeigen, wie innerhalb der vorgegebenen Bandbreite das Problem gelöst werden könnte oder einfacher gesagt, wie ich innerhalb dieser Bandbreite von A nach B komme.

Im Bereich Katastrophenschutz, dessen Vollzug in den Kantonen ich hier wie Herr SCHRADE zu vertreten habe, ist diese Bandbreite durch Gesetze und Verordnungen (z. T. in Kraft, z. T. in Beratung) von eidgenössischer Warte aus gegeben. Die Kantone können diese ergänzen und auch – was in unserer Struktur ich auch gut finde – Akzente setzen. Aufgrund des Ereignisses vom 1. November 1986 in Schweizerhalle, das – wie sich immer mehr zeigt auch zum Glück – in unserem Kanton Basel-Landschaft stattgefunden hat, ein Ereignis, das aufgrund verschiedener Ursachen zur Katastrophe geworden ist, aufgrund dieser Katastrophe haben wir im Bereich Umweltschutz und insbesondere im Katastrophenschutz die politischen Konsequenzen gezogen und eine Umweltschutzdirektion mit den relevanten Dienststellen und Ämtern geschaffen. Wir haben – wie Sie gestern von Herrn HOFER gehört haben – ein Sicherheitsinspektorat für den präventiven Katastrophenschutz (Vollzug der kommenden Störfallverordnung) – ich komme noch darauf zurück – und ein Amt für Bevölkerungsschutz gebildet, bestehend aus Zivilschutz, Katastrophenvorsorge, Gesamtverteidigung, für den «reaktiven» Katastrophenschutz. Ich weiß, daß das kein Königspfad ist, wie Herr SCHMID da gesagt hat; aber wenn ich meinen Kaiserpfad beschreiten wollte, dann würden Sie, Juristen, wieder kommen und mich zurückpfeifen. Die Strukturen dieser Ämter und die personelle Bestückung stehen, doch fehlen uns wichtige gesetzliche Grundlagen (z. B. Störfallverordnung und das kantonale Umweltschutzgesetz). Mir scheint, das Recht hinkt der Entwicklung nach, und wie ich jetzt gehört habe, muß das auch so sein. Was uns weiter fehlt, sind die Erfahrung und die praktikable Hilfe durch das Recht, damit wir Laien uns im Gestrüpp zurechtfinden können. Diese Hilfe habe ich auch gestern etwas vermißt, wenn ich hier als juristischer Laie das so aussprechen darf, oder wahrscheinlich war das auch nicht beabsichtigt, und man hat das anders gesehen. Ich finde es schade und empfinde es als Unterlassungssünde.

Ich möchte hier aus meiner Sicht zwei Bereiche ansprechen (Herr SCHRADE hat sie schon angetönt) und Sie können sehen, daß uns das in den Kantonen beschäftigt: das ist die Risikolegitimation und der Risikodialog, wir brauchen für die diesbezügliche Ausgestaltung und Absicherung Ihre Hilfe.

Risikolegitimation

Wer gibt einer Amtsstelle – in unserem Kanton dem Sicherheitsinspektorat – beschränkt mit 3 Personen, haben wir gehört – das Recht zu entscheiden, ob dieses oder jenes Risiko tragbar sei oder nicht? Wer trägt die Verantwortung, wenn trotz aller erdenklicher Prävention ein Störfall eintritt und Mensch und/oder Umwelt schädigt? Ist das nach Art. 10 USG alleine der Betreiber? Ich glaube, die Behörde als Gesamtes wird sicher mindestens zur politischen Mitverantwortung herangezogen, gerade im heutigen gesellschaftlichen und politischen Umfeld. Ich denke – und das ist unabdingbar – das Recht muß hier vorsorglich Klarheit schaffen.

Daß jemand das tragbare Risiko – generell oder im Einzelfall – bestimmen soll, scheint klar zu sein, auch wenn es möglich erscheint, detaillierte Schutzziele zu definieren. Doch wer soll dieses tragbare Risiko bestimmen? Soll das in unserer direkten Demokratie das stimmberechtigte Volk tun (Atomanlagen)? Ist eine Mehrheit befugt, über eine betroffene Minderheit zu bestimmen (Kaiseraugst als Beispiel)? Ist ein kantonales Parlament als Volksvertretung und somit Bindeglied (Scharnier) zwischen Verwaltung und Volk sowie im Rahmen seines verfassungsmäßigen Oberaufsichtsrechts das geeignete Gremium, mit einer vorgängigen Frachberatung in einer parlamentarischen Spezialkommission, wie es URS JAISLI in seiner beachtlichen Dissertation glaubwürdig postuliert? Oder ist derjenige Weg der richtige, den wir im Kanton Basel-Landschaft eingeschlagen haben, nämlich die Bildung einer den Sicherheitsinspektor beratenden Fachkommission aus «unabhängigen» Experten. Und wenn ich den Aufgabenbereich zeige, dann sehen wir wieder die Problematik. Diese Fachkommission soll den Sicherheitsinspektor beraten in der Beurteilung von Risikoermittlung und in Beurteilungen, die präjudizierenden Charakter oder besonders schwierige Entscheide in Bezug auf das tragbare Risiko zur Folge haben, anderseits hat die Kommission mitzuhelfen bei der Erarbeitung von Maßstäben zur Beurteilung der Tragbarkeit von Risiken. Ich finde, das ist eine geballte Ladung, und deshalb stellt sich für mich die Frage: Braucht es überhaupt vom Gesetz her eine «Ersatzöffentlichkeit»? Wenn ja, genügt da eine vom Regierungsrat gewählte Kommission von Experten? Gerade bei Großrisiken scheint mir die eingehende Prüfung dieser Fragen dringend. Kann uns das Recht hier zur Entscheidfindung helfend beistehen? Oder ist das eine rein politische Frage, d.h. kann jeder Kanton hier nach seinem Gutdünken verfahren und wollen wir so dem Risikotourismus Tür und Tor öffnen?

Risikodialog

In diesem Zusammenhang steht auch die Frage nach dem Risikodialog. Wie soll er geführt werden und wie weit soll er gehen? Dabei ist zu unterscheiden zwischen der vorsorglichen Information der Bevölkerung und der Behörden über vorhandene Risiken und der Information nach einem Störfall:

Gemäß Entwurf zur Störfallverordnung (Juli 1990) gibt die Vollzugsbehörde auf Anfrage die vom Betreiber erstellte Zusammenfassung der Risikoermittlung und den Kontrollbericht bekannt und wird somit Art. 47 USG gerecht, in welchem steht, daß auf Anfrage Ergebnisse der Kontrolle bekanntzugeben sind. Im Gegensatz dazu – und das hängt ja wieder zusammen – gewährt Art. 9 USG für die Umweltverträglichkeitsprüfung ein generelles Einsichtsrecht für jedermann für Bericht und Ergebnisse. Genügt das nun, um für den möglichen Störfall, der immer eintreten kann, ein günstiges Klima zu schaffen? Ich glaube nein. Da hilft nur ein offener Dialog mit der Bevölkerung und den zuständigen Behörden, vor allem mit den Gemeinden. Wenn das in letzter Zeit gestörte Dreiecksverhältnis Staat–Bevölkerung–Wirtschaft verbessert werden soll, hilft nur Offenheit und Transparenz, im Sinne wie es auch Herr SCHRADE vorher gesagt hat, auch wenn das unter Umständen unbequem ist, viel Geduld und Standhaftigkeit erfordert. Die Öffentlichkeit soll über die vorhandenen Risiken – vor allem, wenn es sich um sogenannte Großrisiken handelt – und die vorhandenen Maßnahmen zur Verhinderung oder Minderung eines Störfalles zur allgemeinen Vertrauensbildung offen orientiert werden. Wir haben in unserem Kanton die umfassende Risikoanalyse vollumfänglich veröffentlicht. Fabrikations- und Geschäftsgeheimnisse können gut gewahrt werden. Wir haben überhaupt keine Probleme gehabt. Die Gemeinden haben aufgrund dieser Information ihre Einsatzpläne für ihre Wehrdienste (Feuerwehr, Zivilschutz) zu erstellen, um bei einem allfälligen Störfall rasch, kompetent und folgerichtig vorgehen zu können. Das verlangt eine Offenlegung aller möglichen Gefahren und deren Ausbreitungsmöglichkeiten (Szenarien). Kommen wir dabei mit dem geltenden Gesetz in Konflikt? Wir wissen es nicht.

Anders verhält es sich mit der Information nach einem Ereignis. Keine, unvollständige, verspätete, unglaubwürdige Information erzeugt Panik und Überreaktionen, die nicht vorhersehbar und nicht berechenbar sind. Sirenenalarm heißt Schutz suchen, Radio hören. Das bedeutet, daß für das Medium Radio die nötigen Infrastrukturen einzurichten und die nötigen Abmachungen zu treffen sind, damit die erwartete und auch angekündigte Information auch erfolgen kann. Zu diesem Zweck hat die Regierung des Kantons Basel-Landschaft mit den Lokalradios der Region und dem Regionaljournal DRS eine Vereinbarung getroffen, die die Radios in die Katastrophenleitung sofort integriert und so eine direkte und kompetetente Information der Bevölkerung ermöglicht. Und das funktioniert auch, wie wir das in einer Übung festgestellt haben. Wir können so das Vertrauen gegensei-

tig von den Medien und zu den Medien schaffen. Haben wir in unserem Kanton die Informationspflicht nach Art. 12 Störfallverordnung-Entwurf (Juli 90) erfüllt?

Schluß

Wenn Sie nun, meine sehr verehrten Damen und Herren, mit Ihrem juristischen Wissen und Gewissen, Ihrem geschulten Intellekt, Ihrem feinen Abwägen des Möglichen und Machbaren – das hat mich einmal mehr stark beeindruckt –, wenn Sie von Ihren geistigen Höhenflügen zudem auf den holprigen Boden des Vollzugs herunterschweben und uns von Ihrer Seite und aus Ihrer Sicht praktikable Hilfen innerhalb dieser angesprochenen Bandbreite anbieten, dann ist Ihnen unser Dank sicher. Ich danke Ihnen.

Prof. GERHARD SCHMID, Basel:

Einleitend möchte ich den Herren SCHRADE und THÜRING für die von ihnen vermittelten aufschlußreichen Informationen und Denkanstöße bestens danken. Sie haben grundlegende Probleme aus den uns an diesem Juristentag beschäftigenden Fragenkreisen angesprochen und meiner Einschätzung nach dabei auch deutlich gemacht, daß die Kreation von Patentrezepten für deren Lösung kaum unmittelbar ansteht.

Plastisch ist vor allem geworden, daß den Letzten, nämlich die Vollzugsbehörden, dann gewissermaßen die Hunde beißen. Diese finden sich in eine ausgesprochen unkomfortable Lage versetzt: Ihnen werden materielle Bestimmungen und Verfahrensvorschriften von schwacher Normativität vorgegeben, trotzdem müssen sie dann aber auch in komplexen Fragen irgendwie einen Entscheid treffen. Ich darf diesbezüglich auch auf mein gestriges Referat zu Beginn unserer Diskussionen verweisen.

Bezüglich Risikolegitimation und Risikobalancierung habe ich in meinem schriftlichen Bericht auf S. 37 ff. einige Hinweise gemacht: ich gehe demzufolge davon aus, daß auf diesen Gebieten die Institutionen der direkten Demokratie bereits heute – allerdings ohne Systematik – nutzbar gemacht werden. Hier scheint mir Raum für einen besser durchdachten und in sich stimmigeren Einsatz von Volksrechten vorhanden zu sein. Dabei bedeutet plebiszitäre Risikobalancierung von der Idee und von der Wirklichkeit her auch, daß das Volk sich nicht nur darüber äußert, was es noch akzeptieren will, sondern auch darüber, wo es gleichzeitig Chancen sieht, so daß es ein bestimmtes Vorhaben in der Abwägung verschiedenster Risiken und Chancen schließlich bejahen will.

In diesem Sinn kann man Herrn THÜRINGS Idee einer verstärkten Legitimation durch vermehrte Einbeziehung des Parlamentes mitprüfen; sie eröffnet wohl, bei kluger Ausgestaltung, weiterführende Ansätze. Zu Herrn SCHRADES Erwägungen über geldwerte Kompensationen sei angeführt, daß hier sicher einerseits eine eher nach Einschrän-

kungen solcher Vorstellungen rufende Problematik vorhanden ist, daß andererseits aber gerade die Idee einer Risikobalancierung durchaus einen Gesamtentscheid über Vor- und Nachteile eines Vorhabens für eine breitere Bevölkerung in sich trägt.

Ob eine deklarierte oder implizite Saldo-Strategie bezüglich einer «Gesamtrisikolage» sachgerechte Möglichkeiten des Umganges mit Risiken und deren Bewilligung eröffnet, bedarf gewiß vertiefterer Analyse. Die Parallele zur Forstgesetzgebung erscheint dabei auf den ersten Blick verführerisch. Das täuscht allerdings nicht darüber hinweg, daß die Feststellung und Messung von Wald wesentlich einfacher ist als die Festellung und Messung von Risiken – eine Saldo-Strategie wird vielleicht so eher eine politische Maxime als eine strikte Leitlinie für vollzugsfähige Normen abgeben können.

Nicht sachgerecht erscheint mir hingegen die Verknüpfung von Versicherbarkeit und Bewilligungsfähigkeit, weil die Versicherungsmärkte einer Vielzahl von Erwägungen unterliegen und in den fraglichen Bereichen auch in ausgeprägtem Maße fluktuieren. Lediglich als erste Illustration sei darauf verwiesen, daß der amerikanische Haftpflichtmarkt immer wieder die Deckung des Berufsrisikos der Ärzte verweigert hat oder daß für das Produkterisiko von Antibabypillen keine nennenswerte Versicherungsdeckung erhältlich ist.

Prof. L. WILDHABER, Oberwil (BL):

Mehr als eine Einführung kann ich Ihnen in der Tat nicht bieten, obwohl man im Grunde zuerst die allgemeinen Grundsätze ausbreiten und eine ganze Rechtsquellenlehre erläutern müßte und danach einen Haufen von Details vorstellen müßte. Lassen Sie mich mit einer ersten Bemerkung zur europäischen Ebene beginnen. Die Unterschiede zwischen schweizerischem und europäischem Umweltrecht sind kürzlich von STEFAN SCHWAGER ausführlich dargestellt worden. Im Moment ist die Gesetzgebung in der Schweiz besser ausgebaut. Vor allem steht es auch mit dem Vollzug des Umweltrechts in der Schweiz wesentlich besser als in der EG, vielleicht mit Ausnahme des Störfall- und des Abfallrechts. Es wäre nicht richtig, diesen jetzigen Zustand unbedingt als permanent anzusehen. Die EG haben sich kürzlich in der Einheitlichen Europäischen Akte auch die Umweltpolitik und das Umweltrecht zum Ziel gesetzt, und es ist klar, daß in den nächsten Jahren die EG wesentliche Anläufe nehmen und in zahlreichen Sektoren gegenüber der Schweiz aufholen wird. Im Rahmen der Diskussion über den Europäischen Wirtschaftsraum sollte m. E. die Schweiz ihre höheren Standards des Umweltrechts einbringen. Wenn überhaupt ein EWR zustandekommt, so dürfte das Ganze darauf hinauslaufen, daß der Schweiz eine Übergangslösung zugestanden würde (dieses Zugeständnis wurde eigentlich allen neubeitretenden Staaten gemacht, also dürfte es auch beim EWR so sein).

Auf der allgemeinen internationalrechtlichen Ebene sollte ich etwas mehr sagen. Zunächst einmal gibt es keinen besonderen Grund, daß man den Blick bloß auf spezifische Risiken und einmalige Schadensereignisse richtet. Internationalrechtlich gibt es keinen Begriff der Umwelt oder des Umweltschutzes, der gewissermaßen vorgegeben wäre. Demgemäß gibt es auch keine Einigkeit darüber, wo die größten Gefahren und Risiken liegen. Liegen sie in der Verletzung des Gewaltverbots, den schleichenden oder einmaligen Umweltkatastrophen, der omnipräsenten, von den Politikern aber weitgehend als Tabu behandelten Bevölkerungsexplosion oder anderswo? Wenn es an völkerrechtlichen Regelungen über solche Fragen fehlt, so besteht natürlich auch keine Einigkeit darüber, was als Risiko anzusehen ist.

Auffällig ist auch die unterschiedliche Dichte der Regelungen. Mit den Kernkraftwerken und den Fragen der Atomenergie steht es im Völkerrecht wie im Landesrecht: Diese Bereiche sind bereits seit längerer Zeit als Großrisiken erkannt und haben deswegen eine Sonderregelung erfahren. Bei anderen, vergleichbaren Risiken hat es erheblich länger gedauert, bis sie als Risiken erkannt waren. So gibt es denn völkervertragliche Regelungen, gleichgültig ob multilateraler oder bilateraler Art, in ganz unterschiedlicher Weise von Risikosektor zu Risikosektor. Bei Kernkraftwerken haben sich im Verlaufe der letzten Jahre völkergewohnheitsrechtliche Regelungen über Informations-, Kooperations-, Verhandlungs-, Verfahrens- und Hilfeleistungspflichten herausgebildet. Hingegen fehlen materielle Sicherheitsstandards. Was z. B. ausgeht von der Internationalen Atomenergieagentur im Bereich der Atomenergie, das sind im Grunde nur Richtlinien, das ist keine internationale Gesetzgebung. Dasselbe läßt sich erst recht in anderen, risikobehafteten Bereichen sagen, z. B. von Wasserkraftwerken. Mit dem Vollzug der vorhandenen völkerrechtlichen Regeln steht es naturgemäß eher prekärer als im Landesrecht, und mit der Voraussehbarkeit steht es ohnehin nicht großartig. Ich möchte dies kurz illustrieren anhand der neuesten drei Katastrophenfälle, Tschernobyl, Schweizerhalle und Exxon Valdez in Alaska. Die Folgen von Schweizerhalle sind erstaunlich speditiv und kulant beigelegt worden, wenn man dies mit anderen Fällen vergleicht, etwa Bhophal oder Amoco Cadiz. Im großen ganzen griff man nicht auf völkerrechtliche Regelungen zurück; diese waren gar nicht nötig. Tschernobyl ist eine Umweltkatastrophe, die überhaupt nicht völkerrechtlich erfaßt und behandelt worden ist. Immerhin sind im Rahmen der Internationalen Atomenergieagentur gewisse Verträge geschlossen worden über Hilfe in Notfällen und Informationspflichten, aber die verwaltungs- oder zivilrechtlichen Folgen und Verantwortlichkeiten sind überhaupt nicht konkretisiert worden. Man kann ohne weiteres einsehen, daß Tschernobyl innerhalb der Sowjetunion weit katastrophalere Auswirkungen gehabt hat. Es bleibt aber dabei, daß es absolut erstaunlich ist, daß die Schweiz gleich wie die anderen Staaten ihre Schäden völkerrechtlich sozusagen überhaupt nicht geltend gemacht hat. Die Schweiz hat

innerstaatliche Entschädigungs-Gesetzgebung für die direkt Betroffenen erlassen, was sicher zweckmäßig war. Als Völkerrechtler wird man dieses Verhalten bedauern müssen. Denn Völkerrecht entwickelt sich von Einzelfall zu Einzelfall. Den Einzelfällen kommt deswegen eine große Bedeutung zu, weil man anhand dieser Einzelfälle dann entweder Regeln entwickeln kann oder im Gegenteil sagen muß, es gebe noch keine Regel. Insofern ist sehr zu bedauern, daß die anderen Staaten so passiv geblieben sind. Wenn man schon keine Schadenersatzforderungen stellen wollte, so hätte man zumindest einen Risikodialog mit der sowjetischen Regierung eröffnen müssen über den künftigen Betrieb von Kernkraftwerken und das Containment und die Sicherheitsstandards der anderen 26 Reaktoren des Typs Tschernobyl in der Sowjetunion. Zu Alaska und Exxon Valdez wird man schließlich nochmals feststellen müssen, daß die völkerrechtlichen Konsequenzen – im Vergleich zu den inneramerikanischen – weitgehend vernachlässigbar sind. Die Ölkatastrophe in Alaska wurde primär als Image-Problem von Exxon Valdez angesehen; so lassen sich die größeren Reinigungsoperationen erklären. Damit habe ich zwar eher einen kurzen Überblick über Einzelfälle als über allgemeine Grundregeln gegeben, hoffe aber dennoch, daß hinter den Einzelfällen auch Regeln sichtbar geworden sind.

ANDREI A. TREBKOV, Président de l'Union des juristes d'Union soviétique:

La question du droit face aux grands risques est d'une grande actualité en Union soviétique. Vous savez que nous connaissons des problèmes aigus en relation avec les catastrophes. Celle de Tchernobyl et celle de la mer d'Aral, les influences néfastes des essais nucléaires sur l'environnement et le problème de la pollution des eaux touchent violemment l'opinion publique soviétique. Les citoyens demandent que le gouvernement prenne des mesures propres à enrayer de tels fléaux.

La catastrophe de Tchernobyl a démontré que les normes qui régissent l'activité des centrales atomiques électriques ne sont pas suffisamment développées et qu'en outre les normes existantes ne sont pas scrupuleusement respectées. Elle a également montré que l'information, comme du reste toutes les mesures tendant à assurer la protection de la population, constitue un problème considérable; pensez que les populations n'ont eu connaissance de la catastrophe que trois jours après qu'elle ait eu lieu.

Je tiens encore à souligner que les règles de droit relatives à l'indemnisation des victimes étaient sinon inexistantes, du moins absolument insuffisantes, si bien que nombres de règles ont dû être adoptées après la survenance de la catastrophe; certaines d'entre elles ont encore été édictées cette année, soit quatre ans après les événements. L'adoption de ces nouvelles normes a été rendue nécessaire par les mouvements de masse qui se sont développés en Union soviétique contre la construc-

tion et l'exploitation des centrales nucléaires. Cette aspiration à la suppression des centrales pose de graves problèmes pratiques qui n'ont pas encore été résolus, par exemple le problème du recyclage des personnes qui travaillaient dans les entreprises fermées.

Je voudrais maintenant revenir brièvement sur le problème de l'information. Il est indispensable que la population ait connaissance des lois traitant de la question des préjudices survenant à la suite d'une catastrophe. L'Union des Juristes d'Union soviétique est d'avis que le gouvernement doit œuvrer en vue de la publicité de ces lois.

S'agissant du besoin d'une solution internationale aux problèmes liés aux grands risques, j'aimerais dire ici que le problème des déchets nucléaires doit être résolu dans le processus de création de l'espace de droit mondial. Cet espace de droit mondial vise le rapprochement des législations nationales ainsi que le développement de principes communs dans les différents droits internes; il s'agit donc d'un instrument adapté à l'adoption de principes communs relatifs à la législation sur les catastrophes. Avant de conclure, je voudrais encore vous assurer que les juristes soviétiques sont ouverts à une coopération avec leurs collègues helvétiques.

Je vous remercie.

VI.

Schlußvotum – Discours de clôture

Le Professeur STEINAUER, Fribourg, reprend la parole:

Il me reste à conclure cette table ronde. Je voudrais bien sûr le faire en exprimant ma reconnaissance, et sans doute aussi la vôtre, à tous ceux qui y ont participé. Probablement sortent-ils un peu frustrés de ne pas avoir pu exprimer tout ce qu'ils auraient voulu dire; le temps ne nous a malheureusement pas permis d'approfondir le débat autant que nous l'aurions souhaité. Je crois que cela tient au fait que la réflexion sur les grands risques ne fait que commencer; beaucoup reste à faire pour évaluer les conséquences économiques de ces grands risques, pour améliorer la coordination sur le plan international, pour faciliter la tâche de ceux qui doivent mettre en œuvre cette législation, pour mettre sur pied un véritable organe d'aide en cas de catastrophes, pour adapter le droit de notre responsabilité civile. Je souhaite simplement que les rapports de Messieurs les Professeurs SCHMID et TERCIER et les discussions que nous avons eues hier et aujourd'hui contribueront à améliorer effectivement la protection de notre population, et de celle des pays qui nous entourent, contre les grands risques que nous voulons bien prendre dans notre pays.

Maintenant, je rends la parole à M. DALLÈVES.

Après avoir exprimé la reconnaissance de tous au comité d'organisation, aux rapporteurs et à tous les participants de la table ronde, le Président de la Société suisse des juristes clôt le congrès.

Verzeichnis der Diskussionsteilnehmer:
Liste des participants aux débats:

Brunner, U., Zürich
Hefti, P., Schwanden
Hofer, J., Liestal
Iselin, G., Bern
Jaisli, U., Arisdorf
Liniger, H. U., Zürich
Pasquier-Dorthe, J., Fribourg
Schmid, G., Basel
Schnyder, A. K., Zürich
Schrade, A., Basel
Schürpf, W. E., Winterthur
Steinauer, P.-H., Fribourg
Tercier, P., Fribourg
Thüring, P., Oberdorf
Trebkov, A. A., UdSSR
Wichser, W., Zürich
Widmer, P., Lausanne
Wildhaber, L., Basel