



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für Verteidigung,
Bevölkerungsschutz und Sport VBS
Bundesamt für Bevölkerungsschutz BABS

Rechtsfragen im Zusammenhang mit der Gebäudebeurteilung nach Erdbeben

Verfassungsgrundlagen, Notrecht, Haftung von Experten

Bern, Dezember 2014

Rechtsgutachten im Auftrag des Bundesamts für Bevölkerungsschutz



Isabelle Wildhaber, Prof. Dr. iur., LL.M.
Assistenzprofessorin Universität St. Gallen

Erarbeitet durch

Isabelle Wildhaber, Prof. Dr. iur., LL.M. (Harvard)
Assistenzprofessorin an der Universität St. Gallen
Profilbereich «Unternehmen – Recht, Innovation und Risiko»

Zitievorschlag

Isabelle Wildhaber. Rechtsfragen im Zusammenhang mit der Gebäudebeurteilung nach Erdbeben. Verfassungsgrundlagen, Notrecht, Haftung von Experten. Rechtsgutachten im Auftrag des Bundesamts für Bevölkerungsschutz BABS (Bern: BABS, 2014).

Disclaimer

Die in diesem Rechtsgutachten wiedergegebenen Auffassungen stellen ausschliesslich die Ansichten der Autorin dar und sind als Diskussionsbeitrag für die Umsetzung des Handbuchs zur Gebäudebeurteilung nach Erdbeben zu verstehen.

Inhaltsverzeichnis

VORWORT	1
EXECUTIVE SUMMARY	3
I. Einleitung	7
II. Erdbeben und Verfassungsgrundlagen	9
A. Art. 57 Abs. 2 BV	9
1. Auslegung des Bundesgesetzgebers	10
2. Auslegung der herrschenden Lehre	11
B. Art. 61 Abs. 2 BV	12
1. Massnahmen des «Zivilschutzes»	14
2. «Einsatz» des Zivilschutzes	16
3. Katastrophen und Notlagen	19
C. Inhärente Kompetenzen des Bundes	20
D. Entwurf eines Verfassungsartikels zu Naturgefahren	21
E. Fazit und Empfehlung	22
III. Erdbeben und Notrecht	25
A. Intrakonstitutionelles Notstandsrecht («Notverordnungen und Notverfügungen»)	26
B. Extrakonstitutionelles Notstandsrecht («Staatsnotstand», «Vollmachtenrecht»)	28
C. Fazit und Empfehlung	30
IV. Erdbeben und Haftung	32
A. Strafrechtliche Konsequenzen einer Fehlbeurteilung durch Gebäudebeurteiler	32
1. Strafrechtliche Konsequenzen	32
2. Die Fälle L'Aquila und Evolène	33
3. Fehlbeurteilung durch Gebäudebeurteiler	38
B. Zivilrechtliche Erdbebenhaftung im Allgemeinen	40
1. Erdbebenvorbeugung durch Baurecht	40
2. Haftung des Architekten, Bauingenieurs und Unternehmers	42
3. Haftung des Werkeigentümers	44
4. Haftung für induzierte Seismizität	45
5. Schweizerische Erdbebenversicherung	45
C. Zivilrechtliche Haftung für Fehlbeurteilung durch Gebäudebeurteiler	47
1. Zivilrechtliche Konsequenzen	47
2. Staatshaftung für Fehlbeurteilung durch Gebäudebeurteiler	48
3. Haftung für Zivilschützer gemäss Art. 60-65 BZG und Art. 40 ZSV	53
D. Zivilrechtliche Haftung und Eigenverantwortung des Gebäudeeigentümers	55
1. Haftung des Gebäudeeigentümers	55
2. Eigenverantwortung des Gebäudeeigentümers	56
E. Fazit und Empfehlung	57
Literaturverzeichnis	60
Materialienverzeichnis	66

VORWORT

Das Bundesamt für Bevölkerungsschutz (BABS) hat 2010 in Zusammenarbeit mit der Vereinigung Kantonaler Feuerversicherungen (VKF) und dem Schweizerischen Versicherungsverband (SVV) ein «Handbuch zur Gebäudebeurteilung nach Erdbeben» publiziert. Nicht Bestandteil des Handbuchs waren rechtliche Fragen und Verantwortlichkeiten. Es stellen sich aber diverse rechtliche Fragen bezüglich der Rahmenbedingungen der Gebäudebeurteilung nach Erdbeben. Deshalb hat das BABS bei mir dieses juristische Gutachten in Auftrag gegeben, welches ich von Juli 2013 bis August 2014 im Rahmen des bundesrätlichen Auftrages zur Erdbebenvorsorge 2013-2016 verfasst habe. Ich sollte dabei spezifisch die Fragen nach den verfassungsrechtlichen Grundlagen, dem Notrecht als Grundlage und den haftungsrechtlichen Konsequenzen analysieren.

Im Rahmen dieses Projekts durfte ich viele hochinteressante Diskussionen führen, insbesondere mit CHRISTOPH WERNER, stellvertretender Chef Risikogrundlagen und Forschungskoordination BABS, Bern, VALÉRIE ANNE SCHMOCKER, Chefin Recht BABS, Bern, Dr. STEFAN BREM, Chef Risikogrundlagen und Forschungskoordination BABS, Bern, Dr. PETER J. BLUMER, Direktor Gebäudeversicherung des Kantons Basel-Stadt, und Dr. THOMAS WENK, Wenk Erdbebeningenieurwesen und Baudynamik GmbH. Diese Diskussionen sind in das Gutachten eingeflossen.

Für hilfreiche Hinweise danke ich des Weiteren den Herren Prof. RAINER J. SCHWEIZER, em. Prof. Universität St. Gallen, Prof. Dr. BERNHARD RÜTSCHE, Universität Luzern, DAVID RECHSTEINER, M.A. HSG, Dr. RETO MÜLLER, Lehrbeauftragter für Sicherheits- und Polizeirecht an der Universität Basel, sowie meinem wissenschaftlichen Assistenten CÉDRIC BÄR, BLaw HSG.

Prof. Dr. iur. Isabelle Wildhaber

St. Gallen/Berlin, im Dezember 2014

EXECUTIVE SUMMARY

Erdbeben und Verfassungsrecht

Will man im Rahmen des Projekts «Erdbebenvorsorge – Massnahmen des Bundes für den Zeitraum 2013 bis 2016» verschiedene Massnahmen der **Erdbebenvorsorge auf Bundes-ebene** treffen, so bräuchte es dazu eine neue Verfassungsgrundlage für den Bereich Erdbeben. Denn der Bund hat keine Verfassungsgrundlage, um auf nationaler Ebene Massnahmen zur Erdbebenvorsorge vorzuschreiben; er verfügt über keine allgemeine Gesetzgebungskompetenz im Bereich Erdbeben.

Will man hingegen ausschliesslich die **Gebäudebeurteilung nach Erdbeben** regeln, so kommen dafür Art. 57 Abs. 2 BV, wonach Bund und Kantone ihre Anstrengungen im Bereich der inneren Sicherheit koordinieren, sowie Art. 61 Abs. 2 BV, der besagt, dass der Bund Vorschriften über den Einsatz des Zivilschutzes bei Katastrophen und in Notlagen erlässt, in Frage. Gemäss herrschender Lehre kann aber eine Regulierung der Gebäudebeurteilung nach Erdbeben nicht auf *Art. 57 Abs. 2 BV* gestützt werden. Eine Regulierung der Gebäudebeurteilung nach Erdbeben könnte allenfalls auf *inhärente Kompetenzen des Bundes* gestützt werden, allerdings erst bei Eintritt einer konkreten Katastrophenbewältigung (nicht vorher, wie hier vorgesehen). Zum jetzigen Zeitpunkt wäre deshalb eine Abstützung der geplanten Regulierung der Gebäudebeurteilung nach Erdbeben auf inhärente Bundeskompetenzen mit erheblichen Bedenken verbunden.

Eine Regulierung der Gebäudebeurteilung nach Erdbeben wäre am ehesten auf *Art. 61 Abs. 2 BV* zu stützen, solange es nur und ausschliesslich um Erdbebenspezialisten zwecks Gebäudebeurteilung nach Erdbeben im Rahmen des Zivilschutzes geht. Dafür müssten aber auf jeden Fall gesetzliche Grundlagen geschaffen werden.

In einer Revision des BZG ist klarzustellen, dass es sich bei der Gebäudebeurteilung nach Erdbeben um eine Zivilschutzmassnahme handelt und dass Gebäudebeurteiler im Sinne des BZG als Zivilschützer anzusehen sind. Da es sich bei den Gebäudebeurteilern oftmals nicht um Zivilschutzpflichtige handeln wird, sollte im BZG eine **Öffnung der Kategorien der Zivilschutzpflichtigen** vorgenommen werden. Auf diese Weise könnte sichergestellt werden, dass die Fachleute für die Gebäudebeurteilung nach Erdbeben für den Zivilschutz eingesetzt werden könnten, auch wenn diese nach jetzigen Kriterien des BZG nicht zwingend zivilschutzpflichtig sind. Eine solche Konzeption würde die Stützung auf *Art. 61 Abs. 2 BV* akzeptierbarer machen und die Stellung der Gebäudebeurteiler auch bezüglich Versicherung und Haftung klären.

Erdbeben und Notrecht

Ein vorbeugendes Agieren der Gesetzgebung ist im Bereich von Erdbebenschutzmassnahmen durchaus möglich. Die zur Katastrophenbewältigung erforderlichen Erdbebenschutzmassnahmen sind bereits in der Normallage absehbar und können bereits in der Normallage geschaffen werden. Es ist deshalb möglich, die Gebäudebeurteilung nach Erdbeben als **ordentliches Recht** zu erlassen. Es handelt sich bei diesen Massnahmen – z.B. Erfassen und

Ausbildung der Experten – um solche, welche unabhängig von einem Erdbebenfall realisiert werden (sog. vorbereitetes Recht i.e.S., Vorsorgemassnahmen i.e.S.).

Hingegen besteht zum jetzigen Zeitpunkt, also vor Eintritt eines konkreten Erdbebens, keine Möglichkeit, Massnahmen der Gebäudebeurteilung nach Erdbeben auf **Notrecht** zu stützen, weil die Voraussetzungen der zeitlichen und sachlichen Dringlichkeit und der Befristung nicht gegeben sind. Das gilt sowohl für intrakonstitutionelles Notrecht (Notverordnungs- bzw. Notverfügungsrecht des Bundesrates und der Bundesversammlung gemäss Art. 173 Abs. 1 BV und Art. 185 Abs. 3 BV) als auch für extrakonstitutionelles Notrecht (über die Verfassung hinausgehendes Recht während eines Staatsnotstandes). Das Notrecht hilft bei der Gebäudebeurteilung nach Erdbeben nicht weiter. Es erlaubt ausschliesslich den Erlass von Normen zum reaktiven Katastrophenschutz.

Selbstverständlich ist es aber möglich, **Hilfeleistungen** zwecks Gebäudebeurteilung nach Erdbeben zur Verfügung zu stellen, solange diese für die Kantone nicht verbindlich sind. Es wäre also kein Problem, den Kantonen ein Empfehlungshandbuch mit einer Liste von Experten für den Katastrophenfall Erdbeben freiwillig zur Verfügung zu stellen.

Ebenfalls möglich ist es, einen sog. **Schubladenerlass** vorzubereiten. Bei einem Schubladenerlass handelt es sich um einen bereits vorbereiteten Erlass, welcher jedoch noch nicht in Kraft gesetzt und noch nicht publiziert wurde. Es kann sich dabei noch um einen reinen Vorentwurf oder um einen bereits vorsorglich beschlossenen Erlass handeln. Mit einem Schubladenerlass kann in der besonderen oder ausserordentlichen Lage Zeit gespart werden, indem die Vorbereitungsphase zumindest teilweise wegfällt und der Erlass lediglich noch in Kraft gesetzt und veröffentlicht werden muss.

Erdbeben und Haftpflichtrecht

Infolge der beschränkten Anzahl von Präzedenzfällen im Erdbebenfall kann nicht mit Sicherheit vorausgesagt werden, wie die **strafrechtlichen Konsequenzen** von Gebäudebeurteilern nach Erdbeben von einem Gericht beurteilt werden würde. Angesichts der dringenden Notlage nach einem Erdbeben und der Notwendigkeit einer Gebäudebeurteilung dürfte diese aber nur mit äusserster Zurückhaltung ausgeübt werden. Grundsätzlich sind aber strafrechtliche Konsequenzen für eine Fehleinschätzung des Gebäudebeurteilers denkbar.

Architekten, Bauingenieure, Unternehmer und Werkeigentümer können vertraglich bzw. ausservertraglich für Erdbebenschäden haftbar gemacht werden, wenn Gebäude nicht erdbebensicher geplant oder unterhalten worden sind. Diese Haftung gilt auch in der hier relevanten Konstellation, in der es nach einer Gebäudebeurteilung zu weiteren Personen-, Sach- oder Vermögensschäden kommt. Sie wird durch eine allfällige Haftung des Gebäudebeurteilers nicht unterbrochen und bleibt weiter bestehen. Allerdings wird insbesondere die Haftung des Werkeigentümers gemäss Art. 58 OR nach Eintritt eines Erdbebens aufgrund der Ausnahmesituation und der geringen Möglichkeiten, Sicherheitsmassnahmen zu ergreifen, nur sehr beschränkt in Frage kommen. Die Eigenverantwortung des Geschädigten (das kann ein Gebäudeeigentümer oder ein Dritter sein) kann nach einem Erdbeben haftungsreduzierend oder in seltenen Fällen gar haftungsbefreiend wirken.

Beim Einsatz eines Gebäudebeurteilers nach Erdbeben ist grundsätzlich auch eine **zivilrechtliche Haftung für eine Fehleinschätzung des Gebäudebeurteilers** denkbar. Gemeinwesen können für die Fehlbeurteilung eines Gebäudebeurteilers grundsätzlich belangt werden. Es gilt aber zu bedenken, dass eine *Kausalität* nur gegeben ist, wenn der Schaden durch eine Sperrung des Bauwerks oder andere Massnahme tatsächlich hätte verhindert werden können. Ausserdem muss es sich um einen Schaden handeln, der zur Fehlbeurteilung des Gebäudebeurteilers kausal war und nicht schon direkt durch das Erdbeben selber verursacht wurde. Oftmals wird diese Kausalität nicht gegeben sein. Des Weiteren muss *Widerrechtlichkeit* gegeben sein, sodass in gewissen Konstellationen (wenn kein absolut geschütztes Rechtsgut verletzt ist) eine Staatshaftung nur bejaht werden kann, wenn eine *Sorgfaltspflichtverletzung* des Gebäudebeurteilers gegeben ist. Angesichts des Zeit- und Entscheidungsdrucks nach einem Erdbeben kann eine solche nur angenommen werden, wenn die Einschätzung des Gebäudebeurteilers willkürlich oder grobfahrlässig ist. Bei Grobfahrlässigkeit des Gebäudebeurteilers kann dieser belangt werden, entweder durch das Gemeinwesen in einem Regressverfahren oder direkt durch den Geschädigten.

Eine explizite *Einwilligung* des geschädigten Gebäudeeigentümers zur Gebäudebeurteilung könnte als Rechtfertigungsgrund dienen und die Widerrechtlichkeit ausschliessen.

An dieser generellen Haftungseinschätzung ändert die spezielle *Haftung für Zivilschützer* gemäss Art. 61 ff. BZG nichts.

Eine *Versicherung* für den Gebäudebeurteiler bzw. eine Betriebshaftpflichtversicherung für das Gemeinwesen ist unabdingbar.

Auch bei der normalen Staatshaftung und der Haftung nach BZG spielt die *Eigenverantwortung* des Geschädigten (das kann ein Gebäudeeigentümer oder ein Dritter sein) eine nicht unbedeutende Rolle, d.h. sie kann nach einem Erdbeben haftungsreduzierend oder in seltenen Fällen gar haftungsbefreiend wirken.

Es ist zu empfehlen, dass Gebäudebeurteiler im BZG explizit als Zivilschützer konzipiert werden, d.h. die *Definition der Schutzdienstpflichtigen* so zu öffnen, dass gewisse Fachleute wie eben Gebäudebeurteiler, aber z.B. auch Psychologen oder Pfarrer für Care Teams darunter subsumiert werden können. Dies ist sowohl aus verfassungsrechtlichen Gründen (weil eine Abstützung auf Art. 61 Abs. 2 BV gerechtfertigter ist) als auch aus haftpflichtrechtlichen Gründen (Abgrenzung der «normalen» Staatshaftung zur speziellen Haftung von Zivilschützern gemäss Art. 60 ff. BZG) sowie versicherungsrechtlichen Gründen zu empfehlen.

Was kann getan werden, um die strafrechtlichen und haftpflichtrechtlichen Risiken im Zusammenhang mit der Gebäudebeurteilung nach einem Erdbeben gering zu halten?

Die Gebäudebeurteilung muss professionell organisiert sein und die Entscheide müssen seriös protokolliert und begründet werden. Bezuglich der professionellen Organisation sind u.a. das Sicherheitskonzept, die Struktur, die Information und das Durchführen von Massnahmen zu regeln. Organigramme sowie das Handbuch und die Gesetze/Verordnungen zur Gebäudebeurteilung stellen wichtige Grundlagen dar.

Da für eine Staatshaftung bei reinen Vermögensschäden eine konkrete Sorgfaltspflicht verletzt sein muss, sollte bei der Formulierung der gesetzlichen Grundlagen der Gebäudebeurteilung nach Erdbeben dieser Aspekt berücksichtigt werden. Am besten wäre es, in einem allfälligen Gesetz zur Gebäudebeurteilung nach Erdbeben das Ermessen des Gebäudebeurteilers bei der Gebäudebeurteilung breit zu belassen. Je mehr Handlungspflichten im Gesetz festgehalten werden, desto höher ist das haftpflichtrechtliche Risiko. Ratsam wäre, die Gebäudeeigentümer eine Einwilligung in die Gebäudebeurteilung und einen Haftungsausschluss im Fall der Fehleinschätzung unterzeichnen zu lassen (wenngleich dieser in vielen Fällen die Haftung nicht *per se* ausschliessen würde). Eine solche Einwilligung könnte als Rechtfertigungsgrund die Haftung eingrenzen.

Die Arbeit in der Gebäudebeurteilung nach Erdbeben muss in einer Versicherung abgedeckt sein.

I. Einleitung

Das Bundesamt für Bevölkerungsschutz (BABS) hat 2010 in Zusammenarbeit mit der Vereinigung Kantonaler Feuerversicherungen (VKF) und dem Schweizerischen Versicherungsverband (SVV) ein Handbuch zur Gebäudebeurteilung nach Erdbeben publiziert¹. Dieses Handbuch befasst sich mit der Freigabe der Bewohnbarkeit von Wohngebäuden. Im Handbuch zur Gebäudebeurteilung beschrieben ist die Freigabe der Bewohnbarkeit durch Baufachleute unter Aufsicht des zuständigen Führungsorgans². Davon nicht betroffen ist die Beurteilung des detaillierten, endgültigen Schadensausmaßes durch Bauspezialisten unter Aufsicht der Versicherungen³.

Stufe	Aufgabe	Zuständig	Ausführende	Hilfsmittel
Vorstufe	Beobachtungen während Beben	Erdbebendienst SED	Bevölkerung Laien	Formulare SED Messnetz SED
Stufe 1	Bergen und Retten	Führungsorgan	Feuerwehr Zivilschutz	Checkliste
Stufe 2	Freigabe der Bewohnbarkeit	Führungsorgan	Baufachleute	Begehung Handbuch
Stufe 3	Detailliertes Schadensausmass	Versicherungen	Bauspezialisten	Begehung Berechnung

Die Schwierigkeit bei der Gebäudebeurteilung liegt darin, dass eine genügend grosse Anzahl von Fachleuten für die Gebäudebeurteilung zur Verfügung stehen muss. **Bauspezialisten**, d.h. Experten, die im Berufsalltag statische Berechnungen durchführen und Erfahrung im Umgang mit erdbebengeschädigten Gebäuden haben, gibt es einerseits in der Schweiz nicht in genügend grosser Anzahl, um innert kurzer Zeit eine Vielzahl von Gebäuden beurteilen zu können, andererseits werden sie zur Beurteilung von Gebäuden mit speziellen Funktionalitäten und anspruchsvoller Baustuktur, wie z.B. Spitäler und Regierungsgebäude, benötigt. Ziel des Handbuchs ist es deshalb, dass **Baufachleute** anhand einer Checkliste befähigt werden, Gebäude mit einfacher Baustuktur aufgrund der sichtbaren Schäden zu beurteilen.

Zu diesem Zweck soll ein **Ausbildungs- und Einsatzkonzept** für die Gebäudebeurteilung erarbeitet werden, welches eine Musterlösung zuhanden der Kantone aufzeigt⁴. Des Weite-

¹ BABS/VKF/SVV, Handbuch zur Gebäudebeurteilung nach Erdbeben, Freigabe von Wohngebäuden, Bern September 2010.

² Handbuch (Fn. 1), S. 6: Das zuständige Führungsorgan nimmt eine zentrale Rolle ein: 1) Vor dem Ereignis: Sicherstellung der Ausbildung sowie Klärung der Entschädigung der beurteilenden Baufachleute, Bereithalten der Checklisten und der notwendigen Hilfsmittel wie Absperrband etc.; 2) Unmittelbar nach dem Ereignis: Organisation und Betreuung der beurteilenden Teams, Weiterleiten der notwendigen Informationen; 3) Nach dem Ereignis: fachgerechte Aufbereitung/Archivierung der Checklisten, Organisation der Zutrittsberechtigung bei Gebäuden der Kategorie gelb.

³ Handbuch (Fn. 1), S. 4 ff.

⁴ BABS, Einsatz des Bundes im Falle eines Erdbebens, Standbericht und Planung für den Zeitraum 2013-2016, Bern 19.9.2012, S. 4, S. 17.

ren soll ein **Expertenpool** von Bauspezialisten (für die Beurteilung von komplexen Bauten) aufgebaut werden. In diesen Pool können Experten aus dem In- und Ausland aufgenommen werden, welche bei einem Ereignis schnell einer Bedarfsstelle, z.B. einem Kanton, zur Verfügung gestellt werden können. Für die Vorbereitung der Gebäudebeurteilung ist es notwendig festzulegen, wie die Gebäudebeurteiler rekrutiert, ausgebildet und eingesetzt werden, und dass ihre organisatorische Einbettung in die kantonalen Bevölkerungsschutz-Strukturen geklärt ist⁵.

Nicht Bestandteil des Handbuchs sind **rechtliche Fragen und Verantwortlichkeiten**⁶. Es stellen sich deshalb diverse rechtliche Fragen bezüglich der Rahmenbedingungen der Gebäudebeurteilung nach Erdbeben. Diese Fragen betreffen insbesondere den Einsatz des Bundes im Falle eines Erdbebens. Das BABS hat mich deshalb damit beauftragt, drei spezifische Fragestellungen zu analysieren: Erstens die Frage nach den Möglichkeiten verbindlicher Bundesvorschriften im Bereich Erdbeben, d.h. die Frage nach den Bundeskompetenzen aufgrund der Bundesverfassung (nachfolgend II.), zweitens die Frage, welche Möglichkeiten bestehen, Massnahmen der Gebäudebeurteilung aufgrund von Notstandsrecht zu ergreifen (nachfolgend III.) und schliesslich die Frage der strafrechtlichen und zivilrechtlichen Konsequenzen für Fehleinschätzungen von Gebäudebeurteilern für solche Massnahmen (nachfolgend IV.). Diese Fragenkreise sollen im Folgenden behandelt werden.

⁵ BABS, Einsatz des Bundes im Falle eines Erdbebens, Standbericht und Planung für den Zeitraum 2013-2016, Bern 19.9.2012, S. 9.

⁶ Handbuch (Fn. 1), S. 6.

II. Erdbeben und Verfassungsgrundlagen

Der Bund ist grundsätzlich nur zuständig, soweit ihn die BV dazu ermächtigt (Art. 42 Abs. 1 BV; vgl. auch Art. 3 BV). Alle übrigen Aufgaben stehen den Kantonen zu. Bund und Kantone unterstützen einander in ihren Aufgaben und arbeiten zusammen (Art. 44 BV). Das Prinzip der verfassungsmässig begründeten Einzelermächtigung des Bundes mit zahlreichen sich überschneidenden Arten von Kompetenzzuweisungen, kombiniert mit der subsidiären Generalkompetenz der Kantone, erschwert eine sachbereichsübergreifende kohärente Regelung von Sicherheitsaufgaben⁷ wie der Erdbebenvorsorge, -bewältigung und -nachsorge. Die derzeitige **Kompetenzaufteilung** im Sicherheitsbereich, inklusive dem Erdbebenbereich, leidet nicht nur an Unklarheit und gelegentlichen Überschneidungen, sondern auch an erheblichen Lücken⁸.

Neben der Kompetenzverteilung hat noch ein weiteres grundsätzliches Element der rechtlichen Rahmenordnung wesentliche Auswirkungen auf das Management von Erdbeben, nämlich das **Legalitätsprinzip** (insb. Art. 5 Abs. 1 BV). Staatliches Handeln muss sich auf eine Rechtsgrundlage, in aller Regel eine generell-abstrakte Norm des öffentlichen Rechts, stützen. Das Legalitätsprinzip normiert eine strenge Gesetzesbindung der Verwaltung; staatliches Handeln muss präzise determiniert und somit für den Einzelnen vorhersehbar sein⁹. Der im Naturgefahrenmanagement häufig geforderten Flexibilität sind damit verfassungsrechtliche Grenzen gezogen.

Aufgrund dieser Schwierigkeiten stellt sich die primäre Frage, welche Verfassungsgrundlagen dem Bund zur Verfügung stehen, um Massnahmen im Rahmen der Erdbebenvorsorge, -bewältigung und -nachsorge zu treffen, insbesondere welche Möglichkeiten verbindlicher Bundesvorschriften im Bereich der Gebäudebeurteilung de lege lata bestehen. Es kommen dabei verschiedene Verfassungsgrundlagen in Frage: Art. 57 Abs. 2 BV zur Koordination im Bereich der inneren Sicherheit (nachfolgend A.), Art. 61 Abs. 2 BV zum Zivilschutz (nachfolgend B.) und inhärente Bundesverfassungskompetenzen (nachfolgend C.). Die Einführung eines neuen Verfassungsartikels zu Naturgefahren war schon einmal vorgeschlagen und für nötig befunden worden, wurde dann aber abgelehnt (nachfolgend D.).

A. Art. 57 Abs. 2 BV

Gemäss Art. 57 Abs. 1 BV sorgen Bund und Kantone im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für die Sicherheit des Landes und den Schutz der Bevölkerung. Gemäss Art. 57 Abs. 2 BV koordinieren sie ihre Anstrengungen im Bereich der inneren Sicherheit. Während der Bundesgesetzgeber darauf Kompetenzen abstützt (nachfolgend 1.), verneint dies die herrschende Lehre zu Recht (nachfolgend 2.).

⁷ MARKUS H.F. MOHLER, Vernetzung von Sicherheit, in: Rainer J. Schweizer (Hrsg.), Sicherheits- und Ordnungsrecht des Bundes, SBVR III/1, Basel 2008, S. 521 ff., N 119.

⁸ MOHLER (Fn. 7), N 160; RAINER J. SCHWEIZER, Bundesstaatliche Kompetenzverteilung im Polizei- und Sicherheitsrecht, Sicherheit & Recht 2012, S. 185 ff., S. 186.

⁹ BGE 130 I 1 E. 3.1; RAINER J SCHWEIZER/LUCIEN MÜLLER, Zwecke, Möglichkeiten und Grenzen der Gesetzgebung im Polizeibereich, LEGES 2008, S. 379 ff.

1. Auslegung des Bundesgesetzgebers

Der Bundesgesetzgeber leitet seit 2003 aus der Koordinierungspflicht von Art. 57 Abs. 2 BV eigene Rechtsetzungsbefugnisse ab, wenn es um Massnahmen geht, die «im Interesse der Sicherheit der Schweiz» erfolgen sollen¹⁰. Seine aktuelle Praxis lautet: «Eine Rechtsetzungskompetenz in Zusammenhang mit der in Artikel 57 Absatz 2 BV statuierten Koordinationspflicht ist (...) nur dann gegeben, wenn es sich um Sicherheitsbelange handelt, die mindestens teilweise in die Zuständigkeit des Bundes fallen und die aus dessen Sicht eine Koordination unter Einbezug oder Leitung des Bundes erfordern. Die Zuständigkeit des Bundes darf dabei nicht marginale Bedeutung haben. Sind diese Voraussetzungen erfüllt, kann der Bund in Ausübung der auf Artikel 57 Absatz 2 BV gestützten Gesetzgebungskompetenz auch Belange regeln, die an sich in den Zuständigkeitsbereich der Kantone fallen. (...) nur in diesem engen Sinne wird die Norm für den Bund als kompetenzbegründend erachtet.»¹¹

Aus dieser Formel ergibt sich erstens, dass eine bestimmte Materie aus dem Bereich «innere Sicherheit» gestützt auf Art. 57 Abs. 2 BV nicht landesweit auf der Stufe des Bundes geregelt werden kann, falls die unmittelbare Verfassungsgrundlage für das neue Gesetzesrecht ausschliesslich durch kantonales Recht zur Verfügung gestellt wird. Für solche Fälle müsste der Weg über ein interkantonales Konkordat beschritten werden. Zweitens stellt die Formel klar, dass ein praktisches Bedürfnis der Kantone nach einer Regelung als solches noch keine entsprechende Regelungskompetenz zu begründen vermag¹² und für eine Anrufung von Art. 57 Abs. 2 BV nicht ausreicht.

Es muss bezüglich der zu regelnden Materie zumindest für einen Teilbereich eine (sektorelle) Bundeszuständigkeit vorliegen, die zudem keine «marginale» sein darf. Wenn diese Voraussetzungen erfüllt sind, so eröffnet dies dem Bundesgesetzgeber seiner Meinung nach die Möglichkeit, Art. 57 Abs. 2 BV als Gesetzgebungsgrundlage anzurufen und damit über eine bestimmte, auf den Bund beschränkte Zuständigkeit hinaus zusätzlich auch im Zuständigkeitsbereich der Kantone zu legiferieren.

¹⁰ So z.B. Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (Massnahmen gegen Gewaltpropaganda und gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen) vom 17.8.2005, BBI 2005 5613, S. 5638; Botschaft zu einem Bundesgesetz über die Anwendung von polizeilichem Zwang und polizeilichen Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des Bundes (Zwangsanwendungsgesetz, ZAG) vom 18.1.2006, BBI 2006 2489, S. 2515.

¹¹ Botschaft des Bundesrates vom 29.8.2007 zu einer Verfassungsbestimmung über die Bekämpfung von Gewalttätigkeiten anlässlich von Sportveranstaltungen (Hooliganismus) sowie zu einer Änderung des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS), BBI 2007 6465, S. 6477 f.

¹² Siehe dazu EJP/Konferenz der kantonalen Justiz- und PolizeidirektorInnen, Überprüfung des Systems der inneren Sicherheit der Schweiz, USIS, Bericht II vom 12.9.2001, S. 29: «Das Einverständnis der Kantone zu einer Bundeslösung kann die Verfassung nicht ändern. Dies gilt insbesondere dann, wenn Aufgaben betroffen sind, die wesentlich zur Staatlichkeit der Kantone beitragen, was für die Polizeihoheit sicher zutrifft.», auf <www.fedpol.admin.ch/fedpol/de/home/themen/sicherheit/ueberpruefung_innere.html>.

2. Auslegung der herrschenden Lehre

Art. 57 Abs. 2 BV stellt nach der herrschenden Lehre aufgrund seiner Entstehungsgeschichte **keine kompetenzbegründende Ziel- und Handlungsvorgabe** dar¹³. Die Norm begründet keine neuen Kompetenzen, auch nicht unter Berufung auf einen gesamtschweizerischen Koordinationsbedarf unter Einbezug oder Leitung des Bundes. Sie verweist in allgemeiner Weise auf anderweitig begründete Zuständigkeiten des Bundes bzw. die subsidiäre Generalkompetenz der Kantone gemäss Art. 3 BV. Sie stellt eine Koordinationspflicht von Bund und Kantonen je im Rahmen und nach Massgabe ihrer eigenen Zuständigkeiten dar¹⁴. Die Verteilung der Kompetenzen wird in dieser Bestimmung somit vorausgesetzt. Entsprechend bietet Art. 57 Abs. 2 BV keine Grundlage für umfassende bundesrechtliche Regelungen im Bereich der Erdbebensicherheit¹⁵. Eine «subsidiäre generalpolizeiliche Grundkompetenz des Bundes» lässt sich aus der BV nicht ableiten¹⁶.

Die **Auslegung von Art. 57 Abs. 2 BV** ergibt, dass aus dieser Bestimmung keine Gesetzgebungskompetenz abzuleiten ist, und zwar aus folgenden Gründen. Ausgangspunkt jeder Auslegung ist der Wortlaut einer Bestimmung und hier konkret der Wortsinn von «koordinieren» (unterschiedliche Regelungen von Bund und Kantonen aufeinander abstimmen). Über diesen Wortsinn geht die aktuelle Auslegung des Bundesgesetzgebers qualitativ hinaus, indem diese nicht lediglich koordinieren, sondern unterschiedliche (kantonale) Regelungen durch einen gemeinsamen (Bundes-)Erlass ersetzen will¹⁷. Eine kompetenzbegründende Auslegung von Art. 57 Abs. 2 BV ist jedoch auch vor dem Hintergrund des in Art. 43a Abs. 1 BV normierten Subsidiaritätsprinzips problematisch.

Weiter lässt sich aus den Materialien schliessen, dass der historische Gesetzgeber mit Art. 57 Abs. 2 BV materiell nur ein sehr begrenztes Ziel verfolgte. Der Bundesrat sah beim Vorschlag für einen neuen Art. 57 Abs. 2 BV offenbar keine kompetenzbegründende Funktion für diese Norm vor¹⁸. Auch die Eidgenössischen Räte taten dies soweit ersichtlich nicht¹⁹.

¹³ Botschaft über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996, BBI 1997 I 1, S. 237 (keine neue, umfassende Bundeskompetenz, die in die Aufgabenbereiche der Kantone eingreifen würde); JEAN-FRANÇOIS AUBERT, *Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération Suisse*, Zürich 2003, Art. 57 BV N 1; GIOVANNI BIAGGINI, *Komm. BV*, Zürich 2007, Art. 57 BV N 2, N 10; ANDREAS LIENHARD/PHILIPP HASLER, *Verfassungsrechtliche Grundlagen des Sicherheitsrechts*, in: Rainer J. Schweizer (Hrsg.), *Sicherheits- und Ordnungsrecht des Bundes*, SBVR III/1, Basel 2008, S. 95 ff., N 12; CHRISTIAN LINSI, *Verfassungsrechtliche Zuständigkeit des Bundes für den Erlass von Polizeirecht*, LEGES 2008, S. 465 ff., S. 474; RETO MÜLLER, *Innere Sicherheit Schweiz*, Egg 2009, S. 420; MARKUS SCHEFER, *BWIS I: Kompetenzen und Grundrechte*, digma 2006, 60 ff., S. 61; RAINER J. SCHWEIZER, *St. Galler Kommentar zur BV*, Zürich/St. Gallen/Basel/Genf 2014, Art. 57 BV N 3; ähnlich ALEXANDER RUCH, § 56 Äussere und innere Sicherheit, in: Daniel Thürer/Jean-François Aubert/Jörg Paul Müller (Hrsg.), *Verfassungsrecht der Schweiz*, Zürich 2001, S. 889 ff., S. 892.

¹⁴ LINSI (Fn. 13), S. 471 ff.

¹⁵ BIAGGINI (Fn. 13), Art. 57 BV N 2; VPB 65.1, 2001.

¹⁶ CARMEN TROCHSLER-HUGENTOBLER/ADRIAN LOBSIGER, *Polizeiliche Befugnisse und Handlungsformen*, in: Rainer J. Schweizer (Hrsg.), *Sicherheits- und Ordnungsrecht des Bundes*, SBVR III/1, Basel 2008, N 51 ff.

¹⁷ LINSI (Fn. 13), S. 475.

¹⁸ AB 1998 N 928 f. Sonst hätte er nicht allein den «Bundesrat» als Bundesbehörde gesehen, die für die Umsetzung der in Art. 57 Abs. 2 vorgesehenen Koordinationsmassnahmen zuständig sein würde (Botschaft über eine neue Bundesverfassung vom 20.11.1996, BBI 1997 I 1, S. 237). Für den Wortlaut des bundesrätlichen Vorschlags für einen Art. 53 BV: Botschaft BV (Fn. 13), S. 599.

¹⁹ AB 1998 S 69; AB 1998 N 926-929; Verfassungskommission Nationalrat: Protokoll der Sitzung vom 15.-16.9.1997, S. 20-22, Subkommission 3, Protokoll der Sitzung vom 20.5.1997, S. 3 und 6 f.; Verfassungskommission Ständerat: Protokoll der Sitzung vom 25.-27. 8.1997, S. 4, Subkommission 3, Protokoll der Sitzung

Insoweit als nicht klar ist, worin die Materie (Inhalt und Umfang) besteht, die Gegenstand der «Koordination» durch den Bund ist, befindet sich die aktuelle Auslegungspraxis in einem Spannungsverhältnis zu Art. 3 bzw. 42 BV, wonach der Bund nur jene Sachkompetenzen wahrzunehmen befugt ist, die ihm durch die Verfassung übertragen werden²⁰. Die Bedeutung von Art. 57 Abs. 2 BV besteht darin und beschränkt sich darauf, den Bundesgesetzgeber und die Gesetzgeber auf kantonaler Ebene («programmatische Bedeutung»!) zu verpflichten, bei der Schaffung von Gesetzen sicherheitspolizeilichen Inhalts dem Umstand Rechnung zu tragen, dass hier auf beiden Ebenen (Bund wie Kantonen) Zuständigkeiten bestehen, deren Nebeneinander der Koordination bedarf²¹.

In Erfüllung des Postulats 10.3045 von Nationalrat Peter **Malama** hat der Bundesrat einen eindrücklichen, umfangreichen Bericht zur Inneren Sicherheit und zur Klärung der Kompetenzen des Bundes vorgelegt²². In diesem Bericht hat er eingestanden, dass Art. 57 Abs. 2 BV in der Tat nicht die Auffangnorm für polizeiliche Aufgaben des Bundes sein darf²³. Es ist verständlich, dass der Bund sich immer wieder veranlasst sieht, neben den Kantonen besondere Sicherheitsaufgaben wahrzunehmen; dafür braucht er aber eine Kompetenz in der BV.

B. Art. 61 Abs. 2 BV

Art. 61 Abs. 2 BV kommt am ehesten als verfassungsrechtliche Grundlage für die Gebäudebeurteilung in Frage. Gemäss Art. 61 Abs. 2 BV erlässt der Bund Vorschriften über den Einsatz des Zivilschutzes bei Katastrophen und in Notlagen. Diese Bestimmung lässt vieles offen. Wann genau handelt es sich um einen «Einsatz des Zivilschutzes»? Auch die Tragweite der Gesetzgebungskompetenzen ist hier nicht restlos klar, und die Meinungen, ob es sich hier um eine ausschliessliche Bundeskompetenz handelt, gehen auseinander.

Die herrschende Lehre und die Bundesbehörden sind der Meinung, dass es sich **nicht** um eine **ausschliessliche**, sondern um eine zwar **umfassende**, jedoch **konkurrierende** Gesetzgebungskompetenz des Bundes handelt²⁴. Den Kantonen verbleiben somit gewisse eigene, «parallele» Kompetenzen, was sich in Art. 2 ff. BZG widerspiegelt.

Die **Bundeskompetenz** ist nachträglich derogatorisch. Das bedeutet, dass die kantonalen Regelungskompetenzen im Bereich der Bewältigung von Katastrophen und Notlagen solan-

vom 26.-27.5.1997, S. 3. Für die mit der bundesrätlichen Fassung von Artikel 53 E-BV übereinstimmenden Entwürfe der beiden Verfassungskommissionen: BBI 1998 I 385 (Nationalrat) und BBI 1998 I 451 (Ständerat).

²⁰ LINSI (Fn. 13), S. 476 ff.

²¹ LINSI (Fn. 13), S. 477.

²² Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats Malama 10.3045 vom 3.3.2010 Innere Sicherheit, Klärung der Kompetenzen vom 2.3.2012, BBI 2012 4459.

²³ Bericht Malama (Fn. 13), S. 4550 ff.

²⁴ JEAN-FRANÇOIS AUBERT, Petit Commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération Suisse, Zürich 2003, Art. 61 BV N 4; GIOVANNI BIAGGINI, Komm. BV, Zürich 2007, Art. 61 BV N 2; RUCH (Fn. 13), S. 895; PIERRE TSCHANNEN, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Bern 2004, § 20 N 28 ff.; Botschaft BV (Fn. 13), S. 244 («Die Formulierung [des heutigen Art. 61 Abs. 2 BV] berücksichtigt nicht zuletzt die Zuständigkeiten der Kantone und sogar der Gemeinden für den Einsatz von Organen des Zivilschutzes (parallele Bundeskompetenz).»).

ge und soweit gewahrt bleiben, als der Bund nicht selbst legiferiert hat²⁵. Der Bund hat seine Gesetzgebungskompetenz im **Bereich des Zivilschutzes** mit dem **Bundesgesetz über den Bevölkerungsschutz und Zivilschutz** weitgehend wahrgenommen, hat aber auch gewisse Pflichten explizit den Kantonen belassen (z.B. die Besorgung des Einsatzmaterials und der persönlichen Ausrüstung der Schutzdienstpflichtigen gemäss Art. 43a Abs. 1 BZG)²⁶. Er regelt im BZG die Rechte und Pflichten der Schutzdienstpflichtigen (Art. 11 ff.), die Ausbildung (Art. 33 ff.), die Bereiche der Alarmierungs- und Telematiksysteme (Art. 43 ff.) sowie der Schutzbauten (Art. 45 ff.).

Der Bericht des Bundesrates über die Konzeption des Bevölkerungsschutzes vom 17. Oktober 2001 (Leitbild Bevölkerungsschutz) sieht aufgrund des geltenden Rechts eine weitreichende **kantonale Vollzugszuständigkeit im Bereich des Zivilschutzes** vor²⁷. Als ziviles Instrument zur Bewältigung von Katastrophen und Notlagen und als Partnerorganisation des Verbundsystems Bevölkerungsschutz sind die Kantone, Regionen und Gemeinden Hauptträger des Zivilschutzes (Organisation, Ausbildung, Bereitschaft und Einsatz)²⁸. Sie legen nach einem Modell des Bundes Organisationsform und Struktur des Zivilschutzes entsprechend ihren politischen und topografischen Gegebenheiten sowie ihren spezifischen Gefährdungen selber fest²⁹. Sie haben dazu in der Regel umfassende Vorkehrungen getroffen³⁰. Mit der Einführung des Verbundsystems Bevölkerungsschutz wurde der Zivilschutz föderalisiert und als Instrument der Kantone und Gemeinden zur Bewältigung von Katastrophen und Notlagen ausgestaltet und im BZG entsprechend verankert³¹.

Die **Begriffe des Zivilschutzes** und des **Bevölkerungsschutzes** sind **nicht identisch**. Der Bevölkerungsschutz ist ein übergeordnetes ziviles Verbundsystem und der Zivilschutz als darin eingebettete Partnerorganisation ist ein Teil davon. Zweck des Bevölkerungsschutzes ist es, die Bevölkerung und ihre Lebensgrundlagen bei Katastrophen und in Notlagen sowie im Fall bewaffneter Konflikte zu schützen sowie zur Begrenzung und Bewältigung von Schadensereignissen beizutragen (Art. 2 BZG). Der Bevölkerungsschutz ist ein modular aufgebautes Verbundsystem, basierend auf den Blaulicht-Organisationen Polizei, Feuerwehr und Gesundheitswesen (inkl. sanitätsdienstliches Rettungswesen), die bei einem grösseren Ereignis durch die technischen Betriebe und den Zivilschutz ergänzt und unterstützt werden. Von Bevölkerungsschutz wird dann gesprochen, wenn ein Ereignis die Partnerorganisatio-

²⁵ ULRICH HÄFELIN/WALTER HALLER/HELEN KELLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 8. Aufl., Zürich 2012, N 1091 ff.

²⁶ Bundesgesetz vom 4.10.2002 über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz (BZG, SR 520.1); vorher Bundesgesetz vom 17.6.1994 über den Zivilschutz, AS 1994 2626; Bundesgesetz vom 23.3.1962 über den Zivilschutz, AS 1962 1089.

²⁷ Bericht des Bundesrates vom 17.10.2001 über die Konzeption des Bevölkerungsschutzes (Leitbild Bevölkerungsschutz), BBI 2002 1745; Botschaft zur Totalrevision der Zivilschutzgesetzgebung vom 17.10.2001, BBI 2002 1685, S. 1726; Art. 75 BZG.

²⁸ SCHWEIZER (Fn. 8), S. 187.

²⁹ Strategie Bevölkerungsschutz und Zivilschutz 2015+, Bericht des Bundesrates vom 9.5.2012, BBI 2012 5503, abrufbar unter <www.vbs.admin.ch/internet/vbs/de/home/themen/protection/berbszs/dokumente.html>, S. 50 f.

³⁰ Siehe z.B. Kanton Luzern: Gesetz über den Bevölkerungsschutz vom 19. Juni 2007, SRL Nr. 370; Kanton St. Gallen: Bevölkerungsschutzgesetz vom 29. Juni 2004, sGS 421.1.

³¹ VALÉRIE ANNE SCHMOCKER, St. Galler Kommentar zur BV, Zürich/St. Gallen/Basel/Genf 2014, Art. 61 BV N 32 f.

nen gemeinsam betrifft und deshalb unter der Führung gemeinsamer Krisenstäbe bewältigt wird. Der Bevölkerungsschutz ist somit das «Dach» des Systems. Zuständig für den Bevölkerungsschutz sind unter Vorbehalt bundesrechtlicher Kompetenzen³² die Kantone³³. Ihnen obliegen insbesondere die Massnahmen bei Katastrophen und in Notlagen. Der Bund muss te sich in den Gebieten, welche in kantonaler Zuständigkeit liegen, auf grundsätzliche Aspekte und Koordinationsaufgaben beschränken. Im neuen BZG, das sich in seinem Ingress ausschliesslich auf Art. 61 BV stützt, kommt dies zum Ausdruck, indem die Aufgaben des Bundes in der Weise umschrieben werden, dass er im Einvernehmen mit den Kantonen die Koordination und allenfalls die Führung bei Ereignissen übernehmen könne, welche mehrere Kantone, das ganze Land oder das grenznahe Ausland betreffen (Art. 5 Abs. 1 BZG)³⁴. Der Bevölkerungsschutz wird sicherlich in Zukunft – auch durch die explizite Erwähnung in Art. 57 Abs. 1 BV – mehr Bedeutung erlangen³⁵.

Kann nun also der Bund sein Projekt zur Gebäudebeurteilung nach Erdbeben auf Art. 61 Abs. 2 BV basieren? Die Bundeskompetenz von Art. 61 Abs. 2 BV kann nur dann greifen, wenn es sich um «Vorschriften über den Einsatz des Zivilschutzes bei Katastrophen und in Notlagen» handelt, d.h. erstens um Zivilschutzmassnahmen (nachfolgend 1.), zweitens um deren Einsatz (nachfolgend 2.) und drittens bei Katastrophen und in Notlagen (nachfolgend 3.).

1. Massnahmen des «Zivilschutzes»

Der **Zivilschutz** nimmt im Verbundsystem Bevölkerungsschutz eine besondere Rolle ein, da er als einzige Partnerorganisation in der BV verankert ist und auf einer nationalen Dienstpflicht basiert. Ursprünglich auf den bewaffneten Konflikt ausgerichtet, fokussiert der Zivilschutz seit der Reform 2004 in erster Linie auf die Bewältigung von Katastrophen und Notlagen³⁶.

Primäre **Aufgaben des Zivilschutzes** sind Schutz, Betreuung und Unterstützung³⁷. Sein Aufgabenspektrum umfasst folgende Bereiche³⁸:

- die Bereitstellung der Schutzinfrastruktur und Mittel zur Alarmierung der Bevölkerung;
- die Betreuung von schutzsuchenden und obdachlosen Personen;
- der Schutz von Kulturgütern;

³² So trifft der Bund Anordnungen für den Fall von erhöhter Radioaktivität, Notfällen bei Stauanlagen, Epidemien und Tierseuchen sowie für den Fall eines bewaffneten Konfliktes.

³³ HANSJÖRG MEYER, Grundaufgabe der Armee und weitere Aufgaben des Staates, in: Rainer J. Schweizer (Hrsg.), Sicherheits- und Ordnungsrecht des Bundes, SBVR III/1, Basel 2008, S. 211 ff., S. 263.

³⁴ Botschaft ZSG (Fn. 27), S. 1693.

³⁵ RAINER J. SCHWEIZER/MARKUS H.F. MOHLER, Vorbemerkungen zur Sicherheitsverfassung (Art. 57-61 BV), St. Galler Kommentar zur BV, Zürich/St. Gallen/Basel/Genf 2014, N 6.

³⁶ Sicherheitspolitik der Schweiz, Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung vom 23.6.2010 (SIPOL B 2010), BBI 2010 5133, S. 5195; Strategie 2015+ (Fn. 29), S. 11.

³⁷ SCHMOCKER (Fn. 31), Art. 61 BV N 41.

³⁸ Art. 3 Bst. e BZG; Bericht Malama (Fn. 22), S. 4523; Leitbild Bevölkerungsschutz (Fn. 27), S. 1764 f.; Strategie 2015+ (Fn. 29), S. 63.

- die Unterstützung der Partnerorganisationen (vor allem bei Langzeiteinsätzen);
- die Unterstützung der Führungsorgane in den Bereichen Lage, Kommunikationsinfrastruktur, ABC-Schutz und Logistik;
- Instandstellungsarbeiten nach natur- und zivilisationsbedingten Schadenereignissen;
- Einsätze zugunsten der Gemeinschaft (z.B. bei grossen Sportanlässen).

Der **Bund** rekrutiert (gemeinsam mit der Armee) die Schutzdienstpflchtigen, bildet die Zivilschutzkommandantinnen und -kommandanten, deren Stellvertreterinnen und Stellvertreter, das Kader und die Spezialistinnen und Spezialisten der Führungsunterstützung und des Kulturgüterschutzes sowie das Lehrpersonal aus, betreibt dazu eine Ausbildungsinfrastruktur und erstellt in Zusammenarbeit mit den Kantonen Grundlagen für eine einheitliche Ausbildung (Grund- und Fachausbildung). Der Bund erlässt weiter Vorgaben für den Bau, den Unterhalt sowie die Erneuerung von Schutträumen und Schutzanlagen. Ebenfalls Bundessache sind die Systeme zur Alarmierung der Bevölkerung und die Kommunikationsinfrastruktur des Zivilschutzes, die Schutzanlagen sowie standardisiertes Material³⁹.

Die **Ausbildung beim Zivilschutz** erfolgt nach Vorgaben des Bundes grundsätzlich in den Kantonen. Die Ausbildung der Zivilschutzkommandanten und deren Stellvertreter, der Kader und Spezialisten der Führungsunterstützung und des Kulturgüterschutzes sowie des Lehrpersonals für den Zivilschutz wird vom Bund durchgeführt⁴⁰. Damit im Ereignisfall die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Führungsstufen gewährleistet ist, unterstützt der Bund die Kantone insb. bei der Ausbildung der Führungsorgane⁴¹. Er betreibt dazu eine Ausbildungsinfrastruktur und erstellt in Zusammenarbeit mit den Kantonen Grundlagen für eine einheitliche Ausbildung⁴².

Wenn man sich allerdings die Formulierung von Art. 61 Abs. 2 BV vor Augen hält, so darf nur die Regelung des «Einsatzes» vom Bund geregelt werden. Daraus könnte man schlussfolgern, dass die Ausbildung nicht vom Bund geregelt werden dürfte. Wie sollte man aber Zivilschützer «einsetzen», ohne dass man sie vorher ausgebildet hat? Wohl aus diesem Grund wird in Art. 33 ff. BZG die Ausbildung trotzdem vom Bund geregelt. Dies wird denn auch meines Wissens in der Literatur nirgends als verfassungswidrig beurteilt⁴³.

Der **Kulturgüterschutz**⁴⁴ wurde in der BV im Rahmen des Zivilschutzes (Art. 61 BV) erweitert. Gemäss Art. 61 Abs. 2 BV kann der Bund Vorschriften über den Einsatz des Zivilschutzes bei Katastrophen und in Notlagen erlassen, auch Vorschriften, welche präventiv dazu

³⁹ Strategie 2015+ (Fn. 29), S. 50.

⁴⁰ Strategie 2015+ (Fn. 29), S. 37 f.; Leitbild Bevölkerungsschutz (Fn. 27), S. 1771 f.; SCHMOCKER (Fn. 31), Art. 61 BV N 44.

⁴¹ Art. 10 BZG; Strategie 2015+ (Fn. 29), S. 37 f., S. 54 ff.; Leitbild Bevölkerungsschutz (Fn. 27), 1773 f.; SCHMOCKER (Fn. 31), Art. 61 BV N 43.

⁴² Strategie 2015+ (Fn. 29), S. 50; Botschaft zur Teilrevision des Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetzes (BZG) vom 8.9.2010, BBI 2010 6055, S. 6060 ff.

⁴³ MEYER (Fn. 33), N 113, welcher die Problematik anspricht, verfassungsrechtlich aber kein Problem sieht; SCHMOCKER (Fn. 31), Art. 61 BV N 18. Diese zählt die Ausbildung als Regelungsgegenstand vom BZG auf, ohne dies in irgendeiner Weise zu kritisieren.

⁴⁴ YOLANDA KAPPELER, Kultur und Kulturgüterschutz, KGS Forum 11/2007, S. 5 ff., S. 10; Art. 1 des Haager Übereinkommens vom 14.5.1954 für den Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten.

beitragen, die zerstörerischen Auswirkungen solcher Naturereignisse zu minimieren und im Katastrophenfall bewältigen zu können⁴⁵. Allerdings sind dabei die übrigen Verfassungsbestimmungen und damit die gültige Kompetenzordnung zu berücksichtigen. Daher wäre es beispielsweise nicht möglich, Bauvorschriften für Bauten oder öffentliche Werke, welche nicht Bauten oder öffentliche Werke des Bundes betreffen, zu erlassen⁴⁶.

In der derzeitig diskutierten **Totalrevision des Kulturgüterschutzgesetzes** soll der Geltungsbereich des KGSG auf den Schutz der Kulturgüter im Hinblick auf Katastrophen und Notlagen erweitert werden⁴⁷. Die thematische Erweiterung ist die logische Folge der Ausrichtung des Zivilschutzes auf Katastrophen und Notlagen im Rahmen des Verbundsystems Bevölkerungsschutz sowie des Inkrafttretens des BZG. Kulturgüterschutz ist ein Teilbereich des Zivilschutzes. Er ist zeitgemäß und angebracht. Im Anwendungsbereich des KGSG bestehen entsprechend der BV sowohl für den Bund als auch für die Kantone Zuständigkeiten. Der E-KGSG soll deshalb u.a. die Zusammenarbeit von Bund und Kantonen regeln⁴⁸. Im Rahmen der Prüfung, ob die Ausdehnung des heute bestehenden Geltungsbereichs auf Vorbeugungs- und Schadensbewältigungsmassnahmen im Zusammenhang mit natur- oder zivilisationsbedingten Katastrophen und Notlagen verfassungsmässig sei, stellte sich insbesondere die Frage, wie weit die thematische Erweiterung im Rahmen der geltenden BV möglich sei, insbesondere im Hinblick auf die Kulturhoheit der Kantone gemäss Art. 69 BV. Da es sich beim Kulturgüterschutz um einen Teil des Zivilschutzes handelt, wurde die Abstützung von E-KGSG auf Art. 61 Abs. 2 BV als möglich und verfassungsmässig erachtet⁴⁹.

2. «Einsatz» des Zivilschutzes

Für den **Einsatz des Zivilschutzes** wird vorausgesetzt, dass eine Katastrophe oder Notlage eingetreten ist und die übrigen zivilen Mittel, d.h. insbesondere die Polizei und die Feuerwehr, mit der Bewältigung dieser Katastrophe überfordert sind⁵⁰. Der Einsatz bzw. die Bewältigung muss einerseits nach vorne von der **Vorbeugung** und andererseits nach hinten von der **Regeneration** (konkret sind dies die regenerativen Sicherungs-, Aufräum- und Wiederaufbaurbeiten) abgegrenzt werden⁵¹.

⁴⁵ RAINER J. SCHWEIZER, Der neue Kulturartikel in der Bundesverfassung, ZSR 2001, S. 177 ff., S. 192 Fn. 23.

⁴⁶ KAPPELER (Fn. 44), S. 12.

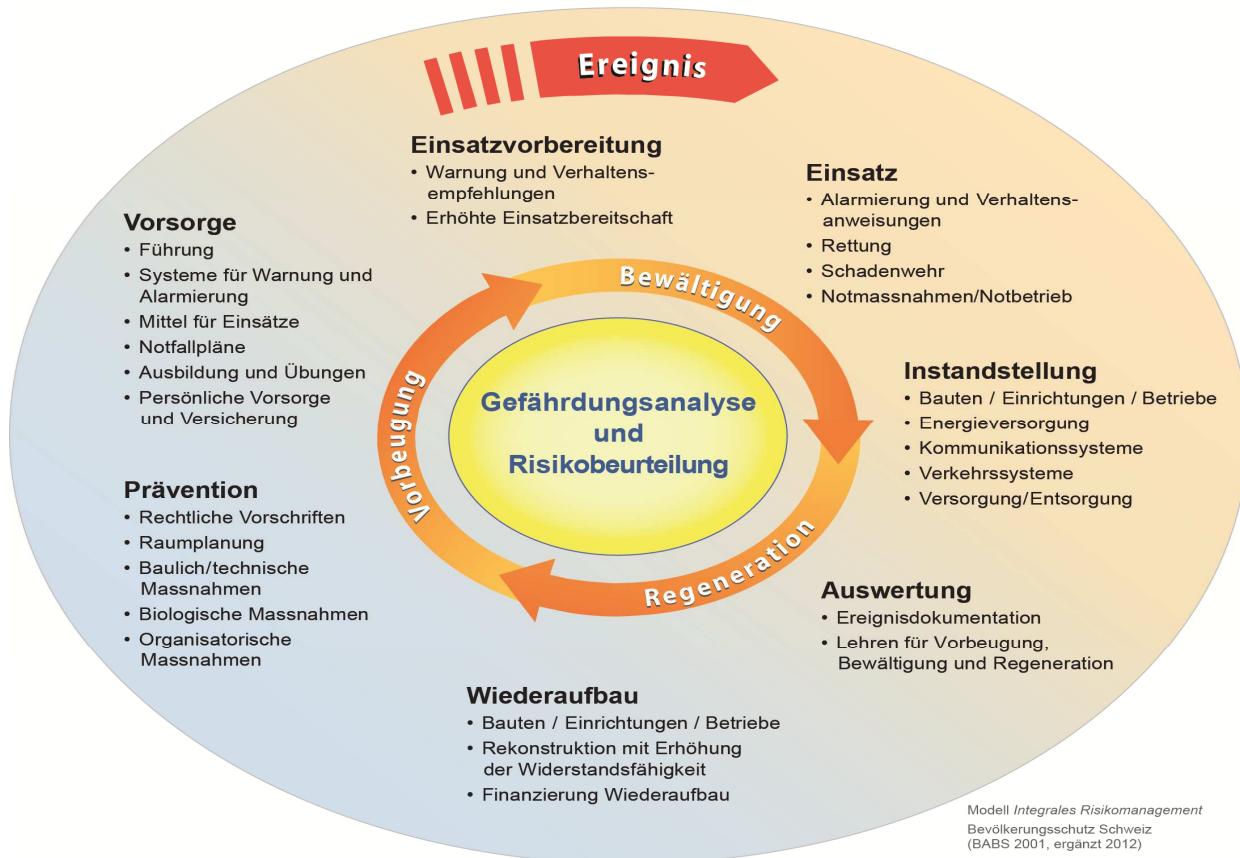
⁴⁷ Botschaft zur Totalrevision des Bundesgesetzes über den Schutz der Kulturgüter bei bewaffneten Konflikten vom 13.11.2013, BBI 2013 8987.

⁴⁸ Botschaft Totalrevision KGSG (Fn. 47), S. 9003.

⁴⁹ Botschaft Totalrevision KGSG (Fn. 47), S. 9015.

⁵⁰ ROBERT AEBERHARD, Zivilschutz und Katastrophenhilfe, in: Stephan Nussbaumer (Hrsg.), Katastrophe, was tun?, Vorbeugen, Schützen, Retten, Überleben, Ein Handbuch zur Katastrophenbewältigung, Lugano 1983, S. 43 ff., S. 44.

⁵¹ BABS, Integrales Risikomanagement, Bedeutung für den Schutz der Bevölkerung und ihrer Lebensgrundlagen, Bern, 2014.



Gemäss Art. 3 lit. e BZG und Art. 27 Abs. 2 lit. b BZG dient der Zivilschutz u.a. den sog. «**Instandstellungsarbeiten**». Unter Instandstellungsarbeiten als Zivilschutzaufgabe sind ausschliesslich Instandstellungsarbeiten **zur Abwendung von Folgeschäden** zu verstehen⁵². Nicht Aufgabe des Zivilschutzes können Regenerations-Aufgaben wie eben regenerative Sicherungs-, Aufräum- und Wiederaufbauarbeiten sein. So ist denn auch im Leitbild Bevölkerungsschutz zu lesen, dass zur Abwendung von Folgeschäden v.a. bei naturbedingten Ereignissen eine *rasche* Instandstellung erfolgen müsse⁵³. Dazu würden Sicherungs- und Aufräumarbeiten gehören, welche i.d.R. Tage bis Wochen dauern⁵⁴. Regenerative Sicherungs-, Aufräum- und Wiederaufbauarbeiten an Gebäuden, die durch ein Erdbeben beschädigt worden sind, sind nicht Aufgabe des Zivilschutzes. Sie dienen nicht der Vermeidung von Folgeschäden. Sie können Abbruchbewilligungen und anschliessend Baubewilligungen erfordern, was klarerweise nicht in der Kompetenz des Zivilschutzes liegen kann.

Die Abgrenzung zwischen Instandstellungsarbeiten und regenerativen Sicherungs-, Aufräum- und Wiederaufbauarbeiten des Gebäudes liegt im Zweck der **Verhinderung von Folgeschäden**. Die Tätigkeit der Gebäudebeurteilung dient zweifelsohne der Katastrophenbewältigung und nicht der Regeneration: Sie soll Folgeschäden an Personen und Gütern ver-

⁵² Siehe dazu die Broschüre Leitbild Bevölkerungsschutz, abrufbar unter <www.bevoelkerungsschutz.admin.ch/internet/bs/de/home/dokumente/leitbild_bevoelkerungsschutz.html>.

⁵³ Broschüre Leitbild Bevölkerungsschutz (Fn. 52), S. 26.

⁵⁴ Broschüre Leitbild Bevölkerungsschutz (Fn. 52), S. 26.

hindern. Sie ist als Katastrophenbewältigung zu qualifizieren, deren «Einsatz» geplant werden muss. Wichtig ist, dass das Ziel der Gebäudebeurteilung die **Schadensbegrenzung** sein muss, **nicht die Schadensfeststellung**. Sie soll einerseits Leib und Leben schützen, da bei schwächeren Beben die Leute auch in potentiell gefährdeten Gebäuden bleiben. Sie soll andererseits Obdachlosigkeit vermeiden, wenn Leute wieder in ihre Gebäude zurückkehren können, weil diese als sicher beurteilt werden. Genau dies ergibt sich aber aus dem Handbuch der Gebäudebeurteilung nach Erdbeben. In der Grafik, welche auf S. 7 dieses Gutachtens zu finden ist und aus dem Handbuch stammt, ist ersichtlich, dass der Zweck der Gebäudebeurteilung nach Erdbeben (Stufe 2) in der Freigabe der Bewohnbarkeit liegt, und nicht in der Feststellung und Behebung des detaillierten Schadensausmasses (Stufe 3).

Da die Gebäudebeurteilung der Stufe 2 durch Baufachleute vorgenommen wird und dies vom Bergen und Retten durch den Zivilschutz in Stufe 1 abgegrenzt wird, zeigt sich, dass sich nicht automatisch ergibt, dass Stufe 2 auch ein «Einsatz» im Rahmen des Zivilschutzes darstellt. Es wäre deshalb ratsam, die Gebäudebeurteilung nach Erdbeben der Stufe 2 **im BZG eindeutig als Einsatz des Zivilschutzes zu konzipieren**. Das wäre auch im Hinblick darauf, dass diese sich allein auf Art. 61 Abs. 2 BV stützen würde, zu empfehlen. Denn nur wenn es sich bei der Gebäudebeurteilung nach Erdbeben um einen Einsatz des Zivilschutzes handelt, besteht dafür überhaupt eine verfassungsrechtliche Grundlage.

Will man die Gebäudebeurteilung als Einsatz des Zivilschutzes konzipieren, so ergibt sich folgendes Problem. I.d.R. sind es Zivilschutzpflichtige, welche für einen Einsatz des Zivilschutzes genutzt werden. Die Gebäudebeurteiler werden i.d.R. Ingenieure, Architekten und Baufachleute sein, die in der Privatwirtschaft oder als Staatsangestellte arbeiten oder Rentner sind. Ihr Einsatz als Fachperson für die Gebäudebeurteilung wird rund 2 Wochen dauern. Es würde sich somit um eine Art temporären Einsatz unter der Schirmherrschaft des Zivilschutzes handeln. Diese Fachpersonen werden aber **nicht zwingend zivilschutzpflichtig** – und somit zivilschutzauglich – sein, da man unter den Zivilschutzpflichtigen gar nicht immer genügend Fachpersonen für diesen Zweck rekrutieren können wird. Beim Einsatz des Zivilschutzes werden grundsätzlich Zivilschutzpflichtige benutzt. Es gibt aber in der Praxis verschiedene Konstellationen, in denen Nicht-Zivilschutzpflichtige für Zivilschutzmassnahmen in Katastrophen benötigt werden, z.B. Psychologen oder Pfarrer für ein *Care Team* bei psychologischer Nothilfe oder Statiker zur Überprüfung der Sicherheit von Brückenpfeilern bei Hochwasser. In BGE 129 III 410 (siehe unten IV.C.3) hat der Staatsrat des Kantons Wallis durch Verfügung den Helikopter inkl. Pilot einer im Fluggewerbe tätigen privaten AG requirierte, um auf die drohenden Lawinenkatastrophen vorbereitet zu sein und die Lawinen-couloirs zu durchfliegen, während der Dienstchef und Sektionschef der kantonalen Dienststelle für Strassen- und Flussbau die Rekognosierung durchführten. Auch Gemeinden stellen teilweise private Securitas-Leute an, um gewisse Schutzkontrollen an Zivilschutzgebäuden durchzuführen. Beim Zivilschutz sind in anderen Worten nicht ausschliesslich schutzpflichtige Personen tätig, sondern zusätzlich angestellte Personen der Zivilschutzverwaltung. Auch beim Militär gibt es mit dem Berufs- und Zeitmilitär Personen, welche ausserhalb bzw. zusätzlich zu ihrer Militärdienstpflicht Angehörige der Armee sind. Während bei der Armee

gemäss Art. 58 Abs. 1 BV das Milizprinzip gilt, welches einem zu grossen Anteil von Berufsmilitär und sogar Durchdienern entgegensteht⁵⁵, ist das m.E. für den Zivilschutz nicht der Fall. Zudem wird wohl die Anzahl dieser Fachleute so gering sein, dass diese keinen Einfluss auf den «Charakter» des Zivilschutzes haben werden. Es ist kein verfassungsrechtlicher Grund ersichtlich, welcher den Einsatz von nicht schutzdienstpflichtigen Personen im Rahmen des Zivilschutzes verbieten würde.

Es ist deshalb zu überlegen, ob anlässlich der **Revision des BZG** nicht eine Öffnung in der Form eingeführt werden sollte, dass weitere Kategorien von Zivilschützern einsetzbar würden. Das würde einem praktischen Bedürfnis entsprechen. Denkbar wäre dies über eine Änderung der allgemeinen Schutzdienstpflicht (indem andere Anforderungen an die Zivilschutzauglichkeit gestellt würden) oder über die freiwillige Schutzdienstpflicht. Auf diese Weise könnte sichergestellt werden, dass die Fachleute für die Gebäudebeurteilung nach Erdbeben für den Zivilschutz eingesetzt werden könnten, auch wenn diese nach jetzigen Kriterien des BZG nicht zwingend zivilschutzpflchtig sind.

Nicht zu vergessen ist hier **Art. 43a BV**. Gemäss Art. 43a Abs. 1 BV übernimmt der Bund nur Aufgaben, welche die Kraft der Kantone übersteigen oder einer einheitlichen Regelung durch den Bund bedürfen. Art. 43a Abs. 1 BV will sicherstellen, dass die Begründung und Ausübung von Bundeskompetenzen unter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips erfolgt. Er richtet sich sowohl an den Verfassungsgeber, welcher die Subsidiarität bei der Schaffung neuer Kompetenznormen berücksichtigen soll, als auch an den Gesetzes- und Verordnungsgeber bei der Ausübung (Ausfüllung) solcher Bundeskompetenzen⁵⁶. Demgemäß würde sich für die Gebäudebeurteilung nach Erdbeben die Frage stellen, ob diese überhaupt einer einheitlichen Lösung des Bundes bedarf oder die Kraft der Kantone übersteigt. Wenn die Gebäudeversicherungsanstalten diese Aufgabe übernehmen können, so wäre wohl die Kraft der Kantone gerade nicht überstiegen⁵⁷. Es ist deshalb davon auszugehen, dass die Kantone in der Lage wären, den Einsatz des Zivilschutzes zu regeln. Hiergegen könnte man vorbringen, dass die *Sachnotwendigkeit* einer Regelung des Einsatzes des Zivilschutzes und insbesondere der Gebäudebeurteilung nach Erdbeben durch den Bund gegeben ist; denn der Zivilschutz kommt aufgrund kantonsübergreifender Katastrophen oftmals interkantonal und gemeinsam mit der Armee zum Einsatz; und es sind nicht zuletzt auch Aufgebotskompetenzen auf Bundesebene durch den Bundesrat vorgesehen (Art. 27 Abs. 1 BZG)⁵⁸.

3. Katastrophen und Notlagen

Bei einem Erdbeben der Dimension, von der hier die Rede ist, handelt es sich um eine «Katastrophe». Der Begriff der Katastrophe zeichnet sich durch zwei Kriterien aus, nämlich ei-

⁵⁵ RAINER J. SCHWEIZER/JAN SCHEFFLER/BENEDIKT VAN SPYK, Gutachten Verteidigungskompetenz, VPB 2010.10, S. 91-195, S. 157 ff.

⁵⁶ Botschaft zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen vom 14.11.2001, BBI 2001 2291, S. 2458; RAINER J. SCHWEIZER/LUCIEN MÜLLER, St. Galler Kommentar zur BV, Zürich/St. Gallen/Basel/Genf 2014, Art. 43a N 5.

⁵⁷ DAVID RECHSTEINER, Mail vom 1.11.2013.

⁵⁸ So SCHMOCKER (Fn. 31), Art. 61 BV N 19.

nerseits die Grössenordnung des Schadensereignisses, andererseits die Überforderung der zuständigen Behörden und Kräfte⁵⁹. Letzteres Kriterium wird erst dann gegeben sein, wenn es sich um ein Erdbeben von einer gewissen Tragweite handelt. Es zeigt sich auch hier, dass es sich nicht nur um ein regionales Erdbeben handeln darf. Damit Einsätze für Instandstellungsarbeiten in die Kompetenz des Bundes fallen, muss das Erdbeben als Katastrophe «mehrere Kantone oder die ganze Schweiz betreffen» (Art. 27 BZG) Die Voraussetzung, dass der Einsatz des Zivilschutzes bei Katastrophen und in Notlagen geschehen muss, ist somit gegeben.

C. Inhärente Kompetenzen des Bundes

Im Bereich der inneren Sicherheit und somit auch im Bereich von Naturkatastrophen wie Erdbeben sind primär die Kantone zuständig; ihnen obliegt die polizeiliche Hoheit auf ihrem jeweiligen Gebiet, und sie verfügen über die entsprechenden Mittel. Der Bund hat jedoch ergänzende Aufgaben wahrzunehmen, welche sich daraus ergeben, dass der Bund auch über inhärente Kompetenzen verfügt⁶⁰.

Zur Bewältigung ausserordentlicher Lagen oder eines Notstandes, welche die Sicherheit des Gesamtstaates gefährden, braucht sich der Bund nicht auf Art. 57 Abs. 2 BV oder Art. 61 Abs. 2 BV zu berufen, denn er verfügt aufgrund seiner Staatlichkeit ohnehin über eine **inhärente Kompetenz zur Wahrung der öffentlichen Sicherheit des Landes**, resp. zum Schutz des Gesamtstaates⁶¹. Dem Bund obliegt die Letztverantwortung für die Wahrung der verfassungsmässigen Ordnung in den Kantonen (Art. 52 BV) sowie für die Erhaltung des schweizerischen Rechtsstaates. Der Bund tritt in den Aufgabenbereich der Kantone ein, wenn ein Kanton zusammen mit den ihn unterstützenden anderen Kantonen nicht imstande ist, aus eigenen Kräften die innere Sicherheit zu garantieren, oder wenn die Sicherheit des Bundes insgesamt gefährdet ist und somit eine ausserordentliche Lage vorliegt⁶². Mit erhöhter Gefahr wächst demzufolge auch der Zuständigkeitsbereich des Bundes im Bereich der Sicherheit. In Katastrophenfällen wie bei Erdbeben ist es möglich, den Aufgabenbereich des Bundes auszuweiten. Dafür muss jedoch eine konkrete Situation der Katastrophenbewältigung vorliegen. Des Weiteren gilt es auch hier **Art. 43a Abs. 1 BV** zu bedenken.

Eine Bundeskompetenz ist nur bei **Schadensereignissen von nationaler Tragweite** gegeben, also bei überregionalen Katastrophenfällen, welche mehr als zwei Kantone betreffen. Dieser Begriff eines Schadensereignisses von nationaler Tragweite ist **restriktiv** aufzufassen. Eine Eigenzuständigkeit des Bundes (im Gegensatz zur Hilfe durch den Bund) ist nur bei Katastrophen gegeben, welche die Kräfte der Kantone übersteigen. Um zu beurteilen, wann die Kräfte der Kantone überstiegen werden, muss bei verschiedenen Kriterien ange-

⁵⁹ ISABELLE WILDHABER, Von Hochwasserschäden bis zu AKW-Störfällen: Wer ersetzt Katastrophenschäden?, ZSR 2013 I, S. 381 ff., S. 382 f.

⁶⁰ Botschaft BV (Fn. 13), S. 239; Botschaft BWIS-I, BBI 2005 5637; SIPOL B 2010 (Fn. 36), S. 5194; BGE 117 Ia 202 ff., S. 221 E. 4a.

⁶¹ SCHWEIZER (Fn. 13), Art. 57 BV N 2; GIOVANNI BIAGGINI, Komm. BV, Zürich 2007, Vorbem. zu Art. 42–135 N 10, Art. 57 N 6; BGE 117 Ia 202, 211 f.

⁶² SCHWEIZER (Fn. 13), Art. 57 BV N 7; LIENHARD/HÄSLER (Fn. 13), N 104.

setzt werden, z.B. der psychischen Wirkung, der Anzahl Toten, und den wirtschaftlichen Schäden.

D. Entwurf eines Verfassungsartikels zu Naturgefahren

Seit Beginn der Neunziger Jahre wurde die Unzulänglichkeit des Erdbebenschutzes in der Schweiz, sei es auf technischem Gebiet im Baugewerbe, sei es im Bereich des Versicherungsschutzes, in verschiedenen parlamentarischen Interventionen hervorgehoben⁶³. Da die – zwar 1999 totalrevidierte – Bundesverfassung dem Bund keinerlei Kompetenz im Bereich der Erdbebenversorgung zugesteht, wurde die zuständige parlamentarische Kommission mit der Ausarbeitung eines Verfassungsartikels betreffend den Erdbebenschutz beauftragt. Der Entwurf kam am 13. Mai 2002 in die Vernehmlassung. Art. 74a BV-E sollte lauten: «Die Gesetzgebung über den Schutz vor Naturgefahren ist Aufgabe des Bundes»⁶⁴. Der Bund hätte, u.a. im für den Erdbebenschutz zentralen Planungs- und Baurecht, eine ausschliessliche Gesetzgebungskompetenz erhalten. Begründet wurde dies damit, dass die BV dem Bund – im Gegensatz zu anderen Naturgefahren wie Lawinen und Hochwasser – keine Kompetenz einräume, bezüglich Erdbebenschutz aktiv zu werden⁶⁵. Der Erdbebenschutz könnte gesamtschweizerisch dann am wirkungsvollsten verbessert werden, wenn dem Bund die Führungsrolle zugewiesen werde. Um die Erdbebensicherheit aller Bauwerke gesamtschweizerisch zu erhöhen und die Deckung für Schäden nach Erdbeben einheitlich zu regeln, müsse die Verfassung revidiert werden. So hätte gestützt auf den geplanten Verfassungsartikel ein Bundesgesetz über die Erdbebenversorgung ausgearbeitet werden sollen, welches ähnlich dem Wasserbaugesetz Bauvorschriften sowie Bestimmungen über die Versicherungspflicht umfasst hätte⁶⁶. Unter anderem hätten Neubauten nur noch erdbebensicher erstellt werden dürfen und öffentliche Gebäude hätten nachgerüstet werden müssen⁶⁷.

Die Idee war, gleichzeitig mit dieser BV-Änderung ein Bundesgesetz über die Erdbebenversorgung zu erarbeiten, das, ähnlich wie das Wasserbaugesetz, als Rahmengesetz dem Bund die strategische und den Kantonen die operative Führung zuweisen würde und auch Vorschriften über die Versicherungspflicht enthalten würde⁶⁸. Nach anfänglicher Zustimmung in der UREK im Jahre 2001 regte sich jedoch bei einem überwiegenden Teil der Kantone Widerstand. In der Folge fand der Verfassungsartikel und somit eine Bundeskompetenz im Par-

⁶³ JEAN-BAPTISTE ZUFFEREY, Öffentlich-rechtliche Fragen der Baubewilligung und der Raumplanung, in: SIA-Dokumentation D 0227, Erdbebensicherheit von Gebäuden – Rechts- und Haftungsfragen, Zürich 2008, S. 31 ff.

⁶⁴ Bericht der Subkommission Erdbeben der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrats (UREK-N) zur Parlamentarischen Initiative Verfassungsartikel über den Schutz vor Naturgefahren (02.401 n), VE vom 13.11.2001.

⁶⁵ Bericht UREK-N (Fn. 64), S. 3.

⁶⁶ Bericht UREK-N (Fn. 64), S. 3.

⁶⁷ Bericht UREK-N (Fn. 64), S. 12.

⁶⁸ Bericht UREK-N (Fn. 64), S. 4.

lament zumindest einstweilen keine Mehrheit⁶⁹. Im Anschluss an das Vernehmlassungsverfahren wurde deshalb der Entwurf zurückgezogen.

Es wurde damals in der Lehre geschrieben, dass eine Grundsatzkompetenz des Bundes für den Schutz vor Erdbebenrisiken genügen würde. Aus rechtlicher Sicht sei es unerlässlich, dass dem Bund im Interesse eines gesamtschweizerisch wirksamen vorsorglichen Schutzes vor Erdbebenschäden diese grundsätzliche Rechtsetzungskompetenz zugewiesen werde⁷⁰.

Die Erweiterung der vorgeschlagenen BV-Ergänzungsnorm auf Naturgefahren wurde vorgenommen, damit der Bund mit der neuen Verfassungsbestimmung seine Führungs- und Koordinationsaufgaben im gesamten Bereich der Naturgefahren vergleichbar wahrnehmen könnte. Eine Gesetzgebungskompetenz im Bereich der Naturgefahren allgemein ginge jedoch sehr weit. Die Unterschiede in den räumlichen Gegebenheiten verlangen bei den meisten Naturgefahren ein raumangepasst-differenziertes Vorgehen. Die Risiken unterscheiden sich auf relativ kleinem Raum. Die Regelungen müssten deshalb so ausgestaltet werden, dass die Kantone und Gemeinden ihre Handlungen der konkreten Situation anpassen können, denn der Umgang mit und die Bewältigung von Risiken wird erst auf lokaler oder regionaler Ebene konkretisiert⁷¹. Einem uniformen Vorgehen sind damit deutlich Grenzen gesetzt.

E. Fazit und Empfehlung

Aus den gemachten Ausführungen zu den verfassungsrechtlichen Grundlagen von Erdbebenschutzmassnahmen ergeben sich folgende Schlussfolgerungen und Empfehlungen:

Für die Bewältigung von Naturkatastrophen und somit auch von Erdbeben sind grundsätzlich die Kantone zuständig. Ob und wie dem Bund eine Führungsaufgabe in Katastrophenfällen zukommt, ist verfassungsrechtlich nicht entschieden. Aufgrund seiner inhärenten Kompetenzen kann der Bund bei Katastrophen oder in Notlagen, welche mehrere Kantone, das ganze Land oder das grenznahe Ausland betreffen, die Koordination und allenfalls die Führung übernehmen. Wenn also die Bewältigung einer konkreten Störung die Kräfte der Kantone übersteigt, ist der Bund verpflichtet einzutreten⁷². Der Bund kann aufgrund spezifischer Befehren der Kantone auch Hilfestellungen zugunsten der Bevölkerungsschutzorgane leisten. Der Bund ist für die Erdbebenüberwachung und die nationale Gefährdungsabschätzung bezüglich Erdbeben zuständig⁷³. Der Schweizerische Erdbebendienst (SED) an der ETH Zürich ist die Fachstelle des Bundes für Erdbeben, zuständig für die Beobachtung und Erforschung

⁶⁹ HUGO BACHMANN, Erdbebensicheres Bauen würde Kosten sparen – Eine Bundeskompetenz lohnt sich, NZZ vom 15.4.2005; DERS., Erdbebensicheres Bauen dringend notwendig – Für eine Verfassungsbestimmung zum Erdbebenschutz, NZZ vom 20.1.2005.

⁷⁰ ALEXANDER RUCH, Grundlinien eines schweizerischen Rechts der Erdbebenvorsorge, in: Mensch und Staat, Festgabe für Thomas Fleiner zum 65. Geburtstag, Fribourg 2003, S. 659 ff., S. 672.

⁷¹ ERWIN U. HEPPEL, Rechtszersplitterung im Bereich der Naturgefahren – Missstand oder Chance?, Sicherheit & Recht 2009, S. 155 ff., S. 156.

⁷² RUCH (Fn. 13), S. 898; MARTIN LENDI, Staatsleitung – im Kontext der Sicherheitspolitik, in: Rainer J. Schweizer (Hrsg.), Sicherheits- und Ordnungsrecht des Bundes, SBVR III/1, Basel 2008, S. 469 ff., N 53.

⁷³ Bundesgesetz vom 19.12.1913 zur Erweiterung der Aufgabe der schweizerischen meteorologischen Zentralanstalt; Bundesgesetz vom 7.12.1956 (SR 414.113), das den Erdbebendienst an der ETHZ etabliert und beauftragt, die Erdbebtätigkeit in der Schweiz zu erfassen, Erdbebenforschung zu betreiben, sich an internationalen seismologischen Projekten zu beteiligen und die gewonnenen Erkenntnisse zu veröffentlichen.

der Erdbeben in der Schweiz. Der Bund kann seine eigenen Bauten gegen Erdbeben schützen, die Umsetzung vorsorglicher Massnahmen durch seine Aufsichts- und Subventionstätigkeiten in bestimmten Bereichen verlangen und die Kantone im Ereignisfall subsidiär unterstützen.

Der Bund ist aufgrund der Verfassung zudem für jene Aspekte der inneren Sicherheit zuständig, die im sachlichen Kontext seiner Kompetenzen stehen, so z.B. im Bereich der öffentlichen Werke (Art. 81 BV), Kernanlagen (Art. 90 BV), Stauanlagen (Art. 76 BV), Eisen- und Seilbahnen sowie Flughäfen (Art. 87 BV), Rohrleitungen (Art. 91 BV) und Nationalstrassen (Art. 83 BV), also im Wesentlichen von Einrichtungen (Netze) der öffentlichen Infrastruktur. Bei der Mehrzahl dieser Netze handelt es sich um kritische Infrastrukturen, welche eines besonderen Schutzes bedürfen⁷⁴. Während für die Gewährleistung der Sicherheit einer Anlage der Inhaber zuständig und verantwortlich ist, übt der Bund die Aufsicht über die Sicherheit dieser Anlagen aus. Es handelt sich um begrenzte Sachzuständigkeiten, die sich aus einzelnen expliziten Bundeskompetenzen ableiten lassen⁷⁵. Schon heute werden Erdbeben in der umweltschutzrechtlichen Störfallverordnung erwähnt, aber auch im Kernenergie- und Stauanlagenrecht sowie in der Druckgeräteverordnung. Am 29. Mai 2000 hat das UVEK als Sofortmassnahme in einer Weisung an die Ämter angeordnet, dass nur noch Bauten und Anlagen durch das UVEK genehmigt oder subventioniert werden, bei deren Projektierung das jeweils geltende einschlägige Normenwerk zur Erdbebensicherung eingehalten wird.

Eine Erdbebenvorsorge ist somit nicht allgemein, sondern nur sektoriell gemäss der geltenden Verfassungsordnung möglich, z.B. bei Kraftwerken oder bei der Energieversorgung, wo der Bund zuständig ist. Der Bund hat keine Verfassungsgrundlage, um auf nationaler Ebene Massnahmen zur Erdbebenvorsorge vorzuschreiben⁷⁶; er verfügt über keine allgemeine Gesetzgebungskompetenz im Bereich von Erdbeben⁷⁷. Das wurde schon vor mehr als zehn Jahren so gesehen, weshalb es zum Vorschlag eines neuen Verfassungsartikels zu Naturgefahren kam. Wenn der Bund über genügend Kompetenzen im Bereich Erdbeben verfügen würde, hätte man den Verfassungsartikel zu Naturgefahren nicht gebraucht. Der Verfassungsartikel zu Naturgefahren spricht dafür, dass für eine Bundesgesetzgebung im Bereich Erdbeben ein erneuter Anlauf für einen Verfassungsartikel betreffend Erdbeben empfehlenswert wäre.

Im Bereich der inneren Sicherheit bestehen fragmentarische – teils ausschliessliche, teils konkurrierende, teils parallele – Kompetenzen des Bundes, welche die originären Kompetenzen der Kantone (Art. 3 BV) überlagern und zum Teil verdrängen⁷⁸. Der Bund kann aber nicht ohne Verfassungsänderung durch das Zusammenrechnen von zahlreichen Gesetzesbestimmungen eine Bundesaufgabe begründen⁷⁹. Eine Anpassung im Sinne einer verstärk-

⁷⁴ Nationale Strategie zum Schutz kritischer Infrastrukturen (SKI) vom 27.6.2012, BBI 2012 7715, siehe weitere Informationen auf der Website des Bundes SKI unter <www.infraprotection.ch>.

⁷⁵ LINSI (Fn. 13), S. 468 f.

⁷⁶ So auch FRIEDERIKE BRAUNE, Erdbebenvorsorge bei Bauten und Anlagen – Gefährdung, Vorgehensansätze und Verantwortlichkeiten, BAFU Bern 2010, Folie 30.

⁷⁷ RUCH (Fn. 70), S. 669.

⁷⁸ BIAGGINI (Fn. 13), Art. 57 BV N 8.

⁷⁹ SCHWEIZER (Fn. 8), S. 189.

ten Zuweisung von Koordinations- und Führungsbefugnissen an den Bund wäre deshalb zu begrüssen⁸⁰. Will man im Rahmen des Projekts «Erdbebenvorsorge – Massnahmen des Bundes für den Zeitraum 2013 bis 2016» verschiedene Massnahmen der Erdbebenvorsorge auf Bundesebene treffen, so bräuchte es dazu eine neue Verfassungsgrundlage für den Bereich der Erdbeben.

Die Untersuchung möglicher Verfassungsgrundlagen für eine Gebäudebeurteilung nach Erdbeben hat folgendes ergeben. Eine Regulierung der Gebäudebeurteilung nach Erdbeben kann nicht auf Art. 57 Abs. 2 BV gestützt werden. Eine Regulierung der Gebäudebeurteilung nach Erdbeben könnte allenfalls auf inhärente Kompetenzen des Bundes gestützt werden, allerdings erst bei Eintritt einer konkreten Katastrophenbewältigung (nicht vorher). Zum jetzigen Zeitpunkt wäre deshalb eine Abstützung der geplanten Regulierung der Gebäudebeurteilung nach Erdbeben auf inhärente Bundeskompetenzen mit erheblichen Bedenken verbunden.

Solange es nur und ausschliesslich um Erdbebenspezialisten zwecks Gebäudebeurteilung nach Erdbeben im Rahmen des Zivilschutzes geht, kann man diese wohl auf Art. 61 Abs. 2 BV stützen. Dies insb. da die Ausbildung der Zivilschutzkader bereits heute vom Bund durchgeführt wird, und für die restliche Ausbildung zumindest Vorgaben des Bundes bestehen⁸¹. Dafür müssten aber auf jeden Fall die gesetzlichen Grundlagen geschaffen werden.

In einer Revision des BZG ist klarzustellen, dass es sich bei der Gebäudebeurteilung nach Erdbeben um eine Zivilschutzmassnahme handelt und dass Gebäudebeurteiler im Sinne des BZG als Zivilschützer anzusehen sind. Da es sich bei den Gebäudebeurteilern oftmals nicht um Zivilschutzpflichtige handeln wird, sollte im BZG eine Öffnung der Kategorien der Zivilschutzpflichtigen vorgenommen werden. Auf diese Weise könnte sichergestellt werden, dass die Fachleute für die Gebäudebeurteilung nach Erdbeben für den Zivilschutz eingesetzt werden könnten, auch wenn diese nach jetzigen Kriterien des BZG nicht zwingend zivilschutzpflichtig sind. Eine solche Konzeption würde die Stützung auf Art. 61 Abs. 2 BV akzeptierbar machen und die Stellung der Gebäudebeurteiler auch bezüglich Versicherung und Haftung klären.

⁸⁰ MEYER (Fn. 33), S. 241.

⁸¹ Siehe MEYER (Fn. 33), N 113.

III. Erdbeben und Notrecht

Ein grösseres Erdbeben kann eine Katastrophe darstellen⁸², welche die Anwendung von Notrecht erforderlich machen kann. So musste Chile 2010 wegen eines Erdbebens in Teilen des Landes den Notstand ausrufen. Unter Notstand in diesem Zusammenhang versteht man existenzielle Notlagen (z.B. kriegerische Auseinandersetzungen, Naturkatastrophen, AKW-Grossunfälle), welche die Funktionsfähigkeit der Behörden und die Erfüllung elementarer Staatsaufgaben in Frage stellen und den Einsatz spezieller Massnahmen erfordern⁸³.

Im Zusammenhang mit solchen Notstandssituationen wird vielfach der Begriff des Notrechts benutzt. Es gibt verschiedene Formen von Notrecht, wobei die Terminologie in der Literatur sehr unterschiedlich benutzt wird⁸⁴. Folgende hilfreiche Tabelle, verfasst von DAVID RECHSTEINER⁸⁵, gibt eine Übersicht darüber, welche Formen von Notrecht existieren.

Normale Lage	Besondere Lage	Ausserordentliche Lage Staatsnotstand
		Ordentliches Recht
		Polizeiliche Generalklausel
		Dringlichkeitsrecht
		Spezifische Ermächtigungsnormen
		Notverordnungen und Notverfügungen (Art. 173/185 BV)
		Vollmachten- recht
		Notrecht

⁸² WILDHABER (Fn. 59), S. 381 ff.

⁸³ GIOVANNI BIAGGINI, in: Giovanni Biaggini/Thomas Gächter/Regina Kiener (Hrsg.), Staatsrecht, Zürich/St. Gallen 2011, § 7 N 52.

⁸⁴ Der Begriff wird in Politik und Lehre uneinheitlich verwendet; Kritik schon bei BEAT SCHELBERT, Die rechtliche Bewältigung ausserordentlicher Lagen im Bund, Diss. Bern 1986, S. 156; BIAGGINI (Fn. 83), § 19 N 51; CHRISTOPH ERRASS/ANDREAS ZÜND, Die polizeiliche Generalklausel, ZBJV 2011, S. 261 ff.; REGINA KIENER, Bundesrätliches «Notrecht» und Unabhängigkeit der Justiz, in: Markus Rüssli/Julia Hänni/Reto Häggi Furrer (Hrsg.), Staats- und Verwaltungsrecht auf vier Ebenen – FS für Tobias Jaag, Zürich 2012, S. 459 ff.; ANDREAS KLEY, Die UBS-Rettung im historischen Kontext des Notrechts, ZSR 2011 I, S. 123 ff.; ANDREAS LIENHARD/AGATA ZIELNIEWICZ, Zum Anwendungsbereich des bundesrätlichen Notrechts, ZBI 2012, S. 111 ff.; MARKUS SCHOTT/DANIELA KÜHNE, An den Grenzen des Rechtsstaats: exekutive Notverordnungs- und Notverfügungsrechte in der Kritik, ZBI 2010, S. 409 ff.

⁸⁵ DAVID RECHSTEINER, Recht in ordentlichen und ausserordentlichen Lagen, Entwurf Diss. St. Gallen April 2014, N 75.

In **ausserordentlichen Lagen**⁸⁶, wie z.B. nach einem starken Erdbeben, in denen der Erlass von Dringlichkeitsrecht (im Sinne der Modifikation oder Verkürzung des ordentlichen Normsetzungsverfahrens, z.B. Art. 165 BV)⁸⁷ nicht zweckmässig bzw. nicht möglich ist, kann unter regelmässig strengeren Voraussetzungen auf notrechtliche Rechtsgrundlagen zurückgegriffen werden⁸⁸. Es kann unterschieden werden zwischen intrakonstitutionellem Notstandsrecht (nachfolgend A., entspricht in der Tabelle oben den Notverordnungen und Notverfügungen) und extrakonstitutionellem Notstandsrecht (nachfolgend B., entspricht in der Tabelle oben dem Vollmachtenrecht). Es wird sich zeigen, dass Erdbebenmassnahmen als ordentliches Recht erlassen werden müssen, weil regelmässig die Voraussetzungen der zeitlichen und sachlichen Dringlichkeit und der Befristung nicht gegeben sind.

A. Intrakonstitutionelles Notstandsrecht «Notverordnungen und Notverfügungen»

Die Schweiz kennt verschiedene Massnahmen des intrakonstitutionellen Notstandsrechts. Dazu gehören die Kompetenzen von Bundesversammlung und Bundesrat zur Aufrechterhaltung der äusseren und inneren Sicherheit (Art. 173 Abs. 1 BV, Art. 185 Abs. 3 BV). Es handelt sich dabei um **verfassungsunmittelbares, selbständiges Notverordnungs- bzw. Notverfügungsrecht** des Bundesrates und der Bundesversammlung⁸⁹. Die erforderlichen Massnahmen können in Form eines Einzelaktes (sog. Polizeinotverfügung) oder einer generell-abstrakten Regelung (sog. Polizeinotverordnung) getroffen werden⁹⁰. Sie müssen verhältnismässig sein und die Grundrechte wahren⁹¹. Ein Grund für solche Massnahmen können Terroranschläge, Epidemien und Naturkatastrophen jeglicher Art sein, weil diese meist nicht voraussehbar sind und somit zu einer zeitlichen Dringlichkeit und ausserordentlichen Lage führen⁹².

Notrechtskompetenzen der Bundesversammlung im Sinne von Art. 173 Abs. 1 lit. c BV müssen einige Voraussetzungen erfüllen, so z.B. das Vorliegen einer konkreten, drohenden Gefahr und einer zeitlichen und sachlichen Dringlichkeit⁹³. Die Verfassung verlangt keine Be-

⁸⁶ Siehe dazu SCHELBERT (Fn. 84), S. 7 ff.

⁸⁷ Siehe dazu MARKUS HUSMANN, Zum Handlungsspielraum der Kantone bei ausserordentlichen Umständen: Kantonale Kompetenzen bei Dringlichkeit und Not, in: Eva Maria Belsler/Peter Hänni/Bernhard Waldmann (Hrsg.), Föderalismus 2.0 - Denkanstösse und Ausblicke, Bern 2011, S. 247 ff., S. 251 ff.; THOMAS GÄCHTER, Demokratie und Dringlichkeit, in: Isabelle Häner (Hrsg.), Nachdenken über den demokratischen Staat und seine Geschichte, Beiträge für Alfred Kölz, Zürich/Basel/Genf 2003, S. 75 ff.; SCHOTT/KÜHNE (Fn. 84), S. 413 ff.

⁸⁸ YVO HANGARTNER/MARTIN E. LOSER, St. Galler Kommentar zur BV, Zürich/St. Gallen/Basel/Genf 2014, Art. 190 N 18; GIOVANNI BIAGGINI, Komm. BV, Zürich 2007, Art. 5 BV N 11 und Art. 36 N 16; PASCAL MAHON, Petit Commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération Suisse, Zürich 2003, Art. 5 BV N 11.

⁸⁹ RAINER J. SCHWEIZER/NINA WIDMER, Demokratie (Partizipation), in: Rainer J. Schweizer (Hrsg.), Sicherheits- und Ordnungsrecht des Bundes, SBVR III/1, Basel 2008, S. 405 ff., N 26 f.; URS SAXER, St. Galler Kommentar zur BV, Zürich/St. Gallen/Basel/Genf 2014, Art. 185 BV N 58. BGE 123 IV 29 E. 3; TSCHANNEN (Fn. 24), S. 580.

⁹⁰ Art. 173 Abs. 1 lit. c und Art. 185 Abs. 3 BV.

⁹¹ BGE 122 IV 258; SAXER (Fn. 89), Art. 185 BV N 99 f.; ANDREAS KLEY, in: Giovanni Biaggini/Thomas Gächter/Regina Kiener (Hrsg.), Staatsrecht, Zürich/St. Gallen 2011, § 25 N 51.

⁹² SAXER (Fn. 89), Art. 185 BV N 108 ff.

⁹³ SAXER (Fn. 89), Art. 173 BV N 51; SCHOTT/KÜHNE (Fn. 84), S. 415 ff.

fristung von Massnahmen nach Art. 173 Abs. 1 lit. c BV. Weil solche Massnahmen aber der Bewältigung «ausserordentlicher Umstände» dienen, kommt ihnen faktisch ein zeitlich vorübergehender Charakter zu, ohne dass eine Befristung im Rechtsakt selber vorgesehen werden muss⁹⁴. Weil Massnahmen nach Art. 173 Abs. 1 lit. c BV der Abwendung konkreter Gefahren dienen, kann die Bestimmung nicht Grundlage struktureller oder abstrakt-präventiver Massnahmen sein. Dauerregelungen müssen daher im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren erlassen werden⁹⁵. Aus diesem Grund eignen sich Polizeinotverfügungen für Erdbebenvorsorgemassnahmen oder für Regeln betreffend Gebäudebeurteilung nach Erdbeben nicht.

Notrechtskompetenzen des Bundesrates gemäss Art. 185 Abs. 3 BV müssen ebenfalls gewisse (strenge) Anforderungen erfüllen⁹⁶. Neben den Anforderungen der sachlichen Dringlichkeit, der zeitlichen Dringlichkeit (eingetretene oder unmittelbar drohende Störung) und der Befristung verlangen Praxis und Lehre⁹⁷, dass Massnahmen i.S.v. Art. 185 Abs. 3 BV durch überwiegende öffentliche Interessen gerechtfertigt sind, keine Grundrechte verletzen⁹⁸, verhältnismässig sind, nicht im Widerspruch zu Erlassen der Bundesversammlung stehen, und die Rechtsgleichheit und den Grundsatz von Treu und Glauben wahren. Der Entwurf zu einem Bundesgesetz über die Wahrung von Demokratie, Rechtsstaat und Handlungsfähigkeit in ausserordentlichen Lagen (09.402) vom 17. Dezember 2010 steht seit 1. Mai 2011 in Kraft. Die Vorlage sieht vor, dass «Notverordnungen» befristet sind und möglichst rasch in ordentliches Recht überführt werden sollen⁹⁹. Demnach sollen bei Notverordnungs- und Notverfügungsrechten des Bundesrates gewisse Resolutivbedingungen sowie Konsultations- und Informationspflichten gegenüber der Bundesversammlung eingeführt werden. Konkret muss der Bundesversammlung innert sechs Monaten ein Entwurf für ein entsprechendes Bundesgesetz vorliegen. Andernfalls tritt die Verordnung nach Ablauf von sechs Monaten ausser Kraft. Außerdem verliert die Verordnung ihre Geltung, wenn der vom Bundesrat vorgelegte Gesetzesentwurf von der Bundesversammlung abgelehnt wird oder sobald die formell-gesetzliche Grundlage in Kraft tritt.

Bei der Beurteilung, ob der Bundesrat Massnahmen gestützt auf intrakonstitutionelles Notrecht gemäss Art. 185 Abs. 3 BV stützen kann, kommt der **polizeilichen Generalklausel im Sinne von Art. 36 Abs. 1 Satz 3 BV** eine wesentliche Bedeutung zu¹⁰⁰. Auch wenn sich die zu ihr entwickelten Grundsätze nicht immer unmittelbar auf die bundesrätliche Kompetenz zum Erlass von Notverordnungen und Notverfügungen übertragen lassen, so verdeutlicht

⁹⁴ SAXER (Fn. 89), Art. 173 BV N 73.

⁹⁵ SAXER (Fn. 89), Art. 173 BV N 64.

⁹⁶ Vgl. LIENHARD/ZIELNIEWICZ (Fn. 84), S. 114 ff.; ERRASS/ZÜND (Fn. 84), S. 288.

⁹⁷ BGE 122 IV 258, 262; Botschaft BV (Fn. 13), S. 418 f.; GIOVANNI BIAGGINI, Die «Al-Quaida»-Verordnung, i-us.full 2002, 22 ff.; DERS., «Ausserordentliche Umstände» - oder: Gefangen in der «Notrechts-Falle»?, ZBI 2012, S. 109 ff.; SAXER (Fn. 89), Art. 185 BV N 78.

⁹⁸ PASCAL MAHON, Petit Commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération Suisse, Zürich 2003, Art. 185 BV N 7; SAXER (Fn. 89), Art. 185 N 100.

⁹⁹ Art. 7d RVOG. Siehe dazu SCHOTT/KÜHNE (Fn. 84), S. 445 ff.

¹⁰⁰ Vgl. dazu LIENHARD/ZIELNIEWICZ (Fn. 84), S. 140; MARKUS H.F. MOHLER, Die polizeiliche Generalklausel – vom EGMR anerkannt und deren Anwendbarkeit begrenzt, Jusletter vom 11.1.2010; MARKUS MÜLLER/CHRISTOPH JENNI, Die polizeiliche Generalklausel – Ein Institut mit Reformbedarf, Sicherheit & Recht 2008, S. 4 ff.; BGer 2C.127/2010 vom 15.7.2011.

Art. 36 Abs. 1 Satz 3 BV doch den ausschliesslich für **Notfälle** konzipierten Charakter der polizeilichen Generalklausel.

Infolge dieser Anforderungen eignen sich auch Polizeinotverordnungen nicht für Erdbeben-vorsorgemassnahmen oder für Regeln betreffend Gebäudebeurteilung nach Erdbeben. Bei Erdbeben handelt es sich um eine typische und erkennbare Gefahr¹⁰¹, welche den Gesetzgeber nicht davon befreit, vorausschauend eine gesetzliche Regelung zu treffen.

Die **Notrechtskompetenzen des Bundesrates** gemäss Art. 184 Abs. 3 BV sind hingegen an weniger strenge Voraussetzungen geknüpft. Der Bundesrat ist zum Erlass selbständiger Verordnungen und Verfügungen ermächtigt, sofern es die Wahrung der Landesinteressen erfordert¹⁰². Bei diesen sog. Interessenwahrungsverordnungen und -verfügungen stehen aussenpolitische Gesichtspunkte im Vordergrund. Anders als bei Massnahmen nach Art. 185 Abs. 3 BV ist die Abwehr von Gefahren nicht erforderlich¹⁰³. Dies eröffnet dem Bundesrat einen weiten Gestaltungsspielraum. Zeitliche Dringlichkeit ist zudem nicht ausdrücklich gefordert, es sei denn, es werde in Grundrechte eingegriffen¹⁰⁴. Die Voraussetzungen von Art. 184 Abs. 3 BV sind daher gegenüber Art. 185 Abs. 3 BV weniger streng. Diese verfassungsunmittelbare Handlungsermächtigung will aber die aussenpolitische Interessenwahrung des Landes sichern, nicht die Bewältigung ausserordentlicher Lagen oder eigentlicher Notsituationen¹⁰⁵. Bei der Gebäudebeurteilung nach Erdbeben geht es aber nicht um die Beziehungen zu anderen Völkerrechtssubjekten, weshalb diese Notrechts-Grundlage hier ebenfalls nicht in Frage kommt.

B. Extrakonstitutionelles Notstandsrecht («Staatsnotstand»**, **«Vollmachtenrecht»**)**

Die Anrufung von Staatsnotstandsrecht kann bei ausserordentlichen Lagen in Frage kommen, in denen die Existenz der Schweiz als Staat in Frage steht, z.B. bei einer grossen Naturkatastrophe wie einem Erdbeben¹⁰⁶. Eine staatsrechtlich relevante ausserordentliche Lage ist gegeben, wenn Rechtsetzung und/oder Rechtsanwendung und/oder Staatsleitung durch die verfassungsrechtlich und gesetzlich eingesetzten «ordentlichen» Organe im Rahmen der rechtlich vorgeschriebenen Verfahren nicht mehr möglich sind¹⁰⁷. Ein Staatsnotstand liegt demnach dann vor, wenn kein verfassungsrechtlich vorgesehenes Organ mit Kompetenzen für die ausserordentliche Lage handeln kann. Dann sind die Behörden befugt und verpflichtet, alle erforderlichen Massnahmen zum Schutz des Landes zu treffen¹⁰⁸. Ausserordentliche

¹⁰¹ BGE 130 I 369 E. 7.3; BGE 126 I 112 E. 4b; BGE 121 II 22 E. 4b.

¹⁰² Vgl. zu den Befugnissen des Bundes BGE 131 III 652 ff.; 132 I 229 ff., 242 E. 10.

¹⁰³ GIOVANNI BIAGGINI, Komm. BV, Zürich 2007, Art. 184 BV N 12.

¹⁰⁴ BIAGGINI (Fn. 103), Art. 184 BV N 13; auch DANIEL THÜRER/BINH TRUONG/FELIX SCHWENDIMANN, St. Galler Kommentar zur BV, Zürich/St. Gallen/Basel/Genf 2014, Art. 184 BV N 23.

¹⁰⁵ KIENER (Fn. 84), S. 463; BIAGGINI (Fn. 103), Art. 184 BV N 12; SCHOTT/KÜHNE (Fn. 84), S. 419 m.w.H. in Fn. 33.

¹⁰⁶ LENDI (Fn. 72), N 20a; DERS., Staatsführung in ausserordentlichen Lagen, FS Schindler, S. 733 ff., S. 734; WALTER HALLER/ALFRED KÖLZ/THOMAS GÄCHTER, Allgemeines Staatsrecht, 5. Aufl., Zürich 2013, S. 127.

¹⁰⁷ LENDI (Fn. 106), S. 738; HALLER/KÖLZ/GÄCHTER (Fn. 106), S. 127.

¹⁰⁸ FRANÇOIS BELLANGER, § 80 Droit de nécessité et état d'exception, in: Daniel Thürer/Jean-François Aubert/Jörg Paul Müller (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, § 80 N 35; HÄFELIN/HALLER/KELLER (Fn. 25), N 1801.

Lagen treten unerwartet auf, selbst wenn vor ihnen gewarnt worden ist. Bei Erdbeben handelt es sich um solche ausserordentliche Lagen, welche unumgängliche Anstrengungen zur Abwehr, Schadenseindämmung oder Behebung erfordern¹⁰⁹.

Der Verfassungsgeber hat bewusst darauf verzichtet, den Staatsnotstand zu regeln. Das Recht des Staatsnotstandes steht ausserhalb der verfassungsmässigen Ordnung – weshalb auch von «extrakonstitutionellem Notstandsrecht» gesprochen wird – und gründet auf ungeschriebenem Verfassungsrecht¹¹⁰. Ein eigentlicher Notstand ist aber erst dann auszumachen, wenn unter gegebenen oder sich entwickelnden gravierenden Umständen das geltende Recht keine rechtlich geordnete Entscheidfindung gestattet, keine rechtlich vorgezeichneten Handlungsoptionen erkennen lässt oder das Ergreifen erforderlicher, geeigneter und proportionaler Massnahmen ganz oder in Teilen massiv erschwert oder gar ausschliesst¹¹¹.

Zur Bewältigung der Bedrohung muss sich das geltende Recht, inklusive das vorbereitete Recht für ausserordentliche Lagen, als ungenügend oder untauglich erweisen¹¹². Das extrakonstitutionelle Notrecht darf einzig als *ultima ratio* greifen, wenn die verfassungsrechtlich vorgesehenen Verfahren nicht mehr möglich sind und auch die Polizeinotbefugnisse gemäss Art. 185 Abs. 3 BV nicht ausreichen¹¹³. Dann – und nur dann – sind Parlament und Bundesrat berechtigt, auch entgegen bestehendem Verfassungsrecht zu handeln und alle Massnahmen zu treffen, die zum Fortbestand von Staat und Volk erforderlich sind.

Für die in Frage stehenden Erdbebenregelungen wird es aus diesen Gründen nicht notwendig und legitim sein, extrakonstitutionelles Notstandsrecht anzuwenden¹¹⁴. Staatsnotstände stellen ausserordentliche Situationen dar, welche durch ihre Beschaffenheit eine Umstrukturierung der Staatsfunktionen erfordern, um die negativen Auswirkungen auf Rechtsunterworfene, öffentliche Ordnung und Staatssicherheit besser und schneller zu bewältigen¹¹⁵. Die Organe des Staates sind aber in den anvisierten Fällen handlungsfähig, sodass die einzuführenden Massnahmen im ordentlichen Verfahren erlassen werden können.

¹⁰⁹ LENDI (Fn. 72), N 18.

¹¹⁰ Botschaft BV (Fn. 13), S. 419; JEAN-FRANÇOIS AUBERT, *Petit Commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération Suisse*, Zürich 2003, Art. 173 BV N 39; ANDREAS AUER/GIORGIO MALINVERNI/MICHEL HOTTELIER, *Droit constitutionnel suisse*, Bd. I, Bern 2013, N 1638 ff.; BELLANGER (Fn. 108), § 80 N 36.

¹¹¹ LENDI (Fn. 72), N 20.

¹¹² SCHELBERT (Fn. 84), S. 147.

¹¹³ KURT EICHENBERGER, in: Jean-François Aubert/Kurt Eichenberger/Jörg Paul Müller/René Rhinow/Dietrich Schindler (Hrsg.), *Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874*, Loseblatt, Basel/Zürich/Bern 1987-1996, Art. 102 N 15 und 168; HÄFELIN/HALLER/KELLER (Fn. 25), N 1801 ff.; HALLER/KÖLZ/GÄCHTER (Fn. 106), § 15 N 2; TSCHANNEN (Fn. 23), § 10 N 12; vgl. Botschaft BV (Fn. 13), S. 419.

¹¹⁴ SCHWEIZER/WIDMER (Fn. 89), N 40.

¹¹⁵ ANDREJ ZWITTER, *Rechtstheoretische Erläuterungen zur Begrifflichkeit und Theorie des Staatsnotstandsrechts*, in: ders. (Hrsg.), *Notstand und Recht*, Baden-Baden 2012, S. 20 ff., S. 23.

C. Fazit und Empfehlung

Eine allgemeine und latente Gefährdung durch Naturkatastrophen besteht immer – und so lange diese nicht konkret vorhergesagt werden können und kein manifestes Problem wie öffentliche Unruhen und Plünderungen verursachen, kann und muss mit ihnen im Rahmen der normalen Staatsfunktionen umgegangen werden.

Ein vorbeugendes Agieren der Gesetzgebung ist im Bereich von Erdbebenschutzmassnahmen durchaus möglich. Solche Massnahmen können als ordentliches Recht erlassen werden¹¹⁶. Die zur Katastrophenbewältigung erforderlichen Erdbebenschutzmassnahmen sind bereits in der Normallage absehbar und können bereits in der Normallage geschaffen werden¹¹⁷. Es ist deshalb möglich, die Gebäudebeurteilung nach Erdbeben als vorbereitende Rechtsetzung für die Katastrophensituation als ordentliches Recht zu erlassen. Es handelt sich bei diesen Massnahmen – z.B. Erfassen und Ausbildung der Experten – um solche, welche zeitlich unabhängig von einem Erdbebenfall realisiert werden (sog. vorbereitetes Recht i.e.S., Vorsorgemassnahmen i.e.S.).

Das Dringlichkeitsrecht, Notverordnungs- und Notverfügungsrechte sowie Staatsnotstandsrecht kommen demnach hier nicht zur Anwendung. Sie erlauben den Erlass von Normen zum reaktiven Katastrophenschutz. Die Voraussetzungen der sachlichen und zeitlichen Dringlichkeit sind nicht gegeben¹¹⁸. Das Notrecht hilft bei der Gebäudebeurteilung nach Erdbeben nicht weiter. Die Lösung des Problems ist in Teil I des Gutachtens, also bei den verfassungsrechtlichen Grundlagen, zu suchen und zu finden.

Es besteht zum jetzigen Zeitpunkt, also vor Eintritt eines konkreten Erdbebens, grundsätzlich keine Möglichkeit, Massnahmen der Gebäudebeurteilung nach Erdbeben auf intra- oder extrakonstitutionelles Notrecht zu stützen. Selbstverständlich ist es aber möglich, **Hilfeleistungen** zwecks Gebäudebeurteilung nach Erdbeben zur Verfügung zu stellen, solange diese für die Kantone nicht verbindlich sind. Es wäre also rechtlich kein Problem, den Kantonen ein Empfehlungshandbuch mit einer Liste von Experten für den Katastrophenfall Erdbeben freiwillig zur Verfügung zu stellen.

Ebenfalls möglich ist es, einen sog. **Schubladenerlass** vorzubereiten. Bei einem Schubladenerlass handelt es sich um einen bereits vorbereiteten Erlass, welcher jedoch noch nicht in Kraft gesetzt und noch nicht publiziert wurde. Es kann sich dabei noch um einen reinen Vorentwurf oder um einen bereits vorsorglich beschlossenen Erlass handeln¹¹⁹. Mit einem Schubladenerlass kann in der besonderen oder ausserordentlichen Lage Zeit gespart werden, indem die Vorbereitungsphase zumindest teilweise wegfällt und der Erlass lediglich noch in Kraft gesetzt und veröffentlicht werden muss. Erst durch das Inkrafttreten und die Publikation eines Schubladenerlasses, welcher dadurch quasi aus der Schublade genommen wird, kann er Rechtswirkung entfalten.

¹¹⁶ RUCH (Fn. 70), S. 664; MARKUS SCHÜLIN, Katastrophenschutz: grundsätzliche Erwägungen aus rechtlicher Sicht, Diss. Universität Basel 1990, S. 96 ff.

¹¹⁷ SCHELBERT (Fn. 84), S. 126 f.; SCHÜLIN (Fn. 116), S. 117 f.

¹¹⁸ ZWITTER (Fn. 115), S. 26.

¹¹⁹ SCHELBERT (Fn. 84), S. 121 ff.; RECHSTEINER (Fn. 85), N 172 f.

Eine wichtige Frage, welche zwar nicht nach «Notrecht» gelöst wird, aber im Zusammenhang mit der Notlage eines Katastrophenbewältigungsereignisses steht, ist des Weiteren diejenige nach der **Durchsetzung einer angeordneten Massnahmen nach vorgenommener Gebäudebeurteilung**. Dem Gebäudebeurteiler stehen grundsätzlich verschiedenste Massnahmen zur Verfügung: Er kann das Gebäude mittels einer Tafel sperren, er kann das Gebäude mittels einer geschlossenen Barriere sperren, was bei hoher Gefahr notwendig ist oder er kann das Gebäude mit Personen absperren (sog. Absperr-Posten)¹²⁰. Angesichts der Tatsache, dass bei drohendem Einsturz eines Gebäudes Menschen mit Leib und Leben verletzt werden könnten, und dass diese verletzten Menschen die ohnehin nach einem Erdbeben knapp werdenden Infrastrukturen von Spitätern in Anspruch nehmen würden, stellt sich die Frage, ob der Gebäudebeurteiler auch Evakuierungen und sogar Zwangsevakuierungen anordnen kann. Die Durchsetzung der angeordneten Massnahmen nach vorgenommener Gebäudebeurteilung betrifft die Stufe der Kantone. Sie kann notwendig sein, wobei die **kantonalen Polizeigesetze massgebend** sind. In Anbetracht der Notlage nach einem Erdbeben muss eine solche Durchsetzung zum Schutz von Leib und Leben möglich sein.

¹²⁰ Workshop-Resultate, in: Jürg Schweizer (Hrsg.), Lawinen und Recht, Eidg. Institut für Schnee- und Lawinenforschung, Davos 2006, S. 170.

IV. Erdbeben und Haftung

Im Kontext der Gebäudebeurteilung nach Erdbeben stellt sich die Frage nach den strafrechtlichen Konsequenzen und der zivilrechtlichen Haftung der Gebäudebeurteiler, wenn sich eine Beurteilung nach dem Ampelsystem im Nachhinein als falsch erweist, also z.B. ein Gebäude, welches mit «grün» bewertet worden war, zwei Tage später doch noch einstürzt und einen Schaden verursacht.

Nach einer Analyse der strafrechtlichen Konsequenzen (nachfolgend A.) ist der primäre Fokus auf den zivilrechtlichen Konsequenzen einer Fehlbeurteilung durch Gebäudebeurteiler. Einführend werden ein paar Worte zur Erdbebenhaftung im Allgemeinen gesagt (nachfolgend B.), welche neben einer allfälligen Haftung aufgrund einer falschen Gebäudebeurteilung weiter besteht. Für die eigentliche Fehlbeurteilung bei der Gebäudebeurteilung könnten einerseits haftpflichtrechtliche Ansprüche gegenüber den Gebäudebeurteilern bzw. dem Gemeinwesen geltend gemacht werden (nachfolgend C.), andererseits gegenüber dem Eigentümer des falsch beurteilten Gebäudes (nachfolgend D.).

A. Strafrechtliche Konsequenzen einer Fehlbeurteilung durch Gebäudebeurteiler

1. Strafrechtliche Konsequenzen

Wird ein Gebäudebeurteiler nach einem Erdbeben beigezogen und erweist sich seine Beurteilung im Nachhinein als falsch, so stellt sich die Frage, ob dies strafrechtliche Konsequenzen haben kann. Es kann sein, dass dem Gebäudebeurteiler gewisse Straftatbestände vorgeworfen werden. Die Voraussetzung dafür ist aber, dass er sich in einer **Garantenstellung** befindet (unabhängig davon, ob es sich um einen Privaten oder einen Beamten handelt). Das bedeutet, dass er rechtlich verpflichtet ist, für den Schutz bestimmter Rechtsgüter zu sorgen. Eine solche Garantenpflicht kann sich aus einer entsprechenden gesetzlichen oder vertraglichen Bestimmung, aus vorangegangenem gefährdendem Tun oder aus sog. freiwillig begründeter Gefahrengemeinschaft ergeben. Eine Garantenstellung würde der Gebäudebeurteiler innehaben, ist es doch gerade seine Aufgabe, die Sicherheit eines Gebäudes nach einem Erdbeben zu beurteilen. In Frage kommen v.a. die Tatbestände der fahrlässigen Tötung (Art. 117 StGB), der fahrlässigen Körperverletzung (Art. 125 StGB) und der fahrlässigen Verursachung eines Einsturzes eines Bauwerks (Art. 227 StGB)¹²¹.

¹²¹ Siehe dazu RAINER SCHUMACHER, Zur rechtlichen Verantwortung für die Erdbebensicherung von Bauwerken, in: SIA-Dokumentation D 0162, Erdbebenvorsorge in der Schweiz – Massnahmen bei neuen und bestehenden Bauwerken, Zürich 2000, S. 103 ff., S. 110; PATRICK BERGAMIN, Rechtliche Situation beim Lawinenunfall, in: Jürg Schweizer (Hrsg.), Lawinen und Recht, Eidg. Institut für Schnee- und Lawinenforschung, Davos 2006, S. 101 ff., S. 101.

2. Die Fälle L'Aquila und Evolène

Grund zur Sorge um die Haftung von Experten bei der Beurteilung von Risiken im Zusammenhang mit Naturkatastrophen verursachte vor nicht langer Zeit v.a. der italienische Erdbeben-Fall L'Aquila¹²². Im Oktober 2012 wurden sieben Experten (sechs italienische Seismologen und Ingenieure sowie ein hoher Regierungsbeamter) in erster Instanz wegen fahrlässiger Tötung zu je sechs Jahren Haft und zur Bezahlung von je EUR 450'000 an die Familien der Opfer verurteilt¹²³. Sie wurden als « public officials, not as scientists» verurteilt¹²⁴.

Die verurteilten Experten waren Mitglieder der sog. Risikokommission. In den Wochen vor dem Beben vom 6. April 2009 hatte es viele leichte Erschütterungen gegeben. Nachdem die 72'000 Bewohner von L'Aquila schon drei Monate lang praktisch täglich von kleineren Erdstößen heimgesucht worden waren, waren sie sehr unruhig. Daraufhin rief der Katastrophenschutz die führenden und weltweit anerkannten Erdbebenforscher des Landes in L'Aquila zusammen, um der Bevölkerung alle verfügbaren Informationen zur Verfügung zu stellen. An der Pressekonferenz am Ende ihres Besuchs wurden – wissenschaftlich teilweise unhaltbare – Aussagen gemacht, um die Bevölkerung zu beruhigen. An dieser Pressekonferenz hatten sechs von sieben Experten selber jedoch nicht teilgenommen¹²⁵. Eine Woche später hat die Erde gewaltsam gebebt (Magnitude 6.3), was zum Tod von mehr als 300 Menschen, zu 1'500 Verletzten und rund 67'000 Obdachlosen (von 72'000 Bewohnern) geführt hat. Laut den Richtern hatten die Experten «unvollständige, ungenaue, und widersprüchliche» Aussagen über die Natur, die Gründe, die Gefahren und die künftige Entwicklung der seismischen Aktivität in der betroffenen Region getroffen, insb. ob die kleineren Erdstöße in den Wochen vor dem grossen Beben Grundlage für eine konkrete Warnung sein sollten¹²⁶. Die Rolle eines Experten in einer staatlichen Kommission hätte es sein müssen, klare, korrekte und vollständige Informationen zu erzeugen.

Am **10. November 2014** wurden sechs der sieben Experten vom zuständigen Berufungsgericht in zweiter Instanz **freigesprochen**, wobei dieses neue Urteil noch nicht rechtskräftig ist¹²⁷. Die Experten hätten nach dem Treffen erklärt, es bestehe kein erhöhtes Erdbeben-Risiko. Sie handelten damit im Einklang mit dem Stand der Wissenschaft: Erdbeben lassen sich nicht vorhersagen. Regelmässiges Bodenzittern sei in der Region normal, hatten die Forscher erklärt – auch das ist eine unbestreitbare Tatsache. Der einzige, dessen Verurteilung erhalten blieb – wenngleich auf zwei Jahre Bewährungsstrafe ermässigt –, ist der damalige Vize-Chef des Zivil- und Katastrophenschutzes, Bernardo De Bernadinis. Für die Be-

¹²² Siehe dazu das Special Issue der EJRR zu L'Aquila: Symposium on the L'Aquila Seven – Re-establishing Justice after a Natural Disaster, EJRR 2/2014, S. 127 ff.

¹²³ STEPHEN S. HALL, Scientists on trial: At fault?, Nature 477 (2011) S. 264.

¹²⁴ DAVID E. ALEXANDER, Communicating earthquake risk to the public: the trial of the «L'Aquila Seven», Natural Hazards 71/2014, S. 1159 ff., S. 1170, DOI 10.1007/s11069-014-1062-2.

¹²⁵ MAX WYSS, Voices: Judged unfairly in L'Aquila – roles and responsibilities should have been considered, Earth Magazine, publiziert online am 16.10.2012.

¹²⁶ Case n. 380, 22.10.2012, Victims of the earthquake v. Barberi et al., (members of the National Commission for the Prediction and Prevention of Major Risks), Tribunal of L'Aquila, grounds delivered on 29.01.2013; (first degree of judgment).

¹²⁷ Der Spiegel, 10.11.2014, L'Aquila-Katastrophe: Gericht spricht verurteilte Erdbebenforscher frei, unter <www.spiegel.de/wissenschaft/natur/l-aquila-erdbeben-verurteilte-forscher-von-gericht-freigesprochen-a-1002115.html>; Nature 515, 171 (13 November 2014), DOI 10.1038/515171a; BRUNA DE MARCHI, Scientific Advice and the Case of the L'Aquila Earthquake, Technikfolgenabschätzung 2014, S. 90 ff.

kanntgabe des Resultats des Expertentreffens war ausschliesslich De Bernadinis zuständig. Er liess die Bevölkerung glauben, sie sei in Sicherheit. «Gehen Sie in Ihre Häuser zurück», empfahl er den Aquilanern vor laufenden Fernsehkameras: «Entspannen Sie sich bei einem Glas Rotwein.» Erdbeben Schwärme gehörten einfach zu L'Aquila. Sie seien keine Vorboten grosser Katastrophen; das Spitzentreffen der Wissenschaftler erwarte kein noch grösseres Beben mehr. De Bernadinis – das war der entscheidende Punkt – hatte also trotz der von den Wissenschaftlern beteuerten Nichtvorhersagbarkeit von Erdbeben das Eintreten eines solchen praktisch ausgeschlossen.

Die Reaktion der internationalen wissenschaftlichen Gemeinschaft auf das erstinstanzliche Urteil war eine der Fassungslosigkeit und heftiger Empörung: Sollten jetzt sämtliche Experten in Haft genommen und schadenersatzpflichtig gemacht werden für das Eintreten von Naturkatastrophen, die sich jeder Vorhersage entziehen? In Editorials und Kommentaren in Zeitungen und wissenschaftlichen Zeitschriften auf der ganzen Welt wurde kritisiert, dass die Experten zum Sündenbock für unvorhersehbare Naturkatastrophen gemacht würden¹²⁸. Das Verfahren wurde beschrieben als eines gegen Experten, welche das Erdbeben nicht korrekt vorausgesagt hätten und die Bevölkerung nicht gewarnt hätten, das Verfahren wurde deshalb mit «**science on trial**» umschrieben¹²⁹. Die Gerichtsentscheide zeigen aber, dass nicht die Unfähigkeit der Experten, das Erdbeben vorauszusagen, Grund für die Verurteilung war, sondern deren Unfähigkeit, mit der Bevölkerung wirksam zu kommunizieren¹³⁰. Den «L'Aquila Seven» wurde nicht vorgeworfen, was sie nicht wissen konnten (dass ein Erdbeben kommen würde), sondern was sie wussten, aber nicht kommunizierten (dass es ein kleines Restrisiko eines schweren Erdbebens gab) und für was die hätten wissen müssen (dass angesichts des state-of-art seismologischen Wissens das Risiko grösser war als die Kommission kommunizierte). Die Pflicht der Experten war es nicht nur, die probabilistischen Risiken eines Erdbebens festzustellen, sondern auch die möglichen Schäden, welche ein solches Erdbeben verursachen würde, zu eruieren (soziales Risiko) und dieses Risiko als Teil der staatlichen Erdbebenvorsorge zu kommunizieren¹³¹. Auch die **Kausalität** zwischen den in der Pressekonferenz gemachten Aussagen, in welchen die Bevölkerung informiert wurde, und dem tragischen Entscheid der Opfer, ihre Häuser nicht zu verlassen, bleibt schwierig¹³².

Die Rolle, welche wissenschaftliche Experten bei der Beratung von Behörden, der Politik und der Bevölkerung im Zusammenhang mit Naturkatastrophen spielt, ist eine äusserst komplexe Rolle. Heute sagt ENZO BOSCHI, seinerzeit Präsident des Nationalen Instituts für Geophysik und Vulkanologie, die Wissenschaftler seien «für eine politische Ver-

¹²⁸ ALEXANDER (Fn. 124), S. 1159 ff.

¹²⁹ MASSIMO MAZOTTI, Seismic Shift, 3.10.2013, unter <www.timeshighereducation.co.uk/features/lessons-from-the-laquila-earthquake/ 2007742.fullarticle>; ALEXANDER (Fn. 124), S. 1169; STUART CLARK, From Galileo to the L'Aquila earthquake: Italian science on trial, *Guardian*, 24 October 2012, unter <www.theguardian.com/science/across-the-universe/2012/oct/24/galileo-laquila-earthquake-italian-science-trial>.

¹³⁰ ALFREDO FIORITTO, Science, Scientist and Judges: Can Judges try Science?, *EJRR* 2/2014, S. 133 ff.

¹³¹ FIORITTO (Fn. 130), S. 134 ff.

¹³² DOMENICO NOTARO, Scientists and Earthquake Risk Prediction: «Ordinary» Liability in an Extraordinary Case?, *EJRR* 2/2014, S. 159 ff.

sammlung hergenommen worden. (...) Ich hätte die Leute niemals beruhigt. Ausserdem ist der Öffentlichkeit nicht erzählt worden, was bei dem Treffen wirklich geschehen ist. Der Zivilschutz hatte Eile. Das Treffen dauerte weniger als eine Stunde, und zur anschliessenden Pressekonferenz hat man mich nicht eingeladen.»¹³³ Die wissenschaftlichen Experten sind also der Ansicht, dass der wahre Culprit in dieser Katastrophe die Unfähigkeit der Regierung war, nuancierte wissenschaftliche Informationen an die Bevölkerung zu kommunizieren.

Auch CHRISTINE CHAPPUIS ist der Meinung, dass im Fall von L'Aquila die Verwirrung bezüglich der **Aufgaben der beigezogenen Experten** zu der fehlerhaften Kommunikation an die Bevölkerung führte¹³⁴. Die Experten sollten Fragen, die an sie herangetragen wurden, zunächst in Bezug auf die Unsicherheit der Aussagen erläutern, anschliessend beantworten und sich vergewissern, dass ihre Antworten von den Behörden verstanden würden. Dies erfordere einen Dialog, da die Beteiligten oft nicht nur über einen unterschiedlichen Wissensstand verfügten, sondern auch nicht dieselbe Sprache sprächen. Die Medien trügen dazu bei, dass dies nicht immer einfach sei.

Das L'Aquila-Urteil zeigt auf, wie wichtig die Untersuchung der Probleme und Möglichkeiten der zukünftigen **Interaktion zwischen wissenschaftlichen Experten, den Behörden und der Bevölkerung** im Allgemeinen ist. Die schnelle Intensivierung dieser Interaktionen in modernen Gesellschaften verlangt nach einem Rahmen, in dem die Rollen und Verantwortlichkeiten der verschiedenen Akteure klar definiert und strukturiert werden¹³⁵. Sie verlangt auch eine systematischere Nutzung von sozialwissenschaftlichen Erkenntnissen betreffend Risikokommunikation. Ein Vorschlag ist z.B., dass die Bevölkerung in erdbebengefährdeten Regionen regelmässig aktualisierte Meldungen zu den kurzfristigen probabilistischen Voraussagen erhalten würde und lernen würde, diese in den Kontext ihres Soziallebens einzuweben¹³⁶. Kurzfristige Vorhersagen könnten so die langfristigen seismischen Risikoanalysen ergänzen. Entscheidungsfindungen in Situationen eines niedrigen Eintrittsrisikos eines Ereignisses mit einem hohen Schadensrisiko sind schwierig. Niemand hat argumentiert, dass man L'Aquila hätte evakuieren sollen. Aber man könnte Schwellen definieren, an denen spezifische Vorsorgemassnahmen (Evakuierung als drastischste Massnahme) getroffen werden sollten. Die wissenschaftlichen Experten hatten in der Woche nach dem Treffen die Aussagen, welche von Politikern und der Zivilschutzbehörde in ihrem Namen gemacht worden waren, nicht korrigiert. Sie kommunizierten selber nie mit der Bevölkerung. Wissenschaftliche Experten im Zusammenhang mit Naturkatastrophen wurden bis anhin nie in Risikokommunikation und Medien-Management trainiert. Dies wird sich in Zukunft ändern müssen.

Ein ähnlicher Fall in der Schweiz stellt die strafrechtliche Verurteilung des Gemeindepräsidenten und Sicherheitsverantwortlichen von **Evolène** nach dem Lawinenunglück vom Feb-

¹³³ <www.stuttgarter-zeitung.de/inhalt.erdbeben-in-italien-die-schande-von-l-aquila-oder-eine-ehrenrettung.6e17642f-4af7-40c7-b03c-8b59aa3a45fa.html>. Siehe auch den offenen Brief von ENZO BOSCH in *Science*, 27.9.2013, Vol. 341, No. 6153, S. 1451, DOI 10.1126/science.341.6153.1451.

¹³⁴ CHRISTINE CHAPPUIS, zitiert in SNF, *Horizonte*, Juni 2013.

¹³⁵ ANNE VAN AAKEN/ISABELLE WILDHABER, *State Liability and Critical Infrastructures: A Comparative and Functional Analysis*, European Journal of Risk Regulation 2/2015 [im Erscheinen]; MARTA SIMONCINI, *When Science Meets Responsibility, The Major Risks Commission and the L'Aquila Earthquake*, EJRR 2/2014, S. 146 ff.

¹³⁶ MAZOTTI (Fn. 129).

ruar 1999 dar. Auch in diesem Fall hatte eine Fehleinschätzung der Lawinensituation durch den Lawinen-Sicherheitsverantwortlichen und den Gemeindepräsidenten strafrechtliche Konsequenzen.

Der Sicherheitsverantwortliche und der Gemeindepräsident trafen sich am 21. Februar 1999 zu einer Sitzung, um die Lawinen-Lage zu besprechen. Der Sicherheitsverantwortliche hatte bei La Sage auf ca. 1700 Meter Höhe ein Schneeprofil erstellt, aufgrund dessen er die Lawinengefahr am 21. Februars 1999 mit der Stufe 5 («sehr gross») und somit höher als die Lawinenbulletins Nr. 99 und Nr. 100 bewertete. Trotzdem unterblieb eine Evakuierung der roten und teilweise blauen Gefahrenzone. Auch die durch die rote Zone führenden Verkehrswege wurden nicht gesperrt.

Die Lawinenniedergänge von Evolène ereigneten sich am 21. Februar 1999 um etwa 20.30 Uhr. Die Anrissgebiete befanden sich in den allgemein nach Südwesten exponierten Steilhängen unterhalb des Kamms zwischen Sasseneire (3253 m ü.M) und Pointe du Tsaté (3077 m ü.M.). Die drei Lawinenzüge Le Bréquet, Torrent des Maures und Mayens de Cotter brachen vermutlich ungefähr gleichzeitig resp. kurz nacheinander an, was eine Anrissbreite von rund 4 km bedeutet, sofern alle Einzugsgebiete zusammenhängend abgegangen sind.

Es kamen zwölf Menschen in der Region Evolène ums Leben, u.a. 5 in einem Chalet und 4 in Autos. Es entstanden beträchtliche Sachschäden. Acht Wohnhäuser, vier Chalets, fünf Scheunen und mehrere Alphütten wurden vollständig zerstört. Sieben Chalets wurden stark, zwei Wohnhäuser und ein Chalet leicht beschädigt. Verschiedene Telefon- und Stromleitungen wurden weggerissen, mindestens neun Autos wurden zerstört. Es entstanden Waldschäden und die Strassen La Sage–Villa sowie Evolène–Les Haudères wurden an mehreren Stellen teilweise massiv verschüttet¹³⁷.

Das Lawinenereignis von Evolène löste ein **strafrechtliches Verfahren** gegen die Mitarbeiter der verantwortlichen Behörden aus. Dieses Verfahren wurde am 30. August 2006 vom Bundesgericht abschliessend entschieden¹³⁸. Das Bundesgericht kam zum Schluss, dass die Angeklagten eine Garantenstellung hatten. Es musste also geklärt werden, ob die Verantwortlichen ihre Sorgfaltspflicht verletzt hatten, d.h. ob sie pflichtwidrig unvorsichtig gehandelt hatten, indem sie es unterlassen hatten, durch geeignete Massnahmen den Schaden abzuwenden, und ob die Kausalität gegeben war¹³⁹. Dabei kam es zu einer strafrechtlichen Verurteilung des Gemeindepräsidenten von Evolène und des Sicherheitsverantwortlichen wegen mehrfacher fahrlässiger Tötung und Störung des öffentlichen Verkehrs.

Im Urteil gegen den Gemeindepräsidenten entschied das Bundesgericht: «En n'ordonnant pas l'évacuation des habitations en zone bleue, dont celle du chalet de M.C., le recourant a

¹³⁷ JÜRG SCHWEIZER/JULES SEILER, Der Lawinenniedergang in Evolène vom 21. Februar 1999 unter besonderer Berücksichtigung der Auswirkungen des Gerichtsverfahrens auf die Arbeit der Lawinendienste, Davos September 2007, S. 15.

¹³⁸ BGer vom 30.8.2006, 6P.40/2006 und 6S.76/2006 (gegen Gemeindepräsident), 6P.39/2006 und 6S.75/2006 (gegen Sicherheitsverantwortlichen).

¹³⁹ SCHWEIZER/SEILER (Fn. 137), S. 20; HEINZ WALTER MATHYS, Lawinenunfall – Die Rechtslage in der Schweiz, in: Jürg Schweizer (Hrsg.), Lawinen und Recht, Eidg. Institut für Schnee- und Lawinenforschung, Davos 2006, S. 139 ff., S. 145 ff.

violé son devoir de diligence, ses capacités personnelles lui ayant permis d'apprécier la situation de danger et lui permettant d'envisager les risques pour les zones officiellement définies comme dangereuses. C'est en vain que le recourant soutient que les avalanches constituaient un événement tout à fait exceptionnel, extraordinaire et imprévisible, dans la mesure où il s'était rendu compte de la situation exceptionnelle et qu'il devait dans ces conditions s'attendre qu'une avalanche atteigne les zones bleues. C'est donc à juste titre que la cour cantonale a condamné le recourant pour homicide par négligence.»¹⁴⁰

Im **Urteil gegen den Sicherheitsverantwortlichen** entschied das Bundesgericht¹⁴¹: «Un comportement viole le devoir de prudence lorsque l'auteur, au moment des faits, aurait pu, compte tenu de ses connaissances et de ses capacités, se rendre compte de la mise en danger d'autrui. Il faut donc se demander si l'auteur pouvait prévoir, dans les grandes lignes, le déroulement concret des événements. (E. 9.3.1.) Il lui [à l'expert] appartenait, non pas de se fier à son expérience personnelle, mais d'examiner la carte des dangers d'avalanches de la commune, qui lui aurait révélé que le chalet de M.C. et la route cantonale Evolène-Les Haudères se situaient dans des zones exposées aux avalanches. (9.3.2., Absatz 1) Au vu de ces éléments, le recourant ne pouvait pas exclure qu'une avalanche atteigne le chalet de M.C. et la route cantonale. [...] Compte tenu du risque d'avalanche, le recourant devait évacuer le chalet de M.C., situé en zone bleue, et fermer la route cantonale Evolène – Les Haudères, qui était traversée à plusieurs reprises par la zone rouge et qui comportait d'importants tronçons en zone bleue. En ne prenant pas ces mesures de précautions, le recourant a violé son devoir de diligence. Cette violation doit être qualifiée de fautive, car l'expérience de la montagne du recourant ainsi que sa connaissance des avalanches et du territoire de la commune d'Evolène lui permettaient de se rendre compte de ce risque. (9.3.2., Absatz 2)»

Die Verurteilung des Sicherheitsverantwortlichen war v.a. darin begründet, dass er zwar die Gefahr (Gefahrenstufe 5, «sehr gross») erkannte und gewisse Massnahmen anordnete, dass er aber nicht umfassende Sicherheitsmassnahmen anordnete (weil er das mögliche Lawinenausmass unterschätzte). Diese Fehleinschätzung wurde ihm als **Sorgfaltspflichtverletzung** angerechnet¹⁴².

Das Urteil löste Verunsicherung in den Lawinenwarndiensten aus, stellte sich nach diesem Urteil doch die Frage, wer sich denn der Verantwortung für die Lawinenwarnung überhaupt noch stellen solle¹⁴³. Es machte klar, dass Lawinendienste professionell organisiert sein müssen und die Entscheide während kritischen Situationen lückenlos zu dokumentieren sind¹⁴⁴. Bezüglich der **professionellen Organisation** ist u.a. die Struktur, die Information und das Durchführen von Massnahmen zu regeln. Organigramme, Gesetze/Verordnungen zum Lawinendienst und Pflichtenhefte stellen wichtige Grundlagen dar. Die Arbeit im Lawinendienst sollte in einer Betriebshaftpflichtversicherung abgedeckt sein. Diese Regeln kön-

¹⁴⁰ BGer vom 30.8.2006, 6P.39/2006 und 6S.75/2006, E. 8.

¹⁴¹ BGer vom 30.8.2006, 6P.39/2006 und 6S.75/2006.

¹⁴² SCHWEIZER/SEILER (Fn. 137), S. 22.

¹⁴³ SCHWEIZER/SEILER (Fn. 137), S. 5.

¹⁴⁴ SCHWEIZER/SEILER (Fn. 137), S. 23 ff.

nen und sollten auch als Standard für andere Naturkatastrophen – wie z.B. Erdbeben – betrachtet werden.

Der Bundesgerichtsentscheid sollte aber *nicht* als Präjudiz für die bei einer bestimmten Gefahrenstufe notwendigen Evakuationsmassnahmen interpretiert werden, d.h. es ist verfehlt, aus dem Bundesgerichtsentscheid ableiten zu wollen, dass eine direkte Verknüpfung zwischen Gefahrenstufe und in einer bestimmten Gefahrenzone zu treffenden Evakuationsmassnahmen existiert¹⁴⁵. Diese Betrachtungsweise ist zu wenig differenziert und der Realität zu wenig angepasst.

Bei Kenntnis des Gefahrenpotentials (z.B. basierend auf einem Sicherheitskonzept) und mit einer guten Organisation, einer seriösen Protokollierung der Abläufe und dem Ergreifen adäquater Massnahmen während kritischer Situationen werden Sicherheitsdienste – und ihnen vorgesetzte Behördenvertreter – die grosse Verantwortung auch weiterhin tragen können, ohne sich vor den strafrechtlichen Folgen fürchten zu müssen¹⁴⁶.

3. Fehlbeurteilung durch Gebäudebeurteiler

Die strafrechtliche Verurteilung von Gebäudebeurteilern aufgrund einer Fehlbeurteilung ist leider durchaus möglich. Sie ist aber aus folgenden Gründen nicht sinnvoll.

Der Einsatz von Gebäudebeurteilern hat zum Ziel, nach einem Erdbeben die Sicherheit zu erhöhen. Wenn nun aber die eingesetzten Gebäudebeurteiler strafrechtlich belangt werden, weil in einem nach dem Ampelsystem als grün beurteilten Gebäude jemand zu Tode gekommen ist, dann hat das nicht zur Folge, dass die Sicherheit nach Erdbeben verbessert wird, sondern eher, dass sämtliche Gebäude nach einem Erdbeben gesperrt werden, weil niemand das Risiko eingehen will, für den geleisteten Einsatz noch bestraft zu werden¹⁴⁷. Dies kann nicht im Interesse der Bevölkerung sein, ist es doch anerkanntermassen in der Situation der Katastrophenbewältigung nach einem Erdbeben von Vorteil, wenn nicht alle Betroffenen Notunterkünfte benötigen.

Der **risikobasierte Ansatz**, erforscht in einem Nationalfonds-Projekt von HANSJÖRG SEILER, sollte auch in der Rechtsprechung zum Straf- und Haftpflichtrecht Einzug halten. Allein aus der Tatsache, dass ein Risiko hätte vermieden werden können, zu folgern, dass es auch hätte vermieden werden müssen, ist nicht immer richtig. Eine solche Tendenz ist kontraproduktiv: Unternehmen können darauf verzichten, eine fundierte Risikoanalyse vorzunehmen aus Furcht, sich verantwortlich zu machen, wenn sie Risiken zwar erkennen, aber – aus Kostengründen – nicht reduzieren¹⁴⁸. In Wirklichkeit wird ein Risiko oft erkannt, aber seine Vermeidung wäre unverhältnismässig aufwändig. Massgebend muss immer sein, ob die technisch

¹⁴⁵ SCHWEIZER/SEILER (Fn. 137), S. 22 f.

¹⁴⁶ SCHWEIZER/SEILER (Fn. 137), S. 26. Kritisch zu dem Urteil auch CHRISTINE CHAPPUIS in einem Vortrag vom Mai 2013: «Je m'interroge sur le caractère justifié de cette condamnation. Le jugement suit l'avis d'un autre expert des avalanches. Mais lui a-t-on seulement posé les bonnes questions? Il existe chez certains juges une tendance à se référer de manière aveugle aux experts».

¹⁴⁷ HANSJÖRG SEILER, Wie viel Sicherheit wollen wird? – Sicherheitsmassnahmen zwischen Kostenwirksamkeit und Recht, ZBJV 2007, S. 140 ff., S. 141.

¹⁴⁸ HANSJÖRG SEILER, Risikobasiertes Recht – Wieviel Sicherheit wollen wir?, Bern 2000, S. 206 ff., S. 230 ff.

mögliche Sicherheitsmassnahme auch **zumutbar** gewesen wäre¹⁴⁹. Der risikobasierte Ansatz kann hier Rechtssicherheit schaffen: Risiken, welche diese Kriterien einhalten, sind zulässig und begründen keine strafrechtliche Verantwortlichkeit. Umgekehrt darf die Rechtsprechung auch nicht leichthin die Unzumutbarkeit einer Risikoreduktion annehmen, wenn die Risiken mit verhältnismässigen Mitteln hätten reduziert werden können. Daraus lässt sich eine Pflicht zur Risikobeurteilung ableiten¹⁵⁰.

Auch in **Frankreich** gab es schon Evolène-ähnliche Urteile im Zusammenhang mit strafrechtlichen Konsequenzen für Sicherheitsexperten nach Eintritt eines Lawinenunfalls¹⁵¹. Dies hat zu einer interessanten und für die hier vorliegende Fragestellung interessierenden Entwicklung geführt. Anhand der französischen Urteile wurde klar, dass die Entscheidungsträger, die sehr weit von der unmittelbaren Ursache des Schadens entfernt sein können, die Drohung einer Anklageerhebung gegen sie und noch mehr ihre Verurteilung verständlicherweise als unerträglich empfinden. Um dieser vermeintlichen Fehlentwicklung Einhalt zu gebieten, wurden die französischen Grundsätze der strafrechtlichen Haftung in Fällen von fahrlässiger Körperverletzung und fahrlässiger Tötung im Code Pénal durch ein Gesetz vom 10. Juli 2000 grundlegend verändert¹⁵². Dieses Gesetz **unterscheidet** nunmehr **zwischen direkter und indirekter Haftung** und erschwert das Anführen letzterer¹⁵³. Es definiert in Art. 121-3 die unfreiwillige und indirekte strafrechtliche Verantwortlichkeit: «les personnes physiques qui n'ont pas causé directement le dommage, mais qui ont créé ou contribué à créer la situation qui a permis la réalisation du dommage ou qui n'ont pas pris les mesures permettant de l'éviter, sont responsables pénalement s'il est établi qu'elles ont, soit violé de façon manifestement délibérée une obligation particulière de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement, soit commis une faute caractérisée et qui exposait autrui à un risque d'une particulière gravité qu'elles ne pouvaient ignorer».

Das Ziel dieses Gesetzes ist es, der Ermessensfreiheit des Richters objektive Begrenzungskriterien zur Verfügung zu stellen und den Nachweis der Fahrlässigkeit eines Menschen, welcher zwar ein Teil der Kausalkette ist, die zum Unfall geführt hat, aber nicht direkter Verursacher davon ist, zu erschweren¹⁵⁴. Die **indirekte Fahrlässigkeit** kann definiert werden als «ayant créé la situation à l'origine du dommage sans que l'auteur ait lui-même porté physiquement atteinte à la victime»¹⁵⁵.

Generell kann man sich merken, dass die direkte Ursache des Schadens das Ereignis ist, welches an seinem Ursprung ist, z.B. das Erdbeben. Oft ist das ursprüngliche Ereignis ein natürliches Phänomen; hingegen wird die Verantwortung in einer menschlichen Intervention

¹⁴⁹ A.a.O.

¹⁵⁰ A.a.O.

¹⁵¹ Vgl. ANNE MANOHA, Le régime français de la responsabilité pénale appliqué aux accidents de montagne et d'avalanche, in: Jürg Schweizer (Hrsg.), Lawinen und Recht, Eidg. Institut für Schnee- und Lawinenforschung, Davos 2006, S. 115 ff.

¹⁵² Loi no. 2000-647 du 10.7.2000 tendant à préciser la définition des délits non intentionnels – art. 1 JORF, abrufbar unter <www.legifrance.gouv.fr>.

¹⁵³ MANOHA (Fn. 151), S. 115 ff.

¹⁵⁴ MANOHA (Fn. 151), S. 116.

¹⁵⁵ MANOHA (Fn. 151), S. 116, mit Verweis auf Cour d'appel de Paris, arrêt du 4.12.2000.

gesucht, wie dem Umgang der Sicherheitsverantwortlichen oder des Gemeindepräsidenten während der Katastrophenbewältigung¹⁵⁶.

Die neue Regelung im französischen Strafgesetzbuch ist deshalb im Hinblick auf die hier in Frage stehende Konstellation sehr bemerkenswert. Im Bereich der Gebäudebeurteilung nach Erdbeben und Erdbebenschäden, die selbstverständlich eine natürliche Ursache haben und zumeist völlig ohne menschliche Einwirkung erfolgen, wäre die französische Gesetzgebungsänderung durchaus relevant. Die strafrechtliche Haftung eines Gebäudebeurteilers wäre gegenüber den direkten Gründen des Erdbebens nur erschwert geltend zu machen. Das ist im Resultat vernünftig.

In **Österreich** findet sich ebenfalls eine Tendenz in der Rechtsprechung, mit den Sicherheitsexperten im Zusammenhang mit Lawinenunfällen Milde walten zu lassen¹⁵⁷. Das Oberlandesgericht Innsbruck stellte zum Lawinenunfall vom 23. Februar 2001 in Obergurgl in Österreich¹⁵⁸ fest: «auch die differenzierte Massfigur, die als Personifizierung der Rechtsordnung in der konkreten Situation fungiert, konnte am Morgen des Unfalltages durchaus nachvollziehbar zum ex ante Urteil gelangen, dass im Unfallgebiet mit teilweiser Verschüttung der Gurgler Landesstrasse noch nicht jenes Ausmass erreicht hat, das die Sperre der Strasse erfordert.» Die Kommissionsmitglieder wurden daher rechtskräftig freigesprochen. Der Fall Obergurgl zeigte, dass sich die ehrenamtlichen Lawinenkommissionsmitglieder auf einem schmalen Grat bewegen. Trotz bester Auswahl, Ausbildung, Schulung sowie gewissenhafter Sammlung und Auswertung der Kenndaten können Unfälle mit Personenschäden nicht ausgeschlossen werden. Dieses Risiko wird immer dort bestehen bleiben, wo Menschen entscheiden müssen. Aufgabe der Justiz ist es sodann, diese Entscheidungen in rechtlicher Hinsicht zu überprüfen. Dass diese Aufgabe nicht leicht ist, versteht sich aufgrund der komplexen Materie «Lawinenkunde» von selbst.

B. Zivilrechtliche Erdbebenhaftung im Allgemeinen

1. Erdbebenvorbeugung durch Baurecht

Die schädigenden Auswirkungen von Erdbeben können durch erdbebensicheres Bauen reduziert werden. Primäres Erdbeben-Vorsbeugungsrecht ist somit das Baurecht¹⁵⁹. Grundsätzlich **unterliegt die Baugesetzgebung den Kantonen**, während die Baubewilligungen Sache der Gemeinden sind. Der Bund ist zum Erlass von Bauvorschriften nur in den Bereichen zuständig, die die Bundesverfassung ihm als Bundesobliegenheiten zuweist. Über seine Spezialkompetenzen hinaus ist er zum Erlass von Baurecht nur, aber immerhin zustän-

¹⁵⁶ MANOA (Fn. 151), S. 117. Ähnlich der Gedankenansatz von BERNHARD RÜTSCH, Staatshaftung für bewilligte Sicherheitsrisiken – warum die objektive Widerrechtlichkeitstheorie nicht funktioniert, Jusletter vom 4.4.2011, N 33.

¹⁵⁷ ANDREAS ERMACORA, Rechtspraxis bei Lawinenunfällen in Österreich, in: Jürg Schweizer (Hrsg.), Lawinen und Recht, Eidg. Institut für Schnee- und Lawinenforschung, Davos 2006, S. 136 ff.

¹⁵⁸ 28 HV 67/02 z LG Innsbruck, 6 Bs 353/03 OLG Innsbruck.

¹⁵⁹ RUCH (Fn. 70), S. 666.

dig, wenn die Anwendung einheitlicher Vorschriften in der ganzen Schweiz von grundsätzlicher Bedeutung ist¹⁶⁰. Regelungen zur Erdbebenvorbeugung fehlen im staatlichen Recht weitgehend.

Hingegen stellt das **Normenwerk des Schweizerischen Ingenieur- und Architektenvereins (SIA)** Grundsätze für erdbebensicheres Bauen auf. Demnach sind alle Baubeteiligten, auch die Hauseigentümer, für erdbebensicheres Bauen verantwortlich. Für Neubauten definieren die per 1. Juli 2004 in Kraft getretenen Tragwerksnormen (**SIA-Normen 260-267**) die aktuellen Anforderungen an die Tragsicherheit¹⁶¹. Bezüglich bestehender Bauten dient das moderne und fortschrittliche¹⁶² **SIA-Merkblatt 2018** als Wegweiser für Ertüchtigungsmassnahmen¹⁶³.

Die **Kosten** einer solchen Ertüchtigung betragen zwischen 0,5 und 30% des Gebäudewerts. Trotz dieser Kosten empfiehlt sich eine regelmässige Überprüfung und Ertüchtigung bestehender Gebäude, um eine allfällige Haftung zu vermeiden. Die in SIA 2018 gegebenen Kriterien der Verhältnismässigkeit und der Zumutbarkeit bilden eine klare, kostenorientierte Entscheidungsgrundlage für Hauseigentümer. Die Kosten von Erdbebensicherheitsmassnahmen bei Neubauten sind hingegen vergleichsweise vernachlässigbar, denn sie betragen unter Verwendung moderner Verfahren lediglich zwischen 0% und 1% der Baukosten.

«**Erdbebensicher**» bedeutet in der Terminologie der SIA-Normen im Wesentlichen, dass ein Gebäude bei einem sog. Bemessungsbeben¹⁶⁴ nicht einstürzen soll und noch evakuierbar ist¹⁶⁵. Das Tragwerk kann dabei indessen so stark beschädigt sein, dass das Gebäude unter Umständen gar nicht mehr gebrauchstauglich ist. Nur bei Gebäuden der Bauwerksklasse III (sog. «Lifeline-Bauten») geht es darum, dass sie nach einem Bemessungsbeben noch funktionstüchtig sind. Noch höher sind die Anforderungen bei Spezialbauwerken mit besonders hohem Risikopotenzial (wie z. B. Kernkraftwerke und Talsperren)¹⁶⁶.

Das Problem mit den SIA-Bestimmungen zur Erdbebensicherheit ist, dass diese in der Praxis insbesondere **bei privaten Bauten nicht genügend eingehalten** werden. Dies ist auf eine fehlende Wahrnehmung des Erdbebenrisikos, auf fehlende Aus- respektive Weiterbildung der involvierten Personen sowie mangelnde öffentlich-rechtliche Vorschriften zurückzuführen.

¹⁶⁰ RUCH (Fn. 70), S. 670; ALEXANDER RUCH, St. Galler Kommentar zur BV, Zürich/St. Gallen/Basel/Genf 2014, Art. 75 BV N 25.

¹⁶¹ «Tragwerksnormen» SIA 260 bis 267, Schweizerischer Ingenieur- und Architektenverein, Zürich 2003.

¹⁶² HUGO BACHMANN, Haftungsfolgen ungenügender Erdbebensicherheit, BR/DC 2007, S. 185 ff.

¹⁶³ «Überprüfung bestehender Gebäude bezüglich Erdbeben» SIA 2018, Schweizerischer Ingenieur- und Architektenverein, Zürich 2004. Siehe dazu SIA-Dokumentation D 0211, Überprüfung bestehender Gebäude bezüglich Erdbeben, Einführung in das Merkblatt SIA 2018, Zürich 2005.

¹⁶⁴ Das «Bemessungsbeben» ist nicht das stärkste Beben, welches theoretisch auftreten könnte (kein sog. «Katastrophenbeben»), sondern in der Bauwerksklasse I das stärkste Beben, welches in einem bestimmten Gebiet statistisch gesehen einmal in 475 Jahren erreicht oder überschritten wird (vgl. die Referenz-Wiederkehrperiode von 475 Jahren gem. Art. 16.2.1.3 der SIA-Norm 261).

¹⁶⁵ Art. 16.1.2 SIA Norm 261: «Das mit der erdbebengerechten Projektierung angestrebte Schutzziel besteht im Personenschutz, der Schadenbegrenzung und der Gewährleistung der Funktionstüchtigkeit wichtiger Bauwerke unter der Einwirkung des Bemessungsbebens.»

¹⁶⁶ THOMAS SIEGENTHALER/STEFAN SCHERLER, Erdbebensicherheit von Bauten: Fragen und Antworten zur privatrechtlichen Haftung, BR/DC 2009, S. 4 ff., S. 4.

So macht zurzeit lediglich eine Minderheit der Kantone bei privaten Bauvorhaben erdbeben-spezifische Auflagen. Positiv hervorzuheben ist die Situation im **Kanton Basel-Stadt**¹⁶⁷: Das Bauinspektorat veröffentlicht eine Liste von Publikationen, die als anerkannte Regeln der Baukunde eingestuft werden. Interessanterweise sind in dieser Liste nicht nur technische Normen aufgeführt, sondern auch Merkblätter und Empfehlungen. Neben dem Kanton Basel-Stadt schreiben auch die Kantone Wallis, Aargau, Fribourg, Jura und Nidwalden erdbeben-spezifische Auflagen innerhalb des Baubewilligungsverfahrens für private Neubauten vor¹⁶⁸. Grundsätzlich kann festgestellt werden, dass eine wachsende Anzahl von Körperschaften der öffentlichen Hände bei ihren eigenen, also den öffentlichen Bauten, verstärkte Anstrengungen unternimmt, um neue Bauten erdbebensicher zu gestalten und bestehende Bauten zu überprüfen und wenn nötig zu ertüchtigen¹⁶⁹. So schreibt der Bund seit dem 1. Januar 2001 die Befolgung der erdbebenrelevanten SIA-Normen in Bezug auf bundeseigene Bauten und Anlagen vor¹⁷⁰. Die Schweizerische Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz empfiehlt ausserdem, bei der Errichtung von öffentlichen Bauwerken die SIA-Normen zur Erdbeben-prävention einzuhalten¹⁷¹.

Architekten, Ingenieure, Unternehmer und Immobilieneigentümer sind aufgrund der erdbebenrelevanten SIA-Normen gehalten, präventive bauliche Massnahmen zum Schutz vor Schäden durch Erdbeben zu ergreifen. Tun sie dies nicht und sind zusätzlich gewisse Tatbestandsvoraussetzungen erfüllt, so können sowohl Architekten, Ingenieure und Unternehmer (nachfolgend 2.) als auch Immobilieneigentümer (nachfolgend 3.) für allfällige Schäden haftbar gemacht werden.

2. Haftung des Architekten, Bauingenieurs und Unternehmers

Grundsätzlich sind Schäden durch Naturkatastrophen wie Erdbeben meistens nicht auf einen Schädiger «abwälzbar», weil niemand für Mutter Natur verantwortlich gemacht werden kann. Alles in allem trägt der Eigentümer Schäden infolge von Naturkatastrophen in der Regel

¹⁶⁷ Ausführungsbestimmungen zur Bau- und Planungsverordnung vom 1.7.2009, RS-BS 730.115. Siehe dazu PETER J. BLUMER, Die baugesetzlichen Regelungen im Kanton Basel-Stadt im Zusammenhang mit der Umsetzung der SIA-Tragwerksnormen, in: SIA-Dokumentation D 0227, Erdbebensicherheit von Gebäuden: Rechts- und Haftungsfragen, Zürich 2008, S. 81 ff.

¹⁶⁸ Art. 27^{bis} Loi sur les constructions du 8.2.1996, RS-VS 705.1; <www.bafu.admin.ch/erdbeben/07641/11104/index.html?lang=de>. Siehe dazu ISABELLE ROMY, Construction et développement durable, Journées du droit de la construction 2011, Fribourg 2011, S. 155 ff., S. 169.

¹⁶⁹ HUGO BACHMANN, Erdbebensicherheit von Gebäuden: Fragen der Planer, Unternehmer und Hauseigentümer an die Juristen und die Politiker, in: SIA-Dokumentation D 0227, Erdbebensicherheit von Gebäuden: Rechts- und Haftungsfragen, Zürich 2008, S. 21 ff., 23.

¹⁷⁰ HEPERLE (Fn. 71), S. 158. Weisungen des Eidgenössischen Finanzdepartementes vom 18.1.2008, die die Einhaltung der Erdbebenbestimmungen der SIA-Normen und -Merkblätter für die Gebäude des Bundes vorschreiben. Siehe dazu ROMY (Fn. 168), S. 167 f.

¹⁷¹ BPUK (Schweizerische Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz), Erdbebenprävention der Kantone, Empfehlungen der BPUK an die Kantone, Beschluss der Hauptversammlung vom 18.10.2007, <www.bpuuk.ch/index/extern/index_dt.htm>; Siehe dazu GEORGE GANZ, Erdbebensicherheit von privaten Gebäuden: Massnahmen der Kantone, in: SIA-Dokumentation D 0227, Erdbebensicherheit von Gebäuden: Rechts- und Haftungsfragen, Zürich 2008, S. 71 ff.

selbst. Wenn also die erwähnten SIA-Erdbeben-Normen eingehalten worden sind, so trägt der Eigentümer Schäden infolge von Erdbeben grundsätzlich selbst¹⁷².

Sind aber die SIA-Erdbeben-Normen *nicht* eingehalten worden, so kann dies der Grund für eine vertragliche oder ausservertragliche Haftung des Architekten, Bauingenieurs oder Unternehmers sein. Aufgrund ihrer Sorgfaltspflichten sind Architekt, Bauingenieur und Unternehmer als Ersteller eines Werkes verpflichtet, die **anerkannten Regeln der Baukunde** einzuhalten; gemäss den einschlägigen SIA-Normen muss insbesondere anlässlich des Umbaus eines bestehenden Gebäudes oder einer Nutzungsänderung die Erdbebensicherheit überprüft und wenn nötig verbessert werden. Architekten, Ingenieure und Unternehmer können daher haftbar werden, wenn sie bei der Planung und der Ausführung die einschlägigen SIA-Normen nicht vollumfänglich einhalten. Denn es ist damit zu rechnen, dass ein Gericht im Streitfall die Bestimmungen der SIA-Normen zur Erdbebensicherheit als anerkannte Regeln der Baukunde einstufen würde¹⁷³. Soweit die Einhaltung der einschlägigen SIA-Normen vertraglich ausdrücklich vereinbart oder Teil der «anerkannten Regeln des Fachgebietes» ist, stellt deren Missachtung durch den Architekten oder Ingenieur eine **Vertragsverletzung** dar. Sofern die Vertragsverletzung schuldhafte, d. h. vorsätzlich oder fahrlässig, erfolgt, macht sich der betreffende Planer schadenersatzpflichtig. Die SIA-Normen zur Erdbebensicherheit würden aber auch dann als anerkannte Regeln der Baukunde eingestuft, wenn die Normen nicht ausdrücklich zum Vertragsbestandteil erhoben oder gar ausdrücklich wegbedungen würden¹⁷⁴.

Weigert sich der Gebäudeeigentümer, eine an sich erforderliche Erdbebenertüchtigung durchzuführen, sollte er mindestens dazu gebracht werden, schriftlich zu bestätigen, dass er vom Planer ausreichend informiert worden ist und die Tragweite seines Entschlusses (darunter die möglichen privat- und strafrechtlichen Folgen) erkannt hat. Verweigert der Gebäudeeigentümer selbst eine entsprechende schriftliche Bestätigung, sollten sich Architekt, Bauingenieur und Unternehmer nach Möglichkeit von ihrem Vertrag lösen, zumindest aber schriftlich abmahnhen. Eine **Abmahnung** verhindert eine Haftung des Planers gegenüber dem Bauherrn, aber weder eine ausservertragliche Haftung gegenüber Dritten (z.B. Mieter oder spätere Eigentümer) noch eine strafrechtliche Sanktion¹⁷⁵.

¹⁷² WILDHABER (Fn. 59), S. 387. Es bleibt natürlich die Möglichkeit der Schadensbewältigung durch Versicherungen, siehe WILDHABER (Fn. 59), S. 393 ff.

¹⁷³ Siehe dazu überzeugend RAINER SCHUMACHER, Rechtliche Tragweite der SIA-Erdbebennormen, tec21 8/2006, S. 11 ff. (mit Kritik an UVEK/BWG, Erdbebenvorsorge, Massnahmen des Bundes, Detailbericht, Januar 2005); WALTER MAFFIOLETTI, Regeln anerkennen, tec21 5/2007, S. 24 ff.; FABIEN URSCHELER, Erdbebensicherung bestehender Gebäude: Haftung bei Stockwerkeigentum, Gutachten zu Handen von CREALP, Sion April 2007; ROMY (Fn. 168), S. 172 f.; SIEGENTHALER/SCHERLER (Fn. 166), S. 5; PETER MATT/MANFRED A. HIRT, Importance de la réglementation européenne pour les nouvelles normes de structures SIA 260 à SIA 267, in: SIA D 0181, Zürich 2003, S. 91 ff., S. 92; STEFAN SCHERLER, Die Haftung für mangelnde Erdbebensicherheit: Architekten und Ingenieure als Planer, in: SIA-Dokumentation D 0227, Erdbebensicherheit von Gebäuden: Rechts- und Haftungsfragen, Zürich 2008, S. 41 ff., S. 47 f.; BGer 1C.183/2008 vom 23.5.2008, E. 6.1.

¹⁷⁴ BACHMANN (Fn. 162), S. 186; detailliert SCHERLER (Fn. 173), S. 41 ff.

¹⁷⁵ BACHMANN (Fn. 162), S. 186; SIEGENTHALER/SCHERLER (Fn. 166), S. 6; SCHERLER (Fn. 173), S. 49; THOMAS SIEGENTHALER, Die Haftung für mangelnde Erdbebensicherheit: Der Bauunternehmer und der Eigentümer, in: SIA-Dokumentation D 0227, Erdbebensicherheit von Gebäuden – Rechts- und Haftungsfragen, Zürich 2008, S. 55 ff., S. 57.

3. Haftung des Werkeigentümers

Hauseigentümer unterliegen der sog. Werkeigentümerhaftung nach Art. 58 OR und haften Dritten gegenüber für Schäden, die auf Mängel am Gebäude zurückzuführen sind. Um eine Haftung zu vermeiden, muss der Eigentümer das Gebäude regelmässig auf dessen Sicherheit hin überprüfen und die allenfalls erforderlichen Vorkehrungen treffen. Hierbei hat er sich in Bezug auf die Erdbebensicherheit am dafür einschlägigen SIA-Merkblatt 2018 zu orientieren. Gestützt darauf sind unter Umständen Ertüchtigungsmassnahmen zu ergreifen, namentlich wenn diese im konkreten Einzelfall verhältnismässig und zumutbar sind¹⁷⁶. Für den Eigentümer einer Baute oder Anlage besteht daher die **Pflicht zur periodischen Sicherheitsprüfung**.

Ob ein Werk fehlerhaft angelegt oder mangelhaft unterhalten ist, wird unter Berücksichtigung der Zweckbestimmung beantwortet, sowie dessen, was sich nach der **Lebenserfahrung** am fraglichen Ort zutragen kann¹⁷⁷. Die Frage, ob die Erdbebensicherheit eines Gebäudes ausreichend ist, bestimmt sich insbesondere danach, welche Erdbeben sich «nach der Lebenserfahrung am fraglichen Ort zutragen». Sowohl bei der Definition des Werkmangels als auch bei der Frage, ob ein Kausalzusammenhang adäquat ist, stellt das schweizerische Recht auf die Lebenserfahrung ab und gibt damit auch einen zeitlichen Horizont vor: Der Begriff der Lebenserfahrung kann gemäss THOMAS SIEGENTHALER letztlich maximal einen Zeitraum umfassen, welcher der menschlichen Lebensdauer entspricht¹⁷⁸. Das Bemessungsbeben (also das stärkste innert 475 Jahren zu erwartende Beben) ist definitionsgemäss im Rahmen des Erfahrungshorizontes eines menschlichen Lebens nicht zu erwarten. Im Bereich der Werkeigentümerhaftung ist demnach eine **Referenz-Wiederkehrperiode** von etwa einem Menschenleben massgebend (also ca. **75 Jahre**). Wenn also ein Gebäude dem stärksten Erdbeben, welches statistisch alle 75 Jahre auftritt, nicht standhält, liegt ein Werkmangel im Sinne von Art. 58 Abs. 1 OR vor (sofern die anderen Kriterien erfüllt sind)¹⁷⁹. Wenn ein Erdbeben diese Intensität nicht überschreitet, steht ein Personenschaden oder ein Sachschaden nicht nur in einem natürlichen Kausalzusammenhang zum Werkmangel, sondern auch in einem adäquaten Kausalzusammenhang. Geschützt wird dabei aber nur, wer sich in seinem Verhalten auf das höhere Sicherheitsniveau des Werkes verlassen hat¹⁸⁰.

Erdbeben, welche Eigentum schädigen (ab Intensität VII), entsprechen in der Schweiz durchaus der Lebenserfahrung. Als Massstab zur Abgrenzung der Werkeigentümerhaftung

¹⁷⁶ URS HESS-ODONI, Bei Sicherheitsmängeln an Bauten und Anlagen müssen die Eigentümer aktiv werden – Nichtwissen schützt vor Haftung nicht, wohnen 5/2005, S. 53 ff.; EHRFRIED KÖLZ/THOMAS VOGEL, Beurteilung der Erdbebensicherheit bestehender Gebäude – Der risikobasierte Ansatz des Schweizer Merkblatts 2018, Bautechnik 8/2005, S. 544 ff.; DIES., Verhältnismässigkeit und Zumutbarkeit von Erdbebensicherheitsmassnahmen, in: SIA-Dokumentation D 0211, Überprüfung bestehender Gebäude bezüglich Erdbeben – Einführung in das Merkblatt SIA 2018, Zürich 2005, S. 53 ff. Anders SIEGENTHALER (Fn. 175), S. 60, 63.

¹⁷⁷ SIEGENTHALER/SCHERLER (Fn. 166), S. 8.

¹⁷⁸ SIEGENTHALER (Fn. 175), S. 61.

¹⁷⁹ So ausführlich SIEGENTHALER (Fn. 175), S. 61. Vgl. aber PETER GAUCH/RICHARD SINNIGER, Vom Nozon der über die Ufer trat (...) und wie das Bundesgericht die Haftungsfrage entschied, BR/DC 1997, S. 46 f. (Mit Bezug auf Hochwasser lasse sich nicht allgemein sagen, für welche Jährlichkeit ein bestimmtes Gerinne ausgelegt sein müsse. Eine Flussverbauung habe nur einen derart hohen Überschwemmungsschutz zu bieten, als die Kosten der Schutzmassnahmen, verglichen mit dem Schaden, der dadurch verhindert würde, noch zumutbar seien.).

¹⁸⁰ GAUCH/SINNIGER (Fn. 179), S. 45.

von Fällen der **höheren Gewalt** könnte daher (entsprechend dem Kriterium der «Lebenserfahrung») die statistische Dauer eines Menschenlebens (ca. 75 Jahre) dienen: Wenn ein Gebäude dem Erdbeben mit einer Wiederkehrperiode von 75 Jahren nicht standhält, liegt ein Werkmangel gemäss Art. 58 OR vor; dies entspricht auch etwa dem «minimal erforderlichen» Erfüllungsfaktor 0.25 für BWK I gemäss SIA 2018, wonach ein bestehendes Gebäude mindestens 25% derjenigen Erdbebensicherheit aufweisen muss, die bei einem Neubau erforderlich ist. Für Bauten mit «höherer Zweckbestimmung» (z.B. Lifeline-Bauten wie Spitäler oder Brücken, BWK III) sind ein höheres minimales Sicherheitsniveau bzw. grössere entsprechende Wiederkehrperioden massgebend¹⁸¹.

Alles in allem kann gesagt werden, dass aufgrund der Werkeigentümerhaftung eine fehlende Erdbebensicherheit eines Gebäudes im Falle eines Neubaus als fehlerhafte Anlage, bei einem Altbau als mangelhafter Unterhalt erachtet wird, weshalb der Hauseigentümer belangt werden kann.

4. Haftung für induzierte Seismizität

Im vorliegenden Gutachten wird ausschliesslich von **Fallkonstellationen der natürlichen Seismizität** ausgegangen. Diese ist abzugrenzen von der induzierten Seismizität. Unter induzierter Seismizität versteht man diejenige Erdbebenaktivität, die durch menschliche Eingriffe in den Untergrund verursacht wird¹⁸². In der Schweiz haben die durch die Geothermie-Bohrungen in St. Gallen 2013 ausgelösten Erdbeben mit einer Stärke von 3.5 Mw sowie die schweizerischen Pläne, mit der sog. Fracking-Methode Schiefergas zu fördern, dazu geführt, dass die Tiefengeothermie ein aktuell stark diskutiertes Thema ist. Als mögliche Haftungsgrundlagen für Schäden infolge induzierter Seismizität stehen aus privatrechtlicher Perspektive u.a. die in Art. 59a USG vorgesehene Gefährdungshaftung sowie die Grundeigentümerhaftung (Art. 679 ZGB) und die Werkeigentümerhaftung (Art. 58 OR) im Vordergrund¹⁸³. Der Fall der induzierten Seismizität ist eine Spezialkonstellation, welche in diesem Gutachten nicht behandelt wird.

5. Schweizerische Erdbebenversicherung

Die obligatorische Gebäudeversicherung in der Schweiz versichert zwar Feuer und Elementargefahren, Schäden durch Erdbeben sind jedoch weder bei den öffentlich-rechtlichen Monopolver sicherern noch bei den privaten Gebäudeversicherern vom Versicherungsschutz erfasst.

1978 haben sich 18 der 19 kantonalen Gebäudeversicherer zum **Schweizerischen Pool für Erdbebendeckung** zusammengeschlossen¹⁸⁴. Dieser Pool erbringt im Falle eines Erdbebens freiwillige Leistungen, seine Deckung beträgt jedoch (nur) CHF 2 Mia., für ein zweites

¹⁸¹ BGer 4C.45/2005 vom 18.5.2005 E. 2.2. Ähnlich WILDHABER (Fn. 59), S. 413.

¹⁸² HANS RUDOLF TRÜEB/RAMONA Wyss, Haftung für induzierte Seismizität, ZBI 2014, S. 3 ff.

¹⁸³ Ausführlich TRÜEB/Wyss (Fn. 182), S. 8 ff.

¹⁸⁴ <<http://pool.ch/Pool/Home-Pool.aspx>>.

Erdbeben im gleichen Jahr stehen weitere CHF 2 Mia. zur Verfügung. Auch die Gebäudeversicherung des Kantons Zürich verfügt über einen eigenen Fonds für Erdbebenbeschäden, den Erdbebenfonds der Gebäudeversicherung des Kantons Zürich, welcher für die im Kanton Zürich entstehenden Schäden CHF 1 Mia. aufwirft¹⁸⁵. In den Kantonen, in denen private Gebäudeversicherer die Feuer- und Elementarschadendeckung übernehmen, stehen keine Mittel für freiwillige Entschädigungen nach einem Erdbeben bereit. Private Versicherungen bieten freiwillige Erdbebenversicherungslösungen an. Diese Produkte stellen heute die einzige Lösung für eine vertragliche Deckung der Erdbebenbeschäden in der Schweiz dar.

Insgesamt ist die Deckungssituation als ungenügend einzustufen. Aus diesem Grund wurde seit 2005 die **Einführung einer schweizerischen, obligatorischen Erdbebenversicherung** verschiedentlich thematisiert und kontrovers diskutiert. Mit der 2012 überwiesenen Motion von Ständerat Jean-René Fournier «Obligatorische Erdbebenversicherung» (11.3511) wurde der Bundesrat beauftragt, in der gesamten Schweiz eine obligatorische Versicherung von Gebäuden gegen Schäden, die durch Erdbeben verursacht werden, zu veranlassen. Die Elementarschadenversicherung sei in diesem Sinne zu ergänzen und die Prämie solle in der gesamten Schweiz einheitlich sein. Am 18. Juli 2013 hat das Eidgenössische Finanzdepartement Vorschläge für eine Regelung der Erdbebenversicherung publiziert¹⁸⁶.

Am 20. Juni 2014 hat der Bundesrat den Bericht zur Abschreibung der Motion Fournier «Obligatorische Erdbebenversicherung» verabschiedet¹⁸⁷. Er kam darin zum Schluss, dass sich eine gesamtschweizerische obligatorische Erdbebenversicherung zum heutigen Zeitpunkt weder als Konkordat aller Kantone noch im Rahmen einer Bundeskompetenz umsetzen lasse. Der Bundesrat stützte sich dabei auf die Ergebnisse der breit abgestützten Projektarbeiten, bei denen unter Leitung des Eidgenössischen Finanzdepartements (EFD) die Möglichkeiten einer landesweiten obligatorischen Erdbebenversicherung – unter Einbezug möglicher Versicherungslösungen und Formen der effizienten Schadensabwicklung – untersucht wurden. Die Ergebnisse dieser Arbeiten mit den daraus resultierenden unterschiedlichen Vorschlägen für eine Regelung wurden in einer informellen Konsultation bei den Kantonen und den übrigen interessierten Kreisen zur Diskussion gestellt. Die Konsultation hat ergeben, dass nicht alle Kantone eine landesweite Erdbebenversicherung unterstützen und zugleich auch nicht alle Kantone eine **föderale Lösung mittels Konkordat** befürworten. Damit ist die Einführung einer landesweiten Erdbebenversicherung mit einheitlicher Prämie auf föderalem Weg nicht möglich. Für die alternativ mögliche **Bundeslösung**, bei welcher die Erdbebenversicherung auf Bundesebene geregelt und der Vollzug den Kantonen überlassen würde, fehlt gegenwärtig eine entsprechende Kompetenz in der Bundesverfassung. Eine solche müsste erst noch geschaffen werden.

¹⁸⁵ § 21 Abs. 2 des Gesetzes über die Gebäudeversicherung (GebVG) des Kantons Zürich vom 2.3.1975, LS 862.1.

¹⁸⁶ EFD, Erdbebenversicherung – Vorschläge für eine Regelung, Bern 18.7.2013.

¹⁸⁷ <www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/35281.pdf>.

C. Zivilrechtliche Haftung für Fehlbeurteilung durch Gebäudebeurteiler

1. Zivilrechtliche Konsequenzen

Wird ein Gebäudebeurteiler nach einem Erdbeben beigezogen und erweist sich seine Beurteilung im Nachhinein als falsch, so stellt sich die Frage, ob dies zivilrechtliche Konsequenzen haben kann. Dabei muss zwischen zwei Konstellationen differenziert werden. Entweder ist der Gebäudebeurteiler kein Staatsangestellter und wird **als Privater tätig**. Es wäre z.B. denkbar, dass Unternehmen, welche Grossanlagen haben, wie z.B. Chemie- oder Kernanlagen, schon im Vorfeld mit einem Experten einen Vertrag abschliessen, um eine rasche Gebäudebeurteilung im Katastrophenfall sicherzustellen. Es ist auch denkbar, dass Experten nach einem Erdbeben privat von einem Gebäudeeigentümer angefragt werden. Dann kämen die Anspruchsgrundlagen des Obligationenrechts zur Anwendung, insb. das Vertragsrecht, das auservertragliche Haftpflichtrecht (u.a. Art. 41 OR ff.) oder aber auch die Vertrauenshaftung¹⁸⁸. Oder aber der Gebäudebeurteiler wird **im Namen eines Gemeinwesens tätig**, sodass die Grundsätze der Staatshaftung zur Anwendung kommen. Dann haftet der Gebäudebeurteiler als Beauftragter des Gemeinwesens und das eidgenössische Verantwortlichkeitsgesetz oder kantonale Verantwortlichkeitsgesetze (nachfolgend 2.) bzw. die Spezialhaftung für Zivilschützer nach Art. 60 ff. BZG (nachfolgend 3.) kommt zum Tragen¹⁸⁹.

Im Folgenden wird ausschliesslich die zweite Möglichkeit untersucht, nämlich dass Gebäudebeurteiler öffentlich-rechtlich beauftragt sind. Es wird davon ausgegangen, dass die Gebäudebeurteilung nach Erdbeben zwingend sein soll, und dass die Gebäudebeurteiler in ein Katastrophengebiet ausgesandt werden, um dort diese Aufgabe wahrzunehmen, auch wenn diese von einem Gebäudeeigentümer nicht bestellt worden sind.

Grundsätzlich ist die direkte Ursache des Schadens das Ereignis, welches an seinem Ursprung ist, z.B. das Erdbeben. Oft ist das ursprüngliche Ereignis ein natürliches Phänomen; hingegen wird die Verantwortung in einer menschlichen Intervention gesucht¹⁹⁰, wie dem Umgang der Sicherheitsverantwortlichen oder des Gemeindepräsidenten während der Katastrophenbewältigung. Auch hier gilt es aber den risikobasierten Ansatz zu berücksichtigen: Unternehmen können darauf verzichten, eine fundierte Risikoanalyse vorzunehmen aus Furcht, sich verantwortlich zu machen, wenn sie Risiken zwar erkennen, aber – aus Kostengründen – nicht reduzieren¹⁹¹.

¹⁸⁸ SCHUMACHER (Fn. 121), S. 116. Nach den Grundsätzen der Vertrauenshaftung kann ein Gebäudebeurteiler dem Eigentümer eines Grundstückes haften, wenn er in einer Gebäudebeurteilung falsche Angaben über die Sicherheit eines Gebäudes nach einem Erdbeben macht, und wenn der Gebäudebeurteiler damit rechnen muss, dass der Eigentümer die Gebäudebeurteilung verwenden und darauf abstellen wird.

¹⁸⁹ CHRISTINE CHAPPUIS, L'expert, responsable de toutes les catastrophes? Fondements légaux et limites de la responsabilité, 24.5.2013, Conférence: La responsabilité des experts dans la gestion des risques, unpublizierter Vortrag vom Mai 2013.

¹⁹⁰ Siehe allgemein KRISTIAN CEDERVALL LAUTA, New Fault Lines? On Responsibility and Disaster, EJRR 2/2014, S. 137 ff., S. 142 f.; siehe ausserdem Fn. 156.

¹⁹¹ Siehe Fn. 148.

2. Staatshaftung für Fehlbeurteilung durch Gebäudebeurteiler

Es wird hier davon ausgegangen, dass die Gebäudebeurteilung nach Erdbeben im Rahmen einer öffentlich-rechtlichen Aufgabe angeordnet wird. Die Gebäudebeurteiler gehören zu den **Personen, für deren Verhalten das verantwortliche Gemeinwesen haftbar gemacht werden könnte**. Die sog. Staatshaftung wird in den Verantwortlichkeitsgesetzen des Bundes und der meisten Kantone normiert. Das Verantwortlichkeitsgesetz des Bundes ist nicht nur auf eigentliche Staatsangestellte anwendbar, sondern darüber hinaus auf alle Personen, die unmittelbar mit öffentlich-rechtlichen Aufgaben des Bundes betraut sind (Art. 1 Abs. 1 lit. f VG).

Dabei kann es sich auch um privatwirtschaftlich tätige Personen oder private Unternehmen handeln, die nebenbei öffentliche Aufgaben des Bundes erfüllen. Der Anspruch auf Schadenersatz richtet sich direkt gegen den Bund bzw. gegen die Organisation, welcher der Bund öffentliche Aufgaben übertragen hat (ausschliessliche Staatshaftung). Auf kantonaler Ebene existieren vergleichbare Regelungen.

Gebäudebeurteiler, welche nach einem Erdbeben die betroffenen Gebäude untersuchen und beurteilen würden, nehmen nach der hier vorgesehenen Konzeption öffentlich-rechtliche Aufgaben des Bundes oder der Kantone wahr. In einer Situation der Katastrophenbewältigung sollen sie den Schutz der Bewohner sicherstellen und Instandstellungsarbeiten erleichtern.

Der Staat haftet für schädigende Handlungen oder Unterlassungen im Bereich der vom öffentlichen Recht geregelten **amtlichen Tätigkeiten** (vgl. für den Bund Art. 3 VG). Der Staat kann nur haftbar werden, wenn ein funktioneller Zusammenhang zwischen dem schädigenden Verhalten und einer amtlichen Tätigkeit besteht (vgl. für den Bund Art. 3 VG). Als amtliche Tätigkeit kommen Tathandlungen oder Realakte (z.B. Kehrichtabfuhr oder Wasserversorgung), Anordnungen im Einzelfall (Fügungen) oder sogar der Erlass von generell-abstrakten Rechtsnormen (z.B. Verordnungen) in Frage¹⁹². Die Tätigkeit, ein Gebäude nach einem Erdbeben auf seine Sicherheit hin zu überprüfen, ist eine amtliche Tätigkeit. Eine falsche Beurteilung würde demnach definitiv im Rahmen der amtlichen Tätigkeit geschehen.

Für welche Schäden könnten Gebäudebeurteiler verantwortlich gemacht werden¹⁹³? Viele Schäden werden unmittelbar durch das Erdbeben selber verursacht. Für diese **unmittelbar durch das Erdbeben verursachten Schäden** kann der Gebäudebeurteiler bzw. das Gemeinwesen nicht verantwortlich gemacht werden. Diese Schäden sind über die allgemeine Erdbebenhaftung (oben B.) zu lösen. Unmittelbare Gebäudeschäden umfassen z.B. Risse, Verschiebungen usw., welche durch das Erdbeben selber verursacht werden. Auch der Absturz einzelner Gebäudeteile (z.B. Fassadenelemente oder Balkone), oder der ganze oder teilweise Einsturz eines Bauwerkes (z.B. Einsturz eines Segments eines Autobahnviaduktes) wird direkt durch das Erdbeben verursacht. Die Sperrung des Bauwerks aufgrund der Einschätzung des Gebäudebeurteilers hätte diese Schäden nicht vermeiden können.

¹⁹² ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, Zürich 2006, N 2244.

¹⁹³ Vgl. dazu die Aufzählung potentieller Schäden bei SCHUMACHER (Fn. 121), S. 103.

Hingegen können Gebäudebeurteiler u.U. für **Schäden** innerhalb und ausserhalb des Bauwerks verantwortlich gemacht werden, **welche nach der Gebäudebeurteilung durch ein- bzw. abstürzende Teile verursacht werden**. Diese Schäden hätten durch eine Sperrung des Bauwerks aufgrund der Einschätzung des Gebäudebeurteilers eventuell vermieden werden können. Es kann sich bei diesen Schäden um Personenschäden handeln, wenn Menschen getötet oder verletzt werden, indem sie von ein- bzw. abstürzenden Gebäudeteilen erschlagen oder in die Tiefe mitgerissen werden. Es können auch Sachschäden sein, wenn Sachen wie Möbel, Maschinen oder Fahrzeuge durch ab- bzw. einstürzende Gebäudeteile beschädigt oder zerstört werden¹⁹⁴. Betroffen sind aber nur solche Schäden, die zeitlich verzögert nach dem Erdbeben und nach der Einschätzung des Gebäudebeurteilers entstehen. Nur dann hätten diese Schäden durch eine Sperrung verhindert werden können und nur dann kann eine Kausalität zur Fehleinschätzung des Gebäudebeurteilers gegeben sein.

Für das Bestehen eines Schadens bedarf es einer **tatsächlichen Vermögensverminderung**; diese besteht *nicht*, wenn die kantonalen Gebäudeversicherungen die Schäden tragen, wie für die Bauwerke, die darin enthaltenen beweglichen Sachen und die dauerhaft befestigten Aussenwerke. Der Schaden berechnet sich also nur noch im Wert des Bodens und der Aussengestaltung¹⁹⁵.

Für viele Schäden wird aber **keine Kausalität** gegeben sein, weil es sich «nur» um Reflexschäden (d.h. indirekte Schäden) handeln wird. Denn ein Erdbeben ist besonders geeignet, in einer mehr oder weniger langen Kausalkette viele Reflexschäden zu verursachen. Reflexschäden sind häufig, aber nicht immer ein reiner Vermögensschaden. So kann z.B. eine unbeschädigte Fabrik einen Produktionsausfall erleiden, weil die Verkehrswege durch eingestürzte Gebäude verschüttet oder weil die in fremdem Eigentum stehenden Leitungen zur Versorgung einer Fabrik durch eingestürzte Bauwerke funktionsunfähig gemacht worden sind. Reflexschäden sind grundsätzlich *nicht* zu ersetzen¹⁹⁶. Hingegen sind reine Vermögensschäden zu ersetzen, wenn die Widerrechtlichkeit im Sinne eines Handlungsunrechts gegeben ist. Der Beweis des Kausalzusammenhangs scheitert, wenn gegenüber den vom Geschädigten behaupteten Tatsachen andere Umstände als mögliche Ursache überwiegen¹⁹⁷. Im Fall der Haftung von Gebäudebeurteilern wäre immer genau zu untersuchen, ob die Kausalität zwischen der falschen Gebäudebeurteilung und dem Schaden gegeben ist. Folgeschäden könnten durch eine Sperrung des Gebäudes oft vermieden werden. Gewisse Folgeschäden könnten aber auch bei einer Sperrung passieren; dann wäre die Kausalität nicht gegeben (rechtmässiges Alternativverhalten). Grundsätzlich wird ein Haftpflichtanspruch oftmals an der Kausalität scheitern¹⁹⁸.

Eine zentrale Frage bei Ersatzansprüchen gegen den Staat bei Naturkatastrophen ist diejenige der Unterbrechung des Kausalzusammenhangs von Ursache und Schaden im Fall von

¹⁹⁴ SCHUMACHER (Fn. 121), S. 103.

¹⁹⁵ ZUFFEREY (Fn. 63), S. 36.

¹⁹⁶ SCHUMACHER (Fn. 121), S. 115.

¹⁹⁷ SCHERLER (Fn. 173), S. 45.

¹⁹⁸ BLAISE KNAPP, La Responsabilité de l'Etat en cas de catastrophes naturelles, ZSR 1986 I, S. 589 ff., S. 596 ff.; ZUFFEREY (Fn. 206), S. 428.

höherer Gewalt¹⁹⁹. Höhere Gewalt gilt ja als Haftungsausschluss, und ein Gemeinwesen ist allzu gern bereit, sich bei Naturkatastrophen darauf zu berufen. Meistens wird dabei auf die Häufigkeit des Vorfalls pro Jahrhundert abgestellt. Unabhängig davon, welche die Wiederkehrhäufigkeit einer Naturgefahr ist und wie aussergewöhnlich sie ist, kann die höhere Gewalt nicht anerkannt werden, wenn gewisse konkrete Elemente zur Vorsichtigkeit einladen. Im hier zu beurteilenden Fall der Gebäudebeurteilung nach Erdbeben ist das Erdbeben ja schon geschehen. Die Wiederkehrhäufigkeit dieses spezifischen Erdbebens spielt keine Rolle. Die Kausalität der Gebäudebeurteilung kann durch die höhere Gewalt des Erdbebens schon allein vom chronologischen Ablauf her nicht unterbrochen werden.

Ein Haftpflichtrechtsanspruch bei Katastrophenschäden kann auch an der **Widerrechtlichkeit** scheitern. Die schädigende Handlung muss rechtswidrig sein. Grundsätzlich gilt dabei auch im Staatshaftungsrecht die objektive Widerrechtlichkeitstheorie. Die Verletzung von absolut geschützten Rechtsgütern, zu denen Leib, Leben, Freiheit, Persönlichkeit und Eigentum gezählt werden, ist immer widerrechtlich (Erfolgsunrecht)²⁰⁰. Bei einer Beeinträchtigung des Vermögens muss hingegen ein Verstoss gegen ein Gebot oder Verbot der Rechtsordnung vorliegen, welches dem Schutz des verletzten Rechtsgutes dient. In diesem Falle muss also eine spezifisch der geschädigten Person Schutz gewährende Rechtsnorm missachtet worden sein (Handlungsunrecht)²⁰¹. Vorausgesetzt wird hier die Verletzung einer Amtspflicht eines Beamten oder einer Schutzwürdigkeit des Staates und damit ein Handlungsunrecht²⁰². Bei Naturkatastrophen wird dem Staat meistens der Vorwurf gemacht, etwas unterlassen zu haben²⁰³. Unterlassungen sind nur dann rechtswidrig, wenn eine Rechtspflicht zum Handeln bestand, wenn ein Handlungsunrecht vorliegt. Im hier zur Frage stehenden Fall der Gebäudebeurteilung nach Erdbeben liegt aber gerade ein staatliches Handeln und nicht ein Unterlassen vor. Ein Erfolgsunrecht genügt dann für eine Staatshaftung.

Da bei einem Gebäudebeurteilungsfall also ein **aktives staatliches Handeln** vorliegen würde und meistens absolut geschützte Rechtsgüter verletzt würden, d.h. Leib, Leben oder Eigentum, wäre ein Erfolgsunrecht und somit auch die Widerrechtlichkeit gegeben²⁰⁴. Zwar könnte eine Staatshaftung noch an den anderen Haftungsvoraussetzungen der Staatshaftung scheitern, an der Widerrechtlichkeit würde die Haftung aber nicht scheitern.

Allenfalls könnte ein **Rechtfertigungsgrund** vorliegen. Der Rechtfertigungsgrund der rechtmässigen Amtstätigkeit wird aber auf finale Schädigungen begrenzt²⁰⁵. Gerechtfertigt sind nur finale Schädigungen, die durch ein rechtmässiges Amtshandeln beziehungsweise zumindest mit diesem unvermeidlich verbunden sind. Nicht erfasst werden nicht-finale Schädigungen, die als unerwünschte Nebenfolgen rechtmässig ausgeübter Staatsgewalt auftreten. Deshalb wird dieser Rechtfertigungsgrund bei Gebäudebeurteilungen nach Erdbeben i.d.R. wegfallen.

¹⁹⁹ WILDHABER (Fn. 59), S. 413.

²⁰⁰ BGE 123 II 577 E. 4; BGE 132 II 449 E. 3.3; BGE 132 II 305 E. 4.1; BGE 135 V 373 E. 2.4.

²⁰¹ HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN (Fn. 192), N 2248.

²⁰² HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN (Fn. 192), N 2249.

²⁰³ WILDHABER (Fn. 59), 409 ff.

²⁰⁴ BGE 123 II 577 E. 4d m.w.H.

²⁰⁵ BGE 123 II 577 E. 4i.

Es kommt v.a. die **Einwilligung des Geschädigten** in Frage. Handelt es sich beim Geschädigten um den Gebäudeeigentümer, so kann die Haftung u.U. durch eine schriftliche Einwilligung zur Gebäudebeurteilung eingegrenzt werden.

Mit der Einführung einer Gebäudebeurteilung nach Erdbeben wird damit ein **gewisses haftpflichtrechtliches Risiko** eingegangen. Dieses wird aber auch in anderen Bereichen in Kauf genommen, so z.B. bei der Bewilligung einer Kernkraftanlage nach Art. 19 ff. KEG oder der Zulassung von Arzneimitteln durch Swissmedic gemäss Art. 9 ff. HMG. Ausserdem gilt (leider) grundsätzlich: Je mehr sich ein Staat im Rahmen der Vorsorge, Abwehr und Bekämpfung von Katastrophen engagiert und sich selber Handlungspflichten vorgibt, desto eher setzt er sich einem Haftungsrisiko aus²⁰⁶.

BERNHARD RÜTSCHE hat in einem Aufsatz von 2011 sehr klar aufgezeigt, dass die **objektive Widerrechtlichkeitstheorie** bei der Staatshaftung für bewilligte Sicherheitsrisiken **nicht funktioniert**²⁰⁷. Sie führt zum unerwünschten Ergebnis, dass der Staat für Schäden haftet, die aus einer von ihm kontrollierten und bewilligten privaten Tätigkeit (bzw. aus einem bewilligten Produkt) resultieren, und zwar auch dann, wenn ihm bei seiner Kontrolltätigkeit keine Verletzung von Sorgfaltspflichten vorzuwerfen ist; dies kommt einer staatlichen Gefährdungshaftung für bewilligte Sicherheitsrisiken gleich (z.B. bei der Bewilligung von Kernkraftanlagen und der Zulassung von Arzneimitteln)²⁰⁸. So wird die staatliche Kontrolle als solche zu einem haftungsbegründenden Risiko gemacht²⁰⁹. Dabei zielt sie doch eigentlich gerade auf die Vermeidung von unnötigen Risiken. Dies setzt falsche Anreize²¹⁰. Dem eigentlichen Ziel, die Bevölkerung vor Naturkatastrophen zu schützen, wird damit kein Dienst erwiesen.

Diese Bedenken von RÜTSCHE gelten genauso im hier zu beurteilenden Fall der Gebäudebeurteilung. Die Anwendung der objektiven Widerrechtlichkeitstheorie und die Bejahung eines Erfolgsunrechts lassen komplett ausser Acht, dass der Einsatz des Gebäudebeurteilers nach einem Erdbeben in einer ausserordentlichen Situation der Katastrophenbewältigung stattfindet. In ausserordentlichen Lagen herrscht Zeit- und Entscheidungsdruck und rasches Handeln ist erforderlich. Durch die Anwendung der objektiven Widerrechtlichkeitstheorie besteht aber für die Behörden keinerlei Beurteilungs- und Ermessensspielraum in der Katastrophenbewältigung²¹¹. Die Widerrechtlichkeit wird bejaht, auch wenn sich die Einschätzung des Gebäudebeurteilers weder als willkürlich noch als grobfahrlässig erweist²¹². In der logischen Konsequenz würde dies bedeuten, dass man bei der Katastrophenbewältigung keine Form der «Triage» riskieren kann, auch nicht bei verletzten Menschen. Wenn aber Experten wie

²⁰⁶ WILDHABER (Fn. 59), 409; JEAN-BAPTISTE ZUFFEREY, L'Etat et sa responsabilité – Constats et questions, in: CFPG (Hrsg.), Gestione di una Catastrofe e Responsabilità, Lugano 2003, S. 417 ff., S. 441.

²⁰⁷ RÜTSCHE, (Fn. 156), Titel.

²⁰⁸ RÜTSCHE (Fn. 156), N 19-22.

²⁰⁹ RÜTSCHE (Fn. 156), N 22.

²¹⁰ RÜTSCHE (Fn. 156), N 27.

²¹¹ So aber angenommen im Fall der aussergewöhnlichen Hochwassersituation am Thunersee aus dem Jahr 1999 durch das VerwGer BE vom 18.3.2004 (VGE 21 657/VGE 21234), BVR/JAB 1995, S. 3 E. 4.3 («Ermessensspielraum der Vernunft» in ausserordentlichen Lagen); TOBIAS JAAG, Staatshaftung nach dem Entwurf für die Revision und Vereinheitlichung des Haftpflichtrechts, ZSR 2003 I, S. 3 ff., S. 62 f.; vgl. auch ANNE-CHRISTINE FAVRE, Die Haftung des Gemeinwesens am Beispiel des Schutzes vor Naturgefahren, VLP-ASPART, Raum & Umwelt Nr. 6/2007, S. 1 ff., S. 7; BGE 119 I^b 208 E. 5b, 118 I^b 473 E. 7.

²¹² Vgl. dazu auch die Überlegungen in BGE 118 I^b 473 E. 7.

z.B. Gebäudebeurteiler ihren Beurteilungs-Aufgaben sorgfältig und gewissenhaft nachkommen, so sollten sie keine juristischen Verantwortlichkeitsverfahren fürchten müssen²¹³.

Der Widerrechtlichkeitsbegriff des Staatshaftungsrechts sollte aus diesen Gründen **m.E. immer ein Handlungsrecht verlangen** und die Frage der Pflichtverletzung für die Prüfung der Widerrechtlichkeit entscheidend sein²¹⁴. Handlungsrecht bedeutet, dass das schädigende Verhalten gegen ein Gebot oder Verbot der Rechtsordnung verstößt, welches dem Schutz des verletzten Rechtsgutes dient. Die Widerrechtlichkeit in diesem Sinne besteht im Verstoss gegen eine spezifische Rechtspflicht zur Abwendung des drohenden Verletzungserfolges, d.h. im Verstoss gegen eine einschlägige positive (geschriebene oder ungeschriebene) Verhaltensnorm des Privat-, Verwaltungs- oder Strafrechts, die den Geschädigten vor dem Vermögensverlust schützen soll.

Verlangt man in diesem Sinne ein Handlungsrecht (immer und nicht nur in bestimmten Konstellationen wie bei Unterlassungen oder bei reinen Vermögensschäden), so müsste der Staat folglich im Fall der Gebäudebeurteilung nach Erdbeben zur Bejahung der Staatshaftung eine **besondere Handlungsverpflichtung bzw. eine Sorgfaltspflicht verletzt** haben. Im Fall der Gebäudebeurteilung nach Erdbeben wären es die neu einzuführenden Gesetzesbestimmungen zur Gebäudebeurteilung, welche eine spezifische Handlungspflicht begründen würden²¹⁵. Erst daraus könnte dann ein widerrechtliches Verhalten abgeleitet werden. Auch hier wäre aber zu bedenken, dass der Einsatz des Gebäudebeurteilers nach einem Erdbeben in einer ausserordentlichen Situation der Katastrophenbewältigung stattfindet, in der Zeit- und Entscheidungsdruck herrscht und rasches Handeln erforderlich ist. Diese Ansicht schlägt sich aber nicht in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zum Widerrechtlichkeitsbegriff bei der Staatshaftung nieder.

Es ist anzunehmen, dass Gerichte in derartigen Fällen eine Staatshaftung ohne Vorliegen einer Sorgfaltswidrigkeit eher verneinen würden. Da aber bis anhin der objektiven Widerrechtlichkeitstheorie gefolgt wird, müssten die Gerichte ihre Rechtsprechung ändern, indem sie vom objektiven Widerrechtlichkeitsbegriff abkehren oder einen allgemeinen Rechtfertigungsgrund des rechtmässigen Verwaltungshandelns einführen würden. Letzteres würde bedeuten, dass die Rechtfertigung des rechtmässigen Amtshandelns auch nicht-finale Schädigungen, die als unerwünschte Nebenfolgen rechtmässig ausgeübter Staatsgewalt auftreten, umfassen würde. Wäre letzteres der Fall, so würde die Staatshaftung (ebenfalls) aus-

²¹³ So LUKAS DENZLER, Conseiller ne va pas sans risque, in: SNF Horizon No. 97, S. 34 f., auf <www.sncat.ch/downloads/Risiko_Horizons_97_F.pdf>.

²¹⁴ So RÜTSCHE (Fn. 156), N 22, 35 ff. Siehe auch die in BGE 123 II 577 E. 4d/aa zitierte Literatur: THOMAS FLEINER, Grundzüge des allgemeinen und schweizerischen Verwaltungsrechts, 2. Aufl. Zürich 1980, S. 350; ANDRÉ GRISEL, Traité de droit administratif, Vol. II, Neuchâtel 1984, S. 797 f.; DIETER A. GRÜNINGER, Der Begriff der Rechtswidrigkeit im Staatshaftungsrecht, Diss. Basel 1987, S. 35 f., 48 f.; ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER, Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts, 2. Aufl. Zürich 1993, S. 408; OTTO K. KAUFMANN, Die Verantwortlichkeit der Beamten und die Schadenersatzpflicht des Staates in Bund und Kantonen, ZSR 1953, S. 201a-380a, 327a; PETER U. ROSENSTOCK, Die Haftung des Staates als Unternehmer im Bereiche der Hochheitsverwaltung, Diss. Zürich 1965, S. 159; HANS-RUDOLF SCHWARZENBACH, Die Staats- und Beamtenhaftung in der Schweiz, 2. Aufl. Zürich 1985, S. 46 ff.

²¹⁵ ZUFFEREY (Fn. 63), S. 38. In Frage kommen würden evt. auch die traditionellen kantonalrechtlichen Bestimmungen bezüglich der Verpflichtung zur Beibehaltung der Sicherheit der Gebäude, der Verpflichtung des kantonalen Richtplanes zur Kennzeichnung naturgefährdeter Gebiete, der Voraussetzungen für die Baubewilligungen in Gefahrensektoren und der Sonderbewilligungen bei besonderen Gefahren.

nahmslos von einem Handlungsunrecht abhängen und für die Begründung einer Staatshaf-
tung durch reines Erfolgsunrecht bliebe kaum mehr Raum²¹⁶. Der Staat könnte sich stets da-
rauf berufen, dass er rechtmässig, d.h. in Übereinstimmung mit dem Gesetz oder anderen
Rechtsquellen gehandelt hat.

Egal welcher Widerrechtlichkeitstheorie man folgt, die Gebäudebeurteiler selber können bei
Grobfahrlässigkeit in Anspruch genommen werden, sei es durch das Gemeinwesen in ei-
nem Regressprozess, sei es direkt durch den Geschädigten in Fällen, in denen ausnahms-
weise (z.B. nach einem kantonalen Verantwortlichkeitsgesetz) eine primäre Haftung des
Staatsangestellten vorgesehen ist.

Bei Staatsangestellten in der Schweiz wird die Haftpflicht in der Regel durch den Staat ab-
gedeckt. Für Gebäudebeurteiler, die mit ungedeckten Haftpflichtforderungen konfrontiert
werden könnten, ist eine **Versicherung** in Betracht zu ziehen²¹⁷. Werden Gebäudebeurteiler
als Zivilschützer konzipiert, so richtet sich die Versicherung nach dem BZG. Für das Ge-
meinwesen selber ist eine **Betriebshaftpflichtversicherung** für Gebäudebeurteiler in Erwä-
gung zu ziehen.

3. Haftung für Zivilschützer gemäss Art. 60-65 BZG und Art. 40 ZSV

Bund und Kantone haben in Spezialerlassen abweichende Haftungsregelungen getroffen,
die den allgemeinen Vorschriften des Verantwortlichkeitsgesetzes bzw. der kantonalen Haf-
tungsgesetze vorgehen (vgl. für den Bund Art. 3 Abs. 2 VG)²¹⁸. Eine Spezialhaftung ist in
Art. 60 ff. BZG vorgesehen. Gemäss Art. 60 Abs. 1 BZG haften Bund, Kantone und Gemein-
den für alle Schäden, die das Lehrpersonal sowie Schutzdienstpflichtige in Ausbildungs-
diensten oder bei sonstigen Verrichtungen Dritten widerrechtlich zufügen, sofern sie nicht
beweisen, dass der Schaden durch höhere Gewalt oder durch Verschulden des Geschädig-
ten oder Dritter verursacht wurde. Die kausale und ausschliessliche Haftung des Gemeinwe-
sens für Drittschäden, die von Zivilschutzmassnahmen herrühren, bestimmt sich nach Art. 60
Abs. 1 und Abs. 3 BZG. Art. 60 Abs. 6 BZG, der andere Haftpflichtbestimmungen vorbehält,
ändert an dieser Haftungsordnung nichts.

Die Spezialhaftung gilt nur für **«Lehrpersonal sowie Schutzdienstpflichtige»**. Wenn also
die Gebäudebeurteilung nach Erdbeben durch einen Schutzdienstpflichtigen erfolgt bzw. die
Gebäudebeurteiler allgemein als Zivilschützer konzipiert werden, so geht die Haftung nach
BZG der normalen Staatshaftung (oben 2.) vor. Der grosse Unterschied besteht darin, dass
gemäss Art. 60 ZGB i.V.m. Art. 40 ZSV Bund und Kantone je zur Hälfte die Kosten der
Schäden tragen. Ansonsten gelten aber die (oben 2.) gemachten Überlegungen zur Staats-
haftung auch für die Haftung nach BZG. Das Gemeinwesen kann haftbar sein, wenngleich
nur mit allergrösster Zurückhaltung.

²¹⁶ RÜTSCHE (Fn. 156), N 6.

²¹⁷ So CHRISTINE CHAPUIS, zitiert in SNF, Horizonte, Juni 2013.

²¹⁸ HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN (Fn. 192), N 2282.

Das **Abgrenzungskriterium** zwischen der normalen Staatshaftung und der Zivilschützer-Haftung ist somit, ob es sich um eine Zivilschutzaufgabe i.S. von Art. 3 lit. e BZG handelt, die von einem Zivilschutzdienstpflichtigen wahrgenommen wird. Dies ist nicht immer gegeben. Wie schon erwähnt (oben II.B.2.), kann das praktische Bedürfnis bestehen, dass auch andere Personen als Zivilschutzdienstpflichtige für Massnahmen im Rahmen des Zivilschutzes eingesetzt werden. In BGE 129 III 410 wurde die Beklagte, eine im Fluggewerbe tätige Aktiengesellschaft, vom zuständigen Offizier der Territorialbrigade V, angewiesen, am 28. Februar 1999 von 10h00 bis circa 14h30 einen Helikopter zur Erkundung eines Lawinencouloirs bereitzustellen. Ein Angestellter der Beklagten pilotierte den Helikopter. In E. 3.2 ist zu lesen, dass es sich bei der Requisition des Helikopters um eine Massnahme des Zivilschutzes handelte. Der Mitarbeiter der Beklagten, der den Helikopter pilotierte, handelte im Rahmen der angeordneten Zivilschutzmassnahme. Sein Verhalten sei deshalb dem haftenden Gemeinwesen zuzurechnen.

Gemäss Art. 60 Abs. 1 BZG haftet das Gemeinwesen für alle Schäden, welche der *Schutzdienstpflichtige* in seinen Verrichtungen Dritten widerrechtlich zufügen, sofern es nicht bewiesen kann, dass der Schaden durch höhere Gewalt oder durch Verschulden des Geschädigten oder Dritten verursacht wird. Hier stellt sich wieder das schon (oben II.B.2.) gestellte Problem, dass in der Praxis ein Bedürfnis besteht, auch Nicht-Schutzdienstpflichtige im Rahmen vom Zivilschutzmassnahmen einzusetzen. M.E. ist noch nicht per se gesagt, dass es sich um einen Zivilschützer bzw. eben einen Schutzdienstpflichtigen handelt, wenn jemand im Rahmen einer angeordneten Zivilschutzmassnahme handelt. Es wäre deshalb im vorliegenden BGE 129 III 410 interessant gewesen, eine Begründung dafür zu haben, ob der Helikopter-Pilot ein «Zivilschützer im Einsatz» war und warum dieser Fall nicht nach normaler Staatshaftung zu beurteilen wäre. Wer entscheidet ex post, ob jemand, der im Katastrophenfall beigezogen wird, der Feuerwehr, der Polizei oder dem Zivilschutz zugeordnet war?

Aus all diesen Gründen scheint es mir für den Fall der Gebäudebeurteilung nach Erdbeben nicht offensichtlich, dass diese im Schadensfall nach BZG zu beurteilen wäre. Bei der öffentlich-rechtlich angeordneten Gebäudebeurteilung nach Erdbeben handelt es sich um eine Massnahme des Zivilschutzes. Der Zivilschutz bezweckt den Schutz der Bevölkerung vor den Auswirkungen von Katastrophen und trägt zur Bewältigung von Katastrophenereignissen wie Erdbeben bei (Art. 2 Abs. 1 BZG). Ein Gebäudebeurteiler handelt im Rahmen der angeordneten Zivilschutzmassnahme. Da er aber nicht zwingend ein Zivilschutzpflichtiger im Sinne des heutigen BZG, empfiehlt es sich, die **Gebäudebeurteiler im BZG explizit als unter einer Kategorie von Zivilschutzpflichtigen subsumierbar zu konzipieren**.

Die durchführenden Gemeinwesen können auf Zivilschützer Rückgriff nehmen, wenn Schadenersatz geleistet wurde und der Schaden vorsätzlich oder grobfahrlässig verursacht wurde (Art. 61 Abs. 1 BZG). Die innere Rechtfertigung dafür findet sich in der erhöhten Risikosituation des Zivilschützers, die er im Interesse der Dienstleistung in Kauf nimmt, weshalb er für die Folgen der Verwirklichung des erhöhten Risikos nicht unbesehen haften soll²¹⁹. Im Bereich der Einsätze des Zivilschutzes zugunsten der Gemeinschaft auf nationaler Ebene ist

²¹⁹ BGE 114 Ia 191 E. 3/b/cc.

bei einem Schaden gemäss Art. 61 Abs. 2 BZG die Schadloshaltung von Bund, Kantonen und Gemeinden durch den Gesuchsteller oder die Gesuchstellerin vorgesehen²²⁰. Gemäss Art. 40 ZSV tragen Bund und Kantone je zur Hälfte die Kosten für Schäden nach Art. 60 Abs. 2 BZG. Die Kantone regeln die Kostenverteilung zwischen ihnen und den Gemeinden.

D. Zivilrechtliche Haftung und Eigenverantwortung des Gebäudeeigentümers

1. Haftung des Gebäudeeigentümers

Ist der Gebäudeeigentümer für die infolge des Erdbebens vorliegende Unsicherheit seines Gebäudes für Folgeschäden haftbar zu machen? In Frage käme eine Haftung für einen Werkmangel im Sinne von Art. 58 Abs. 1 OR. Ob ein solcher Mangel vorliegt, ist nach Massgabe der konkreten Umstände und nach objektiven Kriterien zu beurteilen, wobei der Zweck des Bauwerkes und dessen Benutzer zu berücksichtigen sind²²¹.

Zu beurteilen ist die **Zumutbarkeit von Sicherheitsmassnahmen**. Das bedarf einer Kosten- und Nutzenabwägung zwischen den technischen Möglichkeiten und dem, was wirtschaftlich (kostenmässig) dem Werkeigentümer zugemutet werden darf. Je höher der potentielle Schaden und je wertvoller die gefährdeten Rechtsgüter sind, desto höher sind die berechtigten Sicherheitsanforderungen. Deshalb beurteilt sich die kostenmässige Zumutbarkeit der Schutzmassnahmen nicht nur nach der Höhe der in Frage stehenden Vermögensschäden, sondern auch nach der Art der Rechtsgüter, die von einem Einsturz bzw. Absturz betroffen sind. Droht z.B. die Zerstörung einer lebenswichtigen Versorgungsanlage, die Beschädigung eines Kulturdenkmals oder eine tiefgreifende Beeinträchtigung der Ökologie, so sind dem Werkeigentümer erhöhte Schutzmassnahmen zuzumuten. Geht es gar um die Verhinderung von Körper- oder Tötungsschäden, so sind die zumutbaren Massnahmen besonders hoch²²².

Im vorliegenden Fall hat das Erdbeben schon stattgefunden. Es geht also nicht um die bauliche Erdbebensicherheit *ex ante* (siehe dazu oben B.), sondern um die Sicherung eines von einem Erdbeben betroffenen Bauwerks *ex post*. Ausserdem geht es nicht um die langfristige Sicherung, sondern um die Übergangsphase zwischen Erdbeben und der Erhebung definitiver Massnahmen, in welche auch die kantonalen Gebäudeversicherungen oder anderen zuständigen Versicherungen involviert sein werden. Es geht in anderen Worten ausschliesslich um die Schadensbegrenzung bis zum Erheben der regenerativen Arbeiten (oben II.B.2.). Das Werk war weder bei seiner Erstellung mangelhaft noch war sein «erdbebentechnischer» Unterhalt mangelhaft. Seine Sicherheit ist erst durch das Erdbeben mangelhaft geworden. Diese Umstände sind für die Werkeigentümerhaftung gemäss Art. 58 OR zu berücksichtigen. Ein Eigentümer ist in dieser Situation der Katastrophenbewältigung nach einem Erdbeben in einer ganz speziellen Notsituation, in der das Erfassen von zumutbaren Sicherheitsmass-

²²⁰ Botschaft Teilrevision BZG (Fn. 42), S. 6065, 6083.

²²¹ SCHUMACHER (Fn. 121), S. 117.

²²² SCHUMACHER (Fn. 121), S. 117.

nahmen nicht sofort möglich ist. Zur Organisation von baulichen, regenerativen Sicherungs-, Aufräum- und Wiederaufbauarbeiten braucht es eine gewisse Zeit. Es ist zu dem Zeitpunkt nur möglich, das Bauwerk zu sichern, indem es grosszügig gesperrt und evakuiert wird. Diese Pflichten gehören aber nicht mehr zu den regulären Pflichten eines Immobilieneigentümers, sondern fallen vielmehr den Organen des Bevölkerungsschutzes und des Zivilschutzes zu. Die operative Verantwortung für Erdbebenschutz liegt grundsätzlich bei den Kantonen. Die Werkeigentümerhaftung für Drittschäden wird deshalb nach einem Erdbeben nur sehr selten anwendbar sein. Verwirklicht sich eine vom Werk ausgehende Gefahr nicht wegen des Verhaltens des Werkeigentümers, sondern aufgrund eines Erdbebens, so entfällt i.d.R. die Haftung des Werkeigentümers wegen Unterbrechung des adäquaten Kausalzusammenhangs²²³.

Aktivlegitimiert ist bei der Werkeigentümerhaftung nach Art. 58 OR jeder Geschädigte, der zufolge des Werkmangels einen Personen-, Sach- oder Versorgerschaden erleidet, also z.B. der Passant auf der Strasse, den abstürzende Teile des Bauwerkes treffen. Auch mehrere Werkeigentümer können haften. Bei enger räumlicher und funktioneller Verbindung mehrerer Anlagen wird ein kombiniertes Werk angenommen, das eine (unechte) solidarische Werkeigentümerhaftung aller beteiligten Eigentümer auslösen kann²²⁴. Bei kumulativer Kausalität besteht ebenfalls unechte Solidarität (Art. 51 OR), z.B. wenn zwei einstürzende Gebäude ein drittes, zwischen ihnen liegendes Bauwerk beschädigt haben. Die alternative Kausalität schafft ein Beweisproblem, z.B. wenn eine tote Person unter den Trümmern von zwei eingestürzten Gebäuden lag und abgeklärt werden muss, von welchem Gebäude die Person erschlagen worden ist²²⁵.

2. Eigenverantwortung des Gebäudeeigentümers

Die **Eigenverantwortung des Gebäudeeigentümers** stellt eine Schranke der Haftpflicht des Werkeigentümers nach Art. 58 OR sowie eine Schranke zur Staatshaftung des Gemeinwesens dar. Wenn ein Schaden entsteht, so kann das Wissen des Geschädigten um die Gefahr als Selbstverschulden gewertet werden, was gemäss Art. 44 OR zu einer Reduktion des Schadenersatzanspruches führen kann²²⁶.

Das Thema Selbstverantwortung spielt **vor einem Erdbeben** nur eine geringe Rolle²²⁷. In der Schweiz darf wohl weder das Bestehen der Erdebengefahr noch die ungenügende Erdbebensicherheit vieler Gebäude als allgemein bekannt vorausgesetzt werden können. Auch die empfohlenen Verhaltensweisen bei Erdbeben sind wenig bekannt. Unangemessenes

²²³ BGer 4A.244/2010, E. 2.1; CHRISTIAN HEIERLI/ANTON K. SCHNYDER, Basler Kommentar Obligationenrecht I, Art. 1-529 OR, 5. Aufl., Basel 2011, Art. 58 N 16.

²²⁴ SCHUMACHER (Fn. 121), S. 107.

²²⁵ SCHUMACHER (Fn. 121), S. 118.

²²⁶ BGE 120 III 742; BGE 126 III 116; BGer 4C.45/2007, E. 2.1. Zur eigenverantwortlichen Selbstgefährdung beim Lawinenunfall in Meierhofertälli, 6P.163/2004 und 6S.432/2004, E. 11.

²²⁷ Zum Selbstverschulden vor einem Erdbeben siehe SIEGENTHALER (Fn. 175), S. 63.

Verhalten im Fall eines Erdbebens kann deshalb wohl niemandem als Selbstverschulden vorgeworfen werden²²⁸.

Hingegen dürfte das Thema Selbstverantwortung **nach einem Erdbeben** eine grosse Rolle spielen. Nach einem Erdbeben ist grundsätzlich davon auszugehen, dass sich die Geschädigten der Gefahr einer Post-Erdbeben-Situation bewusst sind und wissen, dass Bauwerke nach einem Erdbeben unsicher sein können. Wenn die Nutzer mit Warnschildern oder anderen Informationen auf die mangelnde Erdbebensicherheit hingewiesen werden, kann dies demnach haftungsreduzierend oder gar haftungsbefreiend wirken.

E. Fazit und Empfehlung

Grundsätzlich sind strafrechtliche und zivilrechtliche Konsequenzen für die Fehleinschätzung eines Gebäudebeurteilers nach einem Erdbeben denkbar. Was die strafrechtlichen Konsequenzen anbelangt, kann angesichts der beschränkten Anzahl von Präzedenzfällen für den Erdbebenfall nicht vorausgesagt werden, welche strafrechtliche Konsequenzen eine Fehlbeurteilung für Gebäudebeurteiler nach Erdbeben hätte und wie diese von einem Gericht beurteilt würde. Angesichts der dringenden Notlage nach einem Erdbeben und der Notwendigkeit einer Gebäudebeurteilung dürfte diese aber nur mit äusserster Zurückhaltung ausgeübt werden. Ausgeschlossen werden kann sie aber nicht.

Architekten, Bauingenieure, Unternehmer und Werkeigentümer können vertraglich bzw. ausservertraglich für Erdbebenschäden haftbar gemacht werden, wenn Gebäude nicht erdbebensicher geplant oder unterhalten worden sind. Diese Haftung gilt auch in der Konstellation, in der es nach einer Gebäudebeurteilung zu weiteren Personen-, Sach- oder Vermögensschäden kommt. Sie wird durch eine allfällige Haftung des Gebäudebeurteilers nicht unterbrochen und bleibt weiter bestehen. Allerdings wird insbesondere die Haftung des Werkeigentümers gemäss Art. 58 OR nach Eintritt eines Erdbebens aufgrund der Ausnahmesituation und der geringen Möglichkeiten, Sicherheitsmassnahmen zu ergreifen, nur sehr beschränkt in Frage kommen. Die Eigenverantwortung des Geschädigten (das kann ein Gebäudeeigentümer oder ein Dritter sein) kann nach einem Erdbeben haftungsreduzierend oder in seltenen Fällen gar haftungsbefreiend wirken.

Es ist möglich, dass ein Gemeinwesen für die Fehlbeurteilung eines Gebäudebeurteilers für gewisse Schäden belangt wird. Es gilt aber zu bedenken, dass eine Kausalität nur gegeben ist, wenn der Schaden durch eine Sperrung des Bauwerks oder andere Massnahme tatsächlich hätte verhindert werden können. Natürlich muss es sich um einen Schaden handeln, der zur Fehlbeurteilung des Gebäudebeurteilers kausal war und nicht schon direkt durch das Erdbeben selber verursacht wurde. Oftmals wird diese Kausalität genau nicht gegeben sein. Des Weiteren muss Widerrechtlichkeit gegeben sein, sodass in gewissen Konstellationen (wenn kein absolut geschütztes Rechtsgut verletzt ist) eine Staatshaftung nur bejaht werden kann, wenn eine Sorgfaltspflichtverletzung des Gebäudebeurteilers gegeben ist. Angesichts

²²⁸ SIEGENTHALER (Fn. 175), S. 63.

des Zeit- und Entscheidungsdrucks nach einem Erdbeben kann eine solche nur angenommen werden, wenn die Einschätzung des Gebäudebeurteilers willkürlich oder grobfahrlässig ist. Im Fall der Grobfahrlässigkeit hat das Gemeinwesen einen Regressanspruch gegenüber dem Gebäudebeurteiler. Eine explizite Einwilligung des geschädigten Gebäudeeigentümers zur Gebäudebeurteilung könnte als Rechtfertigungsgrund dienen und die Widerrechtlichkeit ausschliessen. Eine Versicherung für den Gebäudebeurteiler und eine Betriebshaftpflichtversicherung für das Gemeinwesen ist in Betracht zu ziehen.

An dieser generellen Haftungseinschätzung ändert die spezielle Haftung für Zivilschützer gemäss Art. 61 ff. BZG nichts.

Auch bei der Staatshaftung spielt die Eigenverantwortung des Geschädigten (das kann ein Gebäudeeigentümer oder ein Dritter sein) eine nicht unbedeutende Rolle, d.h. sie kann nach einem Erdbeben haftungsreduzierend oder in seltenen Fällen gar haftungsbefreiend wirken.

Es ist zu empfehlen, dass Gebäudebeurteiler im BZG explizit als Zivilschützer konzipiert werden, d.h. die Definition der Schutzdienstpflichtigen so zu öffnen, dass gewisse Fachleute wie eben Gebäudebeurteiler, aber z.B. auch Psychologen oder Pfarrer für *Care Teams* darunter subsumiert werden können. Dies ist sowohl aus verfassungsrechtlichen Gründen (weil eine Abstützung auf Art. 61 Abs. 2 BV gerechtfertigter ist) als auch aus haftpflichtrechtlichen Gründen (Abgrenzung der «normalen» Staatshaftung zur speziellen Haftung von Zivilschützern gemäss Art. 60 ff. BZG) sowie versicherungsrechtlichen Gründen zu empfehlen.

Was kann getan werden, um die strafrechtlichen und haftpflichtrechtlichen Haftungsrisiken im Zusammenhang mit der Gebäudebeurteilung nach einem Erdbeben gering zu halten?

Die Gebäudebeurteilung muss professionell organisiert sein und die Entscheide müssen seriös protokolliert und begründet werden. Bezuglich der professionellen Organisation ist u.a. die Struktur, die Information und das Durchführen von Massnahmen zu regeln. Organigramme sowie das Handbuch und die Gesetze/Verordnungen zur Gebäudebeurteilung stellen wichtige Grundlagen dar.

Da für eine Staatshaftung bei reinen Vermögensschäden eine konkrete Sorgfaltspflicht verletzt sein muss, sollte bei der Formulierung der gesetzlichen Grundlagen der Gebäudebeurteilung nach Erdbeben dieser Aspekt berücksichtigt werden. Die genaue Formulierung wäre zu gegebenem Zeitpunkt aus haftpflichtrechtlicher Sicht nochmals kritisch zu untersuchen. Am besten wäre es, in einem allfälligen Gesetz zur Gebäudebeurteilung nach Erdbeben das Ermessen des Gebäudebeurteilers bei der Gebäudebeurteilung breit zu belassen. **Je mehr Handlungspflichten im Gesetz festgehalten werden, desto höher ist das haftpflichtrechtliche Risiko.** Ratsam wäre, die Gebäudeeigentümer einen Haftungsausschluss unterzeichnen zu lassen (wenngleich dieser in vielen Fällen die Haftung nicht per se ausschliessen würde). Ähnlich wie bei der Aufklärung eines Arztes vor einem ärztlichen Eingriff könnten die Gebäudeeigentümer über das Risiko einer Fehlbeurteilung in der ausserordentlichen Situation nach einem Erdbeben informiert und aufgeklärt werden. Eine solche Einwilligung

könnte als Rechtfertigungsgrund die Haftung eingrenzen. Die Arbeit der Gebäudebeurteiler nach Erdbeben muss in einer Versicherung abgedeckt sein.

Ansonsten sind die Risiken einer haftpflichtrechtlichen Verantwortung in Kauf zu nehmen. Dies tut man ja auch bei vielen anderen Tätigkeiten im Bereich Bevölkerungsschutz und Zivilschutz, z.B. bei der Feuerwehr.

Literaturverzeichnis

1. AEBERHARD, ROBERT, Zivilschutz und Katastrophenhilfe, in: Nussbaumer, Stephan (Hrsg.), Katastrophe, was tun?, Vorbeugen, Schützen, Retten, Überleben, Ein Handbuch zur Katastrophenbewältigung, Lugano 1983, S. 43 ff.
2. ALEXANDER, DAVID E., Communicating earthquake risk to the public: the trial of the «L’Aquila Seven», Natural Hazards 71/2014, S. 1159 ff., DOI 10.1007/s11069-014-1062-2.
3. AUBERT, JEAN-FRANÇOIS, in : Petit Commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération Suisse, Zürich 2003, Art. 57 BV, Art. 61 BV, Art. 173 BV.
4. AUER, ANDREAS/MALINVERNI, GIORGIO/HOTTELIER, MICHEL, Droit constitutionnel suisse, Bd. I, Bern 2013.
5. BACHMANN, HUGO, Erdbebensicherheit von Gebäuden: Fragen der Planer, Unternehmer und Hauseigentümer an die Juristen und die Politiker, in: SIA-Dokumentation D 0227, Erdbebensicherheit von Gebäuden: Rechts- und Haftungsfragen, Zürich 2008, S. 21 ff.
6. BACHMANN, HUGO, Haftungsfolgen ungenügender Erdbebensicherheit, BR/DC 2007, S. 185 ff.
7. BACHMANN, HUGO, Erdbebensicheres Bauen würde Kosten sparen – Eine Bundeskompetenz lohnt sich, NZZ vom 15.4.2005.
8. BACHMANN, HUGO, Erdbebensicheres Bauen dringend notwendig – Für eine Verfassungsbestimmung zum Erdbebenschutz, NZZ vom 20.1.2005.
9. BELLANGER, FRANÇOIS, § 80 Droit de nécessité et état d’exception, in: Thürer, Daniel/Aubert, Jean-François/Müller, Jörg Paul (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001.
10. BERGAMIN, PATRICK, Rechtliche Situation beim Lawinenunfall, in: Jürg Schweizer (Hrsg.), Lawinen und Recht, Eidg. Institut für Schnee- und Lawinenforschung, Davos 2006, S. 101 ff.
11. BIAGGINI, GIOVANNI, «Ausserordentliche Umstände» - oder: Gefangen in der «Notrechts-Falle»?, ZBI 2012, S. 109 ff.
12. BIAGGINI, GIOVANNI, in: Biaggini, Giovanni/Gächter, Thomas/Kiener, Regina (Hrsg.), Staatsrecht, Zürich/St. Gallen 2011.
13. BIAGGINI, GIOVANNI, in: Komm. BV, Zürich 2007, Art. 5 BV, Art. 36 BV, Art. 57 BV, Art. 61 BV, Art. 184 BV, Vorbem. zu Art. 42–135 BV.
14. BLUMER, PETER J., Die baugesetzlichen Regelungen im Kanton Basel-Stadt im Zusammenhang mit der Umsetzung der SIA-Tragwerksnormen, in: SIA-Dokumentation D 0227, Erdbebensicherheit von Gebäuden: Rechts- und Haftungsfragen, Zürich 2008, S. 81 ff.
15. CHAPPUIS, CHRISTINE, L’expert, responsable de toutes les catastrophes? Fondements légaux et limites de la responsabilité, 24.5.2013, Conférence: La responsabilité des experts dans la gestion des risques, unpublizierter Vortrag vom 24. Mai 2013.

16. DE MARCHI, BRUNA, Scientific Advice and the Case of the L'Aquila Earthquake, Technikfolgenabschätzung 2014, S. 90 ff.
17. EICHENBERGER, KURT, in: Aubert, Jean-François/Eichenberger, Kurt/Müller, Jörg Paul/Rhinow, René/Schindler, Dietrich (Hrsg.), Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, Loseblatt, Basel/Zürich/Bern 1987-1996.
18. ERMACORA, ANDREAS, Rechtspraxis bei Lawinenunfällen in Österreich, in: Schweizer, Jürg (Hrsg.), Lawinen und Recht, Eidg. Institut für Schnee- und Lawinenforschung, Davos 2006, S. 136 ff.
19. ERRASS, CHRISTOPH/ZÜND, ANDREAS, Die polizeiliche Generalklausel, ZBJV 2011, S. 261 ff.
20. FAVRE, ANNE-CHRISTINE, Die Haftung des Gemeinwesens am Beispiel des Schutzes vor Naturgefahren, VLP-ASPAN, Raum & Umwelt Nr. 6/2007, S. 1 ff.
21. FIORITTO, ALFREDO, Science, Scientist and Judges: Can Judges try Science?, EJRR 2/2014, S. 133 ff.
22. GÄCHTER, THOMAS, Demokratie und Dringlichkeit, in: Häner, Isabelle (Hrsg.), Nachdenken über den demokratischen Staat und seine Geschichte, Beiträge für Alfred Kölz, Zürich/Basel/Genf 2003, S. 75 ff.
23. GANZ, GEORGE, Erdbebensicherheit von privaten Gebäuden: Massnahmen der Kantone, in: SIA-Dokumentation D 0227, Erdbebensicherheit von Gebäuden: Rechts- und Haftungsfragen, Zürich 2008, S. 71 ff.
24. GAUCH, PETER/SINNIGER, RICHARD, Vom Nozon der über die Ufer trat (...) und wie das Bundesgericht die Haftungsfrage entschied, BR/DC 2/1997, S. 46 ff.
25. HÄFELIN, ULRICH/HALLER, WALTER/KELLER, HELEN, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 8. Aufl., Zürich 2012.
26. HÄFELIN, ULRICH/MÜLLER, GEORG/UHLMANN, FELIX, Allgemeines Verwaltungsrecht, Zürich 2006.
27. HALL, STEPHEN S., Scientists on trial: At fault?, Nature 477 (2011) S. 264.
28. HALLER, WALTER/KÖLZ, ALFRED/GÄCHTER, THOMAS, Allgemeines Staatsrecht, 5. Aufl., Zürich 2013.
29. HANGARTNER, Yvo/LOSER, MARTIN E., in: St. Galler Kommentar zur BV, Zürich/St. Gallen/Basel/Genf 2014.
30. HEPPERLE, ERWIN U., Rechtszersplitterung im Bereich der Naturgefahren – Missstand oder Chance?, Sicherheit & Recht 2009, S. 155 ff.
31. HESS-ODONI, URS, Bei Sicherheitsmängeln an Bauten und Anlagen müssen die Eigentümer aktiv werden – Nichtwissen schützt vor Haftung nicht, wohnen 5/2005, S. 53 ff.
32. HUSMANN, MARKUS, Zum Handlungsspielraum der Kantone bei ausserordentlichen Umständen: Kantonale Kompetenzen bei Dringlichkeit und Not, in: Belser, Eva Maria/Hänni, Peter/Waldmann, Bernhard (Hrsg.), Föderalismus 2.0 - Denkanstösse und Ausblicke, Bern 2011, S. 247 ff.

33. JAAG, TOBIAS, Staatshaftung nach dem Entwurf für die Revision und Vereinheitlichung des Haftpflichtrechts, ZSR 2003 I, S. 3 ff.
34. KAPPELER, YOLANDA, Kultur und Kulturgüterschutz, KGS Forum 11/2007, S. 5 ff.
35. KIENER, REGINA, Bundesrätliches «Notrecht» und Unabhängigkeit der Justiz, in: Rüssli, Markus/Hänni, Julia/Häggi Furrer, Reto (Hrsg.), Staats- und Verwaltungsrecht auf vier Ebenen – FS für Tobias Jaag, Zürich 2012, S. 459 ff.
36. KLEY, ANDREAS, Die UBS-Rettung im historischen Kontext des Notrechts, ZSR 2011 I, S. 123 ff.
37. KLEY, ANDREAS, in: Biaggini, Giovanni/Gächter, Thomas/Kiener, Regina (Hrsg.), Staatsrecht, Zürich/St. Gallen 2011, § 25.
38. KNAPP, BLAISE, La Responsabilité de l'Etat en cas de catastrophes naturelles, ZSR 1986 I, S. 589 ff.
39. KÖLZ, EHRFRIED/VOGEL, THOMAS, Beurteilung der Erdbebensicherheit bestehender Gebäude – Der risikobasierte Ansatz des Schweizer Merkblatts 2018, Bautechnik 8/2005, S. 544 ff.
40. KÖLZ, EHRFRIED/VOGEL, THOMAS, Verhältnismässigkeit und Zumutbarkeit von Erdbebensicherheitsmassnahmen, in: SIA-Dokumentation D 0211, Überprüfung bestehender Gebäude bezüglich Erdbeben – Einführung in das Merkblatt SIA 2018, Zürich 2005, S. 53 ff.
41. LAUTA, KRISTIAN CEDERVALL, New Fault Lines? On Responsibility and Disaster, EJRR 2/2014, S. 137 ff.
42. LENDI, MARTIN, Staatsführung in ausserordentlichen Lagen, in: Haller, Walter/Kölz, Alfred/Müller, Georg (Hrsg.), Festschrift für Dietrich Schindler zum 65. Geburtstag, Zürich 1989, S. 733 ff.
43. LENDI, MARTIN, Staatsleitung – im Kontext der Sicherheitspolitik, in: Schweizer, Rainer J. (Hrsg.), Sicherheits- und Ordnungsrecht des Bundes, SBVR III/1, Basel 2008, S. 469 ff.
44. LIENHARD, ANDREAS/HÄSLER, PHILIPP, Verfassungsrechtliche Grundlagen des Sicherheitsrechts, in: Schweizer, Rainer J. (Hrsg.), Sicherheits- und Ordnungsrecht des Bundes, SBVR III/1, Basel 2008, S. 95 ff.
45. LIENHARD, ANDREAS/ZIELNIEWICZ, AGATA, Zum Anwendungsbereich des bundesrätlichen Notrechts, ZBI 2012, S. 111 ff.
46. LINSI, CHRISTIAN, Verfassungsrechtliche Zuständigkeit des Bundes für den Erlass von Polizeirecht, LEGES 2008, S. 465 ff.
47. MAFFIOLETTI, WALTER, Regeln anerkennen, tec21 5/2007, S. 24 ff.
48. MAHON, PASCAL, in : Petit Commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération Suisse, Zürich 2003, Art. 5 BV, Art. 185 BV.
49. MANOHA, ANNE, Le régime français de la responsabilité pénale appliqué aux accidents de montagne et d'avalanche, in: Schweizer, Jürg (Hrsg.), Lawinen und Recht, Eidg. Institut für Schnee- und Lawinenforschung, Davos 2006, S. 115 ff.

50. MATHYS, HEINZ WALTER, Lawinenunfall – Die Rechtslage in der Schweiz, in: Schweizer, Jürg (Hrsg.), Lawinen und Recht, Eidg. Institut für Schnee- und Lawinenforschung, Davos 2006, S. 139 ff.
51. MATT, PETER/HIRT, MANFRED A., Importance de la réglementation européenne pour les nouvelles normes de structures SIA 260 à SIA 267, in: SIA D 0181, Zürich 2003, S. 91 ff.
52. MAZOTTI, MASSIMO, Seismic Shift, 3.10.2013, unter <www.timeshighereducation.co.uk/features/lessons-from-the-laquila-earthquake/2007742.fullarticle>.
53. MEYER, HANSJÖRG, Grundaufgabe der Armee und weitere Aufgaben des Staates, in: Schweizer, Rainer J. (Hrsg.), Sicherheits- und Ordnungsrecht des Bundes, SBVR III/1, S. 211 ff.
54. MOHLER, MARKUS H.F., Die polizeiliche Generalklausel – vom EGMR anerkannt und deren Anwendbarkeit begrenzt, Jusletter vom 11.1.2010.
55. MOHLER, MARKUS H.F., Vernetzung von Sicherheit, in: Schweizer, Rainer J. (Hrsg.), Sicherheits- und Ordnungsrecht des Bundes, SBVR III/1, Basel 2008, S. 521 ff.
56. MÜLLER, RETO, Innere Sicherheit Schweiz, Egg 2009.
57. MÜLLER, MARKUS/JENNI, CHRISTOPH, Die polizeiliche Generalklausel – Ein Institut mit Reformbedarf, Sicherheit & Recht 2008, S. 4 ff.
58. NOTARO, DOMENICO, Scientists and Earthquake Risk Prediction: «Ordinary» Liability in an Extraordinary Case?, EJRR 2/2014, S. 159 ff.
59. RECHSTEINER, DAVID, Recht in ordentlichen und ausserordentlichen Lagen, Entwurf Diss. St. Gallen April 2014, noch nicht publiziert.
60. ROMY, ISABELLE, Construction et développement durable, Journées du droit de la construction 2011, Fribourg 2011, S. 155 ff.
61. RUCH, ALEXANDER, St. Galler Kommentar zur BV, Zürich/St. Gallen/Basel/Genf 2014, Art. 75 BV.
62. RUCH, ALEXANDER, Grundlinien eines schweizerischen Rechts der Erdbebenvorsorge, in: Mensch und Staat, Festgabe für Thomas Fleiner zum 65. Geburtstag, Fribourg 2003, S. 659 ff.
63. RUCH, ALEXANDER, § 56 Äussere und innere Sicherheit, in: Thürer, Daniel /Aubert, Jean-François /Müller, Jörg Paul (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, S. 889 ff.
64. RÜTSCHE, BERNHARD, Staatshaftung für bewilligte Sicherheitsrisiken – warum die objektive Widerrechtlichkeitstheorie nicht funktioniert, Jusletter vom 4.4.2011.
65. SAXER, URS, in: St. Galler Kommentar zur BV, Zürich/St. Gallen/Basel/Genf 2014, Art. 185 BV.
66. SCHEFER, MARKUS, BWIS I: Kompetenzen und Grundrechte, sigma 2006, 60 ff.
67. SCHELBERT, BEAT, Die rechtliche Bewältigung ausserordentlicher Lagen im Bund, Diss. Bern 1986.

68. SCHERLER, STEFAN, Die Haftung für mangelnde Erdbebensicherheit: Architekten und Ingenieure als Planer, in: SIA-Dokumentation D 0227, Erdbebensicherheit von Gebäuden: Rechts- und Haftungsfragen, Zürich 2008, S. 41 ff.
69. SCHMOCKER, VALÉRIE ANNE, in: St. Galler Kommentar zur BV, Zürich/St. Gallen/Basel/Genf 2014, Art. 61 BV.
70. SCHOTT, MARKUS/KÜHNE, DANIELA, An den Grenzen des Rechtsstaats: exekutive Notverordnungs- und Notverfügungsrechte in der Kritik, ZBI 2010, S. 409 ff.
71. SCHÜLIN, MARKUS, Katastrophenschutz: grundsätzliche Erwägungen aus rechtlicher Sicht, Diss. Universität Basel 1990.
72. SCHUMACHER, RAINER, Rechtliche Tragweite der SIA-Erdbebenormen, tec21 8/2006, S. 11 ff.
73. SCHUMACHER, RAINER, Zur rechtlichen Verantwortung für die Erdbebensicherung von Bauwerken, in: SIA-Dokumentation D 0162, Erdbebenvorsorge in der Schweiz – Massnahmen bei neuen und bestehenden Bauwerken, Zürich 2000, S. 103 ff.
74. SCHWEIZER, JÜRG/SEILER, JULES, Der Lawinenniedergang in Evolène vom 21. Februar 1999 unter besonderer Berücksichtigung der Auswirkungen des Gerichtsverfahrens auf die Arbeit der Lawinendienste, Davos September 2007.
75. SCHWEIZER, RAINER J., St. Galler Kommentar zur BV, Zürich/St. Gallen/Basel/Genf 2014, Art. 57 BV.
76. SCHWEIZER, RAINER J., Bundesstaatliche Kompetenzverteilung im Polizei- und Sicherheitsrecht, Sicherheit & Recht 2012, S. 185 ff.
77. SCHWEIZER, RAINER J. (Hrsg.), Sicherheits- und Ordnungsrecht des Bundes, SBVR III/1, Basel 2008.
78. SCHWEIZER, RAINER J., Der neue Kulturartikel in der Bundesverfassung, ZSR 2001 I, S. 177 ff.
79. SCHWEIZER, RAINER J./MOHLER, MARKUS H.F., in: St. Galler Kommentar zur BV, Zürich/St. Gallen/Basel/Genf 2014, Vorbemerkungen zur Sicherheitsverfassung (Art. 57-61 BV).
80. SCHWEIZER, RAINER J./MÜLLER, LUCIEN, in: St. Galler Kommentar zur BV, Zürich/St. Gallen/Basel/Genf 2014, Art. 43a BV.
81. SCHWEIZER, RAINER J./MÜLLER, LUCIEN, Zwecke, Möglichkeiten und Grenzen der Gesetzgebung im Polizeibereich, LEGES 2008, S. 379 ff.
82. SCHWEIZER, RAINER J./SCHEFFLER, JAN/VAN SPYK, BENEDIKT, Gutachten Verteidigungskompetenz, VPB 2010.10.
83. SCHWEIZER, RAINER J./WIDMER NINA, Demokratie (Partizipation), in: Rainer J. Schweizer (Hrsg), Sicherheits- und Ordnungsrecht des Bundes, SBVR III/1, Basel 2008, S. 405 ff.
84. SEILER, HANSJÖRG, Wie viel Sicherheit wollen wird? – Sicherheitsmassnahmen zwischen Kostenwirksamkeit und Recht, ZBJV 2007, S. 140 ff.
85. SEILER, HANSJÖRG, Risikobasiertes Recht – Wieviel Sicherheit wollen wir? Bern 2000.

86. SIEGENTHALER, THOMAS, Die Haftung für mangelnde Erdbebensicherheit: Der Bauunternehmer und der Eigentümer, in: SIA-Dokumentation D 0227, Erdbebensicherheit von Gebäuden – Rechts- und Haftungsfragen, Zürich 2008, S. 55 ff.
87. SIEGENTHALER, THOMAS/SCHERLER, STEFAN, Erdbebensicherheit von Bauten: Fragen und Antworten zur privatrechtlichen Haftung, BR/DC 2009, S. 4 ff.
88. SIMONCINI, MARTA, When Science Meets Responsibility, The Major Risks Commission and the L'Aquila Earthquake, EJRR 2/2014, S. 146 ff.
89. STUART, CLARK, From Galileo to the L'Aquila earthquake: Italian science on trial, Guardian, 24 October 2012, unter <www.theguardian.com/science/across-the-universe/2012/oct/24/galileo-laquila-earthquake-italian-science-trial>.
90. TROCHSLER-HUGENTOBLER, CARMEN/LOBSIGER, ADRIAN, Polizeiliche Befugnisse und Handlungsformen, in: Rainer J. Schweizer (Hrsg.), Sicherheits- und Ordnungsrecht des Bundes, SBVR III/1, Basel 2008.
91. TRÜEB, HANS RUDOLF/Wyss, RAMONA, Haftung für induzierte Seismizität, ZBI 2014, S. 3 ff.
92. TSCHANNEN, PIERRE, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Bern 2004.
93. URSCHELER, FABIEN, Erdbebensicherung bestehender Gebäude: Haftung bei Stockwerkeigentum, Gutachten zu Handen von CREALP, Sion April 2007.
94. VAN AAKEN, ANNE/WILDHABER, ISABELLE, State Liability and Critical Infrastructures: A Comparative and Functional Analysis, European Journal of Risk Regulation 2/2015 [im Erscheinen].
95. WILDHABER, ISABELLE, Von Hochwasserschäden bis zu AKW-Störfällen: Wer ersetzt Katastrophenschäden?, ZSR 2013 I, S. 381 ff.
96. ZUFFEREY, JEAN-BAPTISTE, Öffentlich-rechtliche Fragen der Baubewilligung und der Raumplanung, in: SIA-Dokumentation D 0227, Erdbebensicherheit von Gebäuden – Rechts- und Haftungsfragen, Zürich 2008, S. 31 ff.
97. ZUFFEREY, JEAN-BAPTISTE, L'Etat et sa responsabilité – Constats et questions, in: CFPG (Hrsg.), Gestione di una Catastrofe e Responsabilità, Lugano 2003, S. 417 ff.
98. ZWITTER, ANDREJ, Rechtstheoretische Erläuterungen zur Begrifflichkeit und Theorie des Staatsnotstandsrechts, in: ders. (Hrsg.), Notstand und Recht, Baden-Baden 2012, S. 20 ff.

Materialienverzeichnis

1. BABS, Einsatz des Bundes im Falle eines Erdbebens, Standbericht und Planung für den Zeitraum 2013-2016, Bern, 19.9.2012.
2. BABS, Integrales Risikomanagement, Bedeutung für den Schutz der Bevölkerung und ihrer Lebensgrundlagen, Bern, 2014.
3. BABS/VKF/SVV, Handbuch zur Gebäudebeurteilung nach Erdbeben, Freigabe von Wohngebäuden, Bern, September 2010.
4. Botschaft zur Totalrevision des Bundesgesetzes über den Schutz der Kulturgüter bei bewaffneten Konflikten vom 13.11.2013, BBI 2013 8987
5. Botschaft zur Teilrevision des Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetzes (BZG) vom 8.9.2010, BBI 2010 6055.
6. Botschaft des Bundesrates vom 29.8.2007 zu einer Verfassungsbestimmung über die Bekämpfung von Gewalttätigkeiten anlässlich von Sportveranstaltungen (Hooliganismus) sowie zu einer Änderung des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS), BBI 2007 6465.
7. Botschaft zu einem Bundesgesetz über die Anwendung von polizeilichem Zwang und polizeilichen Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des Bundes (Zwangsanwendungsgesetz, ZAG) vom 18.1.2006, BBI 2006 2489.
8. Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (Massnahmen gegen Gewaltpropaganda und gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen) vom 17.8.2005, BBI 2005 5613.
9. Botschaft zur Totalrevision der Zivilschutzgesetzgebung vom 17.10.2001, BBI 2002 1685.
10. Botschaft zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen vom 14.11.2001, BBI 2001 2291.
11. Botschaft über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996, BBI 1997 I 1.
12. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats Malama 10.3045 vom 3.3.2010, Innere Sicherheit, Klärung der Kompetenzen vom 2.3.2012, BBI 2012 4459.
13. Bericht des Bundesrates vom 17.10.2001 über die Konzeption des Bevölkerungsschutzes (Leitbild Bevölkerungsschutz), BBI 2002 1745.
14. Bericht der Subkommission Erdbeben der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrats (UREK-N) zur Parlamentarischen Initiative Verfassungsartikel über den Schutz vor Naturgefahren (02.401 n), VE vom 13.11.2001.
15. Sicherheitspolitik der Schweiz, Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung vom 23.6.2010 (SIPOL B 2010), BBI 2010 5133.
16. Strategie Bevölkerungsschutz und Zivilschutz 2015⁺, Bericht des Bundesrates vom 9.5.2012, BBI 2012 5503.