

Zeitschrift: Gewerkschaftliche Rundschau : Vierteljahresschrift des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes

Herausgeber: Schweizerischer Gewerkschaftsbund

Band: 68 (1976)

Heft: 10

Rubrik: Gesetz und Recht

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 29.01.2025

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

Gesetz und Recht

Rechtsfragen und Gerichtsurteile

Verantwortlich: Prof. Dr. Edwin Schweingruber

Rechtliche Überlegungen zur Katastrophe von Seveso aus schweizerischer Sicht

In der italienischen Stadt Seveso in Oberitalien hat sich in der Chemiefabrik Icmesa, die dem Konzern Hoffmann-La Roche angehört, ein Unglück ereignet, bei dem nicht nur der Belegschaft und dem Betrieb, sondern auch der Umwelt ein Schaden verursacht worden ist, der in seinem örtlichen und zahlenmässigen Umfang heute noch gar nicht bestimmt werden kann. Gasförmige hochgiftige Substanzen entwichen und verseuchten Menschen, Tiere und die Vegetation in einem weiten Umkreis und mit voraussichtlich jahrelanger Wirkungsdauer. Der Betrieb wurde sofort geschlossen, vielleicht für immer. Die Entgiftungsmethoden sind noch völlig ungeklärt. Der SGB-Ausschuss hat in einem Communiqué den betroffenen Arbeitnehmern sein Mitgefühl ausgesprochen und gleichzeitig den Konzern Hoffmann-La Roche sowie die italienischen Behörden dazu aufgefordert, alles zu tun, um Schäden zu beheben und finanzielle Einbussen zu entschädigen, unter Hinweis auf die Verantwortlichkeit der Icmesawerke und des Konzerns ihren Arbeitnehmern gegenüber, die nicht mehr beschäftigt werden und möglicherweise ihre Arbeitsplätze im Betrieb und in der Gegend, in der sie wohnen, verlieren. Darüber hinaus werden der Bundesrat und die zuständigen Behörden in der Schweiz aufgefordert, die Katastrophe zum Anlass zu nehmen, um eine *Überprüfung der schweizerischen Sicherheitsmassnahmen* und des möglichen Schutzes der Bevölkerung und der gefährdeten Arbeitnehmer vorzunehmen. Es sei abzuklären, ob die Sicherheitsvorschriften im Eidgenössischen Arbeitsgesetz und in der übrigen Gesetzgebung über die Unfallverhütung und die Verhütung von Berufskrankheiten genügen und ob sie überall vollumfänglich durchgesetzt werden. Abzuklären sei aber auch, wie sich die Durchsetzung von Schadenersatzansprüchen rechtlich und praktisch bei einem mit Seveso vergleichbaren Schadensfall in der Schweiz bewerkstelligen würde.

Dieser letzte Hinweis veranlasst uns zu einem summarisch gehaltenen Beitrag zur Frage der zivilrechtlichen und öffentlichrechtlichen Verantwortlichkeit oder Haftung bei einem hypothetischen, mit Seveso einigermaßen vergleichbaren Betriebsunglück *in der*

Schweiz, hervorgerufen durch plötzliches Entweichen eines hochgiftigen, gasförmigen Zwischenprodukts in einem industriellen chemischen Betrieb mit analogen Auswirkungen. Man kann annehmen, dass in Seveso nicht ein Endfabrikat, das für den Handel (Verkauf) bestimmt war, sondern ein Zwischenprodukt innerhalb der synthetischen Verarbeitung, unbeabsichtigt ins Freie entwich, sei es infolge eines Defektes in den Anlagen, mangelhafter Bedienung der Anlagen oder mangelhafter Organisation der Arbeitsvorgänge. In juristischer Sicht ist die italienische Gesetzgebung anwendbar. Verlegen wir ein vergleichbares Ereignis in das Gebiet der Schweiz und somit in den Geltungsbereich der schweizerischen Gesetzgebung, so lassen sich mehrere Gesichtspunkte – wie gesagt summarisch – hervorheben.

1. Es würde sich nicht um eine Naturkatastrophe (Erdbeben, Blitzschlag aus heiterem Himmel), sondern um ein Schadensereignis handeln, das seine Ursache in einem von Menschen geführten Betrieb hat; also *nicht* «höhere Gewalt» (*force majeure*) und *nicht* ein menschlicher Beeinflussung unzugänglicher «Zufall». Vielmehr handelt es sich um einen Betriebsunfall. Der ursächliche Zusammenhang zwischen dem «Betrieb» und dem Schadensereignis (die «Kausalität») lässt sich nicht bestreiten – wobei zunächst nicht einmal zu untersuchen ist, ob und inwiefern ein menschliches Versagen (ein «Verschulden» einzelner oder mehrerer Personen) beigetragen hat.

2. Es gibt in der schweizerischen Gesetzgebung eine (zivilrechtliche) Haftung oder Verantwortlichkeit (*responsabilité civile*) nach dem Verursachungsprinzip (*Kausalhaftung*) gegenüber den betroffenen Betriebsangehörigen und auch andern Geschädigten ausserhalb des Betriebes. Wir denken an die Kausalhaftung aus dem Bau, den Anlagen und dem Betrieb von Eisenbahnen und andern ihnen gleichgestellten Transportanlagen wie zum Beispiel Seilbahnen, also an die «Eisenbahnhaftpflicht», ebenso an die Starkstromanlagen, an den Luftverkehr, die See-Schifffahrt, die Atomkraftwerke und andere. Auch beim Betrieb von Motorfahrzeugen im öffentlichen Verkehr besteht nach dem Strassenverkehrsgesetz bei Unfällen (weitgehend) eine Kausalhaftung. *Die Anlagen und die Betriebsführung in der sogenannten chemischen Industrie werden allerdings nicht darunter fallen.*

3. Seit es gefährliche Maschinen und Fabriken gibt, gibt es auch *Unfallverhütungsvorschriften des Staates*, also öffentlichrechtliche Verbote und Gebote des Bundes, der Kantone und Gemeinden in grosser Menge; teils bezwecken sie den Schutz der in den Betrieben beschäftigten Arbeiter (Arbeiterschutz, Betriebsschutz), teils, darüber hinaus, den Schutz der Öffentlichkeit oder Umwelt. Sie sind

nie völlig lückenlos; denn die technische Entwicklung schreitet fort, zugleich mit den Möglichkeiten der Verhütung von Unfällen. Die Rechtsprechung anerkennt übrigens einen «ungeschriebenen Satz der Rechtsordnung», dahin lautend, dass derjenige, der einen gefährlichen Zustand schafft oder unterhält, verpflichtet ist, Massnahmen zur Vermeidung von Schädigungen anderer aus diesem gefährlichen Zustand zu treffen. Die Unfallverhütungsvorschriften in der Gesetzgebung sind teils allgemein formuliert, teils gehen sie konkret in die Einzelheiten. Die Nichteinhaltung solcher Gebote und Verbote durch denjenigen, den es angeht, macht ihn strafbar und begründet seine Schadenersatzpflicht (Haftung) – vorausgesetzt dass ein «Verschulden» vorliegt. Meistens wird eine Nachlässigkeit, ein pflichtwidriges Unterlassen, ein «fahrlässiges Verhalten» diskutiert werden müssen. Der Jurist weiss um die Weitläufigkeit dieser Rechtsfragen. Sie können hier nicht dargestellt werden.

4. Für alle Betriebe, die dem eidgenössischen Arbeitsgesetz von 1964 unterstellt sind, gilt zunächst eine noch abstrakt formulierte Norm, die aber sorgfältig redigiert wurde und Entscheidendes aussagt. Artikel 6, erster Absatz lautet:

Der Arbeitgeber ist verpflichtet, zum Schutze von Leben und Gesundheit der Arbeitnehmer sowie zum Schutze der Umgebung des Betriebes vor schädlichen und lästigen Einwirkungen alle Massnahmen zu treffen, die nach der Erfahrung notwendig, nach dem Stande der Technik anwendbar und den Verhältnissen des Betriebes angemessen sind.

5. Für die «industriellen Betriebe» wurde überdies eine Bundesratsverordnung III vom 26. März 1969 («Gesundheitsvorsorge und Unfallverhütung in industriellen Betrieben») erlassen. Sie stützt sich auf das Arbeitsgesetz und überdies auf das KUVG (siehe später) und geht nun schon weit in die Einzelheiten hinein, wie die Überschriften zu den einzelnen Abschnitten und den (82) Artikeln zeigen: Bauliche und andere Einrichtungen, Lärm, Erschütterung, Hitze, Absaugeeinrichtungen für Luft, Gase, Dämpfe, zulässige Konzentrationen, Behälter, Leitungen und anderes mehr. Wir geben uns sofort Rechenschaft über die Tragweite solcher Vorschriften, wenn auch gelegentlich erst hinterher. Es stellt sich die Frage nach der Anwendung, der Kontrolle der Vorschriften, den Möglichkeiten eines Einschreitens der zuständigen Behörden durch weitere generelle Anordnungen oder konkrete Weisungen (wie Artikel 79 der zitierten Verordnung III sie vorsieht).

6. Der wörtlich zitierte Artikel 6 des eidgenössischen Arbeitsgesetzes gilt grundsätzlich *auch ausserhalb* der Kategorie der «industriellen Betriebe». Im übrigen ist das kantonale Recht, also die Gesetzgebung über die Gesundheitspolizei, Feuerpolizei, Baupoli-

zei, überhaupt alle Vorschriften der öffentlichen Sicherheit, über die Organisation des Vollzuges des Arbeitsgesetzes in den Kantonen, heranzuziehen. Was die bevorstehende Gesetzgebung in Ausführung des Umweltschutzartikels der Bundesverfassung (Artikel 24 *septies* BV 1971) für die Schweiz bringen wird, bleibt abzuwarten.

7. Das Arbeitsgesetz ist noch verhältnismässig jung; die Erfahrungen im Vollzug laufen erst an und mögen nicht so vielseitig sein wie diejenigen der SUVA, die sich seit dem Inkrafttreten des KUVG, also seit mehr als 50 Jahren neben der Unfallversicherung auch intensiv mit der Unfallverhütung und der Verhütung von Berufskrankheiten befasst, aufgrund ihrer Erfahrungen mit Betriebsunfällen, die in die Hunderttausende gehen (bis 1972: 272 335 Betriebsunfälle). Die SUVA kann einem Betrieb bestimmte Weisungen erteilen und veranlassen, dass der Bundesrat und das zuständige Departement Verordnungen oder Verfügungen über die Verhütung von Unfällen und Berufskrankheiten erlasse, gestützt auf die Artikel 65 (Unfallverhütung) und 65*bis* KUVG (Verhütung von Berufskrankheiten). Der erstgenannte Artikel 65 wurde mit dem Arbeitsgesetz neu formuliert, so dass er mit dem oben zitierten Artikel 6 wörtlich und inhaltlich gut übereinstimmt. Dr. Osman Yilmaz hat diese Verordnungen und Verfügungen in seiner Berner Dissertation (Die Behandlung der Arbeitsunfälle im schweizerischen Arbeitsrecht, Entwicklung bis zum heutigen Stand, Bern 1974 Offsetdruck SMUV) zusammengestellt. Der umfangreiche Katalog sei hier wiedergegeben. Die Titel dieser Erlasse sind für den an der Unfallverhütung interessierten Leser aufschlussreich und lassen erahnen, wie die Unfallgefahren ständig in neuer Gestalt die Arbeitsstätten belauern und wie sie erkannt und abgewendet werden müssen. Als zusätzliche Dokumentation seien die Jubiläumsschrift «50 Jahre SUVA 1918–1968» und «Ergebnisse der Unfallstatistik der elften fünfjährigen Beobachtungsperiode 1968–1972» (SUVA Luzern) erwähnt; siehe auch die Blätter Unfallverhütungsdienst der SUVA, den «Führer durch die obligatorische Unfallversicherung», letzte Ausgabe, sowie Systematisches Verzeichnis aller noch geltenden Erlasse 1848–1970, Amtliche Sammlung der Bundesgesetze, Band 1970. Hier das chronologisch geordnete *Verzeichnis*. Einzelne Erlasse sind älter, wurden dann aber später überholt und neu erlassen.

- 9. 4.1925 VO betreffend Aufstellung und Betrieb von Dampfkesseln und Dampfgefässen
- 19. 3.1938 VO betreffend Aufstellung und Betrieb von Druckbehältern
- 27. 5.1949 VO über die Verhütung von Unfällen bei Hochbauarbeiten unter Verwendung von Hängegerüsten mit beweglicher Plattform für Verputz-, Malerarbeiten usw.
- 28. 2.1950 VO über Azethylen, Sauerstoff und Kalziumkarbid
- 22. 6.1951 VO über die Verhütung von Unfällen bei der Verwendung von Kranen und Hebezeugen

- 6. 5.1952 VO über die Verhütung von Unfällen bei der Gewinnung und Aufbereitung von Gestein, Mineralien, Kies, Sand, Lehm, Torf und ähnlichen Materialien über Tag
- 24.12.1954 VO über die Unfallverhütung bei Sprengarbeiten
- 16.12.1955 VO über die Unfallverhütung an Holzbearbeitungsmaschinen
- 15. 2.1957 VO über die Unfallverhütung beim Erstellen und Betrieb von Luft- und Standseilbahnen mit Personenbeförderung auf Baustellen und in gewerblichen sowie industriellen Betrieben
- 23.12.1960 VO über die Verhütung von Berufskrankheiten
- 20. 1.1961 VO über die technischen Massnahmen zur Verhütung von Unfällen und Berufskrankheiten bei Arbeiten unter Druckluft
- 21.12.1962 VO über die Unfallverhütung an Schleifmaschinen
- 19. 4.1963 VO über den Strahlenschutz
- 13. 9.1963 VO über die Unfallverhütung beim Graben- und Schachtbau sowie bei ähnlichen Arbeiten
- 18.10.1963 VO über die Verhütung von Unfällen und Berufskrankheiten bei Kaminfegerarbeiten sowie über damit zusammenhängende Schutzmassnahmen bei Hochkaminen und Feuerungsanlagen
- 5. 4.1966 VO über die Verhütung von Unfällen bei der Verwendung von Bolzensetzwerkzeugen mit Treibladungen (Bolzenschiessgeräte, Schlagschussgeräte)
- 5. 4.1966 VO über die Verhütung von Unfällen und Berufskrankheiten beim Spritzen von Farben und Lacken
- 5. 4.1966 VO über die Verhütung von Unfällen und Berufskrankheiten bei der Erstellung und dem Betrieb von Lacktrocken- und Lackeinbrennöfen
- 8. 8.1967 VO über die Verhütung von Unfällen bei Bauarbeiten
- 17.11.1967 VO über die Verhütung von Unfällen bei Arbeiten an und auf Dächern
- 27. 8.1963 VO über Berufskrankheiten
- 28. 4.1971 VO über die Unfallverhütung bei der maschinellen Bearbeitung und Behandlung von Holz und andern organischen Werkstoffen
- 8. 9.1948 Vf I des EVD über die technischen Massnahmen zur Verhütung und Bekämpfung der Quarzstaublunge (Massnahmen im Tunnel-, Stollen- und Bergbau, in Schächten, Rollöchern sowie bei den für Staumauern und zugehörigen Objekten notwendigen Aushubarbeiten)
- 10.10.1951 Vf II des EVD über die technischen Massnahmen zur Verhütung und Bekämpfung der Quarzstaublunge (Massnahmen in Eisen- und Metallgiessereien)
- 26.12.1960 Vf des EDI über die technischen Massnahmen zur Verhütung von Berufskrankheiten, die durch chemische Stoffe verursacht werden

8. Die Giftkatastrophe in Seveso, auf ein vergleichbares Ereignis in der Schweiz bezogen, gibt Anlass zur Erwähnung des *Bundesgesetzes über den Verkehr mit Giften (Giftgesetz)* vom 21. März 1969 mit Vollziehungsverordnung vom 23. Dezember 1971 und weiteren Verordnungen, wobei die vom Eidgenössischen Gesundheitsamt geführte und nachgeführte amtliche Giftliste eine Rolle spielt. Es handelt sich dabei um ein Verzeichnis (a) sogenannter Grundstoffe, (b) der zugelassenen gewerblichen Produkte und (c) der Publikumsprodukte. Die in der chemischen Industrie und in den Laboratorien manipulierten Hilfsstoffe, Zwischenprodukte und dergleichen werden in der amtlichen Giftliste allerdings nicht zu finden sein. Wenn auch nach dem Wortlaut des Gesetzes das Herstellen, Verarbeiten und Verwenden von Giften als «Verkehr» mit Giften zu gelten habe (Artikel 3), so ist das Gesetz doch in erster Linie auf

den Handel, Verkauf und die Interessen und den Schutz des Publikums ausgerichtet, mit Einschluss von Landwirtschaft und Gewerbe. Das Giftgesetz sieht allgemeine Bewilligungen zur Verwendung, insbesondere Verarbeitung von Giften, zum Beispiel in chemischen Betrieben und Laboratorien, sowie spezielle persönliche Bewilligungen (zum Beispiel den «Giftschein») vor. Wir lesen aber auch von «erleichternden» Anordnungen des Bundesrats zugunsten der chemischen Industrie, des Chemikalien-Grosshandels und des Grossverbrauchs, die praktisch diese Stellen von den gesetzlichen Einschränkungen, Meldepflicht usw. befreien (Artikel 15 BG, 56 VVO). Schwerwiegende Ereignisse können oder könnten – auch bei uns – natürlich Anlass zu einer Überprüfung der Risiken und zu einer Neuorientierung der Praxis geben. Ohne Fachkenntnis kann darüber nichts genaueres gesagt werden.

Das Giftgesetz von 1969 lehnt sich deutlich an die Gesetzgebung über den Arbeiterschutz an, wenn es zum Beispiel eine weitgehende Verpflichtung der giftverarbeitenden Betriebe zur Unfallverhütung wie auch zur Unterstellung unter die amtliche Kontrolle und Durchsetzung der Vorschriften bestätigt. So finden wir in Artikel 17 des Giftgesetzes die allgemeine Norm, es seien neben den ausdrücklichen Vorschriften des Giftgesetzes auch «alle anderen nach der Erfahrung notwendigen, nach dem Stande der Technik anwendbaren und den Verhältnissen des Betriebes angemessenen Schutzmassnahmen gegen Vergiftungen der Arbeitnehmer zu treffen und Hinweise für die erste Hilfe bekanntzumachen; vorbehalten bleibt die eidgenössische Gesetzgebung über den Schutz der Arbeitnehmer und die Kranken- und Unfallversicherung». Dementsprechend ist auch der amtliche Vollzug koordiniert (Eidgenössisches Gesundheitsamt, SUVA, BIGA, die Arbeits- und Gewerbeinspektorate der Kantone usw.; vgl. Artikel 56 und 64 der Vollzugsverordnung).

9. Neben der Verantwortlichkeit aus der Missachtung solcher und anderer öffentlichrechtlicher Vorschriften und Anordnungen mit strafrechtlichen und zivilrechtlichen Konsequenzen (OR Artikel 41) besteht das besondere Problem der *Verantwortlichkeit* des Betriebsinhabers als Arbeitgeber seinen eigenen Arbeitnehmern gegenüber, also *aus den bestehenden Arbeitsverträgen*. Eine Verpflichtung zur Verhütung von Arbeitsunfällen durch alle denkbaren und zumutbaren Massnahmen wird seit Jahrzehnten vom Arbeitgeber verlangt. Ereignet sich trotzdem ein Unfall, so lässt sich die Entschädigungspflicht daraus ableiten. In der Schweiz ist es heute der Artikel 328 Absatz 2 des 1971 revidierten OR. Nicht von ungefähr stimmt sein Wortlaut in bemerkenswerter Weise mit den verschiedenen oben zitierten Bestimmungen des Arbeitsgesetzes, des KUVG, des Landwirtschaftsgesetzes und Giftgesetzes überein, nämlich:

Er (der Arbeitgeber) hat zum Schutz von Leben und Gesundheit des Arbeitnehmers die Massnahmen zu treffen, die nach der Erfahrung notwendig, nach dem Stand der Technik anwendbar und den Verhältnissen des Betriebes oder Haushaltes angemessen sind, soweit es mit Rücksicht auf das einzelne Arbeitsverhältnis und die Natur der Arbeitsleistung ihm billigerweise zugemutet werden kann.

Über die Tragweite dieser Bestimmung besteht eine umfangreiche Literatur und Rechtsprechung. Deshalb mag ein Hinweis darauf genügen (zum Beispiel Schweingruber, Kommentar zum Arbeitsvertrag, 2. Auflage 1976, Seiten 140–156). Es ist klar, dass die zahlreichen Einzelschriften in der Gesetzgebung ausserhalb des OR den zitierten Leitsatz konkretisieren, ja gewissermassen in den einzelnen Arbeitsvertrag «eingehen» (siehe Artikel 342 Absatz 2 OR mit der darauf bezüglichen Kommentierung). Bei Körperschäden spielt die staatliche Unfall- und Krankenversicherung (bei uns die SUVA) hinein und steht sogar gegenüber der persönlichen Entschädigungspflicht des Arbeitgebers im Vordergrund, ja entlastet den Arbeitgeber beträchtlich (Artikel 129 Absatz 2 KUVG, näher kommentiert bei Artikel 328 OR).

10. Die *Lohnzahlungspflicht* des Arbeitgebers nach einem Betriebszwischenfall oder einer Betriebsstörung wird sich grundsätzlich ergeben aus der Verpflichtung eines Arbeitgebers, seine Arbeitnehmer, die ihre Dienste zur Verfügung stellen, zu beschäftigen oder dann eben den Lohn trotz dem Aussetzen zu bezahlen. In der Rechtssprache ist das ein «Verzug des Arbeitgebers in der Annahme der Dienstleistungen» gemäss der Umschreibung in Artikel 324 OR. Auch hier sei auf die Erläuterungen im zitierten Kommentar, zu Artikel 324, hingewiesen. Gegenüber der Annahme einer langdauernden Lohnzahlungspflicht ist einschränkend an das Kündigungsrecht des Arbeitgebers zu denken – sowohl nach italienischem als auch nach schweizerischem Recht. Umgekehrt ist eine Entschädigung für indirekten Schaden über das Arbeitsverhältnis hinaus denkbar, zum Beispiel beim Zwang zum Verlassen des Wohnorts mitsamt der ganzen Familie, längerer Arbeitslosigkeit nach der endgültigen Auflösung der Arbeitsverträge und andern Schwierigkeiten.

11. Die industriellen Betriebe sind in der Regel gegen gesetzliche und vertragliche Haftpflicht hoch versichert; doch ist dem Laien immer wieder klarzumachen, dass die Versicherungsgesellschaft bei einer *Haftpflichtversicherung* nur zu vergüten hat, was der versicherte Betriebsinhaber gemäss den anwendbaren Gesetzen und Verträgen schuldet, wobei erst noch die allgemeinen und besonderen Versicherungsbedingungen gemäss Police mit einer maxi-

malen Versicherungssumme und vielen meistens einschränkenden, unter Umständen auch ausdehnenden Klauseln massgebend sind. Bei einer Katastrophe kann der versicherte Höchstbetrag unter Umständen zur vollen Schadensdeckung nicht ausreichen. Darüber kann an dieser Stelle nichts Genaues, weder für Seveso noch für vergleichbare Verhältnisse in der Schweiz, gesagt werden. Oft muss hier zusätzliche öffentliche Hilfe einsetzen.

E. Schweingruber