

Recht in besonderen und ausserordentlichen Lagen

Unter besonderer Berücksichtigung des Rechts bei Katastrophen

DISSERTATION
der Universität St. Gallen,
Hochschule für Wirtschafts-,
Rechts- und Sozialwissenschaften
sowie Internationale Beziehungen (HSG)
zur Erlangung der Würde eines
Doktors der Rechtswissenschaft

vorgelegt von

David Rechsteiner

von

Appenzell (Appenzell Innerrhoden)

Genehmigt auf Antrag der Herren

Prof. Dr. Rainer J. Schweizer

und

Prof. Dr. Benjamin Schindler

Dissertation Nr. 4488

Dike Verlag Zürich/St. Gallen 2016

Die Universität St. Gallen, Hochschule für Wirtschafts-, Rechts- und Sozialwissenschaften sowie Internationale Beziehungen (HSG), gestattet hiermit die Drucklegung der vorliegenden Dissertation, ohne damit zu den darin ausgesprochenen Anschauungen Stellung zu nehmen.

St. Gallen, den 21. Oktober 2015

Der Rektor:

Prof. Dr. Thomas Bieger

Die gleiche Arbeit ist erschienen als Band 28 der Schriftenreihe «St. Galler Schriften zur Rechtswissenschaft», herausgegeben von der Juristischen Abteilung der Universität St. Gallen
ISBN 978-3-03751-788-8

Inhaltsübersicht

Kurzzusammenfassung	XIX
Abstract	XX
Résumé succinct	XXI
Literaturverzeichnis	XXIII
Materialienverzeichnis	XLIX
Abkürzungsverzeichnis	LVII
A. Problematik des Rechts in besonderen und ausserordentlichen Lagen... 1	
I. Einleitung	1
II. Terminologie	2
III. Probleme des Rechts in besonderen und ausserordentlichen Lagen	21
IV. Zwischenfazit	25
B. Verfassungs- und völkerrechtliche Vorgaben und Schranken..... 27	
I. Föderalismus.....	27
II. Grund- und Menschenrechte	49
III. Weiteres Völkerrecht.....	107
IV. Grundsätze rechtsstaatlichen Handelns	128
V. Zwischenfazit	130
C. Besondere und ausserordentliche Rechtsetzungsverfahren 133	
I. Dringliche Rechtsetzung.....	133
II. Notverordnungsrecht der Exekutive	172
III. Notverordnungsrecht der Legislative.....	208
IV. Extrakonstitutionelles Notrecht	220
V. Zwischenfazit	239
D. Katastrophenrecht 242	
I. Gesetzliche Grundlagen.....	242
II. Änderung der ordentlichen Kompetenzen und Verfahren	247
III. Pflichten Einzelner	292
IV. Organisationen.....	308
V. Bestimmte Katastrophen.....	341
VI. Zwischenfazit	349

E. Bemerkungen zu Rechtsschutz und Entschädigung bei staatlichen Eingriffen	353
I. Rechtsschutz.....	353
II. Entschädigung für rechtmässiges und unrechtmässiges Handeln.....	365
III. Zwischenfazit	382
F. Schlussfolgerungen.....	384

Inhaltsverzeichnis

Kurzzusammenfassung	XIX
Abstract	XX
Résumé succinct	XXI
Literaturverzeichnis	XXIII
Materialienverzeichnis	XLIX
Abkürzungsverzeichnis	LVII

A. Problematik des Rechts in besonderen und ausserordentlichen Lagen... 1

I. Einleitung	1
II. Terminologie	2
1. Die besondere und ausserordentliche Lage	2
a) Verwendung	3
(a) Rechtssetzung	3
(b) Literatur	5
(c) Vorliegende Arbeit	6
b) Merkmale	7
(a) Schwere Bedrohung oder Störung	7
(b) Unmittelbarkeit	8
(c) Vorübergehender Charakter	8
(d) Gewisse Unvorhersehbarkeit	9
(e) Nicht: Mangelnder politischer Wille	10
2. Notrecht	11
a) Verwendung	11
(a) Rechtsetzung	11
(b) Literatur	12
(c) Vorliegende Arbeit	13
b) Das Verhältnis zur besonderen und ausserordentlichen Lage	14
3. Katastrophe	15
a) Verwendung	15
(a) Rechtsetzung	16
(b) Literatur	19
(c) Vorliegende Arbeit	20
b) Verhältnis zur besonderen und ausserordentlichen Lage	21
III. Probleme des Rechts in besonderen und ausserordentlichen Lagen	21
1. Zeitliche Dringlichkeit	21
2. Ungenügende sachliche und personelle Mittel	23

3. Handlungsunfähigkeit eines Organs	24
IV. Zwischenfazit	25
B. Verfassungs- und völkerrechtliche Vorgaben und Schranken.....	27
I. Föderalismus.....	27
1. Kompetenzverteilung.....	27
a) Innere und äussere Sicherheit.....	28
b) Bundesintervention	30
c) Katastrophenbewältigung.....	33
(a) Entwurf eines Verfassungsartikel über Naturgefahren.....	33
(b) Geltende Rechtslage.....	34
(i) Armee und Zivilschutz	35
(ii) Weitere Bundeskompetenzen	37
(iii) Kantonale Kompetenzen	39
(iv) Zwischenfazit	39
2. Anforderungen an die Kantonsverfassungen gemäss Art. 51 BV.....	39
a) «Bedarf der Zustimmung des Volkes».....	40
b) Abweichungen von der Kantonsverfassung	41
(a) Ermächtigung durch die Kantonsverfassung.....	42
(i) Positionen der Lehre.....	42
(ii) Gewährleistungspraxis des Bundes	43
(iii) Würdigung.....	45
(b) Keine Ermächtigung durch die Kantonsverfassung	47
c) Abweichungen von kantonalen Gesetzen	48
d) Praxis der kantonalen Gesetze	49
II. Grund- und Menschenrechte	49
1. Relevante Grundrechte bei Katastrophen	50
a) Abwehrrechte.....	51
(a) Verbot der Zwangs- oder Pflichtarbeit.....	51
(b) Persönliche Freiheit.....	54
(c) Bewegungs- und Niederlassungsfreiheit	55
(d) Schutz der Privatsphäre.....	56
(e) Kommunikationsgrundrechte	57
(f) Eigentumsgarantie.....	58
(g) Wirtschaftsfreiheit.....	60
(h) Rechtsgleichheit und Diskriminierungsverbot	60
(i) Geschlechterdiskriminierung.....	61
(ii) Diskriminierung oder Ungleichbehandlung aus weiteren Gründen.....	63
b) Leistungsrechte	64
c) Schutzpflichten	64
2. Grundrechtseinschränkung in besonderen und ausserordentlichen Lagen	67

a)	Gesetzliche Grundlage	67
(a)	Erfordernis des Rechtssatzes	67
(i)	Zulässigkeit von Einzelfallgesetzen	68
(ii)	Das Einzelfallgesetz als gesetzliche Grundlage nach Art. 36 Abs. 1 BV	70
(b)	Erfordernis der genügenden Normdichte	71
(c)	Erfordernis der genügenden Normstufe	73
(d)	Erfordernis der genügenden Kundmachung	73
(e)	Surrogate	75
(f)	Sonderstatusverhältnis	75
b)	Öffentliches Interesse	76
c)	Verhältnismässigkeit	76
d)	Kerngehalte	78
(a)	Allgemein	78
(b)	In besonderen und ausserordentlichen Lagen	83
3.	Notstandsklauseln in menschenrechtlichen Verträgen	85
a)	Voraussetzungen	88
(a)	Vorliegen eines Notstandes	88
(b)	Notwendigkeit der Massnahmen	92
(c)	Vereinbarkeit mit den sonstigen völkerrechtlichen Verpflichtungen	95
(d)	Ausrufung und Notifizierung des Notstandes	96
(e)	Gewährleistung der notstandsfesten Garantien	97
(i)	EMKR	98
(ii)	UNO-Pakt II	99
(f)	Derogationspraxis	100
b)	Derogation nach allgemeinem Völkerrecht	103
c)	Verhältnis zu den Kerngehalten	105
III.	Weiteres Völkerrecht	107
1.	Zwingendes und humanitäres Völkerrecht	107
2.	Warnung und Information	108
a)	Allgemein	108
b)	Spezifisch	109
(a)	Industrieunfälle	110
(b)	Nukleare Zwischenfälle	110
(c)	Binnengewässer	112
(d)	Gesundheitsschutz	113
(e)	Vorrangige Übermittlung	114
3.	Hilfeleistung	114
a)	Bilaterale Abkommen	115
(a)	Katastrophenhilfe	115
(b)	Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit	119
b)	Multilaterale Übereinkommen	120

(a)	Übereinkommen von Tampere vom 18. Juni 1998 über die Bereitstellung von Telekommunikationsmitteln für Katastrophenschutz und Katastrophenhilfeeinsätze	120
(b)	Übereinkommen vom 17. März 1992 über die grenzüberschreitenden Auswirkungen von Industrieunfällen	121
(c)	Übereinkommen vom 26. September 1986 über Hilfeleistung bei nuklearen Unfällen oder strahlungsbedingten Notfällen.....	122
(d)	Übereinkommen vom 17. März 1992 zum Schutz und zur Nutzung grenzüberschreitender Wasserläufe und internationaler Seen.....	122
(e)	Übereinkommen vom 7. Dezember 1944 über die internationale Zivilluftfahrt	123
(f)	Weitere Abkommen	123
4.	Bewältigungspflicht.....	124
5.	Pflichten Privater	126
6.	Zwischenfazit.....	126
IV.	Grundsätze rechtsstaatlichen Handelns	128
V.	Zwischenfazit	130
C.	Besondere und ausserordentliche Rechtsetzungsverfahren	133
I.	Dringliche Rechtsetzung.....	133
1.	Dringliches Bundesgesetz.....	134
a)	Sachliche Dringlichkeit.....	135
b)	Zeitliche Dringlichkeit	136
c)	Befristung.....	136
d)	Verfahren und Quorum	137
e)	Varianten.....	138
(a)	Dringliches Bundesgesetz mit Verfassungsgrundlage.....	138
(b)	Dringliches Bundesgesetz ohne Verfassungsgrundlage.....	139
(c)	Unterjähriges dringliches Bundesgesetz.....	142
2.	Dringlicher Finanzbeschluss.....	142
3.	Nicht: Dringlicher Bundesbeschluss.....	144
4.	Vorläufige Anwendung von völkerrechtlichen Verträgen	145
a)	Art. 7b Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG)	146
b)	Art. 2 Bundesgesetz über aussenwirtschaftliche Massnahmen (AWG)	149
c)	Art. 4 Zolltarifgesetz (ZTG).....	151
5.	Entscheide des Bundespräsidenten	151
a)	Vorsorgliche Massnahmen.....	152
b)	Entscheide des Bundespräsidenten anstelle des Bundesrates.....	152
c)	Präsidialentscheide.....	152

6.	Verfahrensbeschleunigungen.....	153
a)	Bundesversammlung.....	153
(a)	Sondersession.....	154
(b)	Ausserordentliche Session.....	154
(c)	Parlamentarisches Sonderverfahren	157
(d)	Vorzug der Beratung und der Schlussabstimmung	159
b)	Bundesrat	160
c)	Verkürzung des Vernehmlassungsverfahrens	161
d)	Rückwirkende Inkraftsetzung	161
e)	Dringliche und ausserordentliche Publikation	165
f)	Schubladenerlasse	167
7.	Dringliche Rechtsetzung in den Kantonen.....	168
II.	Notverordnungsrecht der Exekutive	172
1.	Terminologie	172
2.	Entstehungsgeschichte	173
3.	Voraussetzungen.....	175
a)	Betroffenheit der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit.....	175
b)	Schwere und unmittelbare Gefährdung oder Störung	177
c)	Zeitliche Dringlichkeit	178
d)	Subsidiarität	178
e)	Verhältnismässigkeit.....	178
4.	Weitere Fragen.....	179
a)	Unvorhersehbarkeit.....	179
b)	Befristung und Aufhebung	180
c)	Rechtsbindung.....	181
(a)	Bindung an die Verfassung	181
(b)	Bindung an die Bundesgesetze.....	184
(c)	Bindung an das Völkerrecht	186
d)	Nicht delegierbare Zuständigkeit des Bundesrates	187
e)	Bundesgesetz über die Wahrung von Demokratie, Rechtsstaat und Handlungsfähigkeit in ausserordentlichen Lagen	188
(a)	Neuerungen	189
(b)	Würdigung.....	191
5.	Verhältnis zu Art. 184 Abs. 3 BV.....	193
6.	Bisherige Praxis	196
a)	Rekapitalisierung der UBS AG.....	196
b)	Tinner-Akten.....	198
c)	Weitere Fälle	201
d)	Fazit	203
7.	Notverordnungs- und Notverfügungsrechte der Exekutive in den Kantonen.....	204
a)	Übersicht.....	204

b)	Besonderheiten in einzelnen Kantonen	206
c)	Abweichungen von der Kantonsverfassung	207
III.	Notverordnungsrecht der Legislative.....	208
1.	Voraussetzungen.....	208
a)	Betroffenheit der inneren oder äusseren Sicherheit, der Unabhängigkeit oder der Neutralität der Schweiz	209
b)	Schwere und unmittelbare Gefährdung oder Störung	210
c)	Subsidiarität	210
d)	Verhältnismässigkeit.....	211
e)	Nicht: Zeitliche Dringlichkeit	211
2.	Weitere Fragen.....	214
a)	Unvorhersehbarkeit.....	214
b)	Befristung und Aufhebung.....	214
c)	Rechtsbindung.....	215
d)	Nicht delegierbare Zuständigkeit der Bundesversammlung.....	216
3.	Verhältnis zu Art. 185 Abs. 3 BV.....	216
4.	Bisherige Praxis	217
5.	Notverordnungsrecht der Legislative in den Kantonen	220
IV.	Extrakonstitutionelles Notrecht	220
1.	Bisherige Anwendung	220
a)	19. Jahrhundert.....	221
b)	20. Jahrhundert.....	223
2.	Zulässigkeit.....	228
3.	Voraussetzungen.....	229
a)	Existentielle Bedrohung.....	229
b)	Zeitliche Dringlichkeit	231
c)	Verhältnismässigkeit.....	232
4.	Weitere Fragen.....	233
a)	Rechtsbindung.....	233
b)	Gerichtliche Überprüfbarkeit	234
c)	Zuständigkeit.....	235
d)	Ausrufung und Notifikation	236
5.	Verhältnis zum Notstand i.S.v. Art. 15 EMRK und Art. 4 UNO-Pakt II.....	236
6.	Extrakonstitutionelles Notrecht in den Kantonen	237
V.	Zwischenfazit	239
D.	Katastrophenrecht	242
I.	Gesetzliche Grundlagen.....	242
1.	Bund	243
2.	Kantone.....	243
II.	Änderung der ordentlichen Kompetenzen und Verfahren	247

1.	Polizeiliche Generalklausel.....	248
a)	Voraussetzungen	249
(a)	Betroffenheit eines fundamentalen Rechtsgutes.....	250
(b)	Schwere und unmittelbare Gefahr	253
(c)	Zeitliche Dringlichkeit	254
(d)	Subsidiarität.....	255
(e)	Verhältnismässigkeit	255
(f)	Unvorhersehbarkeit?	257
(i)	Materialien	258
(ii)	Judikatur	259
(iii)	Lehre.....	264
(iv)	Bemerkungen.....	266
b)	Weitere Fragen.....	267
(a)	Rechtsbindung.....	267
(b)	Zuständigkeit.....	268
c)	Verhältnis zum Notverordnungs- und Notverfügungsrecht nach Art. 185 Abs. 3 BV.....	269
d)	Polizeiliche Generalklausel in den Kantonen.....	271
2.	Weitere Generalklauseln.....	272
a)	Abgrenzung von der polizeilichen Generalklausel	273
b)	Abweichungen von der Kantonsverfassung	273
c)	Abweichungen von kantonalen Gesetzen	274
3.	Änderung bestehender Kompetenzen und Verfahren	274
a)	Finanzen.....	275
b)	Führungsorganisation.....	276
(a)	Allgemeines.....	276
(b)	Delegation an Führungsorganisationen	277
c)	Weiteres	278
4.	Zusätzliche Kompetenzen.....	279
a)	Warnung und Alarmierung	279
b)	Evakuationen.....	281
c)	Requisition	282
d)	Betreuung Obdachloser und Flüchtlinge.....	284
e)	Feststellung des Katastrophenfalles	285
f)	Massnahmen der wirtschaftlichen Landesversorgung.....	286
5.	Handlungsunfähigkeit eines zuständigen Organs	286
a)	Bundesversammlung.....	287
b)	Bundesrat	287
(a)	Tod oder Amtsunfähigkeit eines Mitglieds	287
(b)	Verhandlungsunfähigkeit des Gremiums	289
c)	In den Kantonen.....	291
III.	Pflichten Einzelner	292
1.	Nothilfepflichten.....	292

a)	Strafrecht.....	292
b)	Strassenverkehrsrecht.....	294
c)	Schifffahrtsrecht.....	294
d)	Vernehmlassung VE 1977	295
2.	Befolgungspflichten.....	295
a)	Befolgung von Anordnungen und Verfügungen.....	295
b)	Sanktionierung	296
3.	Dienstplichten.....	297
a)	Gesamte Bevölkerung	298
b)	Private Fachkräfte	300
c)	Staatsangestellte	301
d)	Grundrechtskonformität	303
(a)	Persönliche Freiheit.....	303
(b)	Verbot der Zwangs- und Pflichtarbeit	305
(c)	Rechtsgleichheit und Diskriminierungsverbot	305
4.	Zwischenfazit.....	306
IV.	Organisationen.....	308
1.	Blaulichtorganisationen	308
a)	Polizei	308
(a)	Regionale Polizeikonkordate.....	308
(b)	IKAPOL	310
(c)	Unterstützung durch die Armee	310
(d)	Unterstützung durch den Zivilschutz.....	310
b)	Feuerwehr	311
c)	Gesundheitswesen.....	313
(a)	Dienst- und Betriebspflichten.....	313
(i)	Bundesrecht.....	314
(ii)	Kantonales Recht.....	315
(b)	Weitere Bestimmungen	318
2.	Organisationen für ausserordentliche Lagen.....	319
a)	Zivilschutz	319
(a)	Voraussetzungen	320
(b)	Verfahren.....	320
(c)	Mittel.....	320
(i)	Personelle Mittel.....	320
(ii)	Ausdehnung der Schutzpflicht.....	321
(iii)	Sachliche Mittel.....	322
(iv)	Interkantonale Unterstützung	323
(d)	Der Schutz von Kulturgütern	323
(e)	Praxis.....	324
(f)	Spontanhilfe	324
b)	Armee.....	324
(a)	Voraussetzungen	325

(b) Verfahren.....	326
(c) Mittel.....	327
(i) Personelle Mittel.....	327
(ii) Sachliche Mittel.....	328
(d) Praxis.....	329
(e) Spontanhilfe.....	330
(f) Assistenzdienst zur Unterstützung der Polizei.....	330
3. Weitere Organisationen.....	331
a) Zivildienst.....	331
b) Technische Betriebe.....	333
(a) Kommunikation.....	334
(b) Transport.....	336
(c) Versorgung und Entsorgung.....	338
c) Weitere Organisationen.....	340
V. Bestimmte Katastrophen.....	341
1. Epidemien.....	342
2. Radioaktive Strahlung.....	345
3. Notfälle bei Stauanlagen.....	348
VI. Zwischenfazit.....	349
1. Verhältnis der einzelnen Mittel zueinander.....	349
2. Zusammenfassung.....	350
E. Bemerkungen zu Rechtsschutz und Entschädigung bei staatlichen Eingriffen.....	353
I. Rechtsschutz.....	353
1. Grundlagen.....	353
2. Problematik in besonderen und ausserordentlichen Lagen.....	355
3. Spezialregelungen.....	355
a) Realakte.....	356
b) Innere und äussere Sicherheit sowie auswärtige Angelegenheiten.....	357
c) Requisition.....	361
d) Militär, Zivilschutz und Zivildienst.....	361
e) Weitere Dienstpflichten und Anordnungen.....	364
II. Entschädigung für rechtmässiges und unrechtmässiges Handeln.....	365
1. Unrechtmässiges Handeln.....	366
a) Allgemeine Staatshaftung.....	366
b) Spezialgesetze.....	367
c) Mögliche Fälle.....	368
2. Unrechtmässiges Unterlassen.....	369
3. Rechtmässiges Handeln.....	371
a) Formelle und materielle Enteignung.....	371
b) Gesetzliche Grundlagen.....	373

(a) Staatliche Tätigkeit im Allgemeinen	374
(b) Polizeiliche Massnahmen	375
(c) Katastrophenbewältigung	376
(d) Dienstpflichten	377
(e) Requisition	379
(f) Evakuationen	380
(g) Massnahmen zur Bekämpfung von Epidemien	381
c) Forderung der Lehre	381
III. Zwischenfazit	382
F. Schlussfolgerungen	384

Kurzzusammenfassung

Sowohl bei Katastrophen als auch bei anderen besonderen und ausserordentlichen Lagen sind die zur Verfügung stehenden sachlichen und personellen Mittel regelmässig ungenügend. Gleichzeitig besteht eine zeitliche Dringlichkeit. Um diesen Problemen zu begegnen sieht das Recht einerseits besondere und ausserordentliche Rechtssetzungsverfahren vor, andererseits finden sich bereits im ordentlichen Recht Normen, welche speziell für die Anwendung in besonderen und ausserordentlichen Lagen erlassen wurden.

So sind die für die Katastrophenbewältigung zum Einsatz kommenden Organisationen bereits im ordentlichen Recht geregelt. Neben den Blaulichtorganisationen (Polizei, Feuerwehr und Gesundheitswesen) und den technischen Betrieben, welche für normale Lagen konzipiert sind, werden Katastrophen durch den Zivilschutz und die Armee, teilweise sogar durch den Zivildienst, bewältigt. Daneben sieht das Recht vieler Kantone vor, dass die Kantonsbevölkerung, private Fachkräfte und Organisationen sowie das Staatspersonal mittels Dienst- und Betriebspflichten zur Katastrophenbewältigung beigezogen werden können. Auch gewisse Massnahmen zur Katastrophenbewältigung, wie Requisitionen und Evakuationen, sind bereits gesetzlich vorgesehen, andere können im Einzelfall gestützt auf die polizeiliche Generalklausel sowie auf weitere Generalklauseln in den Bevölkerungsschutz- und Katastrophengesetzen der Kantone angeordnet werden.

Wo eine gesetzliche Regelung fehlt und nicht nur einzelne Massnahmen angeordnet werden müssen, können Erlasse mittels dringlicher Rechtssetzung beschlossen werden. Dazu gehören neben dem dringlichen (Bundes-)Gesetz insbesondere auch von der Art des Erlasses unabhängige Massnahmen zur Verfahrensbeschleunigung. Bei erhöhter zeitlicher Dringlichkeit kann die Exekutive zur Katastrophenbewältigung Notverordnungen und Notverfügungen erlassen, mit welchen vorübergehend auch von ungenügendem Gesetzesrecht abgewichen werden darf. Sollte eine Katastrophe ein derartiges Ausmass haben, dass sogar die Existenz des Staates bedroht ist, kann sogar extrakonstitutionelles Notrecht erlassen werden. Dieses darf zwar gegen die Verfassung, nicht jedoch gegen die grundrechtlichen Kerngehalte sowie die Voraussetzungen für eine Derogation von menschenrechtlichen Garantien verstossen.

Abstract

The available personnel and material resources are normally insufficient for special and exceptional situations. Simultaneously the situation is urgent. To address the problems of urgency and insufficient resources, the law provides special and exceptional legislative procedures. Additionally, the current law already contains certain provisions, designed to be applied to special and exceptional situations.

The organisations which are employed for disaster response are regulated by current law. Aside from the emergency organisations (police, fire and health care) and the technical services, which are designed for normal situations, disasters are dealt with by the protection and support service, the army, and to some extent the civilian service. Additionally the law of many cantons contains official duties for the general population, private specialised personnel and state employees to participate in disaster response. Certain disaster response measures like requisitions and evacuations are also provided for by current law. Other measures can be based on the general police powers clause or other general clauses, which can be found in the civil protection and disaster laws of the cantons.

If there is no legal basis and more than individual measures are required, enactments can be passed by emergency legislation. The emergency legislation contains, among others things, emergency (federal) acts and notably measures to speed up procedures for any kind of legislation. In cases of increased urgency, the executive is allowed to issue emergency ordinances and decrees for the purpose of disaster response. Such emergency ordinances and decrees can temporarily depart from inadequate acts. If a disaster is of such intensity that it threatens the life of the nation, it is even allowed to enact extraconstitutional law. This law may violate constitutional provisions, but has to respect the essence of fundamental rights and the requirements for the derogation of human rights.

Résumé succinct

Aussi bien lors de catastrophes que d'autres situations particulières et exceptionnelles, les moyens en matériel et en personnel à disposition sont régulièrement insuffisants. En même temps, la situation est urgente. Pour résoudre ces problèmes, la loi prévoit d'une part des procédures législatives particulières et exceptionnelles, et d'autre part, il y a déjà dans le droit ordinaire des normes adoptées spécialement pour être appliquées dans des situations particulières et exceptionnelles.

Ainsi, les organisations qui interviennent dans le cadre de la gestion des catastrophes sont déjà réglementées dans le droit ordinaire. Outre les organisations à feu bleu (services de police, du feu et santé publique) et les services techniques conçus pour des situations normales, les catastrophes sont gérées par la protection civile et l'armée, en partie même par le service civil. À côté de cela, le droit de beaucoup de cantons prévoit que la population civile, des professionnels et organisations privés ainsi que le personnel administratif peuvent être mis à contribution pour gérer les catastrophes, ceci par voie d'obligations de service et d'exploitation. Certaines mesures visant à gérer les catastrophes, telles que des réquisitions et des évacuations, sont également déjà prévues par la loi, d'autres peuvent être ordonnées dans des cas particuliers dans les lois cantonales de protection de la population et des catastrophes, sur la base de la clause générale de police ainsi que d'autres clauses générales.

Là où il n'y a pas de réglementation légale et qu'il ne faille pas décréter seulement des mesures spécifiques, des décrets peuvent être décidés par voie de législation urgente. En font partie, outre la loi (fédérale) urgente, notamment aussi des mesures visant à l'accélération des procédures indépendantes du genre de décret. En cas d'urgence élevée, l'exécutif peut décréter des ordonnances et des dispositions d'urgence en vue de gérer les catastrophes; celles-ci permettent provisoirement de s'écarter d'une législation insuffisante. Si une catastrophe avait une ampleur telle qu'elle menace même l'existence de l'État, il est même possible de décréter un droit de nécessité extraconstitutionnel. Celui-ci peut certes toucher à la constitution, mais doit respecter le noyau central des droits fondamentaux ainsi que les conditions pour une dérogation de la garantie des droits humains.