

Dr. iur. David Rechsteiner

Recht in besonderen und ausserordentlichen Lagen

**Unter besonderer Berücksichtigung
des Rechts bei Katastrophen**



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 |
| I. 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 Katastrophenhilfeinsätze | 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 ausenwirtschaftliche 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) | Präsidentialentscheide..... | 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 |