Zeitschrift: ASMZ : Sicherheit Schweiz : Allgemeine schweizerische Militärzeitschrift

Herausgeber: Schweizerische Offiziersgesellschaft

Band: 161 (1995)

Heft: 7-8

Artikel: Zusammenarbeit zwischen ziviler und militärischer Führung auf kantonaler Ebene

Autor: Fässler, Ulrich

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-63827

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 22.07.2025

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

Zusammenarbeit zwischen ziviler und militärischer Führung auf kantonaler Ebene

Zusammenarbeit in ausserordentlichen Lagen ist kein Neuland. Ereignisse (Unwetter- und Hochwasserkatastrophen Uri, Puschlav, Brig, Tessin; Bewältigung von Sturmschäden) und Aufgaben (Konferenzenschutz in Genf, Pilotprojekt zur Verstärkung des Grenzwachtkorps in Schaffhausen) wurden gemeinsam bewältigt. Armeehilfe ist und bleibt aktuell. Enge und verstärkte Zusammenarbeit ist daher unerlässlich. Es geht mir im folgenden darum, auf die wichtigsten Zusammenarbeitsaspekte aus Sicht des Kantons Luzern – sie dürften in den anderen Kantonen nicht wesentlich anders sein – hinzuweisen. Meine Ausführungen basieren auf Ernstfallerfahrungen und Übungserkenntnissen der letzten Jahre.

Ulrich Fässler
Regierungsrat, Dr. iur.
Schultheiss des Standes Luzern,
Vorsteher des Militärdepartementes
und des Polizei-
und Umweltschutzdepartementes
Postfach, 6002 Luzern

Erfolgreiche Zusammenarbeit in der Führung ist nur möglich, wenn folgende Voraussetzungen erfüllt sind:

- geregelte Aufgabenzuteilung
- sinnvolles Einsatzkonzept
- klare Verantwortungszuordnung
- zweckmässiges Führungssystem
- Ausbildung im Verbund.

Aufgabenzuteilung

Zivile Behörden

Zivile Behörden (Exekutive und von ihr bezeichnete Stellen) haben die Aufgabe, Katastrophen und Notlagen zu verhindern. Ist dies nicht möglich, so sind deren Folgen vorerst zu mildern und anschliessend zu beheben bzw. zu beseitigen. Katastrophenhilfe im Ausland, Verstärkung des Grenzwachtkorps und Wahrung der Lufthoheit sind Aufgaben der Bundesbehörde. Migrationsströme können nur in enger Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen bewältigt werden. Subsidiäre Sicherungseinsätze werden – sieht man vom theoretisch möglichen, in der Praxis aber kaum denkbaren Ordnungsdiensteinsatz kantonaler Truppen ab – von den Bundesbehörden veranlasst und koordiniert, von den Kantonen vollzogen. Katastrophenhilfe im Inland ist – Ausnahme «KKW-Störfall» – Sache der Kantone.

Zusammengefasst: Die Kantone üben im Bereiche der Existenzsicherung eine Schlüsselfunktion aus. Sie handeln entweder in eigener Kompetenzhoheit oder als Vollzugsorgan bei Notlagen mit landesweiter Dimension.

Subsidiäre Armee-Einsätze (Abb. 1)

Der Hilfeleistungsauftrag gilt in allen ausserordentlichen Lagen. Beiträge zur allgemeinen Existenzsicherung leistet die Armee nicht nur in Friedenszeiten, sondern auch im Krieg, insbesondere dann, wenn Notlagen durch Kampfhandlungen verursacht worden sind. Dabei darf allerdings der Hauptauftrag «Landesverteidigung» nicht gefährdet werden.

Einsatzkonzept

Das Einsatzkonzept «Katastrophenhilfe» hat sich in den Ernstfalleinsätzen der letzten Jahre bewährt. Es besteht kein Anlass, es zu verändern. Was unter «Unterstützungseinsatz» im Detail zu verstehen ist, ist noch genauer zu definieren. Sicher dürfte dabei die Armeehilfe im Bereich «Migration» ein Schwergewicht sein. Das Konzept für die Aufnahme für schutzsuchende Ausländer ist im «Planungsbehelf '92» des Bundesamtes für Flüchtlinge (BFF) festgehalten. Brigadier Peter Arbenz hatte als Direktor des BFF dafür gesorgt, dass Militärhilfe klar geregelt ist.

Fragen gibt es im Bereich der «subsidiären Sicherungseinsätze». Der Konferenzenschutz ist geregelt. Bewachung gehört zur militärischen Grundausbildung. Die Zielsetzung des Objektschutzes (Schutz vor Gewalteinwirkungen) ist zu präzisieren. Noch unklar ist die Trennlinie zwischen Bewachung/Assistenzdienst und Ordnungsdienst/Aktivdienst sowie die Einsatzdoktrin der Armee im polizeilichen Ordnungsdienst. Das verbindliche Einsatzkonzept sowie die Ausführungsbestimmungen (Verordnung/-en) stehen noch aus.

Das entsprechende Konzept ist meiner Ansicht nach nicht durch die Armee, sondern – unter Führung der politischen und operativen Verantwortungsträger von Bund und Kantonen (Exekutive, Polizei) – gemeinsam festzulegen.

Verantwortungszuordnung

Die Regelung ist klar und eindeutig: die zivilen Behörden tragen die Einsatzverantwortung. Sie treffen Vorbe-

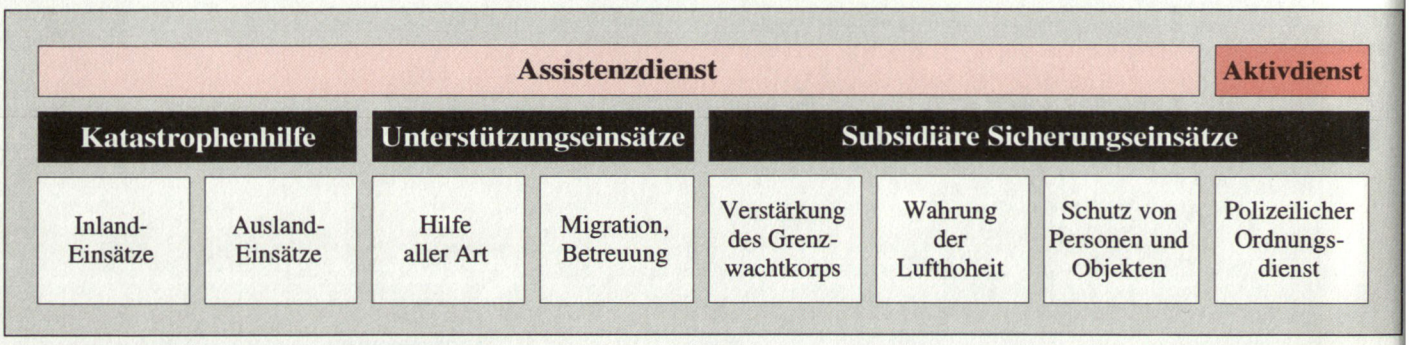

Abb. 1: Existenzsicherung/subsidiäre Einsätze)

reitungsmassnahmen, stellen das Hilfebegehren, regeln den Einsatz und informieren die Bevölkerung. Militärische Verbände werden zugewiesen. Der Kommandant der militärischen Hilfeleistung und der von ihm bezeichnete militärische Einsatzleiter (es können auch mehrere sein) führen die Truppe im Einsatz. Sie tragen die militärische Führungsverantwortung.

Führungssystem

Ausserordentliche Situationen lassen sich nur dann zeitgerecht und wirkungsvoll meistern, wenn

- beidseits eine spezielle Führungsorganisation vorhanden ist, die lageorientiert angepasst werden kann,
- der Führungsprozess «automatisiert» ist und
- geeignete Führungseinrichtungen zur Verfügung stehen.

Führungsorganisation

Zivile Führung

Einfach dargestellt gilt in ausserordentlichen – und wohl auch in ordentlichen – Lagen das Führungskonzept gemäss Abb. 2.

Die Legislative sorgt für die Rechtsgrundlagen. Die Exekutivbehörde erlässt das Einsatzkonzept, erteilt den (generellen oder lagespezifischen) Auftrag, legt die Führungsorganisation fest, sorgt für Einsatzmittel, regelt die Finanzierung, führt durch Information. Die operative Führung setzt den Auftrag der Exekutive um. Sie ist in Linie direkt mit der Exekutive verbunden. Erfordern es Lage oder Ausgangsorganisation, dann wird zur Unterstützung der Exekutivtätigkeit ein Steuerungsgremium dazwischen geschaltet.

Die operative Führung ist (im Kanton Luzern) funktionell gemäss Abb. 3 zugeordnet.

Katastrophenhilfe	■ Einsatzleiter (Feuerwehr) ■ Katastropheneinsatzleiter (Feuerwehr/Polizei) ■ kantonale Katastropheneinsatzleitung (Kata-Stab)
Unterstützungseinsätze	■ Projektleiter/Einsatzleiter (Sozialamt/Zivilschutz für Betreuung, Zentralstelle für wirtschaftliche Landesversorgung bei wirtschaftlichen Mangellagen, Kantonsarzt bei Epidemien ...)
Subsidiäre Sicherungseinsätze	■ Kantonspolizei

Abb. 3: Operative Führung im Kanton Luzern

Politische Ebene	Verantwortlicher Departementsvorsteher	Kommandant Territorialdivision
Operative Ebene	Koordinationsstelle «Militäreinsatz»	Stab Territorialregiment

Abb. 4: Vorbereitung/Einsatzplanung

Das militärische Spiegelbild

Die militärische Kommandostruktur erlaubt die Führung bei subsidiären Einsätzen problemlos. Stäbe hingegen sind so umzugliedern, dass sie in der Lage sind, Ereignisse und Lagen in enger Zusammenarbeit mit den zivilen Instanzen zu bewältigen.

Die Rolle des Stabes des Territorialregimentes

Der Stab des Territorialregimentes (Stadtkommando, Stab der Territorialdivision bzw. -brigade) spielt in der Zusammenarbeit eine Schlüsselrolle. Nach seiner Mobilmachung ist er (wie bisher) **das** Bindeglied zwischen Kanton und Armee. Er kann seine Funktion nur dann optimal wahrnehmen, wenn er den zivilen Partner kennt und mit ihm harmoniert, wenn Einsatzplanung und Einsatzführung im Verbund erfolgen. Vorteilhaft ist, wenn dem Stab des Territorialregimentes auch das Kommando über die militärische Hilfeleistung im Kanton anvertraut wird.

Das beste Training ist der Ernstfall. Es ist daher zweckmässig, wenn der Stab des Territorialregimentes seine Bindegliedaufgabe (Schwergewicht Vorbereitung, Einsatzplanung und Hilfebegehren) auch in Friedenszeiten wahrnimmt. Dies setzt allerdings voraus, dass ein Mitglied des Kernstabes jederzeit rasch aufbietbar ist.

Zusammenarbeitsebenen

- **Einsatzunterlagen** (z. B. Führung und Organisation des Territorialregimentes) sind in Zusammenarbeit zu erstellen. Wichtige Unterlagen sind den Kantonen abzugeben.
- **Vorbereitung/Einsatzplanung** (Abb. 4)

Diese Aufgabenzuordnung hat grundsätzlichen Charakter. Absprachen können auch übers Kreuz stattfinden; kantonale Instanzen besprechen sich auch mit Vertretern der Armeeführung. Grundsatzfragen (z. B. subsidiärer Sicherungseinsatz) sind auf der politischen Ebene zu entscheiden. Wesentlich ist, dass auf kantonaler Ebene eine (operative) Ansprech- und Koordinationsstelle bezeichnet ist.

- **Einsatzführung** (Abb. 5)

Der Kommandant der militärischen Hilfeleistung (in der Regel der Kommandant der Territorialdivision, evtl. des -regimentes) koordiniert die Zusammenarbeit im militärischen Bereich und bestimmt den oder die militärischen Einsatzleiter. Der zugewiesene militärische Einsatzleiter (Unterstellung ist nicht ausgeschlossen) führt die Truppe im Einsatz. Nachrichten- und Informationsdienst sind im Verbund tätig.

Führungsprozess

Der zivile Führungs- und Stabsarbeitsprozess ist mit dem militärischen identisch. Behelfe sind aufeinander abzustimmen. Ich weise auf drei Aspekte hin.

- **Hilfebegehren**

Die Antragskompetenz liegt bei der zivilen Behörde. Sie ist in der Lage, in-

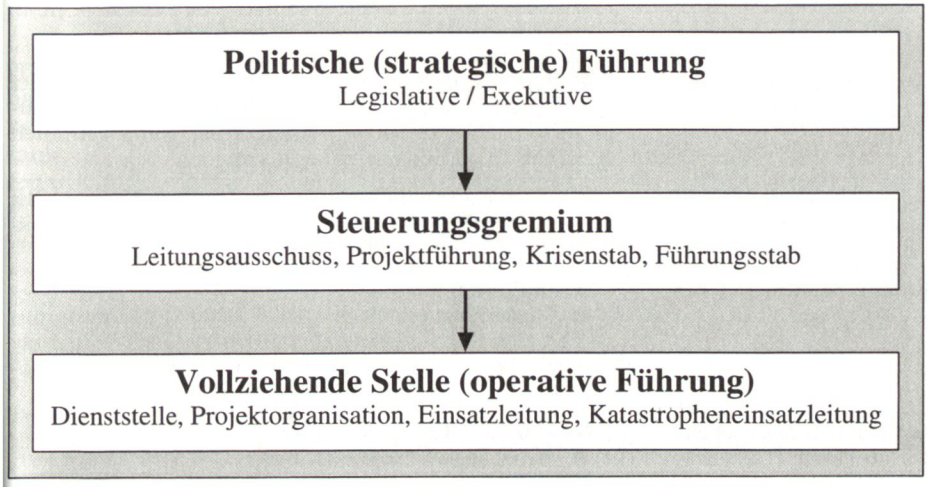

Abb. 2: Führungskonzept

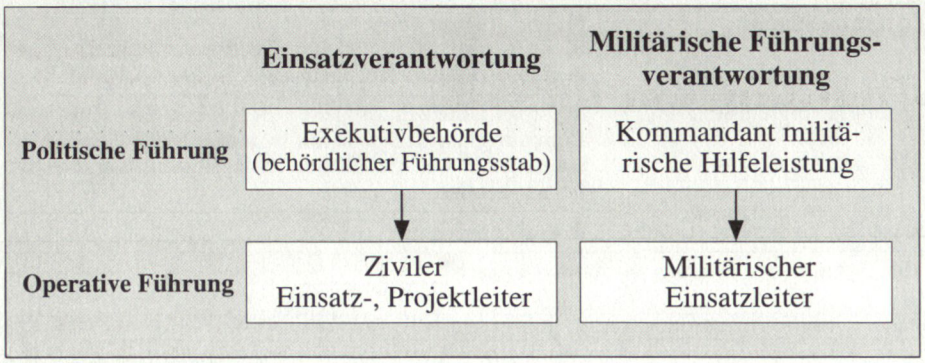

Abb. 5: Einsatzführung

haltlich zweckmässige und formell korrekte Hilfebegehren zu stellen. Militärische Beratung ist vor allem bei komplexen oder unklaren Situationen notwendig. Der Gesuchsweg ist festgelegt. Steht ausreichend Zeit zur Verfügung (Beispiel: subsidiäre Sicherungseinsätze, Unterstützungseinsätze), dann stellt der Antrags- und Entscheidablauf keine Probleme. Ist hingegen jede Sekunde kostbar (Katastrophenhilfe), dann müssen Instanzen- und Entscheidwege sowohl in Friedenszeiten wie auch nach einer Mobilmachung so kurz wie möglich sein. Gesuchsablauf und/oder Führungsprozess dürfen nicht verzögernd wirken.

Einfach gesagt: militärische Hilfe muss durch den Antragsteller direkt bei der einsatzkompetenten Stelle anbegehrt werden können.

■ **Abspracherapport**

Ziel des Abspracherapportes ist es, optimale Einsatzvoraussetzungen zu schaffen. Militärische Abspracherapporte und Absprachen zwischen zivilen und militärischen Instanzen erfolgen nach dem gleichen – bekannten – Konzept:

Gegenseitige Orientierung

Auftrag

Detailanordnungen

■ **Auftrag**

Die Zuweisung wird durch die aufgebotskompetente Stelle (EMD) angeordnet. Der Grundauftrag geht aus dem Hilfebegehren hervor. Er wird in der Praxis durch den Kommandanten der militärischen Hilfeleistung im Dialog mit der gesuchstellenden Behörde formuliert. Der Einsatzauftrag ist mit dem militärischen Einsatzleiter abzusprechen. Mit diesem Vorgehen können unzweckmässige oder gar undurchführbare Aufträge vermieden werden.

Führungseinrichtung

Sofortiges Handeln erfordert räumliche Nachbarschaft (kombinierten Kommandoposten). Bei längerfristigen Vorbereitungsmassnahmen und Einsatzplanungen ist dies nicht nötig. Ort und Art der Zusammenarbeit werden auf Status und Tätigkeit der Partner ausgerichtet und von Fall zu Fall festgelegt.

Ausbildung

Zivile Ausbildung

Zivile Führungsausbildung im gleichen Umfang wie militärische Ausbildung ist nicht möglich. Zivile Führungskräfte sollten die entsprechende Grundausbildung – sei es vom Militär oder von der zivilen Seite her – mitbringen. Geschult werden muss die Tätigkeit im Rahmen der Führungsorganisation sowie die Stabsarbeit.
Unser Ausbildungsprogramm sieht gemäss Abb. 6 aus:

Militärische Ausbildung

Die Armee ist für die Ausbildung ihrer Verbände verantwortlich. Da Eignung Einsatzvoraussetzung ist, genügt in der Regel «training on the job» oder eine kurze Zusatzausbildung. Höher ist der Ausbildungsbedarf bei subsidiären Sicherungseinsätzen. Bewachung ist Teil der Armee-Basisausbildung. Die Anpassung an die zivilen Erfordernisse ist mit Unterstützung von Polizeikräften in kurzer Zeit möglich. Ordnungsdienst – auch wenn er «nur» Entlastungsfunktion hat – bedingt Spezialausbildung. Aus politischen Gründen kann sie nur auf Anordnung des Bundesrates begonnen werden.

Ausbildung im Verbund

Konzept, Führungsorganisation, Ausbildung im Verband allein garantieren noch keine optimale Zusammenarbeit. Notwendig ist Ausbildung im Verbund mit Schwergewicht auf den Ebenen «kantonale Führungsorganisation/Stab Territorialregiment» bzw. «militärische Einsatzleitung/zivile Einsatzleitung».

■ Die Ausbildung sollte auf einem gemeinsamen Konzept – enthaltend Ziel, Ausbildungsschritte, Jahreszeitplan – basieren.
■ Übungen sind gemeinsam vorzubereiten, durchzuführen und zu besprechen.
■ Militärische Ausbildungsdienste sind gemeinsam zu nutzen.

In der Territorialdivision 2 wird nach diesem Konzept gearbeitet.

Schlussbemerkung

Die zivile Seite verfügt über erhebliche Mittel und Möglichkeiten, um ausserordentliche Lagen zu bewältigen. Im Bereiche der Existenzsicherung sind aber Situationen denkbar, zu deren Bewältigung zivile Mittel nicht ausreichen. Subsidiäre Armeeeinsätze sind aus unserer Sicht eine absolute Notwendigkeit. Die Armee muss sie – sieht man vom Ordnungsdienst ab – zeitverzugslos bewältigen können. Ein klares Konzept, anerkannte Regeln der Zusammenarbeit, eine zweckmässige Ausrüstung sowie (Führungs-)Ausbildung im Verbund sind Voraussetzung dafür.

Ausserordentliche Lagen werden von Menschen bewältigt. Zusammenarbeit hat daher geprägt zu sein vom beidseitigen Willen, gemeinsam eine Situation bestmöglich zu meistern.

Exekutive	■ **Periodische Rapporte und evtl. Seminarien.** Wird der politische Bereich beübt, so hat die Exekutive «live» mitzuwirken. Der Einsatz von Exekutivmarkeuren vermittelt ein falsches Bild; er empfiehlt sich nicht.
Krisenmanagement (Kantonaler Krisenstab/Führungsstab)	■ **Seminar/Stabsübung im Mehrjahresrhythmus.** Bei sich abzeichnender Kriseneskalation wird der Ausbildungsrhythmus beschleunigt.
Katastropheneinsatzleiter	■ **Einführungskurs** ■ **Wiederholungskurs alle zwei Jahre** (Einjahresturnus wird geprüft). Einbezug aller Partner – auch Vertretung des Stabes des Territorialregimentes – ist selbstverständlich.
Kantonale Katastrophen-einsatzleitung (Kata-Stab)	■ **Jährliche Kurztests** ■ **Mehrtägige Übung nach Bedarf.**

Abb. 6: Ausbildungsprogramm ■