Zeitschrift: ASMZ : Sicherheit Schweiz : Allgemeine schweizerische Militärzeitschrift

Herausgeber: Schweizerische Offiziersgesellschaft

Band: 165 (1999)

Heft: 10

Artikel: Bevölkerungsschutz aus kantonaler Sicht : konsequentes Umdenken gefragt

Autor: Stähli, Niklaus

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-66033

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: 02.07.2025

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

Bevölkerungsschutz aus kantonaler Sicht: konsequentes Umdenken gefragt!

Niklaus Stähli

Der Systemwechsel zum Bevölkerungsschutz verlangt viel weniger eine umfassende Doktrinschöpfung als vielmehr ein konsequentes Umdenken: an Stelle der alleinigen Ausrichtung auf den «worst case» sind Risiken und Gefahren differenziert zu berücksichtigen. Selbstständigkeit und Eigenverantwortung für Kanton und Gemeinden sind berechtigte Forderungen an den neuen Bevölkerungsschutz.

Um die Anforderungen an den Bevölkerungsschutz zu verstehen, müssen als Grundlage einerseits die bisherige Entstehung von Gesamtverteidigung und Zivilschutz sowie andererseits die aktuellen Strukturen mit ihren Entwicklungen in den Kantonen bekannt sein. Einige wenige, spezifische Punkte seien zur Klärung der Ausgangslage angefügt und anschliessend ergänzt mit der Darstellung der kantonalen Strukturen im Kanton Thurgau.

Vom Zivilschutz zum Bevölkerungsschutz ...

In der Schweiz wurden erste Massnahmen zum Schutz der Bevölkerung bei bewaffneten Konflikten während des Zweiten Weltkriegs getroffen und dann laufend weiterentwickelt. Auf der Grundlage eines 1959 angenommenen Verfassungsartikels wurden in den 60er-Jahren erste technische, organisatorische und ausbildungsmässige Voraussetzungen für den schweizerischen Zivilschutz geschaffen.

Zu Beginn der 70er-Jahre entstand die sogenannte «Konzeption 71» des Zivilschutzes. Sie richtete die Massnahmen primär auf den vorsorglichen Schutz der Bevölkerung im Falle bewaffneter Konflikte aus.

Mit dem Bericht über die Sicherheitspolitik der Schweiz von 1990 und dem Zivilschutz-Leitbild 1992 wurde die vor allem auf bewaffnete Konflikte ausgerichtete, seit 1971 weiterentwickelte Konzeption bestätigt.

Als zusätzlicher Hauptauftrag für die Zivilschutzorganisationen kam die Hilfeleistung bei natur- und zivilisationsbedingten Katastrophen und in anderen Notlagen dazu. Die Reformen 1995 gingen unter den damaligen Voraussetzungen in die richtige Richtung. Sie berücksichtigten jedoch die tiefgreifenden (sicherheits-)politischen Folgen der Ereignisse vom Herbst 1989 (Fall der Berliner Mauer) erst ansatzweise.

... und von der Gesamtverteidigung zum Sicherheitsverbund

Parallel dazu wurde die Gesamtverteidigung (GV) ausgebaut. Darin waren die wichtigsten Partner unter dem Aspekt der damaligen Hauptbedrohung «Krieg» zusammengefasst: Armee, Zivilschutz, Wirtschaftliche Landesversorgung, Aussenpolitik usw. Die Hauptverantwortung für Organisation, Ausbildung und gemeinsame Übungen lag beim Bund. Die Kantone ihrerseits bildeten kantonale Führungsstäbe und übten in der Regel alle zwei Jahre mit dem militärischen Partner, den damaligen Territorialzonen.

Auf Stufe Gemeinde wurden diese Führungsstäbe nur zögernd aufgebaut. Die Ansicht vieler Behörden, dass die Zivilschutzorganisation unter Leitung des Orts(!)-Chefs diese Aufgabe übernehmen könne, war falsch und sorgte oft für Verwirrung. Eine weitere Problematik war, dass die Hauptbedrohung «Krieg» in der Kompetenz des Bundes bzw. der Bundesstellen lag. Die Hauptverantwortung für den Zivilschutz – als wichtigstes Mittel für diesen Fall – trugen aber die Gemeinden. Die Kantone übten somit eher eine «Scharnierfunktion» aus.

Je mehr das Szenario «Katastrophen und Notlagen» in den Vordergrund und das Szenario «bewaffneter Konflikt» in den Hintergrund traten, um so deutlicher wurde, dass die GV-Strukturen den Anforderungen nicht mehr genügten. Zu offensichtlich sind die Unterschiede:

- Szenario «Krieg»: klares Bedrohungsbild mit erkennbaren Entwicklungen, Vorwarnzeit Wochen bis Monate, klarer Auftrag, gestaffelte Vorbereitungen
- Szenario «Katastrophe/Notlage»: diffuse, zum Teil neue Gefahren, keine oder sehr kurze Vorwarnzeit, unklare Aufträge, Einsatz aus dem Stand («von null auf hundert»).

Fazit

Organisation, Auftrag und Strukturen der «zivilen Mittel» waren bis Anfang der 1990er-Jahre primär auf den Fall «bewaffneter Konflikt» ausgerichtet. Es wurden eigentliche Kriegsorganisationen gebildet.

Mit der Verlagerung zum Fall «Katastrophen und Notlagen» werden vor allem auf Stufe Gemeinde neue Strukturen nötig, die den Einsatz aller zivilen Mittel koordinieren und führen, aber auch Doppelspurigkeiten eliminieren.

Der Wechsel von der Organisation «Zivilschutz» zur Struktur «Bevölkerungsschutz» suggeriert, dass etwas völlig Neues geschaffen wird. Dies trifft nur teilweise zu. Das neue Konzept baut auf Bestehendem auf. Bevölkerungsschutz ist das, was manche Kantone seit 1995, unter Ausnutzung

ihres Spielraumes, organisatorisch weit vorangetrieben haben.

Bevölkerungsschutz baut auf Bestehendes

Der letzte, angeführte Aspekt sei am Beispiel des Kantons Thurgau kurz dargestellt: Im Notlagengesetz vom 16.6.1980 wurden die rechtlichen und organisatorischen Grundlagen für die «zivile Leitungsorganisation für Notlagen» festgelegt:

– *Es wird eine zivile Leitungsorganisation geschaffen, um Katastrophen- oder Krisenlagen zu meistern und Massnahmen im Neutralitätsschutz- oder Kriegsfall durchzuführen.*

– *Die zivile Leitungsorganisation sorgt dafür, dass die Regierungs- und Verwaltungstätigkeit weitergeführt wird, die öffentlichen Dienste gewährleistet bleiben und die delegierten Bundesaufgaben erfüllt werden.*

– *Die zivile Leitungsorganisation ist den verfassungsmässigen Behörden unterstellt.*

– *Die zivile Leitungsorganisation besteht aus dem kantonalen Führungsstab und den Führungsorganen der Gemeinden. In ausserordentlichen Lagen kann der Regierungsrat besondere Stäbe einsetzen.*

– *Die Gemeinde bestimmen ihre Führungsorgane und deren Mittel. Bei der Organisation und Ausbildung wirkt der Kanton anleitend und koordinierend mit.*

Viele Gemeinden, vor allem solche mit unter zirka 4000 Einwohnern, wählten damals eine sehr pragmatische Lösung: Sie bestimmten den Gemeinderat als Führungsorgan, übertrugen die Aufgaben der Stabsdienste dem Zivilschutz und richteten sich örtlich neben oder im KP des Zivilschutzes ein. Im Einsatzfall (Krieg) wären die Vertreter der Einsatzorganisationen (Feuerwehr, Zivilschutz usw.) beigezogen worden. Für Katastrophen und Notlagen existierten damals keine besonderen Stäbe.

Stäbe auf streng ereignisorientierte Führung ausgerichtet

Heute verfügen die meisten Gemeinden über einen Kernstab, der in der Regel vom Ressortleiter «Sicherheit» (Behördevertreter) geleitet wird und dem die Chefs von Feuerwehr, Zivilschutz, Werken usw. angehören. Entsprechend den Anforderungen an die heutige Bedrohungslage (situativ, flexibel) werden weitere Personen bzw. Organisationen fallweise beigezogen.

Der Kanton Thurgau verfügt über einen Kernstab, der bei allen Ereignissen als erstes Element zum Einsatz kommt. Er umfasst folgende Funktionen: zuständiger Departementschef (Regierungsrat), Stabschef, Stv Stabschef, Dienstchefs Information, Feuerwehr und Polizei. Er wird fallweise ergänzt mit den Dienstchefs Technik, Gesundheitswesen, Fürsorge, Umwelt und Zivilschutz. Grundsätzlich werden aber alle Amtsstellen des Kantons in die Planungen und Vorbereitungen eingebunden, weil praktisch überall Notlagen irgendwelcher Art entstehen können. Dies erlaubt, im Gegensatz zur Kriegsorganisation, die situative Erweiterung des Stabes bzw. eine streng ereignisorientierte Führung.

Leistungsaufträge an die Einsatzorganisationen

Seit 1996 wird der «Sicherheitsverbund Thurgau» gefördert und ausgebaut. Eine wichtige Grundlage wurde mit der systematischen Beurteilung der Risiken und Gefahren aller Gemeinden geschaffen. Die Ergebnisse daraus sind Leistungsaufträge an die Einsatzorganisationen. Nebst einer zielgerichteten Ausbildung erlauben sie, Prioritäten bei der Beschaffung der Mittel zu setzen und damit Kosten zu sparen.

Im Kanton Thurgau ist heute unbestritten, dass nur die gemeinsame Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen zum Erfolg führt. Die Ereignisse vom Mai bis Juni 1999 (Flüchtlinge, Hochwasser Flüsse, Hochwasser See während sechs Wochen, Unwetter) haben dies eindrücklich bestätigt: Ersteinsatzelemente für Alltagsereignisse (Feuerwehr) und Unterstützungselemente für Langzeiteinsätze (Zivilschutz) haben gemeinsam eine eindrückliche Leistung erbracht.

Mit diesem Verbundsystem werden bereits heute Doppelspurigkeiten abgebaut und das Prinzip **«So normal wie möglich, so ausserordentlich wie nötig»** umgesetzt.

Anforderungen an den Bevölkerungsschutz

Der Systemwechsel zum Bevölkerungsschutz verlangt also viel weniger eine grosse Doktrinschöpfung als vielmehr ein konsequentes Umdenken vor allem in folgenden Punkten:

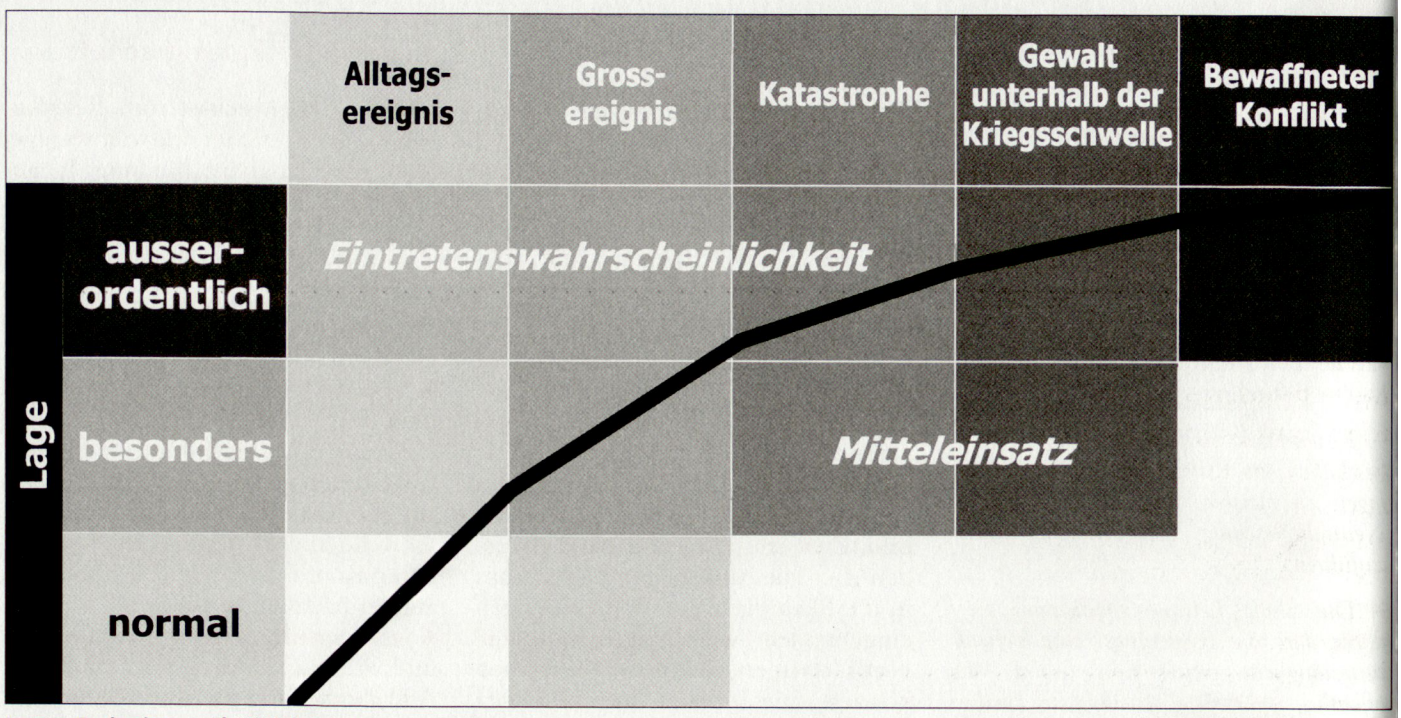
- von der alleinigen Ausrichtung auf den «worst case» zur differenzierten Berücksichtigung von Risiken und Gefahren;
- von der primären Ausrichtung auf bewaffnete Konflikte zum Alltagsereignis als Ausgangspunkt, dann über das Grossereignis zur Katastrophe und zur Gewalt unterhalb der Kriegsschwelle und schliesslich zum bewaffneten Konflikt; (vergleiche Abbildung auf der nächsten Seite)
- von der Idee der Vereinheitlichung und Regelung durch den Bund zur Aufgabenteilung zwischen Bund und Kanton;
- von noch vorhandenen Doppelspurigkeiten zu einer Verbundlösung mit einem bedeutend geringeren Personalbedarf;
- von Quantität zur Qualität, vor allem durch verbesserte (intensivierte) Ausbildung der nötigen Stäbe und Formationen für rasche Einsätze «aus dem Stand».

Bedeutung und Rolle der Kantone

Seit dem «Bericht Brunner» wird der Begriff «Kantonalisierung» oft als Schlagwort benutzt. Mit der (vorläufigen) Umschreibung des Begriffs und einem Zitat aus dem neuen sicherheitspolitischen Bericht lassen sich die Hauptanforderungen an den (neuen) Bevölkerungsschutz definieren:

«Kantonalisierung bedeutet, dass die Kantone den künftigen Bevölkerungsschutz selbstständiger und eigenverantwortlicher aufbauen und umsetzen als den bisherigen Zivilschutz.»

«Für alle im Bevölkerungsschutz zusammengefassten Mittel liegt die Zuständigkeit grundsätzlich bei den Kantonen. Sie sind verantwortlich für die Führungsorganisation und die Bereitschaft der Mittel. Der Bund regelt in seiner Gesetzgebung grundsätzliche Fragen (z.B. die Dienstpflicht). In bestimmten Bereichen legt er einheitliche Normen fest (z.B. bei den Schutzbauten) oder wirkt er mit (z.B. in der Ausbildung).»



Lagen, Ereignisse und Mitteleinsatz.

Subsidiarität konsequent umsetzen

Selbstständigkeit und Eigenverantwortung für Kanton und Gemeinde sind berechtigte Forderungen an den neuen Bevölkerungsschutz. Neue oder zusätzliche Rechte bringen aber auch Pflichten: Die Eigenleistungen der zivilen Partner sind deutlich zu erhöhen.

Die Mittel dazu sind im reichlichen Ausmass vorhanden. Interkantonale Zusammenarbeit und Konkordatslösungen müssen ein neues Gewicht erhalten.

Davon wird auch die «Armee XXI» betroffen sein: So muss das Prinzip der subsidiären Einsätze überprüft und konsequent angepasst werden. Sicher ist, dass die Gemeinden, Regionen und Kantone viel mehr «Eigenleistungen», die Armee hingegen viel weniger Leistungen in allen Bereichen der subsidiären Einsätze zu erbringen haben.

So müssen sogenannte Unterstützungseinsätze, wie zum Beispiel die Asylantenbetreuung, durch zivile Mittel, allenfalls im Verbund (Region, Kantone) geleistet werden. Dies ist der logische «Preis» für mehr Kompetenzen. Es ist aber auch die konsequente Umsetzung des Subsidiaritätsprinzips der Armee, das in den letzten Jahren stark missbraucht wurde.

Das Ziel: Harmonisierung, nicht Vereinheitlichung

Die Anpassung oder Neuregelung der Aufgabenteilung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden betrifft vor allem die Mittel des künftigen Bevölkerungsschutzes, insbesondere den bisherigen Zivilschutz und – im Zusammenhang mit dem Dienstpflichtsystem – die Feuerwehr. Gemäss sicherheitspolitischem Bericht ist für den Aufbau des Bevölkerungsschutzes konsequent vorzugehen: Vom Alltags- über das Grossereignis zur Katastrophe und zur Gewalt unterhalb der Kriegsschwelle, schliesslich zum bewaffneten Konflikt. Der Bund muss deshalb nur jene Leistungen definieren und vorgeben, die zur Bewältigung der Ereignisse in seinem Zuständigkeitsbereich zu erbringen sind. Hierbei ist der Faktor Zeit (Einsatz aus dem Stand, Einsatz nach Erhöhung der Bereitschaft, Einsatz erst nach einer bestimmten Aufwuchszeit) zu berücksichtigen. Anzustreben ist, dass die Kantone die organisatorische Grundstruktur, die auch für den Fall bewaffneter Konflikt vorgesehen ist, vom Bund übernehmen. Damit ist beim Übergang der Zuständigkeiten kein Systemwechsel nötig. Die Kantone passen Anzahl und Bestände von Führung und Formationen aufgrund ihrer Gefahrenanalyse und der zu erbringenden Leistungen an.

Föderalistische und partnerschaftliche Zusammenarbeit

Unser föderalistisches System erfordert eine partnerschaftliche Zusammenarbeit von Bund, Kantonen und Gemeinden. Die Kantone haben in der Sicherheitspolitik eine zentrale Funktion, weil sie zusammen mit den Gemeinden das Bindeglied zwischen Bund und der Bevölkerung bilden. *«Zusammenfassend ist festzuhalten, dass sicherheitspolitische Massnahmen in der Regel im Verbund, unter Federführung des dafür kompetenten und dazu geeigneten Partners, wahrgenommen werden und dass Spielraum für vermehrte Aufgabendelegation an Kantone und Gemeinden besteht.»* (Sicherheitspolitischer Bericht 2000).

Ein wirksames Engagement der Kantone, aber auch Offenheit aller Partner sind für den Erfolg des Systems «Bevölkerungsschutz» unabdingbar.

Niklaus Stähli ist Chef des Amtes für Zivilschutz sowie stellvertretender Stabschef des Kernstabes des Kantons Thurgau. Im Projekt «Bevölkerungsschutz» ist er als Vertreter der Kantone Mitglied des Kernteams. Militärisch war Oberst a. D. Stähli zuletzt als Chef Rettungsdienst im Stab der Territorialdivision 4 eingeteilt. ■