

Zeitschrift: Zivilschutz = Protection civile = Protezione civile
Herausgeber: Schweizerischer Zivilschutzverband
Band: 15 (1968)
Heft: 2

Artikel: Kriegsvorbereitungen im zivilen Aufgabenbereich
Autor: Siegenthaler, P.
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-365441>

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: 18.03.2025

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

Kriegsvorbereitungen im zivilen Aufgabenbereich

Von Dr. P. Siegenthaler, Bern, Chef der Zentralstelle für zivile Kriegsvorbereitung, Eidg. Justiz- und Polizeidepartement

Die Bemühungen um die Erhaltung der staatlichen Existenz im Kriegsfall sind Massnahmen der militärischen oder der zivilen Landesverteidigung. Mit Rücksicht auf die Notwendigkeit einer die gesamte Staatstätigkeit umfassenden Vorbereitung eines Staates für den Kriegsfall kann der Begriff der Landesverteidigung nicht mehr auf den militärischen Bereich allein beschränkt bleiben; denn alles staatliche Handeln, das die Erhaltung der Existenz des Staates im Kriegsfall zum Ziele hat, ist Landesverteidigung.

Die zivile Landesverteidigung umfasst einerseits die wirtschaftliche Kriegsvorsorge, den Zivilschutz, die Organisation der Kriegspresse; diese Bereiche der zivilen Landesverteidigung gehören, wie die militärische Landesverteidigung, zu der Kategorie der staatlichen Tätigkeit, die sachlich für den Kriegsfall selbst bestimmt ist. Unter den Begriff der zivilen Landesverteidigung fallen andererseits alle Massnahmen zur Vorbereitung der gesamten ordentlichen Staatstätigkeit auf den Kriegsfall; diese Vorbereitungen werden hier als Kriegsvorbereitungen im zivilen Aufgabenbereich bezeichnet und haben sowohl materielle wie organisatorische Anordnungen zum Gegenstand.

I.

Der Umfang der Kriegsvorbereitungen im zivilen Aufgabenbereich

Von den Kriegsvorbereitungen im zivilen Aufgabenbereich werden alle Funktionen der staatlichen Tätigkeit, somit alle Behörden, erfasst. In diese Vorbereitungsmassnahmen sind einbezogen:

- die Rechtsetzung,
- die Regierungsfunktion und die Vollziehung,
- die Rechtsprechung.

Die Vorbereitungen im zivilen Aufgabenbereich auf den Kriegsfall können im Bundesstaat nicht auf die Massnahmen des Bundes beschränkt sein. Entsprechend der dreistufigen Organisation des staatlichen Zusammenschlusses in der Schweizerischen Eidgenossenschaft wird nicht nur die Organisation des Bundes, sondern auch diejenige der Kantone und der Gemeinden von den Vorbereitungen auf den Kriegsfall erfasst. Im Rahmen des Bundesstaates bilden die Kantone politisch struk-

turierte Gebietskörperschaften, die nach der verfassungsrechtlichen Verteilung der Zuständigkeiten zwischen dem Bund und den Kantonen über Kompetenzen für wichtige Bereiche des Zusammenlebens in der organisierten Gemeinschaft verfügen; es sind dies die sogenannten *kantonalen Hoheiten*, die im Kriegsfall einer besonderen Beanspruchung unterliegen. So werden an die kantonale Hoheit des Gesundheits- und Sanitätswesens, an die Fürsorgehoheit, an die Wasserhoheit, aber auch an die Hoheit der Kirche und der Schule im Kriegsfall besondere, ungeahnte Anforderungen gestellt werden.

In der kantonalen Staatsordnung sind aber auch den Gemeinden Aufgaben übertragen oder in der Form der Gemeindeautonomie dem kommunalen Verantwortungsbereich überlassen, die im Kriegsfall ebenso ungeahnten Anforderungen gegenüberstehen werden. Nicht nur die zivilschutzpflichtigen Gemeinden unterliegen den Vorbereitungen auf den Kriegsfall, sondern *alle Gemeinden* wie auch die verschiedenen Arten ihrer Zusammenschlüsse, insbesondere die sogenannten Gemeindeverbände, wie z. B. für die Wasserversorgung und Abwasserreinigung, für die Errichtung und den Betrieb von Spitälern, Fürsorgeanstalten usw.

II.

Der Beitrag des Territorialdienstes

Nach der bundesrätlichen Verordnung über den Territorialdienst vom 7. Februar 1964 obliegen dem Territorialdienst die Unterstützung der Armee und die militärische Hilfeleistung an die Zivilbevölkerung. Die Vorbereitungen auf den Kriegsfall im zivilen Aufgabenbereich sind somit nicht Sache des militärisch organisierten Territorialdienstes; der Territorialdienst kann und darf nicht die nach den Verfassungen des Bundes und der Kantone den zivilen Behörden übertragenen Aufgaben übernehmen und hat deshalb in den Vorbereitungen auf den Kriegsfall im zivilen Aufgabenbereich nur eine *subsidiäre Aufgabe*; er kann mit seinen geringen Mitteln nur eine Unterstützung von beschränktem Umfang gewähren, und zwar vor allem in den Belangen der Ortspolizei, des Zivilschutzes, der Obdachlosenfürsorge, der Warnung. Die Kompetenzen, aber auch die Verant-

wortung für die Kriegsvorbereitungen im zivilen Aufgabenbereich liegen bei den zivilen Behörden.

Wenn auch die Verantwortung für die Kriegsvorbereitungen im zivilen Aufgabenbereich Sache der zivilen Behörden bleibt, ist der Territorialdienst infolge der Verteilung der Territorialstäbe über das ganze Land in der Lage, zur *Koordination* in der Durchführung der zivilen staatlichen Tätigkeit durch die Kantone und Gemeinden im Kriegsfall unter Wahrung der Zuständigkeit und Verantwortung der zivilen Behörden beizutragen. Die Territorialstäbe haben damit aber im Kriegsfall nicht eine Leitungsfunktion gegenüber den Kantonen und Gemeinden für ihren zivilen Aufgabenbereich zu übernehmen. Angesichts der politischen Zuständigkeit und Verantwortung der Kantons- und Gemeindebehörden müsste es als problematisch erscheinen, sie im Kriegsfall für den zivilen Aufgabenbereich einer neuen Leitungsorganisation zu unterstellen. Für Aufgaben von gemeinsamem Interesse steht den Kantonen und Gemeinden auch im Kriegsfall — je nach Situation — die Koordinierung ihrer Massnahmen (wie im Frieden durch Abschluss von Konkordaten und Verträgen und Bildung von Gemeindeverbänden) zur Verfügung.

In der *Kriegswirtschaft* allerdings kann es sich als zweckmässig erweisen, zwischen der Bundesinstanz und den kantonalen Instanzen und zwischen diesen und den kommunalen Instanzen ein Leitungsorgan einzusetzen, da der Kriegswirtschaft die gleichmässige Verteilung der Güter obliegt.

III.

Gegenstand der Vorbereitungen im zivilen Aufgabenbereich

Die Kriegsvorbereitungen im zivilen Aufgabenbereich umfassen zwei grundsätzlich unterschiedliche Arten von Massnahmen:

- a) Sicherstellung der Tätigkeit der staatlichen Organe,
- b) materielle Anordnungen in den einzelnen Sachbereichen.

Die materiellen Anordnungen sind einerseits bereits in Friedenszeiten zu treffen oder voraussehbar und können daher vorbereitet werden, andererseits aber ergeben sie sich aus einer konkreten Kriegssituation. Gestützt auf die Erfahrungen des letzten aktiven Dienstes kommen in

einzelnen Sachbereichen der staatlichen Tätigkeit z. B. folgende schon in der Friedenszeit zu treffende oder voraussehbare Anordnungen in Frage: Neutralitätspolitik (Neutralitätserklärung), Staatsschutz (erweiterte Strafverfolgung, verschärfte Strafanandrohung), Visumpflicht, Regelung der Lebensmittelkontrolle, Kriegsbetrieb der Bahnen, Kriegsfinanzprogramm, Sozialmassnahmen usw.

IV.

Sicherstellung der Tätigkeit der staatlichen Organe

Damit im Kriegsfall die für die Gemeinschaft nötigen Massnahmen auch ergriffen werden können, müssen Vorbereitungen getroffen werden, die die Ausübung der staatlichen Tätigkeit gewährleisten, auch wenn die zuständigen Organe selbst infolge kriegerischer Ereignisse ausfallen. Diese Forderung muss sowohl an die Kriegsvorbereitungen im zivilen Aufgabenbereich des Bundes, der Kantone als auch der Gemeinden gestellt werden; sie verlangt die Sicherstellung der rechtsetzenden, der vollziehenden und der rechtssprechenden Staatsfunktion.

a) *Rechtsetzung.* Auf Bundesebene hat sich die Sicherstellung der rechtsetzenden Staatsfunktion in den beiden letzten Weltkriegen durch Erteilung von *Vollmachten* an den Bundesrat bewährt. Mit dem Vollmachtenbeschluss der Bundesversammlung, der gestützt auf den staatlichen Notstand, also extrakonstitutionell, gefasst wurde, ist dem Bundesrat die Rechtsetzungskompetenz der Verfassungsstufe und der Gesetzesstufe übertragen worden. Gestützt auf Vollmachten hatte der Bundesrat im letzten aktiven Dienst viele Erlasse rechtsetzender Natur, insbesondere auf wirtschaftlichem Gebiet, in Kraft gesetzt. Die Vollmachten würden es dem Bundesrat aber auch erlauben, in die verfassungsrechtliche Ordnung zur Meisterung des staatlichen Notstandes einzugreifen und z. B. Anordnungen zu erlassen, für die nach dem geltenden Verfassungsrecht die Kantone zuständig sind, oder für die der Gesetzgebungsweg befolgt werden müsste (Einschränkung der Freiheitsrechte). Mit den Vollmachten erhält der Bundesrat eine umfassende rechtliche Allmacht, die durch den Notstand gerechtfertigt ist, aber die politische Verantwortlichkeit des Bundesrates im höchsten Masse beansprucht. Die Kompetenz der Bundesversammlung, dem Bundesrat Vollmachten zu übertragen, ist in der Bundesverfassung nicht geregelt, ist aber eine Massnahme des nach schweizerischer Rechtsauffassung anerkannten staatlichen Notrechts.

Auf *kantonomer Ebene* wurden im letzten aktiven Dienst einigen Kan-

tonsregierungen durch die kantonalen Parlamente ebenfalls Notrechtskompetenzen — ähnlich wie die Vollmachten des Bundesrates — übertragen. Einige Kantonsverfassungen enthalten bereits Bestimmungen über die Notrechtskompetenzen der Kantonsregierungen. Dies trifft namentlich für die Verfassungen der Kantone Bern, Uri, Glarus, Schaffhausen und Thurgau zu; so erklärt beispielsweise die Verfassung des Kantons Thurgau den Regierungsrat zu ausserordentlichen Massnahmen zuständig, «sofern die Zeitumstände solche zur Notwendigkeit machen und Gefahr im Verzuge sein würde». Es ist Sache der Kriegsvorbereitungen im zivilen Aufgabenbereich der Kantone, die Rechtsetzungsfunktion für den Fall des staatlichen Notstands sicherzustellen.

b) *Regierungsfunktion.* Besonderer Massnahmen bedarf die Sicherstellung der Regierungsfunktion selbst, die im Kriegsfall noch durch die notrechtliche Uebertragung von Rechtsetzungskompetenzen erweitert werden kann. Im Ausland wird diesem Problem grosse Aufmerksamkeit geschenkt, indem für den Ausfall von Staatspräsidenten oder Mitgliedern der Regierung eine besondere *Ersatzordnung* aufgestellt wird. Die Sicherstellung der Regierungstätigkeit ist nicht nur Gegenstand der Kriegsvorbereitungen des Bundes, sondern auch der Kantone und der Gemeinden.

c) *Vollziehung und Rechtsprechung.* In den verschiedenen Sachbereichen der staatlichen Tätigkeit bedarf auch die Vollziehung der Sicherstellung — wie ebenfalls die Rechtsprechung — für den Fall, dass die zuständigen Vollziehungsorgane nicht mehr handeln können. Nicht alle Verwaltungsaufgaben sind indessen kriegswichtig; eine grosse Anzahl der Verwaltungsaufgaben muss aber auch im Kriege erfüllt werden. Die Methode, die die Sicherstellung der verschiedenen Verwaltungsaufgaben erlaubt, besteht in der *Delegation an andere Instanzen*. Nach der gleichen Methode kann auch die rechtssprechende Staatsfunktion sichergestellt werden.

V.

Die Delegation von Bundesaufgaben

Die Forderung nach Sicherstellung der Verwaltungs- und Rechtsprechungstätigkeit durch Delegation stellt sich nicht nur für die Bundesaufgaben, sondern auch für die kantonalen Aufgaben. Eine Delegation von Gemeindeaufgaben kommt aus praktischen Gründen indessen kaum mehr in Frage.

Wenn ein zuständiges Organ des Bundes, sei es der Bundesrat, eine Verwaltungsabteilung der Bundesverwaltung, das Bundesgericht, das

Eidg. Versicherungsgericht, seine Vollziehungs- oder Rechtsprechungsfunktion infolge kriegerischer Einwirkungen einstellen muss, kann diese Funktion zunächst von einem anderen geeigneten Bundesorgan oder von den Kantonen übernommen werden. Die Kantone sind angesichts ihrer Eigenart als politisch strukturierte Gebietskörperschaften auch durchaus in der Lage, Aufgaben des Bundes zu übernehmen. Damit bewährt sich die *föderalistische Struktur der Eidgenossenschaft* erneut unter dem Aspekt der Kriegsvorbereitungen im zivilen Aufgabenbereich. Auch die Gemeinden sind mit Rücksicht auf die *Gemeindeautonomie* und ihre administrative Struktur imstande, kantonale Aufgaben und sogar solche des Bundes zu übernehmen, wenn auch die kantonalen Instanzen infolge kriegerischer Einwirkungen ausfielen.

In diesem Sinne sind namentlich folgende Bundesaufgaben zur Delegation an die Kantone, ja teilweise sogar an die Gemeinden, vorge-

sehen: Schutz der Gesundheit von Mensch und Tier, soziale Versicherungen, Führung öffentlicher Register, Schweizer Bürgerrecht, Schweizer Pass, Fürsorge- und Flüchtlingswesen, Fremdenpolizei, Strafverfolgung, Geldverkehr, Erhebung von Bundessteuern und Militärpflichtersatz, Erhebung der Zölle, Personalwesen, ziviler Post-, Telefon- und Telegraphenverkehr, Rechtspflege.

Ebenfalls im Sinne der Delegation an die Kantone und an die Gemeinden wird die kriegswirtschaftliche Tätigkeit sichergestellt für den Fall, dass die kriegswirtschaftlichen Organe des Bundes oder der Kantone nicht mehr handeln könnten.

Die Ordnung der Delegation der genannten Bundesaufgaben ist Gegenstand eines bereits ausgearbeiteten Gesetzesentwurfes und mehrerer Vollziehungsverordnungen. Der *Gesetzgebungsweg* wird als notwendig erachtet, damit die Kantone und sogar die Gemeinden ihre Massnahmen und Organisationen bereits im Frieden treffen können, um sofort anstelle von Bundesinstanzen oder kantonalen Behörden Massnahmen im zivilen Aufgabenbereich weiterzuführen, die für das Zusammenleben der Bevölkerung im Kriegsfall erforderlich sind. Diese Gesetzgebung über die Delegation von Bundesaufgaben bei kriegerischen Einwirkungen wurde in Zusammenarbeit zwischen Bundesinstanzen und kantonalen Stellen aufgestellt.

Die Kriegsvorbereitungen im zivilen Aufgabenbereich beschränken sich nicht nur auf die staatliche Tätigkeit des Bundes, sondern erfassen auch diejenige der Kantone wie der Gemeinden. Dass sie rechtzeitig, im Frieden, getroffen werden, ist eine Frage der politischen Verantwortung der zuständigen Behörden.