

**Zeitschrift:** Zivilschutz = Protection civile = Protezione civile  
**Herausgeber:** Schweizerischer Zivilschutzverband  
**Band:** 27 (1980)  
**Heft:** 5

**Rubrik:** Das BZS teilt mit

### **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:** 02.02.2025

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



# Verhältnis zwischen Zivilschutz und ziviler Führung

Referat von Herrn Regierungsrat L. Gisler, Zürich, gehalten an der Zivilschutzdirektorenkonferenz vom 28. März 1980 in Bern

Die Bestellung ziviler Leitungsorgane als Hilfsmittel der zivilen Behörden zur zeitgerechten und wirksamen Führung in ausserordentlichen Lagen ist ein Anliegen der Gesamtverteidigung, das im vergangenen Jahrzehnt breite Beachtung gefunden hat. Obwohl der Bund in dieser Hinsicht gegenüber den Kantonen nicht legiferieren kann, haben sich die Kantone der Verpflichtung aus staatspolitischer und moralischer Einsicht gestellt. Dabei sind unterschiedliche Lösungen herausgekommen. Angesichts der Verschiedenartigkeit der Verhältnisse, der Bedürfnisse, der Möglichkeiten und vor allem auch der Rechtslagen in den einzelnen Kantonen ist das verständlich.

### Gemeinsames ziviles Führungsorgan

Wie Sie wissen, hat man auch im Kanton Zürich eine zivile Leitungsorganisation der Gesamtverteidigung aufgebaut. Sie umfasst einen zivilen kantonalen Führungsstab, elf zivile Bezirksführungsstäbe, der staatsrechtlichen Struktur des Kantons folgend, und schliesslich die zivilen Gemeindeführungsorgane in den 171 Gemeinden, wobei man dort, wo mehrere Gemeinden eine gemeinsame Zivilschutzorganisation bilden, meistens auch ein gemeinsames ziviles Gemeindeführungsorgan bestellt hat. Diese Organisation stützt sich auf eine Verordnung des Regierungsrates vom 16. Juli 1970. Einen Notstandsartikel enthält die zürcherische Verfassung nicht. So kann der Kanton gegenüber den Gemeinden wenig verbindlich vorschreiben. Dennoch ist es gelungen, alle Gemeinden zu aktivieren.

### Überörtliche Hilfe

Ein stark bestimmendes Element beim Aufbau der zivilen Leitungsorgane stellte die Notwendigkeit dar, in die Partnerschaft zur territorialdienstlichen Organisation der Armee zu treten. So sind denn die zivilen Leitungsorgane in erster Linie von den Bedürfnissen des aktiven Dienstes und im besonderen des Verteidigungsfalles bestimmt.

Nach Artikel 28 des Bundesgesetzes über den Zivilschutz haben die Kantone die überörtliche Hilfe zu organisie-

ren. Es leuchtet ein, dass dieser Auftrag, will man ihn umfassend erfüllen, über die gesetzlichen Aufgaben des Zivilschutzes hinausgreift und alle für Individuum und Gemeinwesen überlebenswichtigen Bereiche zu berücksichtigen hat. Entsprechend haben wir in unserem zivilen kantonalen Führungsstab und in den elf zivilen Bezirksführungsstäben den Zivilschutz, vertreten durch entsprechende Fachleute, in die zivile Führung integriert. Auf diesen beiden Ebenen spielt das problemlos und hat sich bewährt.

### Koordination aller zivilen Mittel

Meinungsdifferenzen und Schwierigkeiten haben sich hingegen auf der Stufe der Gemeinden ergeben. Sie wurden besonders und gerade auch im Nachgang zu der Gesamtverteidigungsübung im Rahmen der Truppenübung «Knacknuss» des Feldarmekorps 4 vom März des vergangenen Jahres aktuell. So wurde die Meinung laut, die Führung der Zivilschutzorganisation der Gemeinde durch den Ortschef bedürfe der jeweiligen Sanktionierung durch das zivile Gemeindeführungsorgan, und es sei Sache der zivilen Gemeindeführungsorgane, über den Einsatz der Mittel der Zivilschutzorganisationen zu befinden. Auf den ersten Blick könnte diese Meinung bestechen, stellt die Zivilschutzorganisation doch ein Mittel der Gemeindebehörden dar. Die Bundesgesetzgebung über den Zivilschutz regelt die Zuständigkeiten und die Verantwortung des Ortschefs indessen eindeutig. Seine Verantwortung gegenüber der Gemeindebehörde und damit auch gegenüber dem zivilen Gemeindeführungsorgan ist eine Verantwortung im Nachhinein. Der Ortschef führt seine Zivilschutzorganisation als Kommandant ebenso eigenständig, wie ein Polizeikommandant sein Polizeikorps, ein Feuerwehrkommandant seine Feuerwehr kommandiert und führt.

Die Aufgabe von zivilen Gemeindeführungsorganen ist somit nicht jene einer Oberleitung der Zivilschutzorganisation. Vielmehr haben die zivilen Gemeindeführungsorgane einerseits bis in den Verteidigungsfall hinein und

gerade dann die Behördenpräsenz sicherzustellen, andererseits für die Koordination aller zivilen Mittel und Organe zu sorgen, und solche gibt es neben den Zivilschutzorganisationen ja noch eine ganze Reihe, allerdings abhängig von Grösse und Struktur der Gemeinden. In einer Stadt wie Zürich stellt sich die Problematik bedeutend anders als in einer kleinen Landgemeinde.

Wir sind nicht bloss der Meinung, die bundesgesetzlich geregelte Verantwortung und Zuständigkeit der Ortsleitungen der Zivilschutzorganisationen seien zu respektieren, indem die Aufgaben der zivilen Gemeindeführungsorgane zutreffend zu definieren sind, wir sind auch der Meinung, die über der Gemeinde liegende zivile Führungsstufe (Bezirk, Region, Kantonsteil, allenfalls direkt der Kanton) müsse im Sinne von Artikel 28 des Bundesgesetzes über den Zivilschutz den direkten Zugriff zu den Zivilschutzorganisationen der Gemeinden für die Zwecke der überörtlichen Hilfe haben. Wenn man das nicht so regelt, kompliziert man die Führung und mindert die Effizienz.

Es ist auch zu bedenken, dass zwar die zivilen Führungsstäbe der Stufen Kanton und Kantonsteil (Bezirk, Region) vom Zeitpunkt einer allgemeinen Kriegsmobilmachung und eines Gesamtaufgebotes des Zivilschutzes an ebenfalls permanent rund um die Uhr im Dienst stehen werden, ebenso wie die Ortsleitungen der Zivilschutzorganisationen, dass das aber für die zivilen Gemeindeführungsorgane weder nötig noch möglich ist. Diese Organe auf der Stufe der Gemeinde erfüllen ihre Aufgaben von Fall zu Fall. Permanent tätig müssen sie dann werden, wenn die Gemeinde selbst in eine Notlage gerät.

### An der Schwelle einer allgemeinen Kriegsmobilmachung

Ich bin bis jetzt davon ausgegangen, dass die zivilen Leitungsorgane Organe für Zeiten aktiven Dienstes darstellen. Will man sie auch in strategischen Fällen vor der Schwelle der allgemeinen Kriegsmobilmachung und des Gesamtaufgebotes des Zivilschutzes nutzen, stellt sich ihr Verhältnis zum Zivilschutz ganz anders dar. Denn vor einer allgemeinen Kriegsmobilmachung gilt das ordentliche Recht, und den zivilen Behörden steht die ganze Palette der normalen friedensmässigen zivilen Mittel zur Bewältigung ausserordentlicher Lagen zur Verfügung (Polizeien, Feuerwehren, andere Wehrdienste, private Institutionen des Unfallhilfe- und Rettungswesens), und diese Organisationen sind gut einge-



spielt. Der Zivilschutz kommt, wenn überhaupt, höchstens mit Teilen und bloss subsidiär zum Zug. Im aktiven Dienst hingegen stellen die Zivilschutzorganisationen der Gemeinden das personell stärkste Mittel dar, über welches sie verfügen. Dafür sind die Wehrdienste dezimiert oder nicht mehr existent, und die privaten Organisationen und Mittel ebenso.

Das Verhältnis zwischen Zivilschutz und ziviler Führung ist also unseres Erachtens differenziert zu beurteilen, je nach dem, ob man sich in einem strategischen Fall vor oder nach der Schwelle der allgemeinen Kriegsmobilmachung und des Gesamtaufgebotes des Zivilschutzes befindet.

### Rechtliche Stellung der zivilen Führungsorgane

In diesem Zusammenhang scheint es mir weiter unerlässlich zu sein, auf eine an sich zweifellos bekannte Problematik hinzuweisen. Sie betrifft die rechtliche Stellung der Angehörigen von zivilen Führungsorganen. Man-

gels verfassungsmässiger und gesetzlicher Grundlagen besteht keine Dienstpflicht. Somit kann man auch keine rechtsverbindlichen Aufgebote zu Kursen, Übungen, Rapporten, ja nicht einmal zum Ernstfalleinsatz erlassen. Dass man Bedienstete der Gemeinden und der Kantone beamtenrechtlich dazu verpflichten kann, hilft nicht weiter, denn auf der Stufe der Gemeinden und der Führungsorgane der Bezirke (bzw. der Regionen, Kantonsteile) ist man auf die Rekrutierung von Personal nach dem Milizprinzip angewiesen, muss also Personen beziehen, die ausserhalb der Verwaltung stehen. Letztlich sind es Freiwillige. Für sämtliche Angehörigen ziviler Leitungsorgane aber gilt, dass weder der Versicherungschutz der Eidgenössischen Militärversicherung besteht noch eine Anrechenbarkeit der Dienstleistungen an die Militärflichtersatzpflicht, und auch die Erwerbersatzordnung spielt nicht. Diese Personen sind also erheblich schlechter gestellt als Militärdienst-

pflichtige und Schutzdienstpflichtige. Unseres Erachtens genügen kantonale Lösungsmodelle nicht. Es bedarf einer eidgenössischen Regelung.

Bei den Gemeinden kommt dazu noch die Tendenz, schutzdienstpflichtige Behördemitglieder der Schutzdienstpflicht zu entziehen, mit der Begründung, man benötige sie im zivilen Führungsorgan der Gemeinde. Das führt zum Teil zu ganz grotesken Zuständen. Bestünde eine rechtliche Verpflichtbarkeit zu Dienstleistungen für Angehörige ziviler Führungsorgane, so könnte man sie im gleichen Ausmass wie Schutzdienstpflichtige beanspruchen, und man könnte der «Flucht vor dem Zivilschutz» den nötigen Riegel schieben. Auch dieser Aspekt scheint mir zur Frage des Verhältnisses zwischen dem Zivilschutz und den zivilen Führungsorganen von eminenter Bedeutung zu sein.

**Nous publierons dans le prochain numéro un résumé de cet exposé en français et en italien.**

## Geilinger, Ihr Partner für Schutzraumabschlüsse und Schutzraumbelüftungsanlagen

Alle Produkte entsprechen den heute gültigen Vorschriften des Bundesamtes für Zivilschutz (BZS) über Schutzbauten.

Unsere umfassenden Dienstleistungen von der Bau-

eingabe bis zur Schutzraumabnahme bieten Gewähr für Funktion und Sicherheit der Anlage.

Lieferungen für Schutzräume sind Vertrauenssache.

**GEILINGER**

Ingenieur- und Metallbau-Unternehmung

Geilinger AG  
8353 Elgg, PF 175  
Tel. 052 47 34 21, Telex 76528

Basel, Bern, Bülach,  
Elgg, Menziken, St. Gallen,  
Winterthur, Yvonand



### Urinoir-Anlage Mod. 2000 System Ernst

Hygienische Entwicklung für höchste Ansprüche  
Speziell für: ● Militär ● Zivilschutz ● öffentliche Anlagen

– ohne Wasserspülung –  
geruchlos

Wandelement 65 cm  
Standbreite  
Polyester weiss  
Glasfaserverstärkt  
Eingebauter Spezialölsiphon  
Urinbeständig  
Einfache Montage

**F. Ernst Ing. AG**  
**8036 Zürich**  
Weststrasse 50–52  
Postfach 1106  
Telefon 01 33 60 66  
Telefon 01 35 36 55