

**Zeitschrift:** Zivilschutz = Protection civile = Protezione civile  
**Herausgeber:** Schweizerischer Zivilschutzverband  
**Band:** 32 (1985)  
**Heft:** 1-2

**Artikel:** Behelf für die Katastrophenhilfe auf Gemeindestufe  
**Autor:** Dübi, Jean  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-367330>

### **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>**



Dokument für die Gemeindebehörden

# Behelf für die Katastrophenhilfe auf Gemeindestufe

Jean Dübi, stellvertretender Direktor der Zentralstelle für Gesamtverteidigung

**Die Zentralstelle für Gesamtverteidigung (ZGV) gibt einen Katastrophenbehelf heraus, mit dem Ziel, die Gemeindebehörden bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zu unterstützen. In der Tat müssen in einer solchen Situation die Entscheide zuallererst auf dieser Stufe getroffen werden. Dann erst können die Mittel eingesetzt werden. Die Hilfeleistung wird um so rascher und wirkungsvoller sein können, je ernsthafter und besser die Gemeinden ihre Vorbereitungen im Rahmen der Gesamtverteidigung getroffen haben. Eine einfache Analyse der potentiellen lokalen Bedrohungen erlaubt es sogar, die Ursachen zu beseitigen oder wenigstens die unbedingt notwendigen Schutzmassnahmen zu treffen. Der Behelf wendet sich an die Behörden grosser Gemeinden ab etwa 10000 Einwohner. Kleinere Gemeinden verwenden ihn angepasst auf ihre Verhältnisse.**

In Anbetracht der angestrebten Zielsetzung ist das neue Dokument in drei Teile gegliedert:

- Darstellung der Verantwortung der zivilen Behörden und der Grundsätze der Zusammenarbeit zwischen zivilen und militärischen Stellen;
- Hinweise auf zu treffende Vorbereitungsmaßnahmen, insbesondere durch die Schaffung und Schulung von Führungsorganen in den Gemeinden;
- Empfehlungen für die Bewältigung von Katastrophen, mit dem Ziel, zu einer einheitlichen Doktrin der Katastrophenhilfe beizutragen.

Weil das Dokument in erster Linie der Vorbereitung und Ausbildung der Gemeindeführungsorgane dienen soll, ist der Text mit einer Anzahl Schemen und Beilagen ausschliesslich praktischen Charakters ergänzt worden.

Der Inhalt des Behelfs kann wie folgt zusammengefasst werden:

## 1. Bedrohung

Der Lebensraum des Menschen wird von Tag zu Tag mehr eingeschränkt und gefährdet. Im gleichen Zuge, wie wir unsere technischen Einrichtungen vervollkommen und auf unsere Umwelt einwirken, wächst auch die Verletzlichkeit unserer Gesellschaft. Ereignisse in der Schweiz und im Ausland führen uns täglich vor Augen, dass der Mensch die Naturkräfte und die technische Anwendung der Wissenschaft noch immer nicht im Griff hat. Im Gegenteil, der Mensch hat mit der Entwicklung der Technik zusätzliche Bedrohungen geschaffen, deren schlimmste der Krieg mit seinen vielfältigen und masslosen Zerstörungsmitteln ist. Dazu kommt die ständige Verschärfung an kollektiver und individueller Gewalt: Terror, Geiselnah-

me und Subversion haben sich seit dem letzten Weltkrieg neben den konventionellen und Massenvernichtungswaffen (A, B und C) als Formen des indirekten Krieges entwickelt.

Nach einem kürzlich von der Schweizerischen Rückversicherungs-Gesellschaft AG in Zürich veröffentlichten Bericht waren die Natur- und Zivilisationskatastrophen weltweit noch nie so zahlreich und kostspielig wie im Jahre 1983. Die Katastrophen im Bereich des Eisenbahn- und des Strassenverkehrs, der Luftfahrt und der Schifffahrt haben etwa 3000 Personen das Leben gekostet. In den USA haben allein die Naturkatastrophen eine Schadenhöhe von 1,9 Milliarden Dollar erreicht. Folgenreiche Erdbeben ereigneten sich 1983 in Kolumbien, China, den USA, Guinea, Iran, Italien und in der Türkei, wo man mehr als 1300 Tote zu beklagen hatte. Nicht zu sprechen von den zahlreichen bewaffneten Konflikten, die überall ausgetragen werden und die lange Reihen von Opfern und unermessliche Trümmerhaufen hinterlassen: in Libanon, zwischen Iran und Irak, in Afghanistan, im Tschad, in Marokko (Polisario), in Namibia, Nicaragua, Honduras, Salvador usw. Glücklicherweise blieb dabei die Schweiz verschont, was ohne Zweifel mehr dem Glück als unserer legendären vorsichtigen Politik zu verdanken ist!

Im Blick auf diese Lageentwicklung wurden der Bundesrat und seine Leitungsorganisation für Gesamtverteidigung nicht müde, seit bald mehr als 10 Jahren für den Einsatz bei solchen Katastrophenereignissen die Schaffung von Führungsorganen zu empfehlen. Und das nicht nur für die Stufen Bund und Kantone, sondern auch auf Gemeindeebene (siehe dazu

die Ziffern 55 und 64 des Berichtes vom 27. Juni 1973 über die Sicherheitspolitik).

## 2. Definitionen, Arten von Katastrophen, rechtliche Fragen

Vor der Darstellung der Grundsätze, die einer solchen Führungsorganisation zugrunde zu legen sind, ist es unerlässlich, kurz vom Begriff der Katastrophe, von den möglichen Katastrophenbedrohungen sowie vom rechtlichen Aspekt der Führungsvorbereitung auf Katastrophenfälle zu sprechen.

Masslose Werbung und übertriebene Ansprüche der modernen Gesellschaft haben dazu geführt, dass jedermann schon an eine Katastrophe glaubt, wenn er für seine kleine Person Einbussen erlebt an Gesundheit, Sachgütern oder sogar in seinem Ansehen.

Diese verfehlt persönliche Beurteilung kann natürlich nicht auf die Gesellschaft übertragen werden. Denn offiziell versteht man unter dem Begriff «Katastrophe» ein Ereignis, das so viele Schäden und Ausfälle verursacht, dass die personellen und materiellen Mittel der betroffenen Gemeinschaft überfordert sind. Für eine Gemeinde heisst das, dass die ganze Gemeinde oder doch Teile des Gemeindegebiets von einem Schadereignis schwer betroffen sind.

Welches sind nun solche Katastrophen, die uns mit mehr oder weniger Wahrscheinlichkeit bedrohen? Ihre Ursachen können in der Natur, in der Technik und in böser menschlicher Absicht liegen. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit lässt sich die folgende Liste erstellen:

- Überflutung (langanhaltende Regenfälle / Staudammbrüche)
- Erdbeben, Felsabbruch
- Lawinen (Schneefälle, Schneesturm)
- Sturmwetter
- Erdbeben (Basel 1356, Sitten 1946, Sarnen 1964)
- Brand (Flächenbrand, Fabrikbrand, Brand von Grosslagern)
- Explosion (Gas, Treib- und Brennstoffe, Sprengstoff, Munition)
- Flugzeugabsturz (Hochwald 1973)
- Radioaktivität
- Chemieunfälle (Seveso)
- Epidemie
- Tierseuche
- Dürre (Welschschweiz 1976)
- Eisenbahnunglück (Sitten 1978, Othmarsingen 1982)
- Satellitenabsturz (Skylab 1979, Cosmos 1982)
- Weitreichender Energieausfall (Elektrizität, Gas, Wasser)
- Terroranschlag, Sabotage, Geiselnahme, Unruhen







- Vorbereiten der Zusammenarbeit mit den Nachbargemeinden (nachbarliche Hilfeleistung);
- Eingehen von Vereinbarungen mit Industriefirmen oder privaten Spezialisten (z. B. für den C-Schutz);
- Schaffen eines geschützten Kommandopostens, der alle für den Katastrophenfall nötigen Verbindungsmittel enthält;
- Planen der Betreuung von Obdachlosen und Vorbereiten der Versorgung von Bevölkerung und Nutztieren mit Lebensmitteln und Wasser;
- Schulen des Gemeindeführungsorgans und des Einsatzes der zivilen und militärischen Mittel.

**3.2 Gemeindeführungsorgan**

Nach Ansicht des Stabes für Gesamtverteidigung, beziehungsweise der Studiengruppe, welche die mit Katastrophenhilfe verbundenen Probleme untersucht hat, bildet die Schaffung eines Gemeindeführungsorgans für ausserordentliche Lagen (Katastrophen inbegriffen) die hauptsächlichste vorsorgliche Massnahme. Sie ist denn auch bereits im Frieden (im Normalfall) zu treffen, um die politische Gemeindebehörde in ihrer Aufgabe zu unterstützen.

Bevor das Modell eines solchen zivilen Stabes als mögliche Lösung vorgestellt wird, sind einige wesentliche Grundsätze zu nennen, die es zu beachten gilt:

- Die Gemeindebehörden behalten in jedem Fall ihre Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten bei (oberste Entscheidungsinstanz).
- Das Gemeindeführungsorgan ist (bloss) eine Hilfseinrichtung zugunsten der Gemeindeexekutive. Ihm obliegen namentlich Vorbereitung, Koordination, Planung und Kontrolle der für und in ausserordentlichen Lagen zu treffenden Massnahmen.
- Die der Gemeinde zur Verfügung stehenden Mittel werden in der Regel eingesetzt durch einen Einsatzleiter, der mit dem Chef des Gemeindeführungsstabes nach den Weisungen der politischen Behörde eng zusammenarbeitet.
- Das Gemeindeführungsorgan tagt nicht unbedingt ständig und in Vollbesetzung. Nur der Nachrichtendienst und die für Betrieb und Infrastruktur verantwortlichen Dienste haben eine ununterbrochene Führung zu gewährleisten, während die Dienstchefs und die Spezialisten

nur von Fall zu Fall und bei Bedarf aufgeboden werden.

- Das Gemeindeführungsorgan soll so klein wie möglich gehalten werden; es setzt sich zusammen aus Funktionären der Gemeindeverwaltung, indem deren Verfügbarkeit im aktiven Dienst berücksichtigt wird. Ferner wird das Gemeindeführungsorgan gebildet aufgrund der geographischen und politischen Verhältnisse der Gemeinde und mit Rücksicht auf die möglichen Gefahren, welche der Gemeinde drohen.
- Das Gemeindeführungsorgan sollte soweit möglich im Blick auf den schlimmsten zu erwartenden Fall (bewaffneter Konflikt) zusammengestellt werden, indem es jene Gemeindedienste enthält, welche in erster Linie bei Katastrophen ihren Beitrag zu leisten haben; der Grundsatz der Flexibilität verlangt, dass das Gemeindeführungsorgan nach dem Baukastensystem jeder Lage angepasst werden kann.

**Mögliche Struktur eines Gemeindeführungsorgans (siehe Tabelle)**

**Erläuterung**

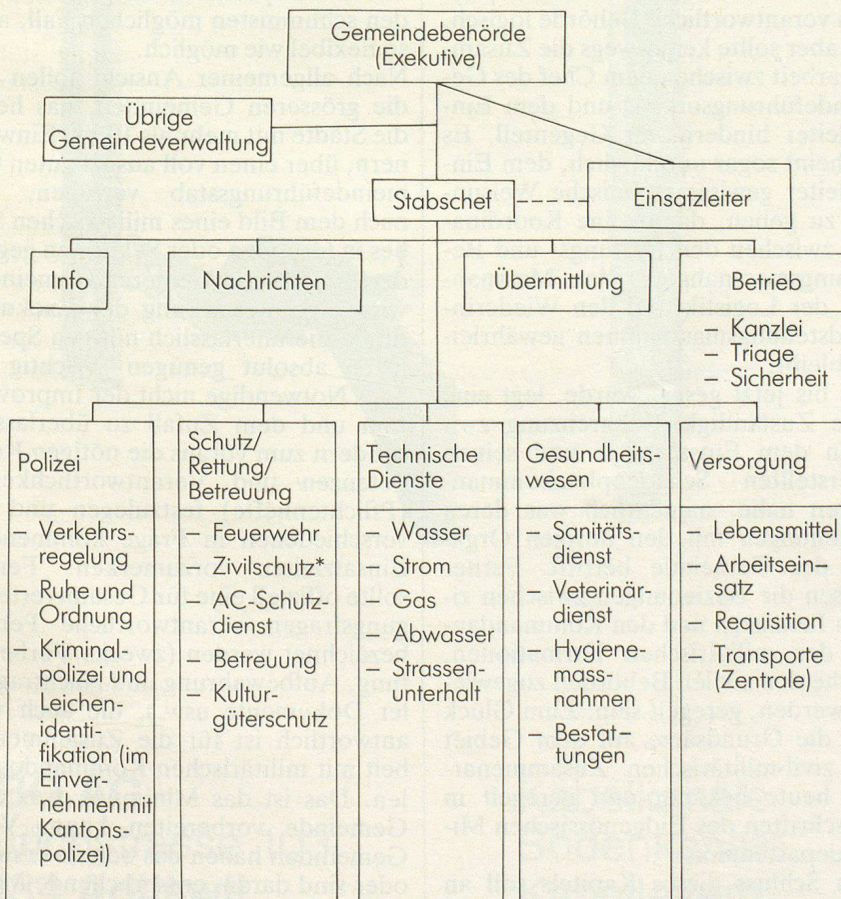
Stabschef: eine führungsgewohnte und in Stabtechnik erfahrene Persönlichkeit, mit Vorteil ein Mitglied der politischen Gemeindebehörde  
 Mitglieder: Dienstchefs und Spezialisten der verschiedenen Verwaltungszweige, die bei Schutz, Rettung und Betreuung der Bevölkerung eine Rolle zu spielen haben

- Gemeindeschreiber
- Chef der Ortspolizei
- Feuerwehrkommandant / Ortschef / AC-Schutzspezialisten (oder Stellvertreter aus diesen Diensten)
- Chef(s) der technischen Dienste
  - Wasserversorgung
  - Abwasser
  - Elektrizität
  - Gasversorgung
  - Strassenunterhalt
- Chef des öffentlichen Gesundheitsdienstes (Arzt)
- Chef der Einwohnerkontrolle (Zivilstandsbeamter)
- Chef der Gemeindestelle für wirtschaftliche Landesversorgung (Kriegswirtschaft)

**Betrieb:**

- Chef des Nachrichtendienstes mit Mitarbeitern (Nachrichtenspezialisten)
- Chef des Informationsdienstes
- Chef der Übermittlung und des Kurierdienstes
- Kanzleipersonal (Buchhaltung)
- weiteres Personal für Sicherheit, Versorgung usw.

**Modell eines Gemeindeführungsorgans**



\* Nach dem Aufgebot zum aktiven Dienst ist es Aufgabe des Ortschefs, die ihm unterstellten Schutzorganisationen lagerecht einzusetzen und die ihm zur Verfügung gestellten Mittel zu koordinieren. Für die Erfüllung seines gesetzlichen Auftrages ist der Ortschef gegenüber der Gemeindebehörde verantwortlich.



Die organisatorische Gliederung des Gemeindeführungorgans wird keineswegs überall einheitlich sein. Es wird sich unterscheiden je nach Bedürfnissen, Arten von zu erwartenden Katastrophen, nach verfügbaren Mitteln (im Frieden und im aktiven Dienst), sogar je nach Ausmass der Katastrophe (Art und Dauer der Hilfeleistung).

Für die kleineren Gemeinden genügt meist eine Verstärkung der Gemeindebehörde durch einige unentbehrliche Spezialisten (Polizei, Feuerwehr, Zivilschutzorganisation, Ärzte, AC-Schutzdienst usw.). Die Rolle des Stabschefs kann in diesem Falle sogar der Gemeindepräsident übernehmen. So wird die Führung in normalen Zeiten ohne tiefgreifende Veränderung, mit einigen Anpassungen, in die ausserordentliche Lage hinübergenommen. Neu geschaffen wird lediglich ein Nachrichtendienst.

#### 4. Die Führung in der Katastrophe

In der Regel wird der Einsatz der Schutz und Rettungsmittel nicht dem Gemeindeführungorgan übertragen, sondern einem eigens bezeichneten Einsatzleiter. Ferner werden die verschiedenen Schadenplätze besonderen Verantwortlichen (Schadenplatzkommandanten) unterstellt, die ihrerseits wieder dem Einsatzleiter unterstehen. Ihre Aufgabe besteht darin, aufgrund einer eingespielten Führungstechnik auf ihrem Schadenplatz den Einsatz der Mittel zu leiten und in ihrem Sektor Ruhe und Ordnung aufrechtzuerhalten. Der oben erwähnte Katastrophenbehelf enthält zum Zwecke dieser Schulung ein ganzes Kapitel «Führungstechnik». Wir beschränken uns darauf, das Organisationsmodell eines Katastrophenraumes in Erinnerung zu rufen (siehe Seite 44). Darauf sind unter anderem dargestellt:

- der durch den äusseren Absperrung begrenzte Katastrophenraum, der unter Leitung des Einsatzleiters steht (mit seinem eigenen Kommandoposten)
- die verschiedenen Schadenplätze (klar abgegrenzt und abgesperrt), die jeder wiederum einem kompetenten Schadenplatzkommandanten unterstellt sind (mit seinem entsprechenden Kommandoposten)
- die Informations- und Nachrichtenzentrale, möglichst nahe bei einer Zutrittsporte, wo die Medienvertreter von einer journalistisch erfahrenen Person empfangen und allenfalls auf Hilfeleistungsplätze geleitet werden (die Journalisten dürfen sich nicht allein im Gelände bewegen!)
- die verschiedenen Infrastrukturein-

richtungen: Materialdepots, Obdachlosenstelle, Sanitätsposten, Leichensammelstelle usw.

#### - der Landeplatz für Helikopter

Es versteht sich, dass Mittel und Infrastruktur, welche nicht im Katastrophenraum eingesetzt sind, sowie die Betreuungs- und Wiederinstandstellungsmassnahmen unter der Leitung derjenigen Dienstchefs verbleiben können, die normalerweise dafür zuständig sind (Gemeindeverwaltung), während die Koordination aller Mittel durch das Gemeindeführungorgan gewährleistet wird.

Dagegen kann man sich fragen, ob der Einsatzleiter der Katastrophenorganisation zum voraus zu bezeichnen sei. Je nach Art der Katastrophe kann es sich dabei um den Polizeikommandanten, den Feuerwehrkommandanten (Ortschef) oder um eine weitere geeignete Persönlichkeit handeln, was wiederum eher für eine Bezeichnung von Fall zu Fall spricht. In Zeiten aktiven Dienstes fallen solche Funktionen a priori dem Zivilschutzkader (Ortschef) zu.

Im gleichen Sinn kann man sich darüber streiten, wem der Einsatzleiter unterstellt werden sollte. Soll er direkt der politischen Behörde unterstehen oder dem Chef des Gemeindeführungorgans? Formal erscheint eine direkte Unterstellung unter die politisch verantwortliche Behörde logisch. Das aber sollte keineswegs die Zusammenarbeit zwischen dem Chef des Gemeindeführungorgans und dem Einsatzleiter hindern, im Gegenteil. Es erscheint sogar unerlässlich, dem Einsatzleiter gewisse technische Weisungen zu geben, damit eine Koordination zwischen den Rettungs- und Betreuungsmassnahmen, den Massnahmen der Logistik und den Wiederinstandstellungsmassnahmen gewährleistet bleibt.

Was bis jetzt gesagt wurde, legt eine klare Zuständigkeitsabgrenzung zwischen dem Einsatzleiter und seinen unterstellten Schadenplatzkommandanten nahe, namentlich was deren Beziehungen mit den übrigen Organen der Gemeinde betrifft. Ferner müssen die Beziehungen zwischen zivilen Instanzen und den Kommandanten der militärischen Formationen, welche den zivilen Behörden zugewiesen werden, geregelt sein. Zum Glück sind die Grundsätze auf dem Gebiet der zivil-militärischen Zusammenarbeit heute bekannt und geregelt in Vorschriften des Eidgenössischen Militärdepartements.

Zum Schluss dieses Kapitels soll an die entscheidende Bedeutung der Zeit erinnert werden. Rasches Handeln nach festgelegten Prioritäten ist in der

Katastrophe lebenswichtig. Der Faktor Zeit ist wesentlich.

Nach einer seriösen Lagebeurteilung geht es darum, ohne Zögern die nötigen Massnahmen zu ergreifen, seien es unverzüglich, später, oder viel später zu ergreifende Massnahmen.

#### 5. Schlussfolgerungen

Ein Punkt wäre in diesem Zusammenhang noch zu erwähnen, der Aspekt des Masses. Müssen wirklich alle schweizerischen Gemeinden ein Gemeindeführungorgan aufstellen, das heisst einen zivilen Stab im Hinblick auf ausserordentliche Lagen, welche in allen strategischen Fällen auftreten können? Die Antwort ist den kantonalen und kommunalen Behörden überlassen, welche hierin die Verantwortung für die zu ergreifenden Massnahmen tragen. Es ist eine Frage des politischen wie des moralischen Verantwortungsbewusstseins. Jede Gemeinde muss soweit gewappnet sein, dass sie in ausserordentlichen Lagen die nötigen Massnahmen anzuordnen imstande ist; auch soll die Führung der zivilen und militärischen Mittel gewährleistet sein. Aber Zusammensetzung und Gliederung des Gemeindeführungorgans können nie überall einheitlich sein. Deshalb sollen die Organisationsstrukturen den Bedürfnissen entsprechen, ausgerichtet auf den schlimmsten möglichen Fall, aber so flexibel wie möglich.

Nach allgemeiner Ansicht sollen nur die grösseren Gemeinden, das heisst die Städte mit mehr als 10000 Einwohnern, über einen voll ausgebauten Gemeindeführungstab verfügen, der nach dem Bild eines militärischen Stabes in Gruppen oder Sektionen gegliedert ist. Für die kleineren Gemeinden wird eine Verstärkung der Exekutive durch die unerlässlich nötigen Spezialisten absolut genügen. Wichtig ist, alles Notwendige nicht der Improvisation und dem Zufall zu überlassen, sondern zum voraus die nötigen Kompetenzen und Verantwortlichkeiten (Pflichtenhefte) festzulegen und die verschiedenen in Frage kommenden Einsatzleiter vorzumerken. Ferner sollte offiziell eine für Gesamtverteidigungsfragen verantwortliche Person bezeichnet werden (zwecks Vorbereitung, Aufbewahrung und Nachtrag aller Dokumente usw.), die auch verantwortlich ist für die Zusammenarbeit mit militärischen Kommandostellen. Das ist das Minimum, was eine Gemeinde vorbereiten kann. Viele Gemeinden haben das bereits erkannt oder sind daran, entsprechende Massnahmen an die Hand zu nehmen. Sie sind zu beglückwünschen und zu ermutigen.