

Zeitschrift: Zivilschutz = Protection civile = Protezione civile
Herausgeber: Schweizerischer Zivilschutzverband
Band: 45 (1998)
Heft: 7-8

Artikel: Rasch, unkompliziert und effizient helfen : über Grenzen hinweg
Autor: Heinzmann, Hildebert
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-369033>

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>

Der grenzüberschreitende Einsatz des Zivilschutzes zur Katastrophen- und Nothilfe

Rasch, unkompliziert und effizient helfen – über Grenzen hinweg

In Artikel 13 des Zivilschutzgesetzes vom 17. Juni 1994 (SR 520.1; AS 1994 2626) ist die rechtliche Grundlage für Einsätze im grenznahen Ausland geschaffen worden. Der Einsatz kann je nach den Verhältnissen durch den Bund oder die Grenzkantone im Rahmen der geltenden oder angestrebten bilateralen oder multilateralen Abkommen angeordnet werden. Für lokal begrenzte Schadenereignisse können auch Grenzgemeinden ihren benachbarten ausländischen Gemeinden Hilfe leisten.

Der subsidiäre Einsatz der Armee zur Katastrophenhilfe im Ausland in Form von Assistenzdienst ist in Artikel 69 des Militärgesetzes vom 3. Februar 1995 (510.10) geregelt. Vorbehalten bleiben die dem Einsatz des Schweizerischen Katastrophenhilfekorps, insbesondere in entfernten Ländern, zugrunde liegenden Rechtsnormen sowie die sich in Vorbereitung befindliche Verordnung über die Koordination der Katastrophenhilfe im Ausland.

HILDEBERT HEINZMANN

1. Internationale Abkommen

1.1 Multilaterale Ebene

- a) *Europäisches Rahmenübereinkommen vom 21. Mai 1980 über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften* (SR 0131.1, AS 1982 1076; BBI 1981 II 833), welches unter anderem den Abschluss zwischenstaatlicher Vereinbarungen über die «gegenseitige Hilfe im Unglücks- und Katastrophenfall (Brand, Überschwemmungen, Epidemien, Flugzeugunfälle, Erdbeben, Bergunfälle usw.)» postuliert.
- b) Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit von Kantonen und Regionen im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative (EU) *INTERREG II* in den Jahren 1995–1999 (BBI 1995 I 309). Von Bedeutung ist für den Zivilschutz das Kapitel 113.33 der bundesrätlichen Botschaft vom 26. Oktober 1994, in welchem unter dem Titel «Landschafts- und Umweltschutz» unter anderem folgendes festgehalten wird:
«Gegenstand der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Umweltbereich sind der Gewässerschutz (Genfersee, Bodensee, Seen Norditalien/Tessin, Rhein), der Natur- und Landschaftsschutz (z. B. Espace Mont-Blanc), die Abfallbewirtschaftung, der *Katastrophenschutz*, der Informationsaustausch

und Stellungnahmen im Rahmen von Umweltverträglichkeitsstudien für Vorhaben in Grenzgebieten.»

Von den Eidgenössischen Räten ist am 8. März 1995 für die entsprechende Zusammenarbeit in den Jahren 1995–1999 ein Rahmenkredit von 24 Mio. Franken bewilligt worden.

Ein erstes Förderungsgesuch im Bereich der Katastrophen- und Nothilfe betrifft ein trilaterales Projekt auf dem Gebiet des Lawinenschutzes mit Beteiligung des Kantons Wallis (Ausbildung von Lawinenhelfern u. a.).

- c) Bericht des Bundesrates vom 7. März 1994 über die *grenzüberschreitende Zusammenarbeit und die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik* (BBI 1994 II 620). Im Bereich des Zivilschutzes ist Ziffer 522.5 «Horizontale und flankierende Politiken» von Interesse, welche unter anderem folgendes beinhaltet:

«Gewisse Bereiche der horizontalen und flankierenden Politiken sind bereits Gegenstand der traditionellen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und teilweise durch Kooperationsverträge und -absprachen geregelt. Zu erwähnen ist etwa der Umweltschutz (Schutz von Grenzgewässern, Unternehmung über besondere Vorkommnisse, Naturschutz und Landschaftsschutz, Umweltverträglichkeitsprüfungen, Abfallwirtschaft usw.) und der *Bevölkerungsschutz* (Alarmorganisation, Transporte, Einsatzpläne usw.)»

In den Ziffern 411 und 541 des bundesrätlichen Berichtes werden die bilateralen Katastrophenhilfeabkommen der Schweiz mit Nachbarstaaten als Beispiele sektorieller zwischenstaatlicher Zusammenarbeit ausdrücklich aufgeführt.

Die Frage des Bevölkerungsschutzes war im übrigen auch Gegenstand des *EWB-Abkommens* (vgl. Botschaft vom 18. Mai 1992; BBI 1992 IV 1).

- d) Resolution des *Ministerkomitees des Europarates vom 20. März 1987* betreffend den «*Accord ouvert partiel en matière de prévention, de protection et d'organisation des secours contre les risques naturels et technologiques majeurs*» (accord EUR-OPA «Risques majeurs»).

Das entsprechende Übereinkommen bezweckt in erster Linie einen institutionalisierten Informations- und Erfahrungsaustausch im Rahmen und auch ausserhalb des Europarates. Bisher sind dem Abkommen nur wenige Länder beigetreten (etwa zehn Staaten). Aufgrund einer vorläufigen Lagebeurteilung des Schweizerischen Katastrophenhilfekorps kam das EDA (Dienst für Europarat in der Politischen Abteilung I) zum Schluss, dass sich ein formeller Beitritt der Schweiz, der mit erheblichen finanziellen Aufwendungen verbunden wäre (Fr. 600 000.– bis 700 000.– pro Jahr), nicht aufdrängt. Die Schweiz begnügt sich vorläufig mit einem Beobachterstatus.

- e) *UNECE-Übereinkommen vom 17. März 1992 über die grenzüberschreitenden Auswirkungen von Industrieunfällen*. Das 1992 in Helsinki unter der Ägide der UNO-Wirtschaftskommission für Europa (UN/ECE) verabschiedete Übereinkommen wurde bisher von rund 30 Mitgliedstaaten – darunter viele Staaten Ost- und Mitteleuropas und der ehemaligen Sowjetunion – unterzeichnet. In der Schweiz dürfte die Ratifikationsbotschaft 1998 oder 1999 den Eidgenössischen Räten zugeleitet werden. Dank der Störfallverordnung erfüllt die Schweiz die wesentlichen Verpflichtungen der Helsinkikonvention. Diese hält fest, dass die Vertragsstaaten, welche von einem Industrieunfall betroffen sind, sich unverzüglich benachrichtigen und sich gegenseitig Hilfe leisten. Die Schweiz hat zurzeit das Vizepräsidium der Signatarstaaten-Konferenz inne und beteiligt sich damit an den Arbeiten im Rahmen des internationalen Übereinkommens.
- f) Im Bereich des Kulturgüterschutzes steht das *Haager Abkommen vom 14. Mai 1954* – für die Schweiz seit



15. August 1962 in Kraft – für den Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten (SR 0.520.3) im Vordergrund. Der Schutz von Kulturgütern vor Gefahren nicht machtpolitischer Art stützt sich insbesondere auf das Pariser Übereinkommen vom 23. November 1972 zum Schutz des Kultur- und Naturgutes der Welt (SR 0.451.41), das von der Schweiz am 17. September 1975 ratifiziert worden ist.

g) Seit geraumer Zeit arbeitet die Schweiz informell mit der *Internationalen Zivilschutzorganisation (OIPC/IOCD)* mit Sitzabkommen in Genf zusammen. Dieser finanziell vom EDA (DEZA/SKH, PA III) und vom BZS (Erfahrungen und Informationsaustausch, Hilfeleistung bei der Ausbildung usw.) unterstützten Organisation gehören rund 40 Staaten Afrikas, Asiens sowie Osteuropas an. Die Schweiz hat ihre Mitarbeit im Mai 1997 in Form eines Beobachterstatus konsolidiert. Die OIPC ist schwergewichtig im vorsorglichen Bereich tätig (Aufbau von geeigneten Zivilschutzstrukturen in den Mitgliedstaaten, unter anderem im Sinne der Genfer Rotkreuzabkommen aus den Jahren 1949 und 1977, Förderung der Ausbildung, Erfahrungs- und Informationsaustausch, Information der Bevölkerung, Prävention von Katastrophen). Auf der operationellen Ebene arbeitet die Schweiz unter der Federführung der DEZA/SKH vor allem mit den spezialisierten UNO-Organisationen in New York und Genf zusammen, namentlich dem Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA). Von zunehmender Bedeutung ist neu auch das NATO-Programm «Partnerschaft für den Frieden», in welchem die Schweiz seit Ende 1996 mitwirkt. Deren zivile Komponente, die federführend vom DEZA/SKH betreut wird, umfasst unter anderem die sanitätsdienstliche und wirtschaftliche Versorgung der Staaten und ihrer Bevölkerung, die Führung in ausserordentlichen Lagen und den Bevölkerungsschutz mit fachlicher Beteiligung des BZS. Die Schweiz ist schliesslich aktiv am UNO-Jahrzehnt 1990–1999 IDNDR (Verminderung der Naturkatastrophen) beteiligt. Das entsprechende Aktionsprogramm wird seit 1997 in Ablösung des Schweizerischen nationalen Komitees IDNDR von der PLANAT betreut, die sich schwergewichtig mit Fragen der Katastrophenverbeugung befasst.

1.2 Bilaterale Ebene

Die Schweiz hat bisher mit folgenden Nachbarstaaten Abkommen über die ge-

gegenseitige Hilfeleistung bei Katastrophen und schweren Unglücksfällen abgeschlossen:

- mit der Bundesrepublik Deutschland am 28. November 1984 (BBI 1987 II 765);
- mit Frankreich am 14. Januar 1987 (BBI 1987 II 765);
- mit Italien am 2. Mai 1995 (BBI 1995 IV 1057).

Mit Österreich sind die 1989 in Wien geführten einschlägigen Gespräche am 26. Januar 1996 in Bern im wesentlichen abgeschlossen worden. Die Vorlage zu einem Katastrophenhilfeabkommen soll in der nächsten Zeit formell bereinigt werden und parallel zu einer Kernenergie-Informations-Vereinbarung unterzeichnet werden. Dies in Anlehnung an die mit Frankreich, der Bundesrepublik Deutschland und Italien in den Jahren 1979, 1989 und 1990 abgeschlossenen Vereinbarungen über die frühzeitige Information und die Hilfeleistung bei nuklearen Störfällen.

1.3 Ausgewählte multilaterale Abkommen im Nuklear- und Umweltschutzbereich

Vorbehalten bleiben die im Rahmen der *Internationalen Atomenergieorganisation (IAEO)* in Wien im Jahre 1986 erarbeiteten Übereinkommen über die frühzeitige Benachrichtigung bei nuklearen Unfällen (SR 0.732.321.1; BBI 1987 III 105) sowie über Hilfeleistung bei nuklearen Unfällen oder strahlungsbedingten Notfällen (SR 0.732.321.2; BBI 1987 III 105). Relevant sind nicht zuletzt auch das im Schosse der IAEO im Jahre 1994 ausgehandelte Übereinkommen über nukleare Sicherheit sowie das *UNO/ECE-Übereinkommen vom 25. Februar 1991* über die Umweltverträglichkeitsprüfung im grenzüberschreitenden Rahmen (ESPOO-Abkommen; vgl. Ratifikationsbotschaft vom 5. September 1995; BBI 1995 IV 397).

Der Vollständigkeit halber sei erwähnt, dass die Schweiz 1995 der *EU-Vereinbarung für den beschleunigten Informationsaustausch im Falle einer radiologischen Notstandssituation ECURIE* (European Community Urgent Radiological Information Exchange) vom 14. Dezember 1987 beigetreten ist (vgl. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 335/4 vom 13. Dezember 1995).

2. Generelle Zielsetzung der multilateralen und bilateralen Abkommen im Bereich des Katastrophen- und Bevölkerungsschutzes

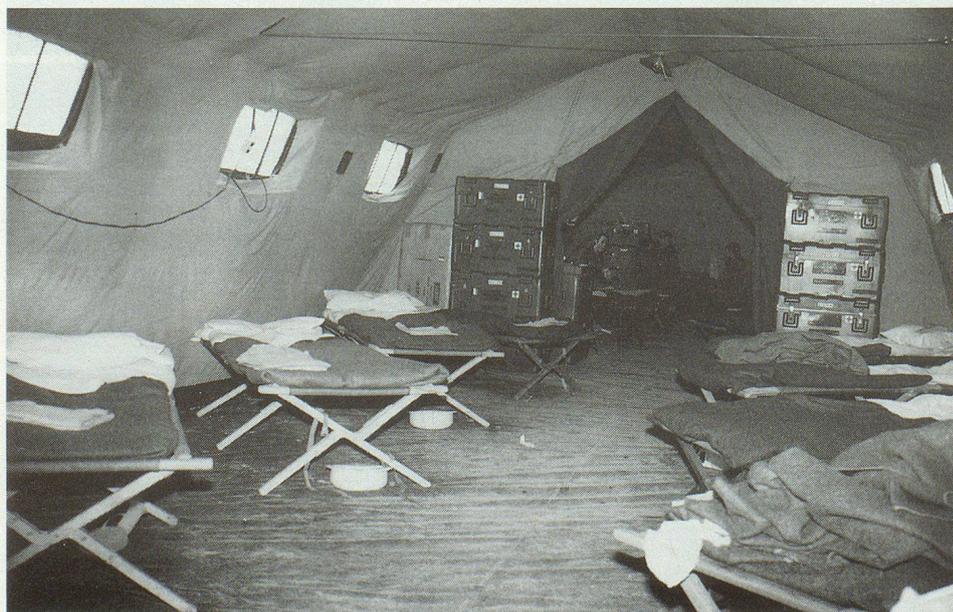
Mit den erwähnten Übereinkommen werden günstige Voraussetzungen für eine rasche, unkomplizierte und effiziente grenzüberschreitende Hilfeleistung bei

natur- und zivilisationsbedingten Katastrophen und in andern Notlagen geschaffen. Sie bilden zudem die Grundlage für eine zwischenstaatliche Normierung der Zusammenarbeit in den Grenzregionen. In diesem Sinne sind mittlerweile verschiedene Abmachungen namentlich in der regio genevensis und in der regio basiliensis getroffen worden. Informelle Absprachen in der Katastrophenhilfe bestehen seit geraumer Zeit unter anderem auch zwischen dem Kanton St.Gallen und Vorarlberg, obschon bisher das angestrebte Katastrophenhilfeabkommen mit Österreich noch nicht zustande gekommen ist.

Die bilateralen Abkommen regeln neben den einsatzbedingten Fragen insbesondere auch den katastrophen- und unfallrelevanten Informationsaustausch, die Kostentragung (Hilfeleistungen erfolgen in jedem Fall freiwillig auf Ersuchen des Einsatzstaates, das heisst desjenigen Vertragsstaates, dessen Behörden den anderen Staat um Entsendung von Hilfsmannschaften mit Ausrüstungsgegenständen sowie mit Hilfsmitteln oder Hilfsgütern gebeten haben, in der Regel unentgeltlich) und die Durchführung von gemeinsamen Stabs- und Einsatzübungen. Bisher wurde unseres Wissens gestützt auf die einschlägigen Bestimmungen der Abkommen mit der Bundesrepublik Deutschland und Frankreich im Januar und Juni 1993 im Raume Basel die Dreiländerübung «RegioKat 93» durchgeführt. Am 27. Juni 1995 kam unter Berufung auf das Katastrophenhilfeabkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Schweiz die militärische Übung Brückenschlag zur Durchführung (im Raum Zurzach, schweizerischerseits mit Beteiligung des im WK stehenden Pont Bat 26). Eine weitere militärische Einsatzübung fand Mitte Ok-

tober 1997 mit Beteiligung von Truppen der Territorialdivision 1 (Übung Léman) in Hochsavoyen statt. Im Bodenseegebiet sind diesbezüglich die in den letzten Jahren durchgeführten Ölwehrrübungen sowie der Einsatz beim Flugzeugabsturz in den See vor Rorschach im Jahre 1994 zu erwähnen. Auch das Abkommen mit Italien und der kurz vor Abschluss stehende Vertrag mit Österreich beinhalten eine Bestimmung zur Durchführung «gemeinsamer Übungen im Hinblick auf Hilfeleistungen im Gebiet beider Vertragspartner». Das Abkommen zwischen der Schweiz und Italien vom 2. Mai 1995 sieht zudem jährliche Treffen zur Regelung technischer Fragen vor. In der Botschaft des Bundesrates vom 13. September 1995 (BBI 1995 IV 1057) wird festgehalten, dass die periodische Durchführung von Übungen und jährlichen Treffen auf Bundesstufe durch den GV-Ausschuss für die Vorbereitung der Koordination der Katastrophenhilfe (COMCAT) vorzubereiten bzw. zu koordinieren ist. Neben den betroffenen Bundesstellen (EDA/SKH, VBS, NAZ, BZS usw.) werden dabei in erster Linie auch die Grenzkantone einzubeziehen sein.

Im Gegensatz zu den Abkommen mit der Bundesrepublik Deutschland und Frankreich sieht das Abkommen mit Italien ausdrücklich auch den Einbezug militärischer Hilfsmannschaften (grundsätzlich unbewaffnet) und ein Durchgangsrecht bei Hilfeleistungen zugunsten von Drittstaaten vor. Entsprechende Bestimmungen sollen auch in die Vereinbarung mit Österreich aufgenommen werden. Ob sich diesbezüglich eine Aktualisierung der Abkommen mit der Bundesrepublik Deutschland und Frankreich aufdrängt – wie dies im Nachgang zur Übung «RegioKat 93» und kürzlich auch seitens des VBS ange-



Hilfeleistung
des Tessiner
Zivilschutzes
anlässlich der
Unwetterkata-
strophe im
Piemont im
November 1994.



FOTOS: ZVG

regt wurde –, ist unseres Ermessens eine offene, allerdings nicht prioritäre Frage.

3. Einsatzarten und -mittel

Als Ansprechpartner für die Anwendung der bilateralen Abkommen und insbesondere für die Hilfeleistungsbegehren gelten:

- schweizerischerseits die DV/EDA und, in den Grenzregionen, die Kantonsregierungen,
- ausländischerseits das Innenministerium (D, F, A) oder das Ministerpräsidium (I) und die Landesregierungen oder Innenministerien der Grenzländer (D, A) oder die Präfekturen der Grenzdepartemente (F),

wobei die Vertragsparteien die Adressen der zuständigen örtlichen Behörden austauschen. Die entsprechenden Listen werden schweizerischerseits von der Direktion für Völkerrecht (DV) im EDA erstellt und periodisch nachgeführt. Für die Festlegung der örtlichen Zuständigkeiten sind die betroffenen Kantonsregierungen verantwortlich, in Absprache mit den Grenzländern bzw. -departementen.

Was die einzusetzenden Mittel anbelangt, gilt auch in der grenzüberschreitenden Hilfeleistung das Subsidiaritätsprinzip. Abgesehen von der Spontanhilfe (z. B. durch Formationen des Zivilschutzes oder der Armee, die im Ereignisfall im grenznahen Raum im Ausbildungsdienst stehen) kommen in erster Linie spezialisierte Einsatzformationen (Polizeikorps, Feuerweh-

ren, Sanitätsdienste und allenfalls Pikettformationen und Führungselemente des Zivilschutzes) zum Einsatz. Diese können in zweiter und dritter Staffel durch weitere Einsatzformationen des Zivilschutzes und Mittel der Armee verstärkt oder abgelöst werden. Vorbehalten bleibt der Einsatz der Mittel des schweizerischen Katastrophenhilfekorps bzw. der Rettungskette Schweiz, welche allerdings in erster Linie für Hilfeleistungen in entfernteren Regionen und Ländern konzipiert ist.

4. Rolle des Zivilschutzes

Auch in der grenzüberschreitenden Katastrophen- und Nothilfe dürften die Mittel des Zivilschutzes inskünftig primär im Rahmen von Verbundlösungen zum Einsatz kommen. Aus der Sicht des Zivilschutzes ist es deshalb wichtig, dass die erforderlichen nachbarschaftlichen Absprachen in Konkretisierung der bilateralen und multilateralen Abkommen systematisch vorangetrieben werden. In diesem Sinne hat das BZS im Jahre 1996 in Verbindung mit den für den Zivilschutz zuständigen Ämtern der Kantone eine Anleitung für die Katastrophen- und Nothilfe im grenznahen Raum im Sinne von Artikel 13 des Zivilschutzgesetzes vom 17. Juni 1994 erarbeitet.

5. Handlungsbedarf

Die Abkommen zur grenzüberschreitenden Katastrophen- und Nothilfe stellen

primär bilaterale Instrumente der regionalen Zusammenarbeit dar. Für deren praktische Umsetzung sind schweizerischerseits in erster Linie die Grenz Kantone angesprochen.

Aus der Sicht des Zivilschutzes besteht *auf Bundesstufe Handlungsbedarf* unter anderem in folgenden Bereichen:

- gemeinsame Ausbildung und Organisation von technischen Treffen, wie sie beispielsweise in Artikel 14 des schweizerisch-italienischen Katastrophenhilfeabkommens vom 2. Mai 1995 vorgesehen sind;
- zwischenstaatliche Absprachen zur Anwendung der Katastrophenhilfeabkommen (Überprüfung der Adresslisten usw.).

Insbesondere sollte auf Bundesebene die *Federführung* für die Anwendung der Abkommen *klarer festgelegt werden*. In diesem Zusammenhang sind insbesondere folgende Bundesstellen angesprochen:

- EDA (DV und DEZA/SKH);
- EDI (LGH, SED);
- EJPD (BA, BFF, BFA);
- VBS (GS/EOR), BZS, NAZ, ZGV (COMCAT), GST, Heer;
- EFD (EZV);
- EVD (BWL);
- UVEK (BE/HSK, BWW, BAKOM, BAZL, BUWAL);
- BK (Stab Bundesrat).

Der Autor ist lic. rer. oec. und Vizedirektor des Bundesamtes für Zivilschutz. ▣