Zeitschrift: ASMZ : Sicherheit Schweiz : Allgemeine schweizerische Militärzeitschrift

Herausgeber: Schweizerische Offiziersgesellschaft

Band: 151 (1985)

Heft: 4

Artikel: Die Kantone bei der Meisterung ausserordentlicher Lagen

Autor: Wanner, Hermann

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-56416

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: 08.07.2025

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

Die Kantone bei der Meisterung ausserordentlicher Lagen

Dr. Hermann Wanner

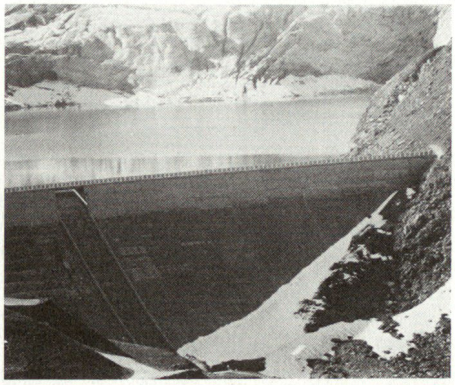
Den «souveränen» Kantonen obliegen, besonders in den problematischen strategischen Fällen, zahlreiche Aufgaben, die sich aus eigener Hoheit herleiten. Die Regierungen sind befugt, von den normalen kantonalen und kommunalen Entscheidungs- und Verwaltungsabläufen abzuweichen, wenn ausserordentliche Voraussetzungen eingetreten sind, z. B. chaotische Einbrüche, Ereignisse von grosser Tragweite oder mit beschleunigtem Ablauf, aber auch, wenn die zentrale Leitungsorganisation des Bundes und die Territorialorganisation der Armee in Aktion treten. Die vier Richtziele, die für diesen Teil der Übung vorgegeben waren (Nachrichtenaustausch, Delegation von Bundesaufgaben, Anhören der Kantone und die Begutachtung von Weisungen für das Verhalten im Kriege und bei Besetzung) lassen unterschiedliche, zum Teil kritische Schlüsse zu. Darüber hinaus konnten weitere wesentliche Erkenntnisse und Erfahrungen gesammelt werden. **fas**

In den bisherigen Landesverteidigungs- bzw. Gesamtverteidigungsübungen wurden die Armee und die Bundesverwaltung beübt. Zum erstenmal waren in der GVU 84 **sechs Kantone – *Zürich, Luzern, Schaffhausen, Graubünden, Tessin und Waadt* – einbezogen;** die Auswahl war dem Szenario entsprechend vorgenommen worden.

Im Bericht über die Sicherheitspolitik der Schweiz vom 23. Juni 1973 ist die Bedeutung der Kantone für die Führung von Staat und Volk in ausserordentlichen Lagen verschiedentlich hervorgehoben. In der **Ziffer 55** wird ihre Bedeutung allgemein so formuliert: *«Kantone und Gemeinden erfüllen in diesem Bereich – nämlich der Sicherstellung der elementaren Lebensbedürfnisse, dem Schutz und der Rettung von Menschen, der Schadenminderung und der Abwehr rechtswidriger innerer Angriffe – Aufgaben von entscheidender Bedeutung für die Selbstbehauptung. Die Behörden (auf allen Ebenen) tragen im Krisen- und Verteidigungsfall zusätzliche Verantwortung.»*

Die Erfüllung der Aufgaben aus kantonaler Hoheit

Die besondere bundesstaatliche Ordnung der Eidgenossenschaft ist niedergelegt in **Art. 3 BV**, der bestimmt: *«Die Kantone sind souverän, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist, und üben als solche alle Rechte aus, welche nicht der Bundesgewalt übertragen sind.»* Die Kantone sind dem Bund nicht hierarchisch untergeordnet. Der Bund darf den Kantonen in deren eigenen Angelegenheiten also nur Weisungen erteilen, wenn die Bundesverfassung dies ausnahmsweise besonders vorsieht.



Bei Beschädigung von Staumauern durch kriegerische Aktionen können Talschaften bis weit hinaus ins Mittelland von Überflutungen heimgesucht werden. Daher sind Massnahmen vorbereitet, um solchen Katastrophen zu begegnen: Fliegerabwehr, vorsorgliches Absenken des Wasserstandes, permanente Beobachtung der Staumauer, Warnung/Alarmierung. (Armeefotodienst)

Der erwähnte Bericht über die Sicherheitspolitik der Schweiz umschreibt in Ziffer 672 die aus kantonaler Hoheit sich herleitenden Rechte und Pflichten.

Zum Tragen kommt die kantonale Zuständigkeit besonders im strategischen Krisenfall, bevor die Mobilmachung der Armee und des Zivilschutzes vom Bundesrat angeordnet ist. Es treten dann in den Vordergrund: Aufrechterhaltung der Regierungstätigkeit, Aufbau eines Nachrichtendienstes, Information nach oben und unten, vorbereitende Massnahmen für den Fall einer Mobilmachung, Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung. Im Neutralitätsschutz-, Verteidigungs- und Besetzungsfall sind es zusätzlich die Anwendung des Vollmachtenrechts, die Übernahme von Bundeskompetenzen, die Organisation der Verbindungen, die Versorgung bei Kontingentierung und Rationierung, der Zivilschutz, das Flüchtlingswesen und die Schliessung der Grenzen, die Führung und die Zusammenarbeit mit der Armee (Truppen der Feldarmee und der Territorialorganisation) und den Nachbarkantonen, im Besetzungsfall die Vertretung des Volkes beim Besetzer, falls dies noch möglich ist.

Die kantonale Führungsstruktur

Zur Bewältigung dieser umfassenden Aufgaben stehen den Regierungen der Kantone eigene Mittel, der Führungsstab, die Polizei und allfällig weitere Organisationen zur Verfügung.

Kantonale Regierung, Verwaltung und Führungsorganisation haben im zivilen Bereich den Bedürfnissen von und nach oben (Bund) und von und nach unten (Gemeinden) zu genügen. Geregelt nach kantonalem Recht haben die Gemeinden diejenigen Aufgaben zu erfüllen, die bürgernah sind und im Bereich der Gemeinden am besten erfüllt werden können.

Es sind **dann besondere Massnahmen zu treffen**, und es ist **von der normalen Form des Entscheidungs- und Verwaltungsablaufs abzugehen**, wenn folgende **Voraussetzungen** entstanden sind:
- überraschend eintretende **Ereignisse grosser Tragweite**, plötzliche **Lageveränderung, beschleunigter Ablauf** des Geschehens
- **chaotische Einbrüche** in die bestehende Ordnung, welche Unsicherheit und Ratlosigkeit verbreiten
- zunehmende **Komplexität** und **Interdependenz** der Probleme
- **verstärktes Risiko, wachsende Tragweite** der Entscheidung
- grössere Verantwortung der leitenden Personen

– **Inbetriebsetzung der zentralen Leitungsorganisation des Bundes.**

Die Entscheidfindung geschieht nach gewissen Ordnungsprinzipien, die im Stabsbetrieb inneliegen, darf aber nie die Zuständigkeit der politischen Behörden und die politische Abstützung ausser acht lassen.

Territorialorganisation – Kantone

Im strategischen Auftrag der Armee findet sich die Bestimmung, dass die Armee den zivilen Behörden Hilfe zu leisten habe, sofern es der Hauptauftrag zulasse. Die Territorialorganisation gewährleistet eine enge Verbindung mit allen zivilen Bereichen. Für die Kantone ist der Territorialkreis (bei Graubünden und Wallis die Zone) der Partner; er bildet das Bindeglied zwischen den Truppenkommandanten und den zivilen Behörden und Organisationen aller Art. Die **Zusammenarbeit ist eingeübt**, und sie bezieht sich in der Regel auf Begehren um militärische Hilfeleistung.

Erkenntnisse und Lehren aus der Gesamtverteidigungsübung 84

Grundsätzliche Bedeutung der Übungen. Seit dem Bestehen der Konzeption der Gesamtverteidigung hat die Zusammenarbeit Bund - Kantone im Bereich der Gesamtverteidigung begonnen. Zunächst waren es – nach dem Aufbau einer kantonalen Leitungsorganisation – kombinierte Übungen zwischen der kantonalen Regierung bzw. ihrer Leitungsorganisation und dem Territorialkreis bzw. der Zone. Diese Übungen bezogen sich in Zielsetzung und Ablauf auf Ereignisse und Massnahmen, die im kantonalen Hoheitsbereich liegen. An den bisherigen Gesamtverteidigungsübungen auf Bundesebene waren die **Kantone als Beobachter** eingeladen, um die Szenarien und die Massnahmen des Bundesrates, der Bundesverwaltung und der Armee kennenzulernen.

Erstmals wurden nun sechs Kantone als **handelnde Gliedstaaten** in die Übung einbezogen, und die Auswahl erfolgte mit Bezug auf Thematik und Übungsablauf. Zur Vorbereitung war von der Übungsleitung eine Arbeitsgruppe Kantone (neben Bund und Armee) gebildet worden, die insbesondere die Konzeption, die organisatorischen Massnahmen und die personellen Voraussetzungen vorzubereiten, die spezifischen kantonalen Belange und Bedürfnisse zu umschreiben, die Pflichtenhefte aufzustellen und schliesslich die Ereignisse im Drehbuch festzulegen hatte.

Für die **Beobachtung des Übungsablaufes** und gewisse **Regieaufgaben** wurden **sechs sogenannte Nachbarkantone** um ihre Teilnahme gebeten, dies aus der Überlegung heraus, dass von seiten kantonaler Vertreter die besonderen kantonalen Probleme besser beurteilt werden könnten. Somit waren **zwölf Kantone involviert.** Schliesslich wurden die **nicht beteiligten Kantone eingeladen**, in Luzern während der Übung die Bewältigung eines besonderen Ereignisses durch Regierung und Führungsstab **als Beobachter zu verfolgen**. Man konnte damit erreichen, dass der Lerneffekt wesentlich über die sechs beübten Kantone hinausging.

Einarbeit und Verlauf der Übung. Wie beim Bund und bei der Armee begann das Nachrichtenspiel auch bei den Kantonen zum gleichen Zeitpunkt, nämlich am Montag morgen. Erfreulich war das Engagement aller Regierungen und ihrer Stäbe während der ganzen Übung. Diese Feststellung ist um so beachtlicher, weil einige Regierungen durch Sitzungen oder Sessionen ihrer Parlamente zusätzlich in Anspruch genommen wurden.

Die vier Richtziele. Die Übungsleitung hatte für die beübten Kantone vier sogenannte Richtziele gestellt.

1. Nachrichtenaustausch mit der zentralen Stabsorganisation des Bundesrates. Der Grundsatz *«Nachrichten sind ein Führungsmittel, und nur wer informiert ist, kann führen»* gilt sowohl für die Stufe Bund bei Informationen aus dem Bereich Kantone als auch für die Kantone bei den Informationen aus dem Bereich des Bundes; die Kantone haben auch das unmittelbare Umfeld, also auch die Nachbarkantone, einzubeziehen. Die Erfüllung dieser Aufgabe oblag in der GVU 84 dem **Büro Kantone**, einer **Stabsstelle «Nachrichten» der Bundeskanzlei**.

Bei den Kantonen besteht ein starkes **Bedürfnis, Informationen vom Bund zu erhalten**, dies vor allem, um zielgerichtet und im Interesse des Ganzen planen und führen zu können. Insbesondere geht das Bedürfnis der Kantone auf die Beurteilung der Lage aus der Sicht des Bundesrates und die Kenntnis der Absichten des Bundesrates.

Die Kantone sind in der Lage, den Bund generell **über ihre Lage auf allen Teilgebieten zu orientieren**; darüber hinaus können sie auf **kantonsspezifische Probleme aufmerksam machen**, die dazu angetan sein können, den Bundesrat in seinen Entscheidungen zu beeinflussen.

Während anfänglich der Bund sich schwer tat, die Informationsbedürfnisse der Kantone zu befriedigen, verbesserte sich diese Situation von Tag zu Tag. Dies gilt insbesondere für die generelle Information, weniger jedoch für gezielte Informationen. Der Bund scheint die Chance verpasst zu haben, sich durch gezielte Information über besondere Probleme orientieren zu lassen; dies hatte das Risiko in sich, einseitig oder mit falschen Schwergewichten informiert zu sein.

Aufgrund der Erfahrungen sollte der **Nachrichtenaustausch Bund - Kantone** nach folgenden **Grundsätzen** abgewikkelt werden:
– Der Bund formuliert seine Grundbedürfnisse an Information über die allgemeine und besondere Lage in den Kantonen; dies **verschafft** ihm das **Grundbild der Lage.**
– Er formuliert **spezifische Nachrichtenbedürfnisse** im Zusammenhang mit seinen **vorbehaltenen Entschlüssen** und **Absichten** und verschafft sich so die spezifischen Entscheidungsgrundlagen, ohne seine Handlungsfreiheit zu verlieren.
– Er informiert die Kantone über getroffene Massnahmen und ihre Hintergründe und stellt damit ein **einheitliches Handeln** und eine **einheitliche Informationspolitik** sicher.

Die Aufgaben des bisherigen «Büros Kantone» sind nach diesen Grundsätzen genauer zu definieren, und es ist durch eine **klarere Namengebung («Nachrichtenbüro Kantone»)** deutlicher auf seine Aufgabe hinzuweisen. Prüfenswert wäre auch die Vertretung der Kantone (eine Art Verbindungsoffiziere) beim Büro Kantone, die die Bedürfnisse ihrer Kantone wahren und insbesondere für eine kantonsspezifische Orientierung und Nachrichtenübermittlung besorgt sein könnten.

2. Delegation von Bundesaufgaben. Das Problem betrifft die Anwendung und Beurteilung der vom Bundesrat vorsorglich erlassenen **notrechtlichen Delegationsordnung**. Im Sinne einer Generalklausel gehen die Befugnisse des Bundes – mit Ausnahme der Aussenpolitik und der Verfügung über die Armee – an die Kantone über, sofern die zuständigen Bundesorgane zur Erfüllung ihrer Aufgaben nicht mehr imstande sind. Den Kantonen ist freigestellt, welche dieser Aufgaben sie im Rahmen ihrer Möglichkeiten und Mittel in ausserordentlichen Lagen erfüllen können und wollen.

Der Ablauf der Übung hat es nicht

nötig gemacht, dass die Kantone die Delegation von Bundesaufgaben beanspruchen mussten; vom Bundesrat war vorsorglich angesichts der Entwicklung der Lage festgehalten worden, dass die Kantone über die Anwendung der Delegationsordnung befinden sollten. Immerhin haben in vier Kantonen angesichts der Entwicklung der Lage die Regierungen Beschlüsse gefasst zur Anwendung der Delegationsordnung. Die Erfahrungen der GVU 84 reichen jedoch nicht aus, um verbindliche Schlüsse zu ziehen.

3. Anhören der Kantone in ausserordentlichen Lagen. In Krisenlagen ist die Fülle der anfallenden Probleme um ein Vielfaches grösser als in Friedenszeiten. Die meisten Probleme verlangen eine rasche Erledigung. Dies trifft in gleichem Masse für die Landesregierung wie auch für die kantonalen Regierungen zu. In solchen Situationen kommt ein langfädiges Vernehmlassungsverfahren gar nicht in Betracht. Die Kantone sind auf rasche Entschlüsse des Bundesrates angewiesen, um ihrerseits rasch Lösungen zu beschliessen.

In gewissen Lagen genügt aber nicht nur der amtliche Verkehr; es braucht die gegenseitigen spontanen **Besuche von Regierungsmitgliedern**. Der Fall dürfte aber nur eintreten, wenn sich ein Kanton in einer derart misslichen Lage befindet, dass er dringend der Unterstützung und Hilfe – auch wenn nur psychologischer Art – des Bundesrates bedarf. Der **Bundesrat** würde durch ein **Anhören** aus erster Hand **erfahren, wie die Lage draussen ist, wie das Volk denkt und fühlt.**

Die Lage in einem Kanton muss sehr kritisch sein, bis eine Regierung sich entscheidet, mit einer Delegation beim Bundesrat vorzusprechen; es kann auch niemand im Kanton die Situation besser darlegen als die betroffene Regierung selbst.

Während der ganzen Übung kam es nie vor, dass eine Bundesratsdelegation einen bedrängten Kanton aufsuchte. Die kurzen Übungsphasen einerseits und die Fülle von gewichtigen Problemen anderseits liessen «Pilgerfahrten» zu den Kantonen nicht zu. Die Wirklichkeit wäre möglicherweise anders, und der Bundesrat würde von dieser Informationsmöglichkeit sicher Gebrauch machen.

Als **Fazit** darf wohl gefolgert werden: Das Anhören der Kantone in ausserordentlichen Lagen soll durch spontane gegenseitige Kontakte zwischen Bundesrat und kantonalen Regierungen erfolgen, sei es durch Vorsprache einer Regierungsdelegation beim Bundesrat oder umgekehrt.

4. Ersatz der «Weisungen 62». Bei den sogenannten Weisungen 62 handelt es sich um Vorschriften und Hinweise über das Verhalten im Kriege oder bei Besetzung. In der Übung ging es darum, das im Entwurf vorliegende Nachfolgepapier zu testen; dieses enthält ein Weisungspaket an die Behörden und an die Bevölkerung mit anpassungsfähigen Vorschriften und ist ein echter Fortschritt.

Zwei Kantone bezogen den Entwurf in ihre Überlegungen ein. Der Ablauf der Übung verwehrte es, einigermassen schlüssige Erfahrungen zu sammeln; doch erscheinen uns die Zusammenfassungen zum Besetzungsfall äusserst wertvoll.

Fazit. Die vier Richtziele für die Kantone haben sowohl die Vorbereitungen wie die Durchführung der Übung wesentlich beeinflusst. Es ging in dieser Übung vor allem darum, das Zusammenspiel der kantonalen Behörden mit den Bundesbehörden, vornehmlich dem Bundesrat, in der auf die vier Richtziele beschränkten Zielsetzung zu testen. Der rasche Übungsablauf hat wohl die Bedeutung dieser vier Richtziele erkennen lassen, aber nicht überall zu schlüssigen Erkenntnissen geführt.

Ein weiteres Problem. Lagegerechtes Disponieren, Handeln und Entscheiden: Es gibt kein absolut lagegerechtes Verhalten, kein generell lagegerechtes Handeln, auch kein objektiv lagegerechtes Handeln; jedes Handeln ist subjektiv lagegerecht, also nicht nur auf die Situation, sondern auch auf die Person bezogen.

Der Begriff **lagegerechtes Handeln** bedarf einer Ergänzung durch Zielvorstellungen der übergeordneten Stellen, durch Angabe einer gewissen Bandbreite, innerhalb deren Entscheidungsfreiheit besteht. Nur so lässt sich erreichen, dass ein Kanton nicht nur für sich lagegerecht, sondern eben im Sinne des Ganzen, im Interesse des Bundes lagegerecht entscheidet.

Daraus folgert, dass der Bund entsprechende Richtlinien erlassen oder Leitlinien setzen muss, vielleicht sogar für gewisse Problemkreise sehr enge Zielvorgaben geben muss, um die Entscheidungsfindung im übergeordneten Interesse zu erzwingen.

Würdigung

Sehr erfreulich war das Engagement aller an der Übung beteiligten Kantone und ihrer Stäbe; in den Kantonen, in denen der Regierungsrat als Kollegium oder mit einer starken Regierungsdelegation sich verpflichtete, war auch bei den Stäben eine noch grössere Motivation für die Übung spürbar.

Unterschiedliche Resultate ergaben sich im allgemeinen nicht durch fehlende Motivation, sondern durch die mehr oder weniger **fortgeschrittene Ausbildung der Stäbe**. Auch zeigte es sich erneut, wie gute Kommandoposten, besonders die **kombinierten Anlagen** für kantonalen Führungsstab und Territorialkreis, die Tätigkeit der Stäbe sehr erleichterten.

Bei den kantonalen Führungsstäben ist die **Persönlichkeit des Stabschefs** von zentraler Bedeutung. Die Problematik in der Führung eines kantonalen Stabes ist bedeutend grösser als bei einem militärischen Stab; die Ausbildung der kantonalen Beamten ist kürzer und vielleicht weniger zielgerichtet als die eines militärischen Stabsangehörigen. Auch sind die Problemfülle und Problemerkenntnisse im kantonalen Stab grösser und anspruchsvoller als im militärischen Stab. All dies deutet darauf hin, dass auf die Auswahl des Stabschefs im kantonalen Führungsstab grosses Gewicht gelegt werden muss. So hängt es also weitgehend an der Person des Stabschefs, ob der **Schritt von der Administration zur Führung** gelingt.

Die Frage des Einbezugs der Kantone in zukünftige Gesamtverteidigungsübungen

Diese Frage über die Zweckmässigkeit des Einbezuges der Kantone in eine Gesamtverteidigungsübung kann **vorbehaltlos positiv** beantwortet werden. Der Nutz- und Lerneffekt ist vielseitig.

Für den Bundesrat und die Bundesstellen ist ein wichtiger **Adressat** ihrer Weisungen und Entscheide in der Übung **präsent**. Es kann getestet werden, ob, wie und wann der Adressat überhaupt erreicht werden kann und was er aus der übermittelten Weisung oder dem übermittelten Entscheid macht. Für den Bund wird die Übung realistischer und auch dem Aufbau unseres Staatswesens entsprechender.

Für die übenden Kantone ist die **übergeordnete Behörde** und **Verwaltung anwesend.** Dies stärkt die Motivation der Übenden; zudem erkennen die Kantone ihre Probleme in der richtigen Relation zu den grösseren Bundesproblemen. Auch kommen die Kantone mit den Problemen des Bundes, was die Gesamtverteidigung anbelangt, vertiefter in Berührung. ■