Zeitschrift: Protar

Herausgeber: Schweizerische Luftschutz-Offiziersgesellschaft; Schweizerische Gesellschaft der Offiziere des Territorialdienstes

Band: 11 (1945)

Heft: 10

Artikel: Die verfassungsrechtlichen Grundlagen des Luftschutzes = Les bases constitutionnelles de la protection antiaérienne

Autor: Ochsner, K.

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-363129

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: 23.08.2025

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

étaient les qualités que devait posséder avant tout son titulaire. Dans une allocution spirituelle, M. v. Waldkirch déclara une fois connaître deux sortes d'officiers supérieurs: Ceux qui ont compris les exigences de la guerre moderne et ceux qui aimeraient partir en campagne comme en 1871. Que de peine eut-il parfois à triompher de l'esprit de routine! Ce n'est que grâce à sa ténacité et à la clarté de ses vues qu'il atteignit toujours son but ou qu'il se défendit victorieusement contre maintes attaques. Il les parait avec un calme imperturbable qui désarmait; ce qui ne l'empêchait pas, au besoin, de confondre ses adversaires avec sa logique impitoyable.

Le démissionnaire a de tout temps attribué une importance majeure aux mesures générales de P. A.; si les autorités et la population civile, répétait-il inlassablement, ne les appliquaient consciencieusement, la troupe de P. A. se trouverait devant une tâche presque insoluble. C'est pourquoi il s'efforça d'éveiller dans tous les milieux la compréhension nécessaire; dans ses conférences et ses brochures bien connues, il s'adressa à chaque ménage, voire à chaque citoyen.

Mais il n'en a pas moins voué une attention toute particulière à la troupe de P. A., qui lui doit non seulement son équipement matériel, mais aussi des valeurs spirituelles et morales. Il est vrai que M. v. Waldkirch éprouva parfois des difficultés à trouver d'emblée les collaborateurs qualifiés pour l'instruction de la troupe, et qu'un contact plus étroit eût été souhaitable entre lui et les commandants actifs; mais ces légères ombres au tableau s'expliquent par la grandeur de la tâche et la rapidité avec laquelle elle dut être menée à chef.

Nous reconnaissons aujourd'hui que ce fut un bien pour la troupe de P. A. de ne pas être incorporée trop tôt dans l'armée. Elle n'aurait osé y prétendre à la position que, nous l'espérons, la réforme prochaine de l'armée lui concédera. Chaque fois que cela fut nécessaire. M. v. Waldkirch défendit avec opiniâtreté les intérêts de sa troupe, et il fut le premier à regretter que certaines revendications n'aient été entendues.

En tant que chef, M. v. Waldkirch était sévère; il exigeait de ses subordonnés un haut sentiment du devoir, et leur en donnait lui-même l'exemple. Mais il se faisait aussi leur défenseur au besoin, et savait prendre part à leurs soucis personnels. Lors des inspections, rien ne lui échappait, et si sa critique était parfois rigoureuse, elle ne blessait jamais.

M. v. Waldkirch a droit à la reconnaissance du pays pour son œuvre désintéressée. Nous avions espéré qu'il resterait à la tête de la P. A. jusqu'à ce que celle-ci ait reçu son statut de paix, d'autant plus que la défense de ses intérêts légitimes ne sera pas facile, à en juger sur les opinions émises par certains députés. (Ce manque de compréhension de ces politiciens envers un secteur de notre défense nationale est-il réel, ou le feint-on pour plaire aux nombreux détracteurs de la P. A.? Il est souvent impossible d'en juger.)

Nous sommes persuadé que l'avis de M. v. Waldkirch restera d'un grand poids dans les délibérations sur la P. A. *L./R.*

Die verfassungsrechtlichen Grundlagen des Luftschutzes

Von **Dr. K. Ochsner, Bern**

I.

Die Bundesverfassung enthält bekanntlich keinen speziellen Artikel für den Luftschutz. Seine Erlasse beruhen auf verschiedenen Grundlagen.

Der Bundesbeschluss betreffend den passiven Luftschutz der Zivilbevölkerung, vom 29. 9. 34, stützt sich auf Art. 85, Ziff. 6 und 7, der BV,*) ebenso der Bundesbeschluss betreffend Förderung der baulichen Massnahmen im passiven Luftschutz, vom 18. 3. 37, während der Bundesbeschluss betreffend Strafvorschriften für den passiven Luftschutz, vom 24. 6. 38, auf Art. 64bis der BV basiert.

In Art. 3 des erstgenannten BB ist der Bundesrat ermächtigt worden, die erforderlichen Vorschriften auf dem Verordnungswege aufzustellen. Auf Grund dieser Delegation hat er eine Reihe von Verordnungen erlassen. Erwähnt seien die Verordnung über die Bildung örtlicher Luftschutzorganisationen, vom 29. 1. 35 / 23. 8. 35 / 13. 10. 37, diejenige über die Organisation des Industrieluftschutzes, vom 29. 12. 36 / 23. 12. 38, die Verordnung über den Verwaltungsluftschutz, vom 27. 12. 38, jene über Massnahmen gegen die Brandgefahr im Luftschutz, vom 19. 3. 37 / 23. 3. 45, und schliesslich die Verdunkelungsverordnung vom 23. 11. 43.

Ungeachtet dieser Rechtssetzungsbefugnis hat der Bundesrat aber auch, gestützt auf die Vollmachten (BB vom 30. 8. 39 über Massnahmen zum Schutze des Landes und zur Aufrechterhaltung

*) Angewandte Abkürzungen:
BB = Bundesbeschluss.
BBl = Bundesblatt.
BRB = Bundesratsbeschluss.
BV = Bundesverfassung.
HD = Hilfsdienst oder -pflichtig.
MO = Bundesgesetz betr. Militärorganisation der Schweizerischen Eidgenossenschaft v. 12. 4. 07.
Sten. B. NR = Stenograph. Bulletin des Nationalrates.
VO = Verordnung.

der Neutralität), legiferiert. Anzuführen ist hier der Bundesratsbeschluss betreffend Luftschutzorganisationen während des Aktivdienstzustandes, vom 16. 2. 40 / 10. 7. 42 / 30. 6. 44, der Bundesratsbeschluss über die vermehrte Förderung baulicher Massnahmen für den Luftschutz, vom 17. 11. 39/ 11. 6. 40 / 27. 8. 40 / 11. 7. 41, jener betreffend Widerhandlungen gegen Massnahmen des passiven Luftschutzes, vom 28. 1. 41 / 11. 7. 41, und endlich der Bundesratsbeschluss betreffend Ergänzung der Luftschutzmassnahmen, vom 14. 3. 44.

Schliesslich findet sich der Luftschutz noch in den Militärartikeln der BV verankert. In das Bundesgesetz betreffend Militärorganisation der Schweiz. Eidgenossenschaft, vom 12. 4. 07, die auf jenen fundiert, wurde bei der Revision vom 22. 6. 39 eine Bestimmung über die Abteilung für Luftschutz (Art. 183bis) aufgenommen. Hier kann man auch die auf die MO gestützte Hilfsdienstverordnung vom 3. 4. 39 erwähnen, die zwar kein materielles Luftschutzrecht enthält, aber dieses insofern berührt, als durch sie die Hilfsdienst-Gattung 4 geschaffen wurde, deren Angehörige den Luftschutzorganisationen zugeteilt werden.

Es frägt sich nun, welche Bewandtnis es mit der mannigfachen Verankerung der Luftschutzerlasse in der Bundesverfassung hat.

Die Stützung des BB betreffend Strafvorschriften für den passiven Luftschutz, vom 24. 6. 38, auf Art. 64bis ist einleuchtend. Diese Bestimmung verleiht dem Bunde die allgemeine Gesetzgebungskompetenz im Gebiete des Strafrechtes.

Ebenso ist es offenkundig, dass die Vollmachten keine bleibende Grundlage bieten. Wie die übrigen Vollmachtenbeschlüsse, werden auch diejenigen über den Luftschutz früher oder später aufgehoben. Der Grund, dass sie überhaupt ergingen, wird wohl darin zu erblicken sein, dass der Bundesrat die ihm delegierte Rechtssetzungskompetenz zum Erlass fraglicher Vorschriften nicht für ausreichend hielt.

Sonach verbleiben als Grundlage für den Luftschutz Art. 85, Ziff. 6 und 7, sowie die Militärartikel. Und hier fragt man sich: Genügen die Bestimmungen von BV, Art. 85, nicht, dass eine Stützung auch auf die Militärartikel erfolgte? Könnten die Luftschutzerlasse nicht gesamthaft auf diese gestützt werden, wodurch man eine einheitliche Verankerung erzielen würde?

Diese Fragen gewinnen im Hinblick auf die Neuordnung des Luftschutzrechtes, die, sei es durch das längst angekündigte, aber infolge des Kriegsgeschehens zurückgestellte Luftschutzgesetz, sei es bei der Totalrevision der MO (Armeereform) erfolgt, an praktischer Bedeutung.

Nachstehend soll nun versucht werden, dieses Problem in gedrängter, allgemeinverständlicher Weise darzulegen. Die Anbringung von Fussnoten wird daher auf ein Mindestmass reduziert.

II.

Der Luftschutz umfasst die verschiedensten Massnahmen zum Schutze des Landes vor den Folgen von Luftangriffen. Sie sind teils Sache der gesamten Bevölkerung, teils sind sie nur einem bestimmten Personenkreis auferlegt.

Bei den erstern handelt es sich um die Verpflichtung zur Durchführung von Vorkehrungen, welche die Orientierung von Flugzeugen erschweren (Verdunkelung) oder die Wirkungen der Bombardierungen herabsetzen sollen (Entrümpelung, Hausfeuerwehren, Schutzräume — Massnahmen, wie sie allerdings grundsätzlich nur in den luftschutzpflichtigen Ortschaften durchzuführen sind), bei letztern um die Pflicht zur Dienstleistung innerhalb von Luftschutzorganisationen in bestimmten, besonders gefährdeten Ortschaften und Betrieben. Diesen Luftschutzorganisationen liegt die Lösung spezieller technischer Aufgaben, die Hilfeleistung bei grossen Schädigungen sowie die Aufrechterhaltung geordneter Verhältnisse für das öffentliche Leben ob.

Während die Massnahmen, welche die ganze Bevölkerung erfassen, völlig neu sind, weist die Luftschutzdienstpflicht grosse Aehnlichkeit mit der Militär- und Hilfsdienstpflicht auf. Wie der Dienstpflichtige bei der Armee, so hat auch der Luftschutzangehörige Dienstleistungen zu erbringen und steht in einem besonderen Gewaltverhältnis zum Gemeinwesen. Gleich den Truppeneinheiten und -körpern des Heeres, sind die Luftschutzorganisationen militärisch gestaltet.

Sämtliche Luftschutzmassnahmen dienen dem gleichen Zweck der Bewahrung von Personen und Sachwerten vor den Folgen von Luftangriffen und stellen damit eine besondere, auf die jüngste Kriegserfahrung und -technik zugeschnittene Art der Landesverteidigung dar.

III.

Die eingangs erwähnten Bestimmungen von BV, Art. 85, der unter dem Titel «Befugnisse der Bundesversammlung» steht, lauten: «Die Gegenstände, welche in den Geschäftskreis beider Räte fallen, sind insbesondere folgende:

Ziff. 6. Massregeln für die äussere Sicherheit, für Behauptung der Unabhängigkeit und Neutralität der Schweiz, Kriegserklärungen und Friedensschlüsse;

Ziff. 7. Garantie der Verfassungen und des Gebietes der Kantone, Intervention infolge der Garantie, Massregeln für die innere Sicherheit, für Handhabung von Ruhe und Ordnung, Amnestie und Begnadigung.»

Nach dem Wortlaut würden diese Bestimmungen eine Grundlage für den Luftschutz bilden. Wie dargelegt, bezweckt dieser den Schutz der Bevölkerung gegen die Folgen von Luftangriffen und steht damit zweifellos mit der Sicherheit des Landes in Beziehung. Indes erhebt sich die Frage,

ob in diesen Bestimmungen materielle Kompetenznormen zu erblicken sind.

In den Gesetzesmaterialien zum Bundesbeschluss betreffend den passiven Luftschutz der Zivilbevölkerung, vom 29. 9. 34, und dem Bundesbeschluss betreffend Förderung baulicher Massnahmen im passiven Luftschutz, vom 18. 3. 37, die sich auf diese Verfassungsbestimmungen stützen, wird dies angenommen. In der bundesrätlichen Botschaft zum erstgenannten Bundesbeschluss (BBl 1934 II 390) heisst es u. a.: «Es kann keinem Zweifel unterliegen, dass der Luftschutz der Zivilbevölkerung vor allem mit der äussern, in gewissem Umfange aber auch mit der innern Sicherheit des Landes in engstem Zusammenhang steht. Bloss der Vollständigkeit halber möchten wir feststellen, dass wir den Erlass einer neuen Verfassungsbestimmung, durch die dem Bunde noch ganz ausdrücklich das Recht der Gesetzgebung im Gebiete des Luftschutzes erteilt würde, als überflüssig erachten.» Aehnlich äusserte man sich bei den Beratungen in den Räten.[1])

Die Rechtslehre ist über die Natur von BV, Art. 85, Ziff. 6/7, geteilter Meinung. Die Rechtsprechung kann nicht zu Rate gezogen werden, da sie sich mit diesen Fragen nicht befassen kann, indem sie gemäss BV, Art. 113, Abs. 3, zur Ueberprüfung der verfassungsrechtlichen Grundlagen von Gesetzen oder Bundesbeschlüssen nicht zuständig ist.

Nach der einen Auffassung in der Doktrin begründet BV, Art. 85, Ziff. 6 und 7, in Verbindung mit Art. 2, ein Notverordnungsrecht, welches formell durch den dringlichen Bundesbeschluss ausgeübt wird.[2]) Dieser Auffassung kommt hier weiter keine Bedeutung zu, da die fraglichen beiden BB über den Luftschutz, wenn auch dringlich erklärt, nicht Notverordnungen darstellen.

Die zweite Auffassung lehnt den materiellen Charakter dieser Verfassungsbestimmungen ebenfalls ab.[3]) Sie geht davon aus, dass nach dem System der Bundesverfassung die Aufgaben des Bundes im ersten Abschnitt aufgezählt sind, im zweiten die Organisation der Bundesbehörden und im dritten die Revisionsbestimmungen enthalten sind. Aus dieser Dreiteilung ergäbe sich, dass der zweite Abschnitt der BV, in welchem fragliche Bestimmungen stehen, zur Ableitung der Gesetzgebungskompetenz des Bundes grundsätzlich nicht herangezogen werden dürfe. In diesem Sinne spräche auch BV, Art. 84, demgemäss die Bundesversammlung ausdrücklich darauf beschränkt wird, Gegenstände zu behandeln, welche nach Inhalt der gegenwärtigen Verfassung in die Kompetenz des Bundes gehören.

[1]) Sten. B. NR 1934, S. 573/6, 578/1.

[2]) Burckhardt, Kommentar zur BV, 3. Aufl., S. 670 ff. Ueber die Unterscheidung von Notrecht und Dringlichkeit vgl. Dringlichkeit und Notrecht, Schriften der Freisinnig-demokratischen Partei der Schweiz Nr. 35.

[3]) Fleiner, Schweiz. Bundesstaatsrecht 1923, S. 42 ff.

Im Gegensatz zu diesen beiden Ansichten wird auf Grund einer historischen Interpretation von BV, Art. 85, Ziff. 6 und 7, der Standpunkt vertreten, dass diesen Bestimmungen materieller Kompetenzcharakter zukommt.[4]) Sie seien schon in der Mediationsverfassung von 1803 und dem Bundesvertrag von 1815 unzweideutig in diesem Sinne enthalten gewesen.

In Anlehnung an diese Auslegung sind in der Praxis auf Grund von BV, Art. 85, Ziff. 6 und 7, schon wiederholt Bundesbeschlüsse ergangen.[5]) Immerhin handelt es sich dabei um Erlasse vornehmlich dringlichen und provisorischen Charakters.

Unter diesen Umständen wäre es zu theoretisch, wollte man den genannten Verfassungsbestimmungen keinerlei materiellen Charakter zuerkennen.

Die Bundesbeschlüsse über den passiven Luftschutz, vom 29. 9. 34, und betreffend Förderung baulicher Massnahmen im passiven Luftschutz, vom 18. 3. 37, die dringlich erklärt und zur vorläufigen Regelung erlassen wurden, sind demnach verfassungsgemäss.

Aber selbst wenn man zum gegenteiligen Schluss gelangen sollte, wären sie ohne weiteres verbindlich. Gemäss BV, Art. 113, Abs. 3, sind nämlich die von der Bundesversammlung erlassenen Gesetze und allgemeinverbindlichen Beschlüsse für das Bundesgericht massgebend.

Ob indessen die Neuordnung des Luftschutzes — zu denken ist hier an das Luftschutzgesetz, dem der Charakter der Dringlichkeit und des Provisoriums abginge — in befriedigender Weise auf diese Verfassungsbestimmungen gestützt werden könnte, ist eine andere Frage, die eingehend geprüft werden muss.

IV.

Wie verhält es sich aber mit den Militärartikeln der BV?

Zu Beginn der Ausführungen wurde darauf hingewiesen, dass sich die Regelung der Abteilung für Luftschutz darauf stützt: MO Art. 183bis, der bei der Revision dieses Gesetzes am 22. 6. 39 erlassen und mit BRB vom 25. 2. 44 in Kraft gesetzt worden ist. Bis dahin war die A+L durch BRB vom 10. 11. 36 provisorisch geordnet. Nachdem aber in Anbetracht der zunehmenden Bedeutung des Luftkrieges die Beibehaltung des Luftschutzes als ständige Einrichtung feststand, schien es bei der durch genannte Aenderung der MO durchgeführten Neuordnung des Eidg. Militärdepartementes gegeben, die A+L als ein den übrigen gleichgestelltes ständiges Amt auszugestalten.

Kurz erwähnt sei hier gleichfalls die bereits eingangs angeführte Hilfsdienstverordnung vom 3. 4. 39, die auf der MO und damit auf den Militärartikeln basiert. Nachdem gemäss Verordnung

[4]) Burckhardt S. 678/9.

[5]) Burckhardt S. 679.

über die Bildung örtlicher Luftschutzorganisationen, vom 29. 1. 35, ein Drittel des Bestandes der Luftschutzorganisationen den Hilfsdienstpflichtigen entnommen werden sollte und im Laufe der Zeit deren Anteil bedeutend zugenommen hatte, war es bei der Revision der Hilfsdienstverordnung geboten, dies darin ebenfalls zu verankern (Hilfsdienst-Gattung 4) und im übrigen durch die ausdrücklichen Vorbehalte der Luftschutzvorschriften (Art. 2, 3, 5, 9, 24) das Verhältnis der Hilfsdienst- zur Luftschutzdienstpflicht klarzulegen.

Allein hier erhebt sich die Frage, ob die Luftschutzvorschriften nicht gesamthaft in den Militärartikeln verankert werden könnten. Sie bilden die Grundlage für die Organisierung der Landesverteidigung. Letzteres ist aber, wie dargelegt wurde, auch der Zweck des Luftschutzes.

Nachstehend seien nun jene Bestimmungen der Militärartikel näher betrachtet, welche für die Verankerung in Frage kommen können.

BV, Art. 20, Abs. 1, lautet: «Die Gesetzgebung über das Heerwesen ist Sache des Bundes. Die Ausführung der bezüglichen Gesetze in den Kantonen geschieht innerhalb der durch die Bundesgesetzgebung festzusetzenden Grenzen und unter Aufsicht des Bundes durch die kantonalen Behörden.» Der Ausdruck «Heerwesen» ist hier im Sinne des allgemeinen Sprachgebrauches aufzufassen, betrifft also nur das Militärwesen im engeren Sinne.

In BV, Art. 18, Abs. 1, heisst es: «Jeder Schweizer ist wehrpflichtig». Diese Bestimmung stellt einen allgemeinen Grundsatz für die Militärgesetzgebung dar, wie die Militärartikel ihrer mehrere enthalten; sie bildet also keine materielle Gesetzgebungskompetenz.

BV, Art. 19, Abs. 3, schreibt vor: «In Zeiten der Gefahr hat der Bund das ausschliessliche und unmittelbare Verfügungsrecht auch über die nicht in das Bundesheer eingeteilte Mannschaft und alle übrigen Streitmittel der Kantone». Diese Bestimmung könnte dahin ausgelegt werden, dass dem Bunde in Zeiten der Gefahr das Verfügungsrecht über das ganze Kriegspotential der Kantone zustehe.

Gemäss einer historischen Interpretation soll indessen unter «nicht in das Bundesheer eingeteilte Mannschaft» die wehrhafte, aber nicht zum Kontingentsheer gehörende Mannschaft, zum Beispiel der Landsturm, verstanden werden, unter «übrige Streitmittel» das im Eigentum der Kantone befindliche Korpsmaterial.[6]) Hinsichtlich des letzteren Ausdrucks sind allerdings die Gesetzesmaterialien nicht schlüssig. Sonach könnte in BV, Art. 19, Abs. 3, möglicherweise doch eine bedingte, über die allgemeine Gesetzgebungskompetenz hinausgehende Bundeskompetenz erblickt werden.

V.

Wir haben gesehen, dass die eine Art der Luftschutzmassnahmen, die *Luftschutzorganisationen*, in Zweck und Durchführung auffallende Aehnlichkeit mit den Truppenkörpern und -einheiten des Heeres aufweist. Beide dienen der Landesverteidigung und sind militärisch gestaltet. Erstere sind lediglich organisatorisch an bestimmte Orte und Betriebe gebunden, eine Organisationsform, wie sie sich seinerzeit mit Rücksicht auf die Taktik der Luftkriegführung aufdrängte. Heute wird aber bereits der Ruf nach einer beweglichen, motorisierten Luftschutztruppe laut, die dort eingesetzt werden könnte, wo sie gerade benötigt wird!

Kommt man somit zum Schluss, dass sich die Luftschutzdienstpflicht ihrem Wesen nach von der Militär- und Hilfsdienstpflicht nicht unterscheidet — und dies wird durch die weitere Entwicklung der Luftschutztruppe, wie sie sich abzuzeichnen beginnt, durchaus bestätigt —, so besteht juristisch auch kein Hindernis, sie auf die gleiche verfassungsrechtliche Grundlage zu stützen, sei es BV, Art. 20/1 oder 19/3, und sie dem Grundsatz der allgemeinen Wehrpflicht zu unterstellen.

Die Luftschutzdienstpflicht wird als Militär- oder Hilfsdienstpflicht gestaltet; die Luftschutzorganisationen werden der Armee einverleibt. Dies geschieht durch eine entsprechende Revision der MO (Armeereform), könnte aber am Ende auch durch Erlass eines besonderen Gesetzes über die LO erfolgen, welches ein Nebengesetz zur MO darstellen würde.

Ob dabei die Luftschutzdienstpflicht als Militärdienstpflicht im engern Sinne (MO Art. 8 ff.) auszugestalten wäre oder bloss als Hilfsdienstpflicht (MO Art. 20), ist verfassungsrechtlich ohne Belang. Wesentlich ist, dass die Luftschutzdienstpflicht nicht mehr als eine besondere öffentlichrechtliche Dienstpflicht zum Zwecke der Landesverteidigung zu betrachten wäre, wie dies jetzt der Fall ist, wo die den LO zugewiesenen HD bloss als abkommandiert gelten. Vielmehr wäre dann der Dienst in der LO Militärdienst.

In organisatorisch-rechtlicher Beziehung ist allerdings die Frage bedeutungsvoll, ob die Luftschutztruppe in die Armee als Truppengattung oder Dienstzweig oder bloss als Hilfsdienst (vgl. MO Art. 38) aufgenommen würde.

Der Unterschied zwischen Militär- und Hilfsdienstpflicht liegt im wesentlichen darin, dass jene im allgemeinen an den Einzelnen grössere Anforderungen stellt und längere Dienstleistungen aufweist als diese. Im Frieden gehören Ausbildungskurse für HD-Pflichtige zur Seltenheit und sind gewissen Gattungen überhaupt unbekannt.

Betrachtet man in dieser Hinsicht die Verhältnisse bei der Luftschutztruppe, so muss man folgerecht sagen, dass sie sich eher mit jenen der Militärdienstpflichtigen vergleichen lassen.

Die physischen und moralischen Anforderungen an den Luftschutzangehörigen sind gross. Dies erhellen uns namentlich die in den kriegführenden Staaten gemachten Erfahrungen, wo es keine Seltenheit war, dass die Luftschutztruppe während

[6]) Burckhardt, S. 151.

längerer Zeit Tage und Nächte hindurch unter schwierigsten Verhältnissen zum Einsatz gelangte.

Anderseits erheischen die den Luftschutzsoldaten gestellten Aufgaben auch eine gründliche Ausbildung, wie sie der HD-Pflichtige im allgemeinen nicht benötigt. Es wird daher unumgänglich sein, die Schulen und Kurse des Luftschutzes nach dem Kriege beizubehalten.

In Erkenntnis dieser Tatsachen wird denn auch bereits die Forderung gestellt, bei der sanitarischen Aushebung die Bedingungen für die Luftschutzdiensttauglichkeit wesentlich zu erschweren und die Ausbildungszeit zu verlängern.

Diese Ueberlegungen sprechen für die Ausgestaltung der Luftschutzdienstpflicht als Militärdienstpflicht im engern Sinne und nicht bloss als Hilfsdienstpflicht.

Sollte man sich indessen zuständigenorts zu einer solchen Schlussfolgerung nicht entschliessen können, so wäre an eine Zwischenlösung zu denken: Die Luftschutzdienstpflicht könnte als neue Abart der Wehrpflicht (MO Art. 1), die zwischen Militär- und Hilfsdienstpflicht träte, gestaltet werden.

Erst in letzter Linie wäre die Luftschutzdienstpflicht als Hilfsdienstpflicht (MO Art. 20) auszubauen, wobei sämtliche Luftschutzangehörige in einer besonderen HD-Gattung zusammengefasst würden, aus welcher, wie aus den bewaffneten HD, eigene Verbände, die LO, formiert würden.

Eine Eingliederung der Luftschutztruppe ins Heer in dieser oder jener Form erscheint aber in Anbetracht ihrer bereits formell vollzogenen Angleichung an die Armee (Unterstellung unter das Militärstrafrecht und die Disziplinarstrafordnung, die Militärversicherung sowie die Lohn- und Verdienstersatzordnung, Anrechnung des Luftschutzdienstes auf die Militärsteuer, Unterstellung der LO während des Aktivdienstes unter das Ter. Kdo.) und ihrer Bewährung während des Aktivdienstzustandes geboten. Dann wäre auch der leider weit verbreiteten Tendenz einer minderen Bewertung der Luftschutztruppe entgegengewirkt.

VI.

Anders verhält es sich mit den *Massnahmen, welche die gesamte Bevölkerung* betreffen. Dafür lässt sich in der allgemeinen Gesetzgebungskompetenz für das Heerwesen eine verfassungsrechtliche Grundlage kaum annehmen.

Es handelt sich hier um ganz neuartige öffentlich-rechtliche Pflichten zum Zwecke der Landesverteidigung, die teilweise in sehr weitgehendem Masse in Freiheit und Eigentum des Einzelnen eingreifen. Denken wir zum Beispiel an die Hausfeuerwehren und die privaten Schutzräume.

Man darf sie nicht etwa mit den Militärlasten verwechseln, wie sie z. B. in MO Art. 30 ff. den Gemeinden und Einwohnern auferlegt sind, da sie nicht in Leistungen bestehen, die zu Gunsten des Heeres erbracht werden, sondern selbständige Verpflichtungen zum Zwecke der Landesverteidigung sind.

BV Art. 19, Abs. 3, könnte daher nur in Frage kommen, wenn er als bedingte Bundeskompetenz im oben dargelegten Sinne aufgefasst werden könnte. Gemäss logischer Interpretation liessen sich dann die Luftschutzmassnahmen darauf stützen: Die Militärartikel der BV bilden die Grundlage für die Organisierung der Landesverteidigung. Zweck des Luftschutzes mit allen seinen Formen ist ebenfalls die Verteidigung des Landes. Seine Regelung stellt sich damit als ein Mittel zur Erreichung des von den Militärartikeln erstrebten Zweckes dar.

Die Annahme einer bedingten Bundeskompetenz in BV Art. 19/3 erscheint aber wenig überzeugend, und die Anwendung des logischen Verfahrens zur Auslegung der BV ist in der Literatur bestritten.[7]) Unter diesen Umständen wird man wohl in der genannten Bestimmung der BV eine Grundlage für die Luftschutzmassnahmen der gesamten Bevölkerung verneinen müssen.

VII.

Zusammenfassend kann sonach folgendes gesagt werden: BV Art. 85, Ziff. 6 und 7, könnte allenfalls als verfassungsrechtliche Grundlage für den Luftschutz benützt werden. Immerhin ist dies in der Doktrin nicht unbestritten, und es wäre namentlich fraglich, ob ein Erlass mit definitivem Charakter darauf gestützt werden könnte.

Die Militärartikel bilden für die Regelung der LO eine Basis, können indessen bei der jetzigen Formulierung zur Fundierung der allgemeinen Luftschutzmassnahmen nicht herangezogen werden.

Denkbar wäre daher eine getrennte Regelung: Die Luftschutzdienstpflicht wird in der MO geordnet, die allgemeinen Massnahmen werden in einem besonderen Erlass normiert, der weiterhin auf BV Art. 85 gegründet wird.

In dieser Richtung geht wohl ein unlängst in der Presse erschienener Vorschlag, den Luftschutz in einen zivilen und militärischen Sektor mit zwei verschiedenen Verwaltungen aufzuteilen.

Eine solche Lösung halten wir für abwegig.

Die Massnahmen der LO und der gesamten Bevölkerung dienen dem gleichen Zwecke der Bewahrung von Personen und Sachwerten vor den Folgen von Luftangriffen. Sie unterscheiden sich im Grunde genommen bloss im Umfange der Verpflichtung. Sie bilden ein Ganzes und bedürfen derselben Leitung. Denken wir an die Kontrolle der allgemeinen Massnahmen durch die LO, an die Instruktion der Hausfeuerwehren usw. Diese Art der Durchführung der allgemeinen Massnahmen durch Heranziehung der Luftschutztruppe hat sich offensichtlich bewährt (? Red.) und wird wohl auch künftighin beibehalten werden müssen.

[7]) Giacometti, Auslegung der BV 1925, S. 19 ff.

Sollte daher die Luftschutzdienstpflicht als Militärdienstpflicht im dargelegten Sinne ausgebaut und in der MO geregelt werden, so müssten die Militärartikel durch eine Verfassungsrevision etwas erweitert werden, damit auch die Vorschriften über die allgemeinen Luftschutzmassnahmen darauf gestützt werden könnten.

Letztere brauchten dann nicht in der MO selbst normiert zu werden. Es würde genügen, die Grundsätze darin aufzustellen und die eingehende Regelung in einer Verordnung zu treffen. In Anbetracht der Wichtigkeit der Materie könnte darüber allenfalls auch ein besonderes Gesetz erlassen werden.

Zum Schluss sei festgehalten, dass der verfassungsrechtlichen Verankerung des Luftschutzes in rechtspolitischer Hinsicht Bedeutung zukommt.

Die durch die Heranziehung der Militärartikel bedingte Verfassungsrevision (allg. Luftschutzmassnahmen) müsste dem Volk und den Ständen zur Abstimmung unterbreitet werden. Beim heutigen mangelnden Verständnis für den Luftschutz wäre ein günstiges Abstimmungsergebnis in Frage gestellt.

Demgegenüber unterläge ein auf Grund von BV Art. 85, Ziff. 6 und 7, erlassenes Gesetz nur dem fakultativen Referendum.

*

Wir sehen also, dass bei der bevorstehenden Neuordnung des Luftschutzrechtes die verschiedensten Momente zu prüfen und gegeneinander abzuwägen sind. Wir sind gespannt, welchen Weg der Bundesgesetzgeber einschlägt.

Les bases constitutionnelles de la protection antiaérienne

Résumé de l'article du Dr K. Ochsner, Berne

A.

La Constitution fédérale ne contenant aucun article spécial relatif à la P. A., la législation en cette matière se divise en *4 groupes* de prescriptions à bases différentes.

1° Législation basée sur la Constitution.

a) *Art. 85, al. 6 et 7:* «Les affaires de la compétence des deux conseils sont notamment les suivantes:

6° Les mesures pour la sûreté extérieure, ainsi que pour le maintien de l'indépendance et de la neutralité de la Suisse...;

7° ...; les mesures pour la sûreté intérieure de la Suisse, pour le maintien de la tranquillité et de l'ordre; ...»

Les arrêtés fédéraux du 29 septembre 1934 sur la défense passive de la population civile ainsi que celui du 18 mars 1937 sur les travaux de défense passive aérienne sont basés sur cet article 85 de la Constitution fédérale. La protection de la population civile, cela ne fait aucun doute, touche de près à la sécurité publique. Malgré cela, certains juristes nient que l'art. 85 donne à l'assemblée fédérale un droit matériel de législation. D'autres affirment ce droit, par des arguments historiques. En fait, des arrêtés fédéraux ont été basés à plusieurs reprises sur cet art. 85, et, selon art. 113, al. 3, Const. féd., les deux précités ont en tout cas force de loi. Par contre, on peut sérieusement douter qu'une loi générale consacrant une réorganisation fondamentale de la P. A. puisse être dérivée uniquement de l'art 85.

b) Art. 64bis: L'A. F. du 24 juin 1938 concernant les infractions en matière de défense aérienne passive en découle logiquement.

2° Législation basée sur l'A. F. du 29 sept. 1934.

L'art. 3 de cet A. F. concernant la protection de la population civile, a permis au Conseil fédéral de décréter les ordonnances sur la défense aérienne locale, industrielle et administrative, les mesures contre le danger d'incendies, et l'obscurcissement. Indirectement, cette partie de la législation en matière de P. A. repose sur l'art. 85 Const. féd., donc, sur une base solide et durable.

3° Législation basée sur les pleins-pouvoirs (A. F. du 30 août 1939).

Il s'agit des arrêtés du Conseil fédéral concernant les organismes de D. A. pendant le service actif (16 févr. 40 / 10 juill. 42 / 30 juin 44), les travaux de D. A. (17 nov. 39 / 11 juin 40 / 27 août 40 / 11 juillet 41), les infractions aux prescriptions de D. A. (28 janv. 41 / 11 juill. 41) et les mesures accessoires de D. A. (14 mars 44).

Il va sans dire que ces textes n'ont qu'une validité passagère et devront être abrogés tôt ou tard. Le Conseil fédéral n'a eu recours à ce moyen que parce qu'il ne trouvait pas dans l'A. F. du 29 septembre 1934 une base suffisamment large.

4° Législation basée sur les articles militaires de la Constitution

et spécialement sur la loi fédérale du 12 avril 1907 (Organisation militaire de la Confédération suisse):

Lors de la révision de l'O. M. du 22 juin 1939, le service P. A. y fut prévu par l'art. 183bis, qui fut mis en vigueur le 25 février 1945 par un A. C. F. L'ordonnance sur les services complémentaires du 3 avril 1940, qui s'appuie sur l'O. M., touche également la P. A. par l'institution de la catégorie 4 des S. C.

B.

La question qui se pose est la suivante: Serait-il possible de baser toute la législation en matière de P. A. sur le seul art. 85, Const. féd., sans avoir recours aux articles militaires et à l'O. M. qui en dépend? Il n'est pas facile d'y répondre catégoriquement; mais il paraît surtout impossible d'y rattacher une loi de caractère définitif.

Qu'en est-il des articles militaires de la Const. féd.? *L'art. 20, al. 1,* ne s'applique qu'à l'armée proprement dite. *L'art. 18, al. 1,* disant que tout citoyen suisse est tenu au service militaire ne donne pas de compétence législative matérielle. Par contre, il serait peut-être possible de déduire de *l'art. 19, al. 3,* une compétence legislative générale en matière de P. A.; encore ceci est-il douteux.

Considérant l'analogie incontestable des organismes de P. A. avec les corps de troupe et unités de l'armée, on serait tenté d'assimiler le service dans la P. A. au service dans l'armée ou dans les S. C., et de tirer la législation en matière de P. A. du principe du service militaire obligatoire universel (art. 19, 3 et 20, 1). Une révision de l'O. M. (réforme de l'armée) ou la promulgation d'une loi spéciale sur les organisations P. A. complétant l'O. M. pourrait ainsi incorporer la P. A. soit dans l'armée proprement dite (art. 8 ss. O. M.), soit dans ses services complémentaires (art. 20 O. M.) Les exigences physiques et morales auxquelles doivent suffire les hommes incorporés dans la P. A., ainsi que la nécessité de les former dans des cours et écoles d'une durée déjà appréciable et qui sera plutôt augmentée que réduite à l'avenir, paraissent des raisons suffisantes pour assimiler leur service au service militaire proprement dit, c'est-à-dire au service dans l'armée. (En fait, au cours de ces années de service actif, cette assimilation a été réalisée à bien des égards: droit pénal, assurance, caisses de compensation, impôts militaires, subordination aux commandements territoriaux, etc.) Si les autorités compétentes ne peuvent adopter ce point de vue, il serait préférable de considérer le service dans la P. A. comme une forme nouvelle et autonome de service militaire, intermédiaire entre le service dans l'armée et celui dans les S. C., plutôt que de le confondre dans la série des S. C. (O. M. art. 20). En effet, ces derniers ne font pas de service en temps de paix et ne nécessitent ni écoles, ni cours de cadres.

Quant aux mesures générales, touchant la population entière, elles ne sauraient guère être fondées sur les articles militaires. Il s'agit là de charges publiques d'une nature toute nouvelle.

C.

L'art. 85, al. 6 et 7, de la Constitution étant une base assez faible pour une législation complète et générale, les articles militaires et l'O. M. n'étant pas de nature à fournir les éléments des prescriptions concernant la population civile, on pourrait être tenté de diviser la matière en un secteur civil et un secteur militaire. Mais cette solution nous paraît mauvaise, toutes les mesures de P. A. ayant un seul et même but et devant être coordonnées sous une direction unique. Il serait préférable d'élargir le concept de service militaire jusqu'à y englober les obligations de la population civile, de manière à baser toute la législation en matière de P. A. sur les articles militaires et l'O. M. Or, une pareille révision partielle de la Constitution ne recevrait guère l'approbation du souverain, vu l'impopularité de tout ce qui est P. A. Par contre, une loi fondée sur l'art. 85, al. 6 et 7, ne serait soumise qu'au référendum facultatif et aurait plus de chances d'être acceptée.

Comment le législateur fédéral tranchera-t-il cette épineuse question, autant politique que juridique? *R.*

Abwurfbehälter für Stab-Brandbomben

Von Hptm. Max Leu, Basel

Nach der Bombardierung von Basel am 4. März 1945 wurden verschiedentlich tellerförmige Bleche von rund 35 cm Durchmesser, ferner mit Stabilisierungsflächen versehene Blechdeckel und rund 1,10 m lange, _/‾_-förmige Stäbe aus Stahlblech sowie einzelne Stahlblechtafeln gefunden, wie das auf Abb. 1 ersichtlich ist.

Die tellerförmigen Bleche waren beschriftet, so dass ohne weiteres erkenntlich war, dass alle diese Fundstücke zu Behältern gehören mussten, in denen Stabbrandbomben abgeworfen worden waren (vgl. Abb. 2).

Da die ausserordentlich starke Konzentration der Brandherde im Schadengebiet auf einen gebündelten Abwurf der Brandbomben hat schliessen lassen, lag die Vermutung nahe, dass die erwähnten Gegenstände Teile von Kanistern darstellten. Der Bat. Kdt. hat deshalb angeordnet, durch Zusammensetzen passender Teile die Rekonstruktion eines Kanisters zu versuchen.

Den Bemühungen des Tec-Of. der Kp. 2, Herrn Lt. Werenfels, ist es gelungen, aus den zusammengetragenen Fundstücken zwei Stab-Brandbombenbehälter zu rekonstruieren. Diese sind in Abb. 3 dargestellt.

Nach gründlichem Studium der Einzelteile glauben wir die Konstruktion und das Funktionieren derselben wie folgt erklären zu können:

Laut Aufschrift auf dem Bodenblech enthält ein Behälter im ganzen 110 Stabbrandbomben zu vier englischen Pfund. Er wiegt, wiederum gemäss Aufschrift, gefüllt inkl. der Hülle, 500 englische Pfund, also rund 227 kg. Dieses Gewicht stimmt andererseits überein mit demjenigen der gleich-