

# Die kantonale Militärhoheit : historische Folklore?

Autor(en): **Rasi, Roland Claude**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **ASMZ : Sicherheit Schweiz : Allgemeine schweizerische Militärzeitschrift**

Band (Jahr): **141 (1975)**

Heft 9

PDF erstellt am: **05.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-49606>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern. Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

# Die kantonale Militärhoheit – historische Folklore?

Hptm Roland Claude Rasi

**Das Militärwesen und die kantonale Militärhoheit sind ein traditionsreicher, geschichtlich gewachsener Teilaufgabenbereich des schweizerischen Bundesstaates. Heute, im durch Leistungs- und Koordinationskrise geschwächten unitarischen Bundesstaat, stellt sich die Frage nach der Daseinsberechtigung der kantonalen Militärhoheit. Der Verfasser der Basler Dissertation «Die kantonale Militärhoheit als Problem des Verhältnisses von Bund und Kantonen», Basel 1974, legt hier die wichtigsten Schlußfolgerungen seiner politisch und militärisch gleichermaßen aktuellen und bedeutsamen Arbeit vor.**

Sbr

## I. Die bundesstaatliche Situation

Die Problematik der kantonalen Militärhoheit kann ohne einen Blick auf die derzeitige bundesstaatliche Situation nicht erfaßt werden. Wohl kaum in einem andern staatlichen Aufgabenbereich spielt das Verhältnis von Bund und Gliedstaaten eine derart existentielle Rolle wie gerade im schweizerischen Wehrwesen.

Die allgemeine Krise des Bundesstaates beschränkt sich nicht auf die Schweiz allein, sondern hat auch andere traditionelle Bundesstaaten, wie die USA oder die BRD, erfaßt. Die schweizerische Situation ist aber durch Besonderheiten, die vor allem historisch erklärbar sind, gekennzeichnet. Die Gründe für die derzeitige Leistungs- und Koordinationskrise des schweizerischen Bundesstaates sind unter anderem in einem tief verwurzelten «Antizentralismus» der Kantone zu suchen. Noch weit verbreitet ist die Ansicht, wonach im Bund zwar ein altüberliefertes Zierstück der Vergangenheit verkörpert sei, dieser Bund aber immer den wirklichen Föderalismus zum Rückzug zwingt, wenn er tätig werde. Daraus ergibt sich ein unheilvoller Kampf um Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen. Die Frage nach der Kompetenzverteilung wird überbewertet.

Sodann vermag das finanzielle Abhängigkeitsverhältnis der Gliedstaaten vom Bund, der zum Teil hemmungslose Bettelgang nach Bern, die Staat-

lichkeit der Kantone kaum glaubhafter zu machen.

Eine entscheidende Rolle spielt schließlich die sogenannte Unitarisierung. Darunter versteht man im allgemeinen das sich in den letzten Jahren verstärkende und beschleunigende Phänomen der allgemeinen Gewichtverlagerung des staatlichen Lebens zugunsten des Bundes.

Moderne Staatsaufgaben können heute zum großen Teil nur noch mit einheitlichen Lösungen bewältigt werden. Konsequenzen sind die wesentliche Konzentration der Kompetenzen und Aufgaben beim Bunde, der Zentralgewalt. Die Kantone werden zu reinen Vollzugsorganen.

## II. Der Inhalt der kantonalen Militärhoheit

**A. Grundlage der kantonalen Militärhoheit** und damit des schweizerischen Wehrwesens allgemein bilden die Militärartikel der Bundesverfassung (Artikel 12 bis 22, 45<sup>bis</sup> 69, 85, 102, Ziffern 9 bis 12), wobei insbesondere die Artikel 12 bis 22 von Bedeutung sind. Daneben gibt es eine beinahe unübersehbare Flut von Ausführungserlassen auf Gesetzes- und Verordnungsstufe, die vor allem auch die Aufgaben und Pflichten der Kantone umschreiben.

Die traditionelle kantonale Militärhoheit stellt sich als die Gesamtheit der den Kantonen auf ihrem Territorium

belassenen und delegierten Kompetenzen im Bereiche des Militärwesens dar. Sie ist in einem engeren Sinn die Summe der kantonalen Vollzugsaufgaben auf dem Gebiet des schweizerischen Wehrwesens. Die kantonale Militärhoheit erweist sich als ein **formeller Begriff**, dessen materieller Inhalt über weite Strecken ausgehöhlt ist. Kantonale Militärhoheit heißt heute nicht mehr Teilsouveränität im Bereiche des Wehrwesens, denn die Kantone sind auch hier fast gänzlich zu reinen Bundesvollzugsorganen geworden.

**B. Hier verdienen ein paar wenige Aufgaben und Kompetenzen**, die den wesentlichen Inhalt der traditionellen kantonalen Militärhoheit ausmachen, erwähnt zu werden. An erster Stelle ist die «Verfügung der Kantone über die Wehrkraft ihres Gebietes» (Artikel 19, Absatz 4, BV und Artikel 203 MO) zu nennen. Darunter ist die Möglichkeit und Kompetenz der Kantone, im sogenannten Ordnungsdienst über die kantonalen Truppen und deren Kriegsmaterial zu verfügen, zu verstehen. Daneben sind das allerdings auf formelle Verwaltungshandlungen beschränkte Offiziersernennungsrecht (Artikel 21, Absatz 2, BV) sowie die Material- und Ausrüstungsbeschaffung der Kantone zu erwähnen. Als Vollzugsorgane im Bereiche des Wehrwesens sind die Kantone tätig auf den Gebieten:

- des Sektors «Jugend und Sport»;
- des Aushebungswesens;
- der Führung der militärischen Kontrollen;
- der Kommandoübertragungen bei kantonalen Truppenkörpern und Einheiten;
- der Ausrüstungs-, Bekleidungs- und Waffeninspektionen;
- des außerdienstlichen Schießwesens;
- der Mobilmachungsvorbereitungen;
- des Baus und Unterhalts von kantonalen Zeughäusern und Kasernen;
- der Veranlagung und des Bezuges des Militärpflichtersatzes;
- der teilweisen Durchführung des Disziplinarstrafwesens auf dem Kantonsgebiet.

**C. Die Aufgabenteilung im Bereiche des Wehrwesens** zwischen Bund und Kantonen läßt sich wie folgt zusammenfassen:

- Die Einheit des Heeres in Aufstellung, Ausbildung und im Einsatz nach außen ist Sache des Bundes.
- Die Gesetzgebung über das Heerwesen ist Sache des Bundes.
- Die Verfügung über das Bundesheer ist Sache des Bundes.
- Die Verwaltung ist auf Bund und Kantone aufgeteilt; die Bundesgesetzgebung wird generell in den Kantonen vollzogen.

– Die Verfügung über die Wehrkraft ihrer Gebiete ist in den Schranken der Verfassung und der Bundesgesetzgebung Sache der Kantone.

Kantonale Militärhoheit heißt somit: Teilhabe der Kantone am gesamtstaatlichen Aufgabenbereich des Wehrwesens als Vollzugsorgane des Bundes. Sie ist die Gesamtheit der in schlichter Hoheitsverwaltung von den Kantonen auf dem Gebiete des Militärwesens zu erfüllenden Vollzugsaufgaben.

### III. Gesamtverteidigungskonzept und kantonale Militärhoheit

Durch das Gesamtverteidigungskonzept werden den schweizerischen Gliedstaaten **neue und die traditionelle kantonale Militärhoheit modifizierende und erweiternde Aufgaben** zugewiesen. Nach dem Konzept vom 27. Juni 1973 fallen den Kantonen nunmehr folgende Aufgaben zu:

- Sicherstellung der Regierungs- und Verwaltungstätigkeit;
- Information der Gemeindebehörden und der Bevölkerung;
- Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung;
- Vollzug der Maßnahmen im Zivilschutz;
- Aufnahme und Betreuung von Flüchtenden;
- Aufrechterhaltung des öffentlichen Gesundheitswesens;
- Versorgung der Bevölkerung mit lebenswichtigen Gütern;
- Instandhaltung der Verkehrswege und Anlagen der öffentlichen Dienste;
- Durchführung des Kulturgüter-schutzes;
- Durchführung der delegierten Bundesaufgaben.

Die Kantone bilden danach die **dezentralisierten Elemente des ausgebauten schweizerischen Infrastruktursystems**. Sie gewährleisten als integrierte Führungsbereiche nicht nur die Vorbereitungshandlungen, sondern auch die effektiven Überlebensmaßnahmen der gesamten Bevölkerung. Dabei tritt die neu aufgebaute Territorialorganisation nicht nur als Mittlerin zwischen ziviler und militärischer Führungsstruktur, sondern auch zwischen Bund und Kantonen auf. Die organisatorische Aufteilung der Territorialkreise auf die Kantonsgebiete vermag die Rolle der Kantone als bundesstaatliche Integrationsfaktoren entscheidend hervorzuheben.

Das Gesamtverteidigungskonzept geht von der klaren Vorstellung aus, daß als Instrumentierung der Rechtssetzungsordnung in erster Linie Bundesrecht zum Tragen kommen muß, während die Instrumentierung der Verwaltungsordnung durch die Kantone

geschieht, die dazu die Handlungsfreiheit im Rahmen des Bundesrechtes haben und die auch vom Bunde beaufsichtigt werden. Die Ausgabenzuweisung an die Kantone, mit dem integrierten Militärwesen, kommt der längst erhobenen Forderung nach vermehrter materieller Verantwortung für die Gliedstaaten nach. Die Kantone werden von reinen Vollzugsorganen zu **partnerschaftlichen Mitträgern einer bundesstaatlichen Gesamtaufgabe**. Allerdings: Der Gedanke des Gesamtinteresses und der allseitigen Interdependenzen, der der Strategie der Sicherheitspolitik eigen ist, beginnt erst langsam ins Bewußtsein der Kantone einzudringen, bildet jedoch die einzige Grundlage für die bundesstaatlich ausgestaltete, auf gegenseitiger Partnerschaft beruhenden Entwicklung des schweizerischen Wehrwesens und damit auch der kantonalen Militärhoheit.

### IV. Die Zukunft der kantonalen Militärhoheit als partnerschaftliche Aufgabe von Bund und Kantonen

Ein Blick auf die modernen Entwicklungstendenzen des Bundesstaates zeigt den Trend hin zum sogenannten **kooperativen Bundesstaat**, der sich vor allem auszeichnet durch vermehrte Kompetenzverbindung und Kompetenzvergemeinschaftung zwischen Bund und Gliedstaaten, durch eine verstärkte Rahmengesetzgebung des Bundes und der komplementären Pflicht der Gliedstaaten zur Ausführung der vom Bund offengelassenen Gesetzesrahmen und durch eine verstärkte Partizipation der Gliedstaaten an der Zentralgewalt. Der unitarische Bundesstaat setzt vermehrte Kooperation nicht nur voraus, sondern er wirkt auch kooperationsfördernd.

Sowohl die totale Zentralisation des Wehrwesens beim Bunde wie auch die Bildung regionaler Verwaltungszentren an Stelle der kantonalen Militärverwaltungen vermögen den Anforderungen des modernen Bundesstaates schweizerischer Prägung im Bereiche des Wehrwesens nicht zu genügen. Gerade in einem traditionellen Bereiche staatlicher Aufgabenerfüllung wie dem des Wehrwesens erweist sich eine Lösung, die dieses Wehrwesen als **partnerschaftliche Aufgabe von Bund und Kantonen** normiert, als effektiv und politisch realisierbar.

Das gliedstaatliche Staatsbewußtsein, das hier besonders ausgeprägt erscheint, muß erhalten, ja in Richtung auf das Gesamtinteresse verstärkt werden. Die Bewußtseinsbildung von unten nach oben ist für den vielzitierten Wehrwillen unerlässlich. Die gegensei-

tigen Aufgaben müssen mit Rücksicht auf den Kompetenzbereich des Partners erfüllt werden. Die Kantone sind als **Mitverantwortliche** zu beteiligen.

Die Kantone werden sich zur Ausgestaltung der durch die Gesamtverteidigungskonzeption erweiterten kantonalen Militärhoheit ein umfassendes Konzept der Regierungs- und Verwaltungstätigkeit sowie der innerstaatlichen Information erarbeiten müssen. Die Bedeutung der kantonalen Ausführungsgesetzgebung für die Ausgestaltung der kantonalen Militärhoheit ist im Hinblick auf die politische Integrationskraft der Gliedstaaten groß. Das Wehrwesen stellt sich für die Kantone funktional nur begrenzt als Rechtsverwirklichung dar. Vieles ist im Gesamtverteidigungskonzept mit politischen Entscheidungen durchsetzt. Die kantonalen Rechtsnormen im Bereiche des Wehrwesens bilden die unerlässliche Voraussetzung zur Aufgabenerfüllung und zum politischen Entscheid. Materiell glaubhaft wird die kantonale Militärhoheit durch ihre normierte Realisierung.

Ein System partnerschaftlicher Aufgaben erhöht die Anforderungen und Ansprüche an die Gliedstaaten. Die kantonale Militärhoheit hängt von deren Erfüllung ab.

Zur Erreichung des angestrebten Zieles einer **formell und materiell glaubhaften kantonalen Militärhoheit** müssen verschiedene Forderungen erfüllt werden:

#### 1. Allgemeines

– Die Normen der Bundesverfassung betreffend das Wehrwesen sind zu revidieren. Obsolete Artikel sind zu entfernen, und das Wehrwesen ist als partnerschaftliche Aufgabe von Bund und Kantonen zu normieren.

– Die Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes für das gesamte Wehrwesen ist beizubehalten. Diese hat die Einheitlichkeit der Rechtsverhältnisse im Wehrwesen für die Schweiz zu gewährleisten und den Kantonen unter Wahrung der gliedstaatlichen Organisationsfreiheit die Ausführungsgesetzgebung zu überlassen.

– Die horizontale und vertikale Kooperation im Wehrwesen ist zu intensivieren, von Zufälligkeiten zu befreien und durch die Bildung eines gemeinsamen Koordinations- und Planungsorgans unter der Ägide des Bundes zu institutionalisieren und auszubauen.

– Die kantonale Militärhoheit muß von überholten Traditionalismen befreit und, von überkommener Kompetenzbewahrungsmoralität sowie antizentralistischer Grundmotivation losgelöst, zu einem neuen Verständnis für Kooperation und Eigenverantwortlichkeit beruhender gliedstaatlicher

Autonomie auf dem Gebiete des Wehrwesens werden.

- Der durch die Gesamtverteidigungskonzeption den Kantonen gegebene Rahmen kantonaler Militärhoheit ist von den Gliedstaaten durch ihre Rechtsetzung auszufüllen.
- Eine vermehrte koordinierte Zentralisation des Wehrwesens beim Bund hat der Notwendigkeit unerläßlicher Dezentralisation der Vollzugsbehörden Rechnung zu tragen.

## 2. Besonderes

- Das Zeughauswesen ist zu vereinheitlichen. Das Nebeneinander von kantonalen und eidgenössischen Zeughäusern ist aufzuheben. Die bisherige dezentralisierte Placierung der Zeughäuser ist beizubehalten. Die Kantone bleiben unter der Oberaufsicht des Bundes für Betrieb und Unterhalt des gesamten Zeughauswesens verantwortlich.
- Das Materialbeschaffungs-, Einlagerungs- und Unterhaltssystem zwischen Bund und Kantonen ist zu vereinfachen und zu vereinheitlichen. Das diesbezügliche gegenseitige Entschädigungssystem ist aufzuheben.
- Das Aushebungswesen ist weiterhin vom Bund zusammen mit den Kantonen nach einheitlichen Grundsätzen durchzuführen.
- Das Kontrollwesen ist für den gesamten Bereich der Gesamtverteidigung vom Bund mittels elektronischer Datenverarbeitung zuhanden der kantonalen Kontrollbehörden zu rationalisieren. Die dezentrale Kontrollorganisation ist bis auf die Stufe der Sektionschefs beizubehalten.
- An der kantonalen Ausrüstungs- und Bekleidungskompetenz unter Aufsicht des Bundes ist aus wirtschaftlichen, politischen und psychologischen Gründen festzuhalten.
- An den kantonalen Truppenkörpern ist auch im Gesamtverteidigungskonzept festzuhalten. Die dadurch gewährleistete interne und externe Integra-

tionsfunktion der Kantone bleibt aus psychologischen und politischen Gründen für den Bundesstaat unersetzlich. Dasselbe gilt für das kantonale Offiziersernennungsrecht.

- Die Verfügungskompetenz über die Wehrkraft der Kantonsgebiete ist gemeinsam von Bund und Kantonen auszuüben.
- Für alle Kooperationsinstitutionen auf dem Gebiete des Wehrwesens sind Pflichtenhefte zu erstellen. Diese Institutionen sind zu regelmäßigen Arbeitsberichten zu verpflichten.
- Die bestehende Entschädigungsausgleichspraxis zwischen Bund und Kantonen ist durch ein klares Finanzausgleichskonzept im Bereiche der Gesamtverteidigung zu ersetzen beziehungsweise zu ergänzen.
- Die durch die Rationalisierung gewisser Aufgabenbereiche frei werdenden Arbeitskräfte der kantonalen Verwaltungen sind für die neuen Aufgaben im Rahmen der gliedstaatlichen Gesamtverteidigungsaufgaben einzusetzen.
- Den Kantonen ist bei der personellen Besetzung von Gesamtverteidigungsämtern und von Militärverwaltungsstellen ein Mitspracherecht einzuräumen.
- Der Bund hat Rahmenpläne und Termine für die Erfüllung kantonaler Aufgaben im Gebiete des Wehrwesens aufzustellen. Er bestimmt die Folgen gliedstaatlichen Ungenügens oder Untätigwerdens unter Berücksichtigung der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kantone. Er fördert die regionale gliedstaatliche Zusammenarbeit und Koordination auf dem Gebiete des Wehrwesens.
- Das Wehrwesen als partnerschaftliche Aufgabe von Bund und Kantonen vermag die kantonale Militärhoheit als Resultat der politischen Integrationskraft der Bundesgliedstaaten zum Vorbild gemeinsamer Aufgabenlösung von Bund und Gliedstaaten und zum Beispiel kantonaler Staatlichkeit auf einem Teilgebiet gesamtstaatlicher Tätigkeit werden zu lassen.

## V. Schluß

Das Festhalten an und der Ausbau der kantonalen Militärhoheit im skizzierten Sinne kann Mittel und Beweis dafür sein, daß im modernen Verwaltungsföderalismus die Kantone weiterhin notwendige Entscheidungs- und Handlungszentren neben dem Bund bleiben, daß die Gliedstaaten durch ihre Integrationskraft und -wirkung die Einheit ohne Preisgabe der unerläßlichen Differenzierung im Bundesstaate garantieren.

Die dadurch entstehenden Unkosten in der Administration und in der Gesamtorganisation sind tragbar und müssen als Preis für die Vermeidung des nivellierten durchorganisierten Einheitsstaates in Kauf genommen werden.

Die kantonale Militärhoheit ist dann nicht mehr nur die Summe der den Kantonen vom Bund überlassenen Vollzungsaufgaben, sondern vielmehr die Summe gliedstaatlicher Mitverantwortung und Mitarbeit an der gemeinsamen Aufgabe des Wehrwesens im schweizerischen Bundesstaat. ■

## Werbung für FHD ist nötig!

Es gibt ihrer immer noch zu wenig. Jede gesunde Schweizer Bürgerin von 19 bis 40 Jahren kann, unter Voraussetzung ihrer allgemeinen Eignung, in den Frauenhilfsdienst aufgenommen werden. Die FHD kann wählen, wo sie gerne eingesetzt werden möchte: Fürsorge-, Soldatenstuben-, Fliegerbeobachtungs-, Warn-, Übermittlungs-, Briefftauben-, Administrativer-, Feldpost-, Motorfahrer- oder Kochdienst. Werbemappen, Ausstellungsmaterial, Tonbildschau und weitere Auskünfte durch Dienststelle FHD, Neuengäß-Passage 3, 3011 Bern.

