

# Zivilschutz auf der Verfassungsstufe

Autor(en): **Schürmann, Leo**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur**

Band (Jahr): **39 (1959-1960)**

Heft 2

PDF erstellt am: **16.08.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-160934>

## **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.

# ZIVILSCHUTZ AUF DER VERFASSUNGSSTUFE

VON LEO SCHÜRMAN

## *Ein Leidensweg*

Die Aufnahme eines Zivilschutzartikels in die Bundesverfassung hat sich — was man zu Beginn der Entwicklung niemals erwartet hätte — als ein merkwürdig schwieriges Unternehmen erwiesen. Auftrag und Absicht gingen dahin, einen jener gesetzgeberischen Gegenstände, die ursprünglich dringlichkeits- oder vollmachtenrechtlich geregelt waren, im ordentlichen Recht zu verankern. Das gelang in der Mehrzahl der Fälle innert nützlicher Frist und mit befriedigendem Ergebnis. Beim Zivilschutz dagegen häuften sich die Widrigkeiten in Fülle.

So erklärt sich der heutige absonderliche Rechtszustand, daß seit Kriegsende ununterbrochen Kredite gesprochen und Vorkehren getroffen wurden auf Grund eines dringlichen Bundesbeschlusses aus dem Jahre 1934 (!) über den passiven Luftschutz der Zivilbevölkerung, des gleichen Erlasses, der in den dreißiger Jahren und während des zweiten Weltkrieges die Grundlage für die Verdunkelungsmaßnahmen, die Verkehrsregelung während der Verdunkelung, die Entrümpelungsvorkehren, das damalige Luftschutzstrafrecht und die Organisation, Ausrüstung und Ausbildung des örtlichen («blauen») Luftschutzes gebildet hatte.

Nach dem Kriege liquidierte man zunächst einmal diese paramilitärische Organisation und magazinierte das vorhandene Material, soweit es nicht einfach verschwand. Der Neubeginn anfangs der fünfziger Jahre setzte auf dem militärischen Sektor ein. Mit der Militärorganisation von 1949 und der Truppenordnung von 1951 wurden die neuen *Luftschutztruppen* ins Leben gerufen — eine weitblickende Tat der verantwortlichen Persönlichkeiten, allen voran von Oberstbrigadier Münch, der seit 1947 an der Spitze der Abteilung für Luftschutz steht. Die Schweiz hat damit in einem Zeitpunkt, da andere Länder noch unschlüssig das Problem der Zivilverteidigung und seine möglichen Lösungen prüften, mit einem raschen Entschluß und seiner konsequenten Verwirklichung ein wichtiges Stück Landesverteidigung geschmiedet. Die Ls. Trp. umfassen heute über 30000 Mann, und es leisten eben jetzt, im Jahre 1959, Oberleutnants in den Luftschutzrekrutenschulen ihren Dienst als Kompagniekommandanten, die selber als Rekruten Anno 1952 die ersten solchen Schulen besucht haben. Es handelt sich also um eine sehr junge Truppe, die aber ausbildungs- und ausrüstungsmäßig einen beachtlichen Stand erreicht hat.

Die Ls. Trp. und die Abteilung für Luftschutz haben den gesetzlichen

Auftrag — Militärorganisation Art. 167 und 183bis und Truppenordnung Art. 1 —, «die Maßnahmen zum Schutze der Bevölkerung sowie von Anlagen und Einrichtungen von besonderer Bedeutung gegen die Wirkungen von Luftangriffen» zu treffen. Es wäre ein Bundesgesetz nötig, wollte man diese Ordnung ändern.

Weniger glücklich war man auf dem Gebiete des eigentlichen *Zivilschutzes*. Die Verantwortung dafür liegt eindeutig bei den politischen Instanzen. Der Beweis für diese Behauptung läßt sich anhand der eidgenössischen Gesetzessammlung und des Bundesblattes leicht erbringen.

Der erste Zivilschutzerlaß der Nachkriegszeit war der nach wie vor geltende Bundesbeschluß vom 21. Dezember 1950 betr. den *baulichen Luftschutz*; er stützt sich auf Art. 85, Ziff. 6 und 7, der Bundesverfassung, wonach Maßregeln zur Behauptung der Unabhängigkeit und Neutralität der Schweiz sowie für die innere Sicherheit Sache des Bundes sind. Inhaltlich bezweckt der Erlaß den obligatorischen Einbau von Schutzräumen in allen Neubauten in Ortschaften von 1000 und mehr Einwohnern, wofür insgesamt 30% Subventionen ausgerichtet werden; mit dieser einfachen Vorkehrung war es möglich, jährlich einen Zuwachs von Schutzanlagen für rund 100000 Personen zu schaffen. Der Gesetzgeber hat sich damals wie selbstverständlich auf jene beiden Verfassungsbestimmungen berufen. Die Botschaft vom 10. Oktober 1950 sagt, der Beschluß könne sich, «wie sich aus einem kürzlich vom Eidg. Justiz- und Polizeidepartement eingeholten Gutachten ergibt, auf Art. 85, Ziff. 6 und 7, der Bundesverfassung stützen». Niemand hat das damals bezweifelt.

Am 29. Januar 1954 erließ der Bundesrat eine Verordnung über zivile Schutz- und Betreuungsorganisationen, gestützt auf den Bundesbeschluß von 1934. Die Oberleitung wurde dem Eidg. Departement des Innern übertragen, ohne daß aber eine Trennung von Ls.Trp. und Zivilschutz vorgenommen worden wäre. Dieser Erlaß war offensichtlich von der Meinung getragen, es sei zulässig, das Zivilschutzrecht in dieser Weise zu ordnen — und recht umfassend dazu. Das war fragwürdig, und es setzte alsbald eine massive Kritik ein, von der man sich im Bundeshause derart beeindruckt ließ, daß das EMD in zwei Kreisschreiben vom Juli 1954 und Juni 1955 die Durchführung, wie es in einer Botschaft vom April 1958 heißt, «in eingeschränktem Umfange» anordnete, also die Verfügung halbwegs annullierte.

Diese wenig angreiferische Haltung mag sich aus der Verwerfung einer Vorlage über den baulichen Luftschutz in der eidg. Volksabstimmung vom 5. Oktober 1952 erklären. Man hatte in der gleichen zureichenden Haltung, die damals noch in allen Zivilschutzfragen zutage trat, den Einbau von Luftschutzräumen in *bestehenden* Häusern obligatorisch erklären wollen. Gegen den Bundesbeschluß, der in ein psychologisch wenig vorbereitetes Abstimmungsklima hineingeriet,

wurde das Referendum ergriffen, und er wurde stark verworfen. Auch dieser Erlaß nannte im Ingeß die Art. 85, Ziff. 6 und 7, BV, ohne daß man sich daran gestoßen hätte — auch nicht in der Abstimmungskampagne. So fiel der erste Reif auf die Zivilschutzbestrebungen.

Am 15. Mai 1956 schrieb der Bundesrat in einer Botschaft zur Ergänzung der Bundesverfassung durch einen *Art. 22bis über den Zivilschutz*, er weiche keineswegs von seiner Auffassung ab, «wonach Art. 85, Ziff. 6 und 7, BV, eine genügende Rechtsgrundlage zum Erlaß eines Zivilschutzgesetzes bilden». Er berief sich dafür — mit guten Gründen — auf eine ständige Praxis und — damals noch — gefestigte Lehrmeinung. Er hätte gut getan, konsequent an dieser Auffassung festzuhalten. Macht der Zivilschutz einen Teil der Landesverteidigung aus — und er ist nichts anderes —, so hätte man sich füglich auch auf die Militärartikel der Bundesverfassung, besonders Art. 20, Abs. 1 («Die Gesetzgebung über das Heerwesen ist Sache des Bundes . . .»), berufen können. Trotzdem kapitulierte der Bundesrat vor den verfassungsrechtlichen Bedenken, wie sie hauptsächlich von einzelnen Frauenverbänden geltend gemacht worden waren, und schlug einen neuen Art. 22bis über den Zivilschutz vor. Er tat noch ein mehreres, indem er zwei Wochen vor der Abstimmung vom 3. März 1957 die Botschaft über die Einführung des Frauenstimm- und -wahlrechts in eidg. Angelegenheiten als weiteres Präsent veröffentlichte. Die Absicht des Verblüffens und Stimmenfangens war mit Händen zu greifen; es sah so aus, als ob Zivilschutzvorlage und Frauenstimmrecht innerlich zusammengehörten, wiewohl das keineswegs der Fall ist. Das etwas unwürdige Buhlen um die Gunst nicht so sehr der Frauen in deren Eigenschaft als Helferinnen in Haus und Hof im Kriegsfall, sondern der Frauenverbandsvorstände hat letztlich allseits verstimmt, so daß ohne eigentlich greifbare Gegnerschaft die Abstimmung am Volksmehr scheiterte.

Daraufhin legte der Bundesrat — am 18. April 1958 — den Entwurf zu einem auf fünf Jahre zu befristenden und neuerdings auf die Art. 85, Ziff. 6 und 7, abzustützenden Bundesbeschluß über die vorläufige Ordnung des Zivilschutzes vor. Er kehrte also zu seiner ursprünglichen Meinung zurück, diese Rechtsgrundlage sei ausreichend. In der Botschaft heißt es sogar: «Daß Art. 85, Ziff. 6 und 7, der Bundesverfassung zu solchem Maßnahmenrecht eine genügende Grundlage bilden, ist allgemein anerkannt», was angesichts des gegenüber dem früheren Entwurf kaum veränderten Inhaltes etwas leichthin behauptet war. Die ständerrätliche Kommission war denn auch nicht überzeugt und formulierte eigenhändig einen neuen Verfassungsartikel — kein schweres Unterfangen, hatte man doch aus dem Text der verworfenen Vorlage lediglich die Schutzdienstpflicht der Frauen wegzulassen! So kam es zur heutigen Vorlage und zur neuerlichen Volks- und Ständeabstimmung vom 24. Mai 1959.

## *Schutzdienstpflicht — was ist das?*

Diese ganze Vorgeschichte könnte als schlechtes Omen gelten. Doch scheint auch Anlaß zur Zuversicht zu sein. Die Hypothek der Schutzdienstpflicht der Frauen ist gründlich amortisiert worden. Hier kann eine Gegnerschaft kaum mehr ansetzen. Auch die Wahl eines Beauftragten für Zivilschutz im Vorfeld der Abstimmungskampagne — so ungeschickt sie unter jedem Gesichtspunkt war — wird kaum mehr schaden können.

Jetzt können nur noch zwei Dinge nachteilig sein: das allgemeine Unbehagen darüber, was eine Schutzdienstpflicht in der Schweiz eigentlich soll, und das Mißtrauen hinsichtlich der künftigen Absichten des Gesetzgebers. Man denkt bei uns in *politicis* in einfach-klaren Kategorien. Eine Schutzdienstpflicht scheint ein *mixtum compositum* aus Militärdienstpflicht und privater Kriegsvorsorge zu sein. Viele Leute befürchten, sie könnten in ihrer zivilen Eigenschaft für militärische Zwecke beansprucht werden, und das hätten sie nicht gern.

Es ist darum nicht zu vermeiden — so heikel das sein mag —, *auf das hinzuweisen, was geplant ist*. Etwas Definitives läßt sich zwar nicht sagen, nachdem die Verordnung von 1954 teilweise außer Kraft gesetzt und der Entwurf des Bundesrates vom April 1958 über eine vorläufige Ordnung des Zivilschutzes — wo in zwanzig Paragraphen ein ganzes Gesetz skizziert war — gegenstandslos geworden ist. Weil es an einer Botschaft zum neuen Verfassungsartikel fehlt, hat das Eidg. Justiz- und Polizeidepartement am 1. November 1958 einen Vorentwurf veröffentlicht, «um den Interessenten zu zeigen, wie es sich eine dauernde Ordnung des Zivilschutzes in einem Gesetz vorstellt, das sich auf den neuen Verfassungsartikel stützen könnte». Diese Vorstellung hätte man besser unterlassen; der Vorentwurf stieß auf starke Ablehnung und war geeignet, eine neuerliche Mißstimmung gegen den Verfassungsartikel zu erzeugen. Glücklicherweise hat sich der neue Departementsvorsteher, kaum war er im Amte, deutlich von diesem Entwurf distanziert, womit er wesentlich zur Klärung der Lage beigetragen hat.

Es gibt nämlich *sehr divergierende Ansichten über die staats- und militärpolitisch beste Lösung des Zivilschutzproblems*. Es gibt eine strikt zivile, eine ebenso konsequent militärische und eine vermittelnde, an den status quo anknüpfende Konzeption.

Einig ist man über das Prinzip, das der Verfassungsartikel zum Ausdruck bringt: daß die Gesetzgebung über den zivilen Schutz der Personen und Güter gegen die Auswirkungen von kriegerischen Ereignissen Bundessache sei.

Einig ist man sich auch über den Grundsatz, daß die Durchführung in wesentlichem Maße *örtlich*, nämlich anknüpfend an die zivilen Gewalten in den Städten und Dörfern vor sich gehen, daß sie insofern also

Sache der Kantone sein soll. Was in den letzten Jahren, gestützt auf den alten Beschluß von 1934 und die Verordnung von 1954, an organisatorischen Vorkehren und an Kaderausbildung in diesem Sinne — unter der *einheitlichen Leitung der Abteilung für Luftschutz des EMD* — durchgeführt wurde, hat sich bewährt.

«*Parkinson's Law*» in der Schweiz

Umstritten ist dagegen die Gestalt der obersten Leitung. Hier droht die Gefahr einer Bürokratisierung des Zivilschutzwesens in optima forma. Es ist die Rede von einem Bundesamt für Zivilschutz. Es sind Kräfte am Werke, die den Zivilschutz vom Militärdepartement losrennen und solcherweise künstlich die Notwendigkeit eines neuen Bundesamtes (mit Direktor und Vizedirektor und dem ganzen Anhang) begründen wollen. Wie schon in der Botschaft vom 18. April 1958 zu lesen ist, sollen Ls. Trp. und Zivilschutz in Zukunft getrennt verwaltet werden. «Der Bundesrat möchte sich die Möglichkeit offenhalten, aus der bisherigen Abteilung für Luftschutz eine solche für Luftschutztruppen zu bilden oder aber den militärischen Luftschutz einer andern, bereits bestehenden Abteilung des Militärdepartementes anzugliedern.» Diese Trennung zieht die weitere Notwendigkeit einer Koordination nach sich, wofür ein Delegierter des Bundesrates vorgesehen ist.

Dieses Projekt könnte zu einem klassischen Anwendungsfall von Parkinson's Law werden: die Büros betreiben Zellteilung und gipfeln aus sich selbst heraus die Beamtenpyramide zu stets neuen Höhepunkten hinauf. Es stehen, wie jeder Eingeweihte weiß, ausschließlich Intrigen und beförderungstechnische Bedürfnisse hinter diesem Plane. Den steuerzahlenden Bürger blufft man aufs gröbste mit staatspolitischen Überlegungen, z. B. daß es gelte, seine, des Bürgers, Empfindlichkeit gegenüber militärischen Instanzen zu schonen, weshalb sich inskünftig ausschließlich Zivilbehörden mit dem Zivilschutz (die terminologische Übereinstimmung gilt als bedeutungsvolles Argument!) zu befassen hätten. Man hat sogar allen Ernstes ein Gutachten bestellt, um abzuklären, ob die kantonalen Militärdepartemente zivile Behörden seien, weil sie sonst für den Zivilschutz ebenfalls außer Betracht gefallen wären — und was dergleichen Chinoiserien mehr sind. Die Überlegungen sind um so abwegiger, als innert kurzem die ganzen bisherigen Landsturmjahrgänge für den Zivilschutz zur Verfügung stehen werden, womit ausgebildete Militärpersonen die Reihen des Zivilschutzes auffüllen werden. Ebenso wenig vermag der Hinweis zu überzeugen, die Kredite seien leichter erhältlich, wenn der Zivilschutz nicht mehr das Militärbudget belaste — als ob das Geld nicht so oder so aus der Bundeskasse und vom gleichen schweizerischen Steuerzahler käme!

Soll der Zivilschutz gänzlich dem *Territorialdienst* eingegliedert werden? In den Vorentwürfen steht beispielsweise kein Wort über den Rückschub und Nachschub der vom Zivilschutz benötigten Mittel. Offenbar produzieren die Kommunen diese Dinge aus sich selbst heraus! Auch die Ordnung der Kommandoverhältnisse sur place ist ein kontroverser Gegenstand. In allen größeren Ortschaften, die luftschutz- und zivilschutzmäßig «betreut» werden, gibt es drei Akteure: den territorialdienstlichen Platzkommandanten, den oder die Kommandanten der Ls.-Bataillone und den Ortschef des Zivilschutzes. Eine konsequent territorialdienstliche Kommandoordnung wäre nicht undenkbar, wobei allerdings dafür gesorgt werden müßte, daß keine Zweckentfremdung der Ls.-Truppen durch Territorialkommandanten, die lieber schießen als retten, stattfindet.

### *Lob des Status quo*

Doch liegt auch hier das Richtige in der Mitte. Da es beim Zivilschutz um das Überleben nach Katastrophen geht, stehen jene Autoritäten vorne an, die von Berufs wegen gewohnt sind, das Kollektivleben in Gang zu halten. Das sind die kommunalen Behörden mit dem Ortschef an der Spitze. Diese Grundidee des Zivilschutzes bleibt richtig und unantastbar. Alles übrige ist Koordination. Es wäre ebenso falsch, diese lokalen Instanzen für die Zwecke des Zivilschutzes zu militarisieren, wie es unrichtig wäre, ihnen territorialdienstliche Funktionen zuzuteilen, z. B. auf dem Gebiete des ABC-Dienstes, der Kriegssanität usw. Hier wird eine Straffung der allzu barocken Gliederung der örtlichen und betrieblichen Schutzorganisationen in den Vorentwürfen vonnöten sein.

Auf Grund dessen, was jetzt schon besteht, läßt sich unzweifelhaft eine zweckmäßige Ordnung aufbauen. Die Schwierigkeiten liegen — wie überall in Wirtschaft, Politik, Kirche und Staat — bei der höheren Führung. Die Absicht einzelner Bundesbehörden, den *natürlichen Zusammenhang zwischen Ls.-Truppen und Zivilschutz* zu stören, wird, weil sachlich und politisch verfehlt, in den kommenden Auseinandersetzungen scharf bekämpft werden müssen. Dieser wiederholt unternommene Versuch hat dem Zivilschutzgedanken schon jetzt schwer geschadet.

### *Der Verfassungstext*

Die Verfassungsvorschrift selbst weist durchaus in die Richtung eines Ausbaues des Status quo.

Die Gesetzgebung über den zivilen Schutz von Personen und Gütern gegen die Auswirkungen von kriegerischen Ereignissen wird zur Bundes-

sache erklärt, wobei den Kantonen der Vollzug unter der Oberaufsicht des Bundes übertragen ist. Der Satz, die Durchführung sei Sache der zivilen Behörden, wurde im Differenzbereinigungsverfahren gestrichen, so daß diese Frage zumindest nicht präjudiziert ist. Die Gesamtkoordination durch die Abteilung für Luftschutz und das Eidg. Militärdepartement ist von Verfassungs wegen möglich. Die Finanzierung wird im Ausführungsgesetz zu regeln sein, wobei die Kosten, wie schon jetzt, angemessen zwischen Bund und Kantonen zu verteilen sind. In dieser neuen Bundeskompetenz eingeschlossen, im Verfassungsartikel aber ausdrücklich erwähnt, ist die Möglichkeit, eine Schutzdienstpflicht für Männer einzuführen, und zwar durch Bundesgesetz, also referendums-pflichtig. Die «Frauen können die Schutzdienstpflicht freiwillig übernehmen»; eine Verpflichtung, wie in der verworfenen Vorlage, gibt es für sie nicht mehr. Im Ausführungsgesetz werden auch die Fragen der Entschädigung, der Versicherung und des Erwerbsersatzes zu regeln sein.

Bejaht man die Notwendigkeit einer besonderen Bundeskompetenz für den Zivilschutz — diese Notwendigkeit ist zum geringeren Teil eine verfassungsrechtliche, zum weitaus größeren eine staats- und militärpolitische —, dann muß man der Vorlage beipflichten.

## MILITÄRREGIERUNG IN PAKISTAN

VON GREGOR PÖCHGRUBER

### *Schwierige Ausgangssituation*

Seit Oktober 1958 wird Pakistan von seiner Armee regiert. Es scheint damit aus einer demokratischen Entwicklung jenen gefährlichen Weg eingeschlagen zu haben, den vor ihm Ägypten und Irak gegangen sind. Man könnte glauben, daß Militärdiktaturen ansteckend wirken.

Ein Blick auf die kurze Geschichte des Staatswesens zeigt jedoch, daß eine solch äußerliche Erklärung unzutreffend ist. Die Machtübernahme hat vielmehr einen tieferen Hintergrund, sie erklärt sich letztlich aus dem Verhältnis völkischer und sozialer Schichtungen auf dem indischen Subkontinent. Noch 1931 lebten nämlich auf dem Gebiet des heutigen Paki-