



Sicherheitsverbund Schweiz  
Réseau national de sécurité  
Rete integrata Svizzera per la sicurezza

## **Die Subsidiarität und die Grundsätze der Koordination von Milizmitteln der Armee, des Zivilschutzes und des Zivildienstes im Krisenfall**

**Antwort auf Empfehlung Nr. 4 der Eidgenössischen Finanzkontrolle (20542)**

---

November 2023

---

Am 30. November 2023 von der politischen Plattform des SVS verabschiedet

Am 5. Dezember 2023 dem GS.VBS übergeben

## Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Auf der Grundlage ihres Berichts vom 12. Januar 2022 hat die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) dem Eidgenössischen Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) empfohlen, im Hinblick auf künftige Krisen- oder Katastrophenereignisse Grundsätze der Zusammenarbeit zwischen Armee, Zivilschutz und Zivildienst zu vereinbaren. Ziel ist, über bessere Voraussetzungen für einen effektiven und effizienten Einsatz der Dienstpflichtigen zu verfügen. Der vorliegende Bericht wurde von einer Arbeitsgruppe mit betroffenen Akteuren des Bundes und der Kantone unter Leitung des Delegierten für den Sicherheitsverbund Schweiz (SVS) erarbeitet.

### Subsidiarität

Die Artikel 3 und 5a BV regeln die Aufteilung der Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen und sind als allgemeine Subsidiaritätsklauseln zugunsten der Kantone zu verstehen. Wenn es um die Zuteilung von Milizressourcen des Bundes geht (Armee und Zivildienst), gilt das Subsidiaritätsprinzip in Anwendung von Artikel 58 Absatz 2 BV analog für die Bundesämter.

Aus Gründen der Kohärenz des Gesamtsystems sollte das Subsidiaritätsprinzip auch im Rahmen der interkantonalen Hilfeleistung im Zivilschutz angewendet werden. Das Subsidiaritätsprinzip beschränkt sich nicht auf sogenannte *vertikale* Unterstützungsgesuche, die von kantonalen Behörden an den Bund (*vertikale* Subsidiarität) gerichtet werden. Es muss auch auf sogenannte *horizontale* Gesuche angewendet werden, die einerseits innerhalb des Bundes und andererseits zwischen kantonalen Behörden zur Anforderung von Milizressourcen gestellt werden.

**Schlussfolgerung 1:** Aus Gründen der Kohärenz und der Gleichbehandlung gilt es, dieselben Subsidiaritätskriterien auf die *vertikale* Subsidiarität (Gesuche der Kantone an den Bund) wie auf die *horizontale* Subsidiarität (Gesuche zwischen Bundesbehörden oder zwischen kantonalen Behörden) anzuwenden.

In jedem Fall ist auf die Einhaltung der Subsidiaritätskriterien zu achten.

Die Unterstützung durch externe Milizorganisationen (anderer Kantone oder des Bundes) hat stets als letztes Mittel und unter Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips zu erfolgen. Dies gilt nicht für den Einsatz der eigenen Mittel. In diesem Bereich liegt die Hoheit bei den Kantonen und diese definieren ihre Einsatzgrundsätze selbst. Gemäss dem Subsidiaritätsprinzip folgt der Einsatz von subsidiären Unterstützungsmitteln einer Kaskadenlogik. Diese beginnt mit der Ausschöpfung sämtlicher ziviler – auch privater – Mittel, die von der zuständigen Behörde autonom mobilisiert werden können.

Dafür müssen klare Kriterien vorliegen, welche die Bedingungen für ein Gesuch um subsidiäre Unterstützung durch Milizmittel des Bundes und/oder anderer Kantone festlegen. Im vorliegenden Bericht werden neun allgemeine Kriterien formuliert, die in allen Fällen anwendbar sind.

**Schlussfolgerung 2:** Hilfs- und Unterstützungsgesuche von zivilen Kantons- und Bundesbehörden müssen systematisch anhand der gleichen neun Subsidiaritätskriterien geprüft werden.

## Kompetenzen und Leistungen

Die Armee, der Zivildienst und der Zivilschutz sind die drei auf dem Milizprinzip basierenden Instrumente, wobei der Zivilschutz eine kantonale Ressource ist. Diese drei Instrumente sind unterschiedlich organisiert, verfügen über unterschiedliche Befugnisse und bieten unterschiedliche Leistungen an. Das Subsidiaritätsprinzip erfordert eine stufenweise Erfassung der Lage.

**Schlussfolgerung 3:** Der Zivilschutz kommt in der Regel erst als zweite Staffel zum Einsatz, nach den professionellen zivilen Mitteln der Kantone und Gemeinden. Auf Stufe Bund sind sowohl die Armee als auch der Zivildienst als letztes Mittel zu mobilisieren. Der Einsatz ziviler Mittel ist, sofern sie dem Bedarf entsprechen, dem Einsatz militärischer Mittel vorzuziehen (Kaskadenprinzip).

## Grundsätze der Zusammenarbeit

Die Bewältigung von Katastrophen und Notlagen liegt in der Zuständigkeit der Kantone, sofern dies durch die rechtlichen Grundlagen nicht explizit anders vorgesehen ist. Reichen die kantonalen Mittel für die Ereignisbewältigung nicht aus, können die Kantone den Bund um Unterstützung ersuchen. Die Unterstützung durch den Bund kann über bestehende Prozesse erfolgen oder über das Ressourcenmanagement Bund (ResMaB) koordiniert werden. Die kantonalen Behörden müssen bei der Bedarfsanalyse schrittweise vorgehen und in einem ersten Schritt auch das Prinzip der *horizontalen* Subsidiarität berücksichtigen.

**Schlussfolgerung 4:** Die kantonalen Behörden setzen gestützt auf der Beurteilung des Bedarfs die regionalen, kantonalen und, wenn sinnvoll, interkantonalen Ressourcen nach dem Prinzip der *horizontalen* Subsidiarität ein, bevor sie den Bund um Unterstützung ersuchen.

Auf nationaler Ebene fehlt eine Stelle, welche einen Gesamtübersicht über alle früheren und aktuellen Einsätze hat und gestützt auf diese Informationen dazu beitragen könnte, einen kohärenten operativen Einsatz der Mittel des Bundes und der Kantone zu gewährleisten. Ebenso fehlt heute eine Stelle, die alle Anfragen von Bund und Kantonen entgegennimmt und bündelt, diese mit allen betroffenen Stellen koordiniert und den dazugehörigen Informationsfluss sicherstellt.

**Schlussfolgerung 5:** Um eine konsequente Anwendung des Subsidiaritätsprinzips bei Unterstützungseinsätzen sicherzustellen, setzt der Bund die Nationale Alarmzentrale und Ereignisbewältigung (NEOC) als Koordinationsorgan auf nationaler Ebene ein. Dieses soll in der Lage sein, sämtliche Gesuche von Bund und Kantonen entgegenzunehmen und zu koordinieren und den politischen Behörden einen Überblick über die eingesetzten und verfügbaren Mittel zu verschaffen.

Bei Katastrophen- oder Unfallereignissen hat das Notfallmanagement Vorrang. In diesem Fall wird die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips summarisch geprüft.

Wenn die Dringlichkeit und der Schweregrad der Lage eine schnelle Reaktion erfordern, sollte die ersuchende Behörde daher eine grobe Analyse der Subsidiaritätskriterien vornehmen, um sicherzustellen, dass diese *prima vista* erfüllt sind. Interkantonale oder eidgenössische Unterstützung kann dann sofort beantragt werden.

Um die eingesetzten Milizkräfte schnellstmöglich zu entlassen, muss umgehend mit der Planungsarbeit begonnen werden, sodass die auf dem Milizprinzip beruhenden Unterstützungsmittel anderer Kantone und des Bundes abgelöst werden können.

**Schlussfolgerung 6:** Interkantonale und eidgenössische Unterstützung kann in dringenden Fällen sofort angefordert werden. Zuvor muss die gesuchstellende Behörde eine grobe Analyse der Subsidiaritätskriterien vornehmen, um sicherzustellen, dass diese *prima vista* erfüllt sind. Sie muss ebenfalls umgehend mit der Planungsarbeit beginnen, sodass die auf dem Milizprinzip beruhenden Unterstützungsmittel anderer Kantone und des Bundes schnellstmöglich entlassen werden können.

Die Vereinbarung über die interkantonale Hilfeleistung durch den Zivilschutz bei Katastrophen und Notlagen regelt die Modalitäten für bilaterale Gesuche zwischen den Kantonen. Sie definiert jedoch keinen Prozess für die Koordination und Priorisierung von Gesuchen zwischen mehreren Kantonen.

**Schlussfolgerung 7:** Die interkantonale Koordination ist innerhalb der kantonalen Führungsorganisation sicherzustellen, z. B. durch einen Teilstab Ressourcenmanagement Kanton (ResMaK). Das ResMaK ist idealerweise analog zum ResMaB organisiert, wendet sinngemäss die gleichen Prozesse und Prinzipien an und basiert auf den Strukturen der kantonalen Führungsorganisation.

#### Synergien und interdisziplinäre Zusammenarbeit

Bei Grossereignissen ist es zwingend, die zur Verfügung stehenden Ressourcen effizient einzusetzen. Dazu müssen die Koordinations- und Zusammenarbeitsprozesse auf nationaler Ebene gestärkt werden, damit die richtigen Mittel am richtigen Ort und zur richtigen Zeit eingesetzt werden können.

Das Informationsmanagementsystem Ressourcen (iRES) dient als nationales und kantonales Ressourcenverzeichnis und bietet als solches einen Überblick über die nationale Ressourcenlandschaft. iRES ermöglicht zudem den Benutzenden, Begehren schnell und autonom zu erstellen und zu übermitteln.

**Schlussfolgerung 8:** Damit die Koordination der Mittel auf Stufe Bund, zwischen Bund und Kantonen sowie auf interkantonaler Ebene sichergestellt werden kann, sind sämtliche verfügbaren Ressourcen und Mittel im Informationsmanagementsystem Ressourcen (iRES) zu erfassen. Zudem ist der Einbezug der Gemeinden ins iRES zu fördern, damit eine Übersicht über alle Ressourcen des Bundes, der Kantone und der Gemeinden ermöglicht wird.

Die elektronische Lagedarstellung (ELD) der NEOC ist ein Instrument, mit dem die Gesuche der Kantone zentral erfasst werden können und das den Bereitschafts- und Einsatzgrad anzeigt.

**Schlussfolgerung 9:** Damit die NEOC stets den nationalen Überblick hat, müssen alle Partner auf Stufe des Bundes und der Kantone die ELD auf dem aktuellen Stand halten.

In Mehrfachkrisenlagen besteht ein erhöhtes Risiko für mangelnde Ressourcen auf Stufe des Bundes und der Kantone. Im Hinblick auf eine potenzielle Mittelknappheit müssen die Behörden Mechanismen entwickeln, die es den politischen Behörden ermöglichen, Prioritäten zu setzen und die bestehenden Ressourcen sinnvoll zuzuweisen.

Ressourcenpriorisierung bei Mittelknappheit bedeutet, dass die vorhandenen Mittel bestimmten Organisationen und Behörden zulasten anderer Organisationen und Behörden zugewiesen werden. Dabei handelt es sich um politische Entscheide, die nicht nur auf fachlichen oder operativen Kriterien beruhen.

**Schlussfolgerung 10:** Das ResMaB soll damit beauftragt werden, den Überblick über die eingesetzten und verfügbaren Mittel des Bundes und der Kantone zu erarbeiten, damit der Bundesrat die Einsatzprioritäten bei Mittelknappheit festlegen kann. Der Bundesrat entscheidet nach Anhörung der Kantone.

#### Die Kosten für den Staat und die Wirtschaft

Der Einsatz von Armee, Zivildienst und Zivilschutz verursacht nicht nur der öffentlichen Hand, sondern auch der Privatwirtschaft Kosten. Da diese Organisationen auf dem Milizprinzip basieren, müssen für deren Einsätze personelle Ressourcen von beruflichen Tätigkeiten abgezogen werden. Folglich fehlen die von der Armee, dem Zivildienst und dem Zivilschutz eingesetzten Personen an ihrem Arbeitsplatz in der Privatwirtschaft oder in zivilen Behörden.

**Schlussfolgerung 11:** Milizangehörige, die spezialisierten Funktionen in der Zivilgesellschaft innehaben, sollen gezielt und punktuell mobilisiert werden. Sie sollten prioritär zur Entscheidungsunterstützung und zur Ausbildung von Personal eingesetzt werden, damit sie ihr Fachwissen möglichst schnell wieder in den Dienst der Zivilgesellschaft stellen können.

## **Inhaltsverzeichnis**

Zusammenfassung und Schlussfolgerungen.....	2
Abkürzungen.....	7
1. Ausgangslage .....	8
1.2 Erkenntnisse aus der Covid-19-Krise und Vorbereitungen zur Bewältigung künftiger Notlagen .....	9
1.3 Vorgehen und Aufbau .....	9
2. Rechtlicher Rahmen.....	10
2.1 Die vertikale Subsidiarität.....	10
2.2 Die horizontale Subsidiarität.....	12
2.3 Subsidiaritätskriterien .....	13
2.4 Kompetenzen und Leistungen.....	15
3. Grundsätze der Zusammenarbeit.....	19
3.1 Hilfeleistung in Notfällen.....	21
3.2 Interkantonale Unterstützung .....	21
3.3 Zusammenarbeit Bund und Kantone .....	22
3.4 Synergien und interdisziplinäre Zusammenarbeit .....	24
3.5 Mehrfachkrisen und Priorisierung der Ressourcen auf politischer Ebene .....	25
4. Die finanziellen und wirtschaftlichen Folgen.....	26
4.1 Die Kosten für den Staat .....	26
4.2 Die Kosten für die Wirtschaft.....	27
4.3 Massnahmen zur Kostensenkung .....	27
5 Schlussfolgerung .....	28
6 Anhänge .....	29

## Abkürzungen

BABS:	Bundesamt für Bevölkerungsschutz
BZG:	Bundesgesetz über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz (Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetz)
EFK:	Eidgenössische Finanzkontrolle
ELD:	Elektronische Lagedarstellung
FHG:	Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltgesetz)
GS-VBS:	Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
iRES:	Informationsmanagementsystem Ressourcen
KVMBZ:	Konferenz der kantonalen Verantwortlichen für Militär, Bevölkerungsschutz und Zivilschutz
MG:	Bundesgesetz über die Armee und die Militärverwaltung (Militärgesetz)
NEOC:	Nationale Alarmzentrale und Ereignisbewältigung (National Emergency Operation Center)
ResMaB:	Ressourcenmanagement Bund
ResMaK:	Ressourcenmanagement Kantone
RK MZF:	Regierungskonferenz Militär, Zivilschutz und Feuerwehr
RVOG:	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz
SVS:	Sicherheitsverbund Schweiz
VBS:	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
WBF:	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung
ZDG:	Bundesgesetz über den zivilen Ersatzdienst (Zivildienstgesetz)
ZIVI:	Bundesamt für Zivildienst
ZS:	Zivilschutz

## 1. Ausgangslage

In den Jahren 2020 und 2021 der Covid-19-Pandemie wurden zur Unterstützung und Entlastung der zivilen Behörden in den Kantonen gleichzeitig Dienstpflichtige der Armee, des Zivilschutzes und des Zivildienstes eingesetzt. Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat deren Einsatz während der Covid-19-Pandemie in ihrem Bericht «Evaluation des Einsatzes von Dienstpflichtigen der Armee, des Zivilschutzes und des Zivildienstes während der COVID-19-Pandemie» vom 12. Januar 2022 untersucht.<sup>1</sup> Die EFK kommt zum Schluss, dass die Entscheidungsprozesse auf Stufe Bund für die Beurteilung der Gesuche der zivilen Behörden sowie die Koordination des Einsatzes von Dienstpflichtigen aus Armee, Zivilschutz und Zivildienst teilweise ungenügend waren. Dazu gehört auch die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips, wonach Dienstpflichtige durch den Bund auch in Notlagen grundsätzlich nur dann aufgeboten und eingesetzt werden dürfen, wenn in den Kantonen sämtliche Mittel – auch private – ausgeschöpft sind oder wenn Mittel in ungenügender Masse mobilisiert werden können. Im Hinblick auf künftige Krisen muss daher in der Einschätzung der EFK die Koordination des Einsatzes der Armee, des Zivilschutzes und des Zivildienstes verbessert und das gemeinsame Verständnis für die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips geschärft werden. Die EFK hat den Behörden dazu vier Empfehlungen abgegeben. Der vorliegende Bericht betrifft die Empfehlung Nr. 4 der EFK.

### 1.1 Empfehlung Nr. 4 der EFK und Mandat SVS

Gestützt auf ihren Bericht vom 12. Januar 2022 hat die EFK dem VBS empfohlen, in enger Zusammenarbeit mit dem WBF, im Hinblick auf künftige Ereignisse Grundsätze der Zusammenarbeit zwischen Armee, Zivilschutz und Zivildienst zu vereinbaren. Ziel ist, über bessere Voraussetzungen für einen effektiven und effizienten Einsatz der Dienstpflichtigen zu verfügen. Folgende Aspekte sollten berücksichtigt werden:

1. Ein gemeinsames Verständnis über die Voraussetzungen von Einsätzen bei Katastrophen und Notlagen schaffen (Subsidiarität);
2. Grundsätze der Aufgabenteilung, basierend auf den «Leistungsprofilen» der drei Instrumente, festlegen (Aufgabengebiete, zeitliche Abfolge der Instrumente bei Einsätzen); dabei sollen auch Wirtschaftlichkeits- und Kostenüberlegungen (z. B. Kosten für die Wirtschaft, für die EO) berücksichtigt werden, insbesondere über die erste Phase von Ereignissen hinaus;
3. Grundsätze der Zusammenarbeit während eines Ereignisses festlegen (inkl. Entscheidung im Falle von Knappheit; Informationsaustausch, auch über Einsätze des Zivilschutzes).

Das GS-VBS hat sich gegenüber der EFK mit der obengenannten Empfehlung (Empfehlung Nr. 4) des Berichtes einverstanden erklärt.

Da die Fragestellung und die Umsetzung der Empfehlung sowohl den Bund als auch die Kantone betreffen, hat das VBS als Mitglied der Politischen Plattform des Sicherheitsverbunds Schweiz (SVS) vorgeschlagen, den Delegierten für den SVS mit der Erarbeitung des Berichts zur Umsetzung der Empfehlung der EFK zu mandatieren.

In der Folge hat die Politische Plattform des SVS am 7. März 2022 den Delegierten für den SVS beauftragt, zur Erarbeitung des Berichts eine Arbeitsgruppe mit den relevanten Vertretenden aus Bund und Kantonen zu bilden.

Die Operative Plattform des SVS wurde als strategische Begleitgruppe eingesetzt und zu diesem Zweck um den Direktor des Bundesamtes für Zivildienst (ZIVI) erweitert.

---

<sup>1</sup> EFK-20542 | inkl. Stellungnahmen | 12. Januar 2022 | FinDel D1/2022 – Evaluation des Einsatzes von Dienstpflichtigen der Armee, des Zivilschutzes und des Zivildienstes während der COVID-19-Pandemie, Gruppe Verteidigung, Bundesamt für Bevölkerungsschutz, Bundesamt für Zivildienst



Der Berichtsentwurf des Delegierten für den SVS wurde am 20.10.2023 in der Operativen Plattform des SVS konsultiert und am 30.11.2023 von der Politischen Plattform des SVS zuhänden des VBS verabschiedet.

## **1.2 Erkenntnisse aus der Covid-19-Krise und Vorbereitungen zur Bewältigung künftiger Notlagen**

Im Nachgang zur Covid-19-Pandemie haben Parlament und Verwaltung die vergangene und künftige Krisenbewältigung in der Schweiz verschiedentlich untersucht und thematisiert.<sup>2</sup>

Eine wesentliche Erkenntnis der Untersuchungen ist, dass organisatorische Abläufe und Zuständigkeiten geklärt werden müssen, um besser auf neuerliche Krisen vorbereitet zu sein. Dazu müssen die angemessenen Ressourcen bereitgestellt und das Krisenmanagement regelmässig geübt werden. Diese Einschätzung deckt sich grundsätzlich mit den Erkenntnissen aus den Sicherheitsverbandsübungen (SVU) 2014 und 2019.

Das Parlament hat dem Bundesrat bezüglich der Verbesserung des Krisenmanagements eine Vielzahl von Aufträgen erteilt.<sup>3</sup> Dazu gehört das Postulat (22.3007) «Fähigkeiten zur Bewältigung von klimabedingten Naturgefahren». Dieses beauftragt den Bundesrat, anhand einer Übersicht die für die Bewältigung von klimabedingten Naturgefahren benötigten Fähigkeiten aufzuzeigen, welche durch den Bevölkerungsschutz, die Armee oder den Zivildienst erbracht werden müssen, um die Sicherheit in der Schweiz zu gewährleisten. Die Beantwortung des Postulats liegt in der Zuständigkeit des Departements für Verteidigung, Sport und Bevölkerungsschutz (VBS).

Der vorliegende Bericht kann das Postulat 22.3007 nicht abschliessend beantworten, jedoch wird sich der Postulatsbericht teilweise auf die Erkenntnisse des vorliegenden Berichts stützen können.

## **1.3 Vorgehen und Aufbau**

Der vorliegende Bericht wurde in einer Arbeitsgruppe mit den relevanten Akteuren des Bund und der Kantone unter dem Vorsitz des Delegierten für den SVS erarbeitet. Die Arbeitsgruppe setzte sich aus Vertretenden folgender Behörden und Konferenzen zusammen:

- Regierungskonferenz Militär, Zivilschutz und Feuerwehr (RK MZF)
- Konferenz der kantonalen Verantwortlichen für Militär, Bevölkerungsschutz und Zivilschutz (KVMBS)
- Sicherheitspolitik VBS (Sipol VBS), Generalsekretariat, VBS
- Gruppe Verteidigung (Armee), VBS
- Bundesamt für Bevölkerungsschutz (BABS), VBS
- Generalsekretariat, Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF)

---

<sup>2</sup> «Bericht zur Auswertung des Krisenmanagements in der Covid-19-Pandemie (1. Phase/Februar bis August 2020)», Bericht der Bundeskanzlei vom 11. Dezember 2020; «Krisenorganisation des Bundes für den Umgang mit der Covid-19-Pandemie (Januar bis Juni 2020)», Bericht der Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte vom 17. Mai 2022; «Bericht zur Auswertung des Krisenmanagements in der Covid-19-Pandemie (2. Phase/August 2020 bis Oktober 2021)», Bericht der Bundeskanzlei vom 22. Juni 2022.

<sup>3</sup> Postulat (20.4522), «Föderalismus im Krisentest. Die Lehren aus der Covid-19-Krise ziehen»; Postulat (21.3449) «Strategisches Krisenmanagement»; Postulat (21.3205) «Rolle des Bundesstabes für Bevölkerungsschutz im Rahmen der Covid-19-Pandemie»; Postulat (22.3343) «Endlich die institutionelle Krisenresistenz des Bundesrates sicherstellen»; Motion (22.3507) «Rechtsgrundlagen für einen «Fach-Krisenstab»»; Postulat (22.3509), «Gesamtbilanz und Revision der Krisenorganisation des Bundes anhand der Lehren aus der Covid-19-Krise».

- Bundesamt für Zivildienst (ZIVI), Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF)

Der Bericht wurde in fünf Sitzungen der Arbeitsgruppe besprochen und bereinigt. Dazwischen konsolidierte der Delegierte für den SVS einzelne Teile des Berichts direkt mit den betroffenen Sachverständigen der Arbeitsgruppe. Der vorliegende Bericht hat folgenden Aufbau:

- Übersicht über die rechtlichen Grundlagen und Prozesse für den Einsatz der drei betroffenen sicherheitspolitischen Instrumente (Kap. 2)
- Gemeinsames Verständnis der Subsidiarität (Kap. 2.1 bis 2.3)
- Synthese der Kompetenzen und Leistungsprofile von Armee, Zivilschutz und Zivildienst (Kap. 2.4)
- Vorschläge für allgemeine Grundsätze zur Verbesserung der Zusammenarbeit und Koordination bei zukünftigen Einsätzen sowie Empfehlungen zur Umsetzung (Kap. 3)
- Aufzeigen der finanziellen Folgen für Staat und Wirtschaft (Kap. 4)
- Anhang: Darstellung der Aufgaben und Fähigkeiten der Armee, des Zivilschutzes und des Zivildienstes in Katastrophen und Notlagen

## 2. Rechtlicher Rahmen

Die Artikel 3 und 5a der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV)<sup>4</sup> regeln die Aufteilung der Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen und sind als allgemeine Subsidiaritätsklauseln zugunsten der Kantone zu verstehen. Artikel 5a BV ist so zu verstehen, dass der Bund nur die Aufgaben übernimmt, welche die Möglichkeiten der Kantone übersteigen. Diese Bestimmung legt den Rahmen des Subsidiaritätsprinzips zwischen Bund und Kantonen fest. Im vorliegenden Bericht wird diese Art der Subsidiarität als *vertikale* Subsidiarität bezeichnet.

Wenn es um die Zuteilung von Milizressourcen des Bundes geht (Armee und Zivildienst), gilt das Subsidiaritätsprinzip in Anwendung von Artikel 58 Absatz 2 BV analog für die Bundesämter. Die Pflicht zur Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips stützt sich auf das Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) sowie auf das Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt (FHG). Artikel 3 RVOG verpflichtet den Bundesrat und die Bundesverwaltung dazu, sich für das Gemeinwohl einzusetzen, die Rechte der Bürger und Bürgerinnen zu verteidigen sowie nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit zu handeln. Gemäss Artikel 1 FHG muss die finanzielle Führung des Bundes die Verwaltungsführung nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen unterstützen sowie den wirtschaftlichen und wirksamen Einsatz der öffentlichen Mittel fördern. Diese Kriterien der guten Praxis und der Wirtschaftlichkeit zwingen zur Einhaltung der Grundsätze der Subsidiarität, die wir in diesem Bericht *horizontale* Subsidiarität nennen.

Die Unterscheidung zwischen *vertikaler* und *horizontaler* Subsidiarität ist konzeptioneller Art. Sie dient zur Veranschaulichung und zum globalen Verständnis der Mechanismen der Subsidiarität. Sie hat weder eine juristische noch eine politische Dimension.

### 2.1 Die vertikale Subsidiarität

Die Frage der *vertikalen* Subsidiarität ist beim Einsatz von Ressourcen des Bundes zugunsten von Kantonen grundlegend. Die Bundesverfassung legt die allgemeinen Grundsätze der Subsidiarität fest (Artikel 3 und 5a BV), doch die Rechtsgrundlagen unterscheiden sich je nach den zu mobilisierenden Mitteln. Die Modalitäten für den Einsatz der Armee, des Zivilschutzes und des Zivildienstes unterstehen unterschiedlichen Gesetzen und Vorschriften, die miteinander vereinbart werden müssen.

---

<sup>4</sup> SR 101

Das Subsidiaritätsprinzip gilt auch im Rahmen der interkantonalen Hilfeleistung im Bereich Zivilschutz, wie in den Kapiteln 2.2 und 3.2 dargelegt.

### 2.1.1 Die Armee

Die Armee kann gemäss Artikel 1 Absatz 2 und Artikel 67 Absatz 1 Militärgesetz (MG)<sup>5</sup> einen Assistenzdienst zur Unterstützung ziviler Behörden auf Kantons- und Bundesebene leisten, insbesondere in ausserordentlichen Lagen, um den Schutz von Personen und Sachen (insbesondere kritische Infrastrukturen) zu gewährleisten und um Aufgaben im Rahmen des Sicherheitsverbundes Schweiz zu bewältigen.

Bundes- und Kantonsbehörden, die ein Gesuch auf Unterstützung stellen, sind dazu ermächtigt, insoweit die Aufgabe im öffentlichen Interesse liegt und nur mit einem unverhältnismässigen Einsatz von Mitteln erfüllt werden könnte (Artikel 67 Absatz 2 MG).

Jeder Assistenzdienst muss somit zwei Bedingungen erfüllen:

- Er muss zur Bewältigung einer ausserordentlichen Lage dienen (Artikel 58 Absatz 2 BV).
- Die zivilen Behörden aller Stufen müssen in personeller, materieller oder zeitlicher Hinsicht nicht in der Lage sein, die Aufgabe zu erfüllen (Artikel 67 Absatz 2 MG).

Schliesslich ist festzuhalten, dass die Ressourcen der Armee so eingesetzt werden sollen, «dass die Armee auch bei einer Ausdehnung der Unterstützungsaufgaben ihrer Verteidigungsaufgabe nachkommen kann»<sup>6</sup>.

### 2.1.2 Der Zivildienst

Der Grundauftrag des Zivildienstes besteht im Lösen der *Militärdienstverweigerung* aus Gewissensgründen und im Leisten eines Beitrags zur Wehrgerechtigkeit im Rahmen des Milizsystems. Daraus ergeben sich zwei abgeleitete Aufträge: Gemäss Artikel 2 des Zivildienstgesetzes (ZDG) kommt der Zivildienst bei der Erbringung von Arbeitsleistungen, die im öffentlichen Interesse liegen, dort zum Einsatz, wo Ressourcen für die Erfüllung wichtiger Aufgaben der Gemeinschaft fehlen oder nicht ausreichen. Das ZDG sieht vor, dass der Zivildienst Beiträge im Rahmen der Aufgaben des Sicherheitsverbundes Schweiz leistet. In diesem Sinne gehört der Zivildienst zu den Instrumenten der Sicherheitspolitik (Artikel 3a Absatz 2 ZDG).

Es wird zwischen ordentlichen und geplanten Zivildiensteinsätzen und Einsätzen im Zusammenhang mit Notlagen gemäss Artikel 7a ZDG unterschieden. Unter allen Umständen ist, sowohl bei ordentlichen Einsätzen als auch in Notlagen, die Arbeitsmarktneutralität zu wahren (Artikel 6 ZDG). Um in Notlagen auf Ressourcen des Zivildienstes zurückgreifen zu können, müssen die Behörden und Verwaltungen, die einen Bedarf haben, ein Gesuch stellen. Zudem muss bei ausserordentlichen Zivildienstleistungen zugunsten der Kantone genau wie beim Assistenzdienst der Armee der Grundsatz der Subsidiarität (Artikel 3 BV) eingehalten werden.

Zur Bewältigung der Folgen besonderer und ausserordentlicher Lagen kann der Bundesrat ausserordentliche Zivildienstleistungen anordnen (Artikel 14 ZDG).

### 2.1.3 Der Zivilschutz (ZS)

ZS-Ressourcen sind kantonale Ressourcen. Der ZS ist einer von mehreren Partnern innerhalb des Verbundsystems Bevölkerungsschutz. In dieser Eigenschaft ist der Zivilschutz wie die Polizei, die Feuerwehrcorps und das Gesundheitswesen ein taktisches Organ der Kantone.

---

<sup>5</sup> SR 510.10

<sup>6</sup> Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats Malama 10.3045 vom 3. März 2010. Innere Sicherheit. Klärung der Kompetenzen. Schlussfolgerung zu These 6.

Der Bundesrat kann die Schutzdienstpflichtigen bei Katastrophen und Notlagen, die mehrere Kantone oder die ganze Schweiz betreffen, oder bei bewaffneten Konflikten aufbieten (Artikel 46 Absatz 1 BZG). Bei einem Aufgebot durch den Bundesrat legt letzterer die Rahmenbedingungen des Einsatzes des ZS fest, insbesondere die Subsidiaritätskriterien und die auszuführenden Arbeiten. Die Festlegung der Subsidiaritätskriterien hängt vom fraglichen Ereignis und vom Auftrag des ZS ab. Die operative Einsatz- und Führungsverantwortung verbleibt jedoch bei den Kantonen, auch bei einem Aufgebot durch den Bundesrat.

Im gemeinsamen Bestreben, die Kooperationsmechanismen ständig zu verbessern, sollte die konkrete Umsetzung der vom Bund festgelegten Rahmenbedingungen regelmässig evaluiert werden. Diese Auswertungen könnten, nach Ende eines Einsatzes, gemeinsam durch den Bund und die interkantonalen Regierungskonferenzen vorgenommen werden.

## **2.2 Die horizontale Subsidiarität**

Das Subsidiaritätsprinzip beschränkt sich nicht auf sogenannte *vertikale* Unterstützungsgesuche, die von kantonalen Behörden an den Bund (*vertikale* Subsidiarität) gerichtet werden. Es muss auch auf sogenannte *horizontale* Gesuche angewendet werden, die einerseits innerhalb des Bundes und andererseits zwischen kantonalen Behörden zur Anforderung von Milizressourcen gestellt werden. Da es sich um Leistungen von Milizmitteln handelt, werden die dienstpflichtigen Personen in beiden Fällen zur Leistungserbringung aus der Privatwirtschaft abgezogen. Daher müssen die im Folgenden dargelegten Subsidiaritätskriterien (Kapitel 2.3) den Regeln der guten Praxis und der Wirtschaftlichkeit im Sinne des RVOG und des FHG entsprechen. Es wird festgehalten, dass dieser Bericht nicht zu den Kriterien für behördeninterne Einsätze auf kantonaler Ebene Stellung nimmt. Die Kantone entscheiden souverän über die Regeln für Einsätze ihrer ZS-Ressourcen.

### 2.2.1 Die horizontale Subsidiarität auf Stufe Bund

Der Einsatz der Armee und des Zivildienstes zugunsten von Bundesämtern oder Bundesbetrieben muss die Wahrung der Bürgerrechte gewährleisten, den Anforderungen an einen effizienten Ressourceneinsatz entsprechen und die Interessen der Volkswirtschaft so weit wie möglich wahren. Die strikte und konsequente Anwendung der Subsidiaritätskriterien trägt massgeblich zur Erreichung dieser Ziele bei und ist folglich unerlässlich.

### 2.2.2 Die interkantonale horizontale Subsidiarität

Die Hoheit der Kantone bietet den kantonalen Behörden eine umfangreiche Entscheidungsfreiheit bei der Festlegung der Grundsätze der interkantonalen Hilfeleistung. Bevor die Kantone eine Unterstützung durch Milizmittel des Bundes anfordern, müssen sie aufgrund des Prinzips der *horizontalen* Subsidiarität zuerst alle ihnen zur Verfügung stehenden Ressourcen ausschöpfen, zu denen unter anderem die interkantonalen Ressourcen gehören. Daher werden die Mechanismen der interkantonalen Hilfeleistung ausgelöst, bevor ein Gesuch um Unterstützung an die Bundesbehörden gestellt werden kann. In diesem Sinne ist die interkantonale Hilfeleistung der erste Schritt im Gesamtprozess der Zuteilung von Milizressourcen auf nationaler Ebene.

Die Kantone können insbesondere dann ein Gesuch auf interkantonale Hilfeleistung durch zusätzliche ZS-Ressourcen stellen, wenn sie Grossereignisse mit eigenen Mitteln nicht bewältigen können und die Mittel der Privatwirtschaft und der Zivilgesellschaft ausgeschöpft oder unzureichend sind. Diese Hilfeleistung wird durch die «Vereinbarung zwischen den Kantonen über die interkantonale Hilfeleistung durch den Zivilschutz bei Katastrophen und Notlagen» vom 13. Mai 2005 geregelt. Diese Vereinbarung legt in Artikel 5 «Subsidiarität» fest, dass die Anforderung der interkantonalen Hilfe voraussetzt, dass die eigenen kantonalen Mittel vorgängig ausgeschöpft wurden oder spezifisch erforderliche Mittel im betroffenen Kanton nicht oder nicht in ausreichender Zahl zur Verfügung stehen. Bei der Analyse von Gesuchen zwischen kantonalen Behörden muss darauf geachtet werden, dass gemeinsame Kriterien festgelegt werden, damit die Anfragen fair behandelt werden. Die

Subsidiaritätskriterien, die für Gesuche der Kantone an den Bund gelten, sind für die Festlegung der Modalitäten der interkantonalen Hilfeleistung genauso zutreffend.

Aus Gründen der Kohärenz und der Gleichbehandlung sollte darauf abgezielt werden, dass die interkantonale Hilfeleistung als Teil eines Gesamtprozesses denselben Grundsätzen der guten Praxis und der Wirtschaftlichkeit untersteht wie der gesamte Prozess. Die Subsidiaritätskriterien tragen erheblich dazu bei und müssen folglich bei den Mechanismen der interkantonalen Hilfeleistung berücksichtigt werden (siehe Kapitel 3.2).

**Schlussfolgerung 1:** Aus Gründen der Kohärenz und der Gleichbehandlung gilt es, dieselben Subsidiaritätskriterien auf die *vertikale* Subsidiarität (Gesuche der Kantone an den Bund) wie auf die *horizontale* Subsidiarität (Gesuche zwischen Bundesbehörden oder zwischen kantonalen Behörden) anzuwenden.

In jedem Fall ist auf die Einhaltung der Subsidiaritätskriterien zu achten.

## 2.3 Subsidiaritätskriterien

Die Unterstützung durch externe Milizorganisationen (anderer Kantone oder des Bundes) hat stets als letztes Mittel und unter Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips zu erfolgen. Diese Regel gilt jedoch nicht für den Einsatz der eigenen Mittel. In diesem Bereich liegt die Hoheit bei den Kantonen und diese definieren ihre Einsatzgrundsätze selbst. Das Subsidiaritätsprinzip gilt für alle Arten der Subsidiarität (vertikal und horizontal) und sowohl für die Unterstützung durch Milizmittel des Bundes (Armee, Zivildienst) zugunsten von Kantons- oder Bundesbehörden als auch für die interkantonale Hilfeleistung durch kantonale Milizmittel (Zivilschutz) zugunsten anderer Kantone. Gemäss dem Subsidiaritätsprinzip folgt der Einsatz von subsidiären Unterstützungsmitteln einer Kaskadenlogik. Diese beginnt mit der Ausschöpfung sämtlicher ziviler – auch privater – Mittel, die von der zuständigen Behörde autonom mobilisiert werden können. Sind die verfügbaren zivilen und militärischen Mittel gleichwertig, so sind die zivilen Mittel prioritär einzusetzen. Militärische Mittel sollen erst eingesetzt werden, wenn die verfügbaren zivilen Mittel ausgeschöpft sind oder wenn davon ausgegangen werden kann, dass die militärischen Mittel signifikant effektiver sind.

Um die Effektivität und die Gleichbehandlung der Partner sicherzustellen, muss ein gemeinsames Verständnis für die Umsetzung des Subsidiaritätsprinzips geschaffen werden. Dies soll insbesondere Unterschiede zwischen den Kantonen vermeiden und die Gleichbehandlung der verschiedenen Bundesämter gewährleisten.

Dafür müssen klare Kriterien vorliegen, welche die Bedingungen für ein Gesuch um subsidiäre Unterstützung durch Milizmittel des Bundes und/oder anderer Kantone festlegen. Diese Subsidiaritätskriterien sollen sowohl für die *vertikale* als auch für die *horizontale* Subsidiarität gelten.

Sie müssen als allgemeine Kriterien gestaltet sein, sodass sie die Handlungsfreiheit der Behörden in Notlagen nicht beschränken und eine der Lage angepasste Entscheidungsfindung ermöglichen. Die während der jüngsten Krisen, insbesondere in der zweiten Welle der Covid-19-Pandemie, in der Praxis erarbeiteten und erprobten Subsidiaritätskriterien erwiesen sich als geeignet für die Prüfung der Gesuche. Auf dieser Grundlage werden im vorliegenden Bericht neun allgemeine Kriterien formuliert, die in allen Fällen anwendbar sind.

### 2.3.1 Kommunale, kantonale und interkantonale öffentliche Milizressourcen (Zivilschutz und Feuerwehr)

Das Subsidiaritätsprinzip erfordert, dass Gemeinde- und Kantonsbehörden ihre eigenen Ressourcen ausschöpfen, bevor sie andere Kantone oder den Bund um Unterstützung ersuchen. Reichen die Ressourcen der kommunalen, kantonalen und interkantonalen

Milizorganisationen nicht zur Deckung des Bedarfs aus, muss in *vertikaler* Subsidiarität die Unterstützung des Bundes angefordert werden.

### 2.3.2 Die Möglichkeiten des Privatsektors

Bevor eine Behörde oder Verwaltung ein Unterstützungsgesuch stellt, muss sie alle Möglichkeiten zum Einsatz von privatwirtschaftlichen Unternehmen ausschöpfen. Die Suche nach privaten Leistungserbringern muss gegebenenfalls über die Kantonsgrenzen hinausgehen.

Kann einer oder können mehrere private Leistungserbringer die Leistungen in der durch die Lage gebotenen Zeit und Qualität erbringen, obliegt es der betroffenen Behörde oder Verwaltung, diese Leistungen in Anspruch zu nehmen, bevor sie um subsidiäre Unterstützung durch eine Milizorganisation ersucht. Das Erfordernis der Verhältnismässigkeit ist exemplarisch in Artikel 67 Absatz 2 MG festgehalten.

Die Leistungen der Milizorganisationen dürfen private Unternehmen nicht konkurrenzieren oder schwächen. Kann eine Leistung durch einen privaten Leistungserbringer erbracht werden, erfordert der Schutz des Arbeitsmarktes, dass auf ein Gesuch um subsidiäre Unterstützung verzichtet wird. Es ist darauf zu achten, dass die Privatwirtschaft möglichst wenig geschwächt wird, denn auch die Mobilisierung von dienstpflichtigen Mitarbeitenden schädigt privatwirtschaftliche Unternehmen. Die Arbeitsmarktneutralität ist in Artikel 6 ZDG festgehalten.<sup>7</sup>

Subsidiäre Leistungen durch Milizorganisationen des Bundes und anderer Kantone sind für die Leistungsbezüger oft kostengünstiger als privatwirtschaftliche Leistungen. Für den Staat und die Wirtschaft generieren Leistungen von Milizorganisationen jedoch bedeutende Kosten (siehe Kapitel 4). Folglich darf die Bedarfsanalyse nicht durch vorteilhafte finanzielle Argumente der Leistungsbezüger beeinflusst werden, da sonst die Gefahr besteht, dass unter Verstoß gegen das Subsidiaritätsprinzip Hilfe von Milizorganisationen in Anspruch genommen wird.

### 2.3.3 Die Rekrutierung von Personal auf dem zivilen Arbeitsmarkt

Kann die Leistung nicht in ausreichender Quantität oder Qualität durch privatwirtschaftliche Akteure erbracht werden, ist die Rekrutierung von Personal auf dem Arbeitsmarkt in Betracht zu ziehen. Dies schliesst die Inanspruchnahme der Dienste von Temporärunternehmen ein. Je nach Dringlichkeit der Lage ist es möglich, dass die Rekrutierung von Personal und die allenfalls erforderliche Ausbildung zu viel Zeit in Anspruch nehmen. In diesem Fall kann die Unterstützung durch Milizmittel als Anschubleistung zur Bewältigung einer Übergangszeit beantragt werden, damit die zivilen Behörden die Möglichkeit haben, parallel dazu Personal zu rekrutieren und auszubilden, um schrittweise die Lagebewältigung selbst zu übernehmen, ohne auf den Einsatz dienstpflichtiger Personen zurückzugreifen.

### 2.3.4 Der Einsatz von arbeitssuchenden Personen

Die arbeitssuchende Bevölkerung ist eine potenziell rasch verfügbare Ressource. Deshalb muss zwingend mit den regionalen Arbeitsvermittlungszentren zusammengearbeitet werden, um den Bedarf mit arbeitslosen Personen zu decken, bevor bei anderen Kantonen oder beim Bund um subsidiäre Unterstützung ersucht wird.

Auch der Einsatz von arbeitslosen Personen und die allenfalls erforderliche Ausbildung nehmen wahrscheinlich Zeit in Anspruch. In diesem Fall kann die Unterstützung durch Milizorganisationen zur Bewältigung einer Übergangszeit beantragt werden, damit die zivilen Behörden parallel dazu Personal rekrutieren und ausbilden können, um schrittweise die Lagebewältigung selbst zu übernehmen.

---

<sup>7</sup> Die Arbeitsmarktneutralität ist nur beim ausserordentlichen ZD-Einsatz nach Artikel 14 ZDG nicht zu beachten.

### 2.3.5 Studierende und Lernende

In einigen Fällen, vor allem wenn eine besondere Lage die Mobilisierung von spezifischen Kompetenzen und spezifischem Knowhow erfordert, müssen die betroffenen Behörden und Verwaltungen die Zweckmässigkeit eines Einsatzes von Studierenden oder Lernenden abklären, bevor sie ein Unterstützungsgesuch einreichen.

### 2.3.6 Freiwilligenorganisationen und Zivilgesellschaft

Freiwilligenorganisationen und andere zivilgesellschaftliche Organisationen sind ebenfalls eine Quelle für bedeutende personelle Ressourcen, die häufig über nützliche Kompetenzen verfügen. Die betroffenen Behörden und Verwaltungen sind angehalten, die Möglichkeit, auf solche Organisationen zurückzugreifen, zu prüfen, bevor sie um Unterstützung durch Milizorganisationen ersuchen. Dabei ist jedoch zu bedenken, dass Freiwilligenarbeit auf dem guten Willen der einzelnen Freiwilligen beruht und deshalb eine fragile und unbeständige Lösung darstellt. Aufgrund dieser Unbeständigkeit muss eine solche Lösung entsprechend der jeweiligen Lage geprüft werden.

Das Schweizerische Rote Kreuz nimmt unter den Hilfsorganisationen eine Sonderstellung ein, da ihm der Bundesrat die Rolle als besonderer Partner des Staates («Auxiliaire des pouvoirs publics») zuerkannt hat.

### 2.3.7 Verzichtsplanning

Schliesslich ist nach der Prüfung aller vorgenannten Kriterien sicherzustellen, dass der Bedarf an und der Einsatz von Ressourcen notwendig und dringlich ist. Kann ein Einsatz ganz oder teilweise reduziert, verschoben oder beendet werden, ist dies in Betracht zu ziehen, bevor um Unterstützung durch Milizmittel ersucht wird.

### 2.3.8 Spezifischer Einsatz

Gesuche um subsidiäre Unterstützung müssen spezifisch sein. Werden den Kantonsbehörden bei Katastrophen und Notlagen Ressourcen der Armee und des Zivildienstes zugewiesen, sind die Kantonsbehörden gehalten, diese nur für die ursprünglich definierten Aufgaben einzusetzen. Ressourcen des Bundes sind zu entlassen, sobald der spezifische Bedarf nicht mehr gegeben ist.

### 2.3.9 Dauer

Da Milizorganisationen als ausserordentliches und letztes Mittel eingesetzt werden, sind deren Leistungen zeitlich klar zu begrenzen. Armee, Zivildienst und Zivilschutz können in Notlagen vorübergehend eingesetzt werden, damit die zivilen Behörden die Möglichkeit haben, eigene oder externe Personalressourcen zu rekrutieren und/oder auszubilden. Die gesuchstellende Behörde und die Leistungserbringer vereinbaren die Dauer und die Rahmenbedingungen des Einsatzes.

**Schlussfolgerung 2:** Hilfs- und Unterstützungsgesuche von zivilen Kantons- und Bundesbehörden müssen systematisch anhand der neun dargelegten Subsidiaritätskriterien geprüft werden.

## **2.4 Kompetenzen und Leistungen**

Die drei betroffenen auf dem Milizprinzip basierenden Instrumente sind die Armee, der Zivildienst und der Zivilschutz.<sup>8</sup> Die Armee und der Zivildienst sind Ressourcen des Bundes,

---

<sup>8</sup> Im Prüfbericht 20542 der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) werden die Armee, der Zivilschutz und der Zivildienst als die «drei sicherheitspolitischen Instrumente» bezeichnet. Es ist hier jedoch zu präzisieren, dass es sich dabei um die drei auf dem Milizsystem basierenden sicherheitspolitischen Instrumente handelt und dass es daneben noch weitere sicherheitspolitische Instrumente gibt.

der Zivilschutz ist eine kantonale Ressource. Diese drei Instrumente sind unterschiedlich organisiert, verfügen über unterschiedliche Befugnisse und bieten unterschiedliche Leistungen an. Zur effektiven Bewältigung von besonderen Lagen ist es entscheidend, die drei auf dem Milizprinzip basierenden Instrumente sinnvoll einzusetzen. Dies setzt die Kenntnis ihrer jeweiligen Kompetenz- und Leistungsprofile voraus.

Das Subsidiaritätsprinzip erfordert eine stufenweise Erfassung der Lage. Damit die betroffenen Behörden beurteilen können, ob eine Unterstützung durch Dienstpflichtige zweckmässig ist, benötigen sie einen Überblick über die Unterstützungsmöglichkeiten, welche die Armee, der Zivildienst und der Zivilschutz bieten. Die allgemeinen Fähigkeiten der Milizorganisationen sind im Folgenden zusammengefasst. Die detaillierten Kompetenzprofile der Assistenzdienste finden sich im Anhang (Anhänge 1 bis 3).

Da sich die Leistungen dieser Organisationen bezüglich Kompetenzen, Umfang, Mobilisierungszeit und Einsatzdauer unterscheiden, gilt es, den Bedarf exakt zu analysieren, damit die geeigneten Mittel eingesetzt werden. Diese Bedarfsanalyse erfolgt, insbesondere wenn es sich um den Einsatz von Milizressourcen des Bundes handelt, zentral und koordiniert durch das ResMaB.

#### 2.4.1 Die Armee

Im Rahmen des Assistenzdienstes (Artikel 67 Absatz 1 MG) kann die Armee zivile Behörden auf drei Arten unterstützen: «Helfen», «Retten» und «Schützen».

Auf die Landesverteidigung, d. h. den Aktivdienst im Rahmen eines bewaffneten Konflikts, wird in diesem Bericht nicht eingegangen. Es wird aber angemerkt, dass die Armee auch parallel zu einem Aktivdienst zur Landesverteidigung Assistenzdienste zur Unterstützung ziviler Behörden erbringen soll. Aktiv- und Assistenzdienst schliessen sich gegenseitig nicht aus. Assistenzdienste müssen auch im Rahmen eines bewaffneten Konflikts geleistet werden, um die zivilen Behörden bei ihren Aufgaben im Bereich der inneren Sicherheit zu unterstützen. Die drei Arten von Assistenzdienst zielen darauf ab, die zivilen Behörden für eine bestimmte Zeitdauer bei spezifischen Aufgaben zu unterstützen, sodass die Rückkehr zur normalen Lage und die Lagebewältigung ohne Unterstützungsleistungen der Armee ermöglicht wird. Die Armee hält sich in allen Lagen bereit, andere geplante oder unvorhersehbare Einsätze aus dem Leistungsprofil der Armee zu leisten.

Wird ein subsidiärer Assistenzdienst der Armee zugunsten ziviler Behörden bewilligt, tragen die betroffenen Behörden die Gesamtverantwortung für den Einsatz und sind für die Kommunikation zuständig.

Die Armee ist hierarchisch organisiert und in der Lage, Gesamtleistungen autonom zu erbringen, indem sie ganze militärische Formationen mobilisiert. Ihre Führungs- und Kommandostruktur ist sehr zuverlässig und anpassungsfähig. Unter der Gesamtverantwortung der zivilen Behörden organisiert und führt die Armee ihre Truppen am Boden und im Luftraum. Die Territorialdivision plant und koordiniert mit den zivilen Behörden die Zusammenarbeit im Rahmen von gemeinsamen zivilen und militärischen Einsätzen und ist für die Führung der militärischen Mittel am Boden verantwortlich. Die Verantwortung über Einsätze zur Wahrung der Lufthoheit liegt bei der Führung der Luftwaffe. Militärisches Berufspersonal ist im Rahmen von subsidiären Assistenzdiensten der Armee zugunsten von zivilen Behörden in sehr kurzer Zeit verfügbar. Wie lange die Mobilmachung des erforderlichen Milizpersonals dauert, hängt von der benötigten Anzahl Armeeangehöriger sowie vom Ausbildungsbedarf für die spezifisch angeforderten Einsätze ab.



- Innerhalb von 6 bis 12 Stunden<sup>9</sup> kann die Armee 150 Angehörige der Armee (AdA) aus Berufs- und Durchdienerformationen für Rettungseinsätze im Bereich Katastrophenhilfe mobilisieren.
- Innerhalb von 24 bis 48 Stunden kann die Armee einen bis maximal zwei Truppenkörper für Schutzleistungen mobilisieren.
- Innerhalb von 24 bis 96 Stunden kann die Armee bis zu 6000 AdA für alle Assistenzdienstbereiche (Helfen, Retten und Schützen) zur Verfügung stellen.
- Innerhalb von 10 Tagen kann die Armee bis zu 35 000 AdA für Leistungen in allen Bereichen der subsidiären Assistenzdienste anbieten.

Die Einsatzdauer ist nicht beschränkt. Die Armee ist in der Lage, die Einsätze über den von den zuständigen Bundesbehörden angeordneten Zeitraum aufrechtzuerhalten. Für einen Assistenzdienst mit bis zu 2000 aufgegebenen AdA oder für eine Dauer von bis zu drei Wochen ist ein Entscheid des Bundesrates erforderlich. Müssen für einen Assistenzdienst mehr als 2000 AdA aufgegeben werden oder dauert der Einsatz länger als drei Wochen, so muss die Bundesversammlung den Einsatz genehmigen (Artikel 70 MG).

#### 2.4.2 Der Zivildienst

Gemäss dem geltenden Rechtsrahmen ist der Zivildienst keine Ersteinsatzorganisation. Folglich verfügt er weder über die entsprechende Ausrüstung noch über eine autonome Logistik oder eigene Führungsstrukturen.

Der Zivildienst hat zwei allgemeine Aufträge: die Erbringung von «Dienstleistungen für die Gemeinschaft» und von «zivilen Aufgaben in der Sicherheitspolitik». Der Zivildienst ist somit ein sicherheitspolitisches Mittel des Bundes. Seine Tätigkeit wird vom Bundesamt für Zivildienst (ZIVI) überwacht. Das ZIVI ist mit fünf Regionalzentren<sup>10</sup> in allen Landesteilen präsent. Es sorgt für eine einheitliche Umsetzung in der ganzen Schweiz, steuert die Anerkennung von Einsatzbetrieben und bietet Zivildienstpflichtige für ordentliche Einsätze und für Einsätze im Zusammenhang mit Notlagen auf.

Bei ordentlichen Einsätzen, d. h. im Rahmen der obligatorischen Dienstage, legt der Zivildienst den Schwerpunkt auf die Betreuung von Menschen im Alter, Menschen mit Behinderung sowie Kindern und Jugendlichen gemäss Artikel 4 Absatz 1 ZDG. Zudem werden Zivildienstpflichtige für personalintensive Arbeiten im Umwelt- und Naturschutz eingesetzt, wo sie zur Risikoprävention im Bereich «Natur» beitragen. Zivildienstpflichtige können ergänzend und subsidiär zur Unterstützung von Ersteinsatzorganisationen und von Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes eingesetzt werden. Auf diese Weise kann der Zivildienst in einer zweiten Phase Ressourcen mobilisieren und die Durchhaltefähigkeit eines Dispositivs verstärken.

Die Zivildienstpflichtigen erbringen spätestens ab dem zweiten Kalenderjahr, das der Zulassung zum Zivildienst folgt, jährliche Zivildienstleistungen von mindestens 26 Tagen Dauer, bis die Gesamtdauer erreicht ist (Artikel 39a Absatz 1 ZDV). Der Zivildienst dauert 1,5-mal so lange wie die Gesamtdauer der noch nicht geleisteten Ausbildungsdienste nach der Militärgesetzgebung (Artikel 8 ZDG). Das bedeutet, dass während des ganzen Jahres täglich rund 5000 Zivildienstleistende Personen im Einsatz sind und schwerpunktmässig

<sup>9</sup> Die Frist läuft jeweils ab dem Zeitpunkt des politischen Entscheids.

<sup>10</sup> Das Regionalzentrum Aarau ist für die Kantone BS, BL, SO, AG, LU, ZG, OW, NW, SZ, UR zuständig; das Regionalzentrum Rüti (ZH) für die Kantone ZH, TG, SG, SH, GL, GR (ohne Miso, Bergell und Puschlav), AI und AR; das Regionalzentrum Thun für den deutschsprachigen Teil der Kantone BE, FR und VS, das Regionalzentrum Lausanne für die Romandie; das Regionalzentrum Bellinzona für die italienische Schweiz.

Arbeitsleistungen in den Bereichen Pflege und Betreuung sowie Umwelt- und Naturschutz erbringen. Als ziviler Ersatzdienst hat der Zivildienst keinen fixen Leistungsauftrag. Einsätze von Zivildienstpflichtigen zur Bewältigung von Katastrophen und Notlagen basieren immer auf einem spezifischen, von den Behörden ordnungsgemäss ermittelten Bedarf. Für den Einsatz des Zivildienstes als Ersteinsatzorganisation besteht kein Erfordernis.<sup>11</sup> Die Anzahl zivildienstpflichtiger Personen, die pro Ereignis mobilisiert werden können, hängt insbesondere von der Lage und dem Ereignis ab. Deshalb können keine allgemeingültigen Angaben zur Zahl der potenziell einsetzbaren Zivildienstleistenden gemacht werden.

Im Rahmen der laufenden Arbeiten im Zusammenhang mit den vorgeschlagenen Änderungen des Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetzes sollen Lösungen zur Behebung der fehlenden Führungs- und Logistikstrukturen geschaffen werden. So ist vorgesehen, dass zivildienstpflichtige Personen künftig dazu verpflichtet werden können, einen Teil ihrer Dienstpflicht in einer Zivilschutzorganisation zu leisten.<sup>12</sup>

### 2.4.3 Der Zivilschutz (ZS)

Der Zivilschutz ist ein kantonales Milizmittel. Er sorgt bei Grossereignissen, bei Katastrophen, in Notlagen und bei bewaffneten Konflikten für:

- den Schutz und die Rettung der Bevölkerung;
- die Betreuung schutzsuchender Personen;
- die Unterstützung der Führungsorgane;
- die Unterstützung der Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes;
- den Schutz der Kulturgüter.

Darüber hinaus kann er eingesetzt werden für:

- präventive Massnahmen zur Verhinderung oder Minderung von Schäden;
- Instandstellungsarbeiten nach Schadenereignissen;
- Einsätze zugunsten der Gemeinschaft (z. B. bei Sportanlässen).

Der Zivilschutz ist in erster Linie ein Einsatzmittel der Kantone. In diesem Bereich liegt die Hoheit bei den Kantonen und diese definieren die Kriterien für den Einsatz ihrer eigenen Mittel selbst, wenn diese im kantonalen Zuständigkeitsbereich mobilisiert werden. Die Kantone legen die Organisation des Zivilschutzes entsprechend der jeweiligen Gefährdungsanalyse, der topografischen Gegebenheiten und der politischen Strukturen fest. Der Zivilschutz wird hauptsächlich auf Stufe der Regionen oder Kantone organisiert und umfasst die folgenden Fachbereiche: Führungsunterstützung, Betreuung, technische Hilfe (einschliesslich ABC-Schutz), Kulturgüterschutz und Logistik. Der Zivilschutz ist hierarchisch organisiert und in Formationen gegliedert.

Das Aufbieten des Zivilschutzes liegt in der Zuständigkeit der Kantone und diese können ihre Zuständigkeit an die Regionen oder Gemeinden delegieren. Unter gewissen Bedingungen kann auch der Bund den Zivilschutz aufbieten. Ein Aufgebot durch den Bund erfolgt bei Katastrophen und Notlagen, die mehrere Kantone, die ganze Schweiz oder das grenznahe Ausland betreffen. Auch bei bewaffneten Konflikten kann der Bund den ZS auf nationaler Ebene aufbieten (siehe Kapitel 2.1.3).

---

<sup>11</sup> Siehe Expertenbericht «Bedarf an Einsätzen von Zivildienstleistenden», Ernst Basler & Partner, Schlussbericht vom 6. Dezember 2013, vom Bundesrat am 22. Januar 2014 zur Kenntnis genommen.

<sup>12</sup> Vernehmlassung vom 25.01.2023 bis 02.05.2023: Änderung des Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetzes, des Zivildienstgesetzes und des Militärgesetzes.

Die operative Führung und die operative Einsatzverantwortung verbleiben auch dann bei den Kantonen, wenn das Aufgebot durch den Bund erfolgt. Die NEOC muss aber sicherstellen, dass sie die Übersicht über die in der Schweiz eingesetzten Mittel behält. Sie kann zudem die ZS-Ressourcen im Rahmen eines Aufgebots auf nationaler Ebene koordinieren.

Die Kantone bestimmen die Organisation und damit die Einsatzbereitschaft des Zivilschutzes. Der Zivilschutz kommt in der Regel erst nach ein bis zwei Tagen als zweite Staffel in den Einsatz. Grundsätzlich sind die ersten Einsatzkräfte die professionellen zivilen Mittel der Kantone und Gemeinden. Einige Kantone verfügen jedoch über Einsatzelemente des Zivilschutzes mit Material und Personal in erhöhter Bereitschaft. Diese Elemente sind innerhalb weniger Stunden einsatzbereit und unterstützen die zivilen Rettungsorganisationen. Die schnellen Einsatzelemente des Zivilschutzes sind, wie diejenigen der Blaulichtorganisationen, für eine kurze Einsatzdauer vorgesehen. Der Grossteil der zweiten ZS-Staffel wird in der Regel erst nach mehreren Tagen in den Einsatz gebracht und gewährleistet eine Durchhaltefähigkeit von mehreren Wochen oder sogar Monaten.

Bei länger andauernden Katastrophen und bei Notlagen mit extremer Intensität (z. B. schweres Erdbeben, Kernkraftwerkunfall) sowie bei bewaffneten Konflikten, kann der Personalbestand des Zivilschutzes erhöht werden. Zu diesem Zweck kann der Bundesrat aus der Schutzdienstpflicht entlassene Personen bis fünf Jahre nach ihrer Entlassung erneut der Schutzdienstpflicht unterstellen. Für den Fall bewaffneter Konflikte kann der Bundesrat zusätzlich Personen, die nicht mehr militär- oder zivildienstpflichtig sind, der Schutzdienstpflicht unterstellen.

**Schlussfolgerung 3:** Der Zivilschutz kommt in der Regel erst als zweite Staffel zum Einsatz, nach den professionellen zivilen Mitteln der Kantone und Gemeinden. Auf Stufe Bund sind sowohl die Armee als auch der Zivildienst als letztes Mittel zu mobilisieren. Der Einsatz ziviler Mittel ist, sofern sie dem Bedarf entsprechen, dem Einsatz militärischer Mittel vorzuziehen (Kaskadenprinzip).

### 3. Grundsätze der Zusammenarbeit

Die Bewältigung von Katastrophen und Notlagen liegt in der Zuständigkeit der Kantone, sofern dies durch die rechtlichen Grundlagen nicht explizit anders vorgesehen ist.<sup>13</sup> Die zentralen rechtlichen Grundlagen bilden das Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetz (BZG) und die Bevölkerungsschutzverordnung (BevSV). Die Ereignisbewältigung mit den kantonalen Mitteln erfolgt im Rahmen des Verbundsystems Bevölkerungsschutz.<sup>14</sup> Unter bestimmten Voraussetzungen hat der Bund die Führung und Koordination der Ereignisbewältigung inne oder kann diese übernehmen. Das gilt insbesondere für Ereignisse, welche mehrere Kantone oder die ganze Schweiz betreffen, oder für Ereignisse, welche eine internationale Dimension aufweisen.<sup>15</sup> Gemäss Verordnung über den Bundesstab Bevölkerungsschutz (VBSTB) koordiniert dieser den Einsatz der nationalen und internationalen Ressourcen, soweit nicht Sonderstäbe zum Einsatz kommen.<sup>16</sup>

---

<sup>13</sup> Bundesgesetz über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz vom 20. Dezember 2019 (Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetz, BZG), SR **520.1**, Artikel 15.

<sup>14</sup> Bundesamt für Bevölkerungsschutz: [Verbundsystem Bevölkerungsschutz](https://www.babs.admin.ch/de/verbund/auftrag.html).  
<https://www.babs.admin.ch/de/verbund/auftrag.html> (Stand 18.07.2022).

<sup>15</sup> Bundesgesetz über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz vom 20. Dezember 2019 (Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetz, BZG), SR **520.1**, Artikel 7.

<sup>16</sup> Verordnung über den Bundesstab Bevölkerungsschutz vom 2. März 2018 (VBSTB), SR **520.17**, Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe e.

Reichen die kantonalen Mittel für die Ereignisbewältigung nicht aus, können die Kantone den Bund mit konkreten Begehren nach PQQZD<sup>17</sup> um Unterstützung ersuchen. Die Unterstützung durch den Bund wird via ResMaB koordiniert. Die Armee und der Zivildienst sind Bundesressourcen. Beim Zivilschutz handelt es sich um eine strategische Reserve der Kantone, über die jeder Kanton souverän verfügen kann. Bei einem nationalen Aufgebot von Schutzpflichtigen (Bundesratsaufgebot) sind die durch den Bundesrat festgelegten Rahmenbedingungen einzuhalten. Bei der Koordination der unterschiedlichen Mittel, welche zum Einsatz kommen, ist es Aufgabe der Bundes- und Kantonsbehörden, sich zu koordinieren. Es geht darum, die Mittel zu identifizieren, die den Bedürfnissen am besten gerecht werden.

Dies bedeutet, dass die kantonalen Behörden, wenn sie Bundesmittel oder interkantonale Mittel brauchen, bei der Bedarfsanalyse schrittweise vorgehen müssen und auch das Prinzip der horizontalen Subsidiarität zu berücksichtigen haben (Kaskadenlogik). In einem ersten Schritt ist es Aufgabe des Kantons, seine eigenen Mittel zu beurteilen und einzusetzen. In einem zweiten Schritt muss die kantonale Behörde prüfen, ob die neun Subsidiaritätskriterien erfüllt sind. In einem dritten Schritt müssen die Kantone prüfen, ob es sinnvoll ist, die Hilfe anderer Kantone in Anspruch zu nehmen, insbesondere um interkantonale Zivilschutzressourcen zu mobilisieren. Die Kantone können auch ein nationales Aufgebot des Zivilschutzes beantragen, wenn ein Ereignis mehrere Kantone betrifft.

Wird einem kantonalen Begehren stattgegeben, wird im ResMaB auch koordiniert, durch welche Organisation die Unterstützung wahrgenommen wird.

**Schlussfolgerung 4:** Die kantonalen Behörden setzen gestützt auf der Beurteilung des Bedarfs die regionalen, kantonalen und, wenn sinnvoll, interkantonalen Ressourcen nach dem Prinzip der *horizontalen* Subsidiarität ein, bevor sie den Bund um Unterstützung ersuchen.

Auf nationaler Ebene fehlt eine Stelle, welche einen Gesamtübersicht über alle früheren und aktuellen Einsätze hat und gestützt auf diese Informationen dazu beitragen könnte, einen kohärenten operativen Einsatz der Mittel des Bundes und der Kantone zu gewährleisten. Ebenso fehlt heute eine Stelle, die alle Anfragen seitens des Bund und der Kantone entgegennimmt und bündelt, diese mit allen betroffenen Stellen koordiniert und den dazugehörigen Informationsfluss sicherstellt.

**Schlussfolgerung 5:** Um eine konsequente Anwendung des Subsidiaritätsprinzips bei Unterstützungseinsätzen sicherzustellen, setzt der Bund die NEOC als Koordinationsorgan auf nationaler Ebene ein. Dieses soll in der Lage sein, sämtliche Gesuche von Bund und Kantonen entgegenzunehmen und zu koordinieren und so den politischen Behörden einen Überblick über die eingesetzten und verfügbaren Mittel zu verschaffen.

Um den Einsatz von Bundesmitteln zu koordinieren, unterstützt das ResMaB schon heute die kantonalen und eidgenössischen Behörden bei der Bedarfsanalyse. Auch bei einem nationalen Aufgebot des Zivilschutzes kann das ResMaB diese Koordination übernehmen (z. B. die Steuerung der Zuteilung von Zivilschutzformationen). Das ResMaB dient der Koordination von Ressourcen im Rahmen besonderer oder ausserordentlicher Ereignisse auf Stufe Bund; es stellt Antrag an die zuständigen Bundesorgane oder entscheidet, wenn Delegation vorliegt. Das ResMaB ist eine koordinative Aufgabe der NEOC im Bundesamt für Bevölkerungsschutz (BABS). Das ResMaB prüft nicht nur, ob ein Begehren um Unterstützung

---

<sup>17</sup> Es handelt sich um eine Methode, die bestimmt, welche **P**rodukte in welcher **Q**ualität und **Q**uantität in welcher **Z**eit und für welche **D**auer (PQQZD) sichergestellt werden müssen.

angenommen wird, sondern klärt mit den beteiligten Partnern, durch wen die Leistung in welchem Zeithorizont erbracht werden kann.<sup>18</sup>

Die Kantonsregierungen können auch von sich aus entscheiden, bestimmte interkantonale Prozesse mittels interkantonalen Regierungskonferenzen zu zentralisieren und zu koordinieren. Bei grossen Krisen kann diese interkantonale Koordinationsstufe sowohl Kantons- als auch Bundesbehörden Unterstützung anbieten und damit zur Entlastung und zur Steigerung der Effektivität beitragen. In diesem Falle wäre es Sache der kantonalen Behörden, je nach Art der Krise eine oder mehrere zuständige Regierungskonferenzen zu bestimmen.

### 3.1 Hilfeleistung in Notfällen

Bei plötzlichen, unvorhersehbaren Katastrophen- oder Unfallereignissen müssen die Behörden schnell reagieren, um die erste Phase, die sogenannte «Chaosphase» zu überwinden. In dieser Phase hat das Ereignis- und Notfallmanagement Vorrang und die Möglichkeit zu einer eingehenden Analyse der Subsidiaritätskriterien ist erheblich eingeschränkt. In der sogenannten Chaosphase sind zudem private und zivile Ressourcen möglicherweise nicht in der erforderlichen Qualität, Quantität und Zeit einsatzbereit.

Wenn die Dringlichkeit und der Schweregrad der Lage eine schnelle Reaktion erfordern, sollte die ersuchende Behörde daher eine grobe Analyse der Subsidiaritätskriterien vornehmen, um sicherzustellen, dass diese *prima vista* erfüllt sind. Interkantonale oder eidgenössische Unterstützung kann dann sofort beantragt werden.

Wenn aus zeitlichen Gründen ein rasches Handeln erforderlich ist, kann das Kommando Operationen der Armee die militärische Katastrophenhilfe anordnen. Diese Anordnungen sind dem VBS so bald wie möglich zum Entscheid zu unterbreiten (Verordnung über die militärische Katastrophenhilfe im Inland vom 21. November 2018 [VmKI], SR 513.75). Um kantonale Nothilfe kann gemäss der Vereinbarung über die interkantonale Hilfeleistung durch den ZS bei Katastrophen und Notlagen direkt bei den Kantonen ersucht werden.

Um die eingesetzten Milizkräfte schnellstmöglich zu entlassen, muss umgehend mit der Planungsarbeit begonnen werden, sodass die auf dem Milizprinzip beruhenden Unterstützungsmittel anderer Kantone und des Bundes abgelöst werden können. Im Rahmen dieser nachgelagerten Planung einer nachhaltigen Lösung, müssen die Subsidiaritätskriterien zwingend beachtet werden.

**Schlussfolgerung 6:** Interkantonale und eidgenössische Unterstützung kann in dringenden Fällen sofort angefordert werden. Zuvor muss die gesuchstellende Behörde eine grobe Analyse der Subsidiaritätskriterien vornehmen, um sicherzustellen, dass diese *prima vista* erfüllt sind. Sie muss ebenfalls umgehend mit der Planungsarbeit beginnen, sodass die auf dem Milizprinzip beruhenden Unterstützungsmittel anderer Kantone und des Bundes schnellstmöglich entlassen werden können.

### 3.2 Interkantonale Unterstützung

Die Kantone können bei Ereignissen, die sie nicht mit ihren eigenen Mitteln oder den Ressourcen der Privatwirtschaft oder der Zivilgesellschaft bewältigen können, um interkantonale Hilfe in Form von zusätzlichen Zivilschutzressourcen ersuchen. Diese gegenseitige Hilfe ist in der «Vereinbarung zwischen den Kantonen über die interkantonale Hilfeleistung durch den Zivilschutz bei Katastrophen und Notlagen» vom 13. Mai 2005

<sup>18</sup> Bundesamt für Bevölkerungsschutz: [Ressourcenmanagement Bund](https://www.babs.admin.ch/de/aufgabenbabs/resmab.html).  
<https://www.babs.admin.ch/de/aufgabenbabs/resmab.html> (Stand 23.12.2022).

geregelt. Diese Vereinbarung legt in Artikel 5 die Subsidiarität als Voraussetzung für ein Gesuch um interkantonale Hilfe durch den Zivilschutz fest. Bei der Analyse dieser Gesuche zwischen den kantonalen Behörden ist darauf zu achten, dass gemeinsame Kriterien festgelegt werden, damit die Unterstützungsgesuche einheitlich beurteilt und entschieden werden. Die neun Subsidiaritätskriterien (Kapitel 2.3), die für kantonale Gesuche an den Bund Gültigkeit haben (*vertikale* Subsidiarität), scheinen für die Festlegung der interkantonalen Modalitäten (horizontale Subsidiarität) ebenso zweckmässig zu sein.

Die interkantonale Vereinbarung über die Hilfeleistung durch den Zivilschutz regelt die Modalitäten für bilaterale Gesuche zwischen den Kantonen. Sie definiert hingegen keinen Prozess für die Koordination und Priorisierung von Gesuchen zwischen mehreren Kantonen. Die interkantonale Koordination ist innerhalb der kantonalen Führungsorganisation, z. B. durch einen Teilstab Ressourcenmanagement Kanton (ResMaK), sicherzustellen. Das ResMaK ist idealerweise analog zum ResMaB organisiert, wendet sinngemäss die gleichen Prozesse und Prinzipien an und basiert auf den Strukturen der kantonalen Führungsorganisationen (KFO). Die KFO werden aufgefordert, die interkantonalen Prozesse für die Koordination und Priorisierung von Gesuchen um Unterstützung durch den Zivilschutz zu konkretisieren und festzulegen.

An dieser Stelle sei an die Empfehlung 2 erinnert, die im Schlussbericht der Sicherheitsverbandsübung 2019 formuliert wurde, wonach im Rahmen des Bundesstabs Bevölkerungsschutz (BSTB) und in Zusammenarbeit mit den Kantonen ein Konzept für die Gesamtkoordination aller Ressourcenbegehren erarbeitet werden soll.

**Schlussfolgerung 7:** Die interkantonale Koordination ist innerhalb der kantonalen Führungsorganisation sicherzustellen, z. B. durch einen Teilstab Ressourcenmanagement Kanton (ResMaK). Das ResMaK ist idealerweise analog zum ResMaB organisiert, wendet sinngemäss die gleichen Prozesse und Prinzipien an und basiert auf den Strukturen der kantonalen Führungsorganisation.

### **3.3 Zusammenarbeit Bund und Kantone**

Um Katastrophen und Notlagen meistern zu können, setzen die Kantone ihre eigenen Mittel respektive die Mittel des Verbundsystems Bevölkerungsschutz ein und unterstützen sich gegenseitig im Rahmen etablierter Prozesse und Vereinbarungen. Dies entspricht dem direkten Prozess. Reichen die kantonalen und interkantonalen Mittel nicht aus, können die Kantone den Bund um Unterstützung anfragen. Das Begehren nach Unterstützung durch den Bund kann über bestehende Prozesse erfolgen und wird im ResMaB koordiniert. Reichen die Ressourcen auf nationaler Ebene für die Ereignisbewältigung und für die Unterstützung der Kantone nicht, um alle Unterstützungsanfragen abzudecken, ist der koordinierte Einsatz via ResMaB unabdingbar, insbesondere damit Prioritäten gesetzt werden können.

#### 3.3.1 Der direkte Prozess

Der direkte Prozess wird in normalen Situationen und in Notfällen angewendet, wenn eine gültige gesetzliche Grundlage vorliegt, der Gesuchsweg definiert ist und kein erhöhter Koordinationsbedarf angezeigt ist. Dies betrifft hauptsächlich die folgenden Prozesse:

Armee:

- Verordnung über die Unterstützung ziviler oder ausserdienstlicher Tätigkeiten mit militärischen Mitteln vom 21. August 2013 (VUM), SR 513.74.
- Verordnung über die militärische Katastrophenhilfe im Inland vom 21. November 2018 (VmKI), SR 513.75.
- Alle anderen Gesuche der Kantone für militärische Mittel sind über die Territorialdivision und über die NEOC ans ResMaB einzureichen.

- Alle anderen Gesuche von Bundesämtern für militärische Mittel sind an das Kommando Operationen der Armee und über die NEOC ans ResMaB einzureichen.

Zivildienst:

- Verordnung über den zivilen Ersatzdienst vom 11. September 1996 (Zivildienstverordnung, ZDV), SR 824.01.

Zivilschutz:

- Vereinbarung zwischen den Kantonen über die interkantonale Hilfeleistung durch den Zivilschutz bei Katastrophen und Notlagen vom 13. Mai 2005.

Beim direkten Prozess koordinieren Leistungserbringer und Leistungsbezüger die Ressourcen untereinander und in der Regel ohne Einbezug des ResMaB. Es empfiehlt sich jedoch, das ResMaB über jedes Unterstützungsgesuch zu informieren, damit dieses nationale Koordinationsorgan im Falle einer Eskalation jederzeit einen Überblick über die eingesetzten Mittel hat.

### 3.3.2 Der koordinative Prozess

Der koordinative Prozess kommt insbesondere bei Ereignissen von nationaler oder internationaler Tragweite zur Anwendung und beinhaltet ein konsultatives Verfahren unter Einbezug der Experten des ResMaB. Der koordinative Prozess kann zudem auch durch einen Beschluss des Bundesrates oder des zuständigen Departements ausgelöst werden. In der Regel geht es um eine *Koordination zwischen dem Bund und mehreren Kantonen oder zwischen einem Kanton und mehreren Leistungserbringern des Bundes*.

Das ResMaB beurteilt die Gesuche durch Konsultation der betroffenen Ämter und Partner. Das ResMaB überprüft die Voraussetzungen, wie z. B. die Berücksichtigung der Subsidiaritätskriterien. Diese Überprüfung beruht auf dem Vertrauensprinzip. Diese Funktions- und Wirkungsweise entspricht dem Grundprinzip des ResMaB und umfasst die sechs folgenden Punkte:

1. Ein Leistungsbezüger reicht beim ResMaB ein Begehren via NEOC ein.<sup>19</sup>
2. Das Gremium Teilstab ResMaB nimmt unter Einbezug aller relevanter Stellen eine Beurteilung vor.
3. Die Beurteilung berücksichtigt definierte Kriterien und, sofern vorhanden, die Vorgaben der federführenden Stelle sowie die Gesamtlage.
4. Das Gremium Teilstab ResMaB entscheidet im Rahmen seiner Zuständigkeiten und Kompetenzen.
5. Das ResMaB klärt mit den beteiligten Partnern, durch wen die Leistung in welchem Zeithorizont erbracht werden kann.
6. Ist das ResMaB nicht zuständig, wird das Begehren weitergeleitet oder bei der federführenden Stelle ein Entscheid oder die Delegation der nötigen Kompetenzen beantragt, damit selber entschieden werden kann.
7. Unter der Voraussetzung eines positiven Entscheids und unter Vorbehalt der Machbarkeit werden Leistungsbezüger und Leistungserbringer orientiert und der Leistungserbringer mit der Umsetzung beauftragt.

Werden Sonderstäbe eingesetzt, ist das ResMaB einzubeziehen und die Koordination zu klären.

---

<sup>19</sup> Die zuständige Stelle auf Ebene des Leistungsbezügers, z. B. ResMaK, KFO usw. koordiniert, konsolidiert und beurteilt alle Gesuche des eigenen Kantons und reicht diese via NEOC ans ResMaB ein.

### **3.4 Synergien und interdisziplinäre Zusammenarbeit**

Bei Grossereignissen ist es zwingend, die zur Verfügung stehenden Ressourcen effizient einzusetzen. Dazu müssen die Koordinations- und Zusammenarbeitsprozesse auf nationaler Ebene gestärkt und konsequent genutzt werden, damit die richtigen Mittel am richtigen Ort und zur richtigen Zeit eingesetzt werden können.

Für die Bundesressourcen wird diese Analyse zentral vom ResMaB vorgenommen. Die Gesuche der zivilen Behörden werden in einem Teilstab analysiert, der vom ResMaB einberufen und geleitet wird. Dieser Teilstab setzt sich aus allen als Stakeholder identifizierten Partnern zusammen und dient der Abstimmung und Koordination.

Damit eine zielgerichtete Zusammenarbeit im ResMaB sichergestellt ist, erfolgt diese entlang der nachstehenden Grundprinzipien (Auszug):

- Die NEOC ist der «Single Point of Contact – SPOC» für das ResMaB.
- Die Gesamtkoordination aller Ressourcen auf nationaler und internationaler Stufe für Begehren und Angebote übernimmt das ResMaB.
- Der Teilstab ResMaB setzt sich für die Beurteilung von Begehren massgeschneidert mit den nötigen Experten zusammen.
- Die Berücksichtigung der Subsidiaritätskriterien wird bei einem Einsatz von Dienstpflichtigen immer geprüft.
- Die Alarmierungs- und Notfallprozesse werden durch die NEOC koordiniert respektive diesbezügliche Leistungen werden der NEOC übertragen.
- Die Bearbeitung und Koordination aller Gesuche an den Bund erfolgt ausschliesslich via Informationsmanagementsystem Ressourcen (iRES).

#### 3.4.1 Teilstab ResMaB

Gemäss Verordnung über den Bundesstab Bevölkerungsschutz koordiniert das ResMaB die nationalen und internationalen Ressourcen. Um diese Gesamtkoordination sicherzustellen, werden die betroffenen Organisationen und Stakeholder durch das ResMaB aufgeboten.

In dringenden Fällen erfolgt diese Kontaktaufnahme kurzfristig und erfordert eine entsprechende Reaktionsfähigkeit der angefragten Organisationen sowohl auf kantonaler als auch auf Bundesebene. Es handelt sich um ein wichtiges operatives Führungs- und Koordinationsorgan, das in der Lage sein muss, rasche Entscheidungen zu treffen. Um den allseits knappen Ressourcen Rechnung zu tragen, werden die ResMaB-Sitzung grundsätzlich hybrid durchgeführt.

Zur Bildung des Teilstabs ResMaB sind die Bundesämter und die kantonalen Organisationen aufgefordert, Personen zu delegieren, die über die notwendigen Entscheidungskompetenzen verfügen.

#### 3.4.2 Informationsmanagementsystem Ressourcen (iRES)

Das Informationsmanagementsystem Ressourcen (iRES) ist eine Online-Applikation, die schweizweit eine einfache und effiziente Koordination von Ressourcen bei der Bewältigung von besonderen Lagen und aussergewöhnlichen Ereignissen ermöglicht. Sie dient als nationales und kantonales Ressourcenverzeichnis und bietet als solches einen Überblick über die nationale Ressourcenlandschaft. iRES ermöglicht den Benutzenden zudem, Begehren schnell und autonom zu erstellen und zu vermitteln. Damit sind die Akteure in der Lage, die Beschaffung der notwendigen Ressourcen einfach und effektiv durchzuführen. iRES wird durch die NEOC zur Verfügung gestellt und kann durch die Kantone autonom für die Ressourcenkoordination verwendet werden. Das ResMaB verwendet ausschliesslich diese Applikation.



Das iRES befindet sich aktuell in der Weiterentwicklung. Die Anwendung auf kommunaler Ebene ist vorgesehen, obliegt aber dann dem Entscheid des jeweiligen Kantons. Der Einbezug der Gemeinden ermöglicht eine Übersicht auf allen Staatsebenen und erleichtert die Datenerfassung auf kantonaler Ebene. In diesem Sinn ist diese Integration zu fördern.

**Schlussfolgerung 8:** Damit die Koordination der Mittel auf Stufe Bund, zwischen Bund und Kantonen sowie auf interkantonaler Ebene sichergestellt werden kann, sind sämtliche verfügbaren Ressourcen und Mittel im Informationsmanagementsystem Ressourcen (iRES) zu erfassen. Zudem ist der Einbezug der Gemeinden ins iRES zu fördern, damit eine Übersicht über alle Ressourcen des Bundes, der Kantone und der Gemeinden ermöglicht wird.

#### 3.4.3 Die elektronische Lagedarstellung (ELD)

Für die Ressourcenkoordination benötigt der Teilstab ResMaB die Ressourcenlage und regelmässig aktualisierte Informationen. Die aktuelle Ressourcenlage und weitere Informationen sind in der elektronischen Lagedarstellung der NEOC (ELD NEOC) zu publizieren. Die Führung und die Koordination einer Krisenlage erfordern Kenntnis der Lage und die Verfügbarkeit von zuverlässigen und regelmässig aktualisierten Informationen. Dasselbe gilt für die Ressourcenkoordination.

Die elektronische Lagedarstellung der NEOC ist ein Instrument, mit dem die Gesuche der Kantone zentral erfasst werden und das den Bereitschafts- und Einsatzgrad anzeigt.

**Schlussfolgerung 9:** Damit die NEOC stets den nationalen Überblick hat, müssen alle Partner auf Stufe des Bundes und der Kantone die ELD auf dem aktuellen Stand halten.

### **3.5 Mehrfachkrisen und Priorisierung der Ressourcen auf politischer Ebene**

Das nationale und internationale Sicherheitsumfeld führt dazu, dass sich Krisen intensivieren. Angesichts der Instabilität der internationalen Sicherheitslage, der potenziellen, durch den Klimawandel verschärften Naturkatastrophen sowie des erhöhten und variablen Migrationsdrucks ist es wahrscheinlich, dass Krisen künftig länger andauern und sich gegenseitig überlagern. In solchen Mehrfachkrisenlagen besteht ein erhöhtes Risiko für mangelnde Ressourcen auf Stufe der Kantone und des Bundes. Im Hinblick auf die Gefahr einer Mittelknappheit müssen die Behörden Mechanismen entwickeln, die es den politischen Behörden ermöglichen, Prioritäten zu setzen und die bestehenden Ressourcen zweckmässig zuzuweisen.

Ressourcenpriorisierung bei Mittelknappheit bedeutet, dass die vorhandenen Mittel bestimmten Organisationen und Behörden zulasten anderer Organisationen und Behörden zugewiesen werden. Dabei handelt es sich um politische Entscheide, die nicht nur auf fachlichen oder operativen Kriterien beruhen.

Daher ist entscheidend, dass ein Organ auf nationaler Ebene den Überblick über die eingesetzten Mittel hat. Das ResMaB bereitet sich darauf vor, diesen Überblick künftig gewährleisten zu können. Das ResMaB soll künftig in der Lage sein, die verschiedenen sich überlagernden Teilstäbe zusammenzuführen und so alle wesentlichen Informationen zu sammeln, die der Bundesrat benötigt, um in Absprache mit den Kantonen die Prioritäten festzulegen.

**Schlussfolgerung 10:** Das ResMaB soll damit beauftragt werden, den Überblick über die eingesetzten und verfügbaren Mittel des Bundes und der Kantone zu erarbeiten, damit der Bundesrat die Einsatzprioritäten bei Mittelknappheit festlegen kann. Der Bundesrat entscheidet nach Anhörung der Kantone.

## 4. Die finanziellen und wirtschaftlichen Folgen

Jede Krise hat weitreichende Auswirkungen auf die Wirtschaft des Landes und die öffentlichen Finanzen. Der vorliegende Bericht beschränkt sich auf die finanziellen und wirtschaftlichen Folgen der Mobilisierung der eingesetzten Ressourcen von Armee, Zivildienst und Zivilschutz.

Die finanziellen und wirtschaftlichen Folgen der Mobilisierung von Ressourcen zur Bewältigung einer Krise sind schwer zu beziffern. Sie hängen von der Art und der Dauer des Ereignisses ab. Eine Naturkatastrophe, ein bewaffneter Konflikt, ein Chemieunfall oder eine Pandemie erfordern jeweils spezifische Ressourcen und betreffen unterschiedliche Wirtschaftsbereiche. Auch die Dauer und die räumliche Ausdehnung eines Ereignisses sind entscheidende Kriterien für die Einschätzung der finanziellen und wirtschaftlichen Auswirkungen.

Vor diesem Hintergrund werden in diesem Kapitel die allgemeinen finanziellen und wirtschaftlichen Kosten für den Staat und die Wirtschaft dargelegt. Für die Leistungsbezüger hat der Einsatz von Milizmitteln finanzielle Vorteile, da sie nur einen Teil der Kosten tragen müssen. Für den Staat und die Wirtschaft bedeuten die Gesamtkosten jedoch eine erhebliche Belastung.

### 4.1 Die Kosten für den Staat

Der Einsatz von Armee, Zivildienst und Zivilschutz verursacht Kosten zulasten der öffentlichen Hand des Bundes, der Kantone und der Gemeinden. Die dem Staat entstehenden Kosten<sup>20</sup> gliedern sich in die folgenden Bereiche:

- Unterkunft, Transporte und Verpflegung
- Sold
- Militärversicherung

#### 4.1.1 Unterkunft, Transporte und Verpflegung

Die Mobilisierung der Armee, des Zivilschutzes und des Zivildienstes verursacht Kosten für Unterkunft, Transporte und Verpflegung. Die Höhe der Kosten hängt von der Art und Dauer des Einsatzes ab.

AdA im Einsatz werden in der Regel auf Kosten der Armee untergebracht, transportiert und gepflegt. Die Unterbringung von Angehörigen des Zivilschutzes (AdZS) und Zivildienstleistenden ist bei gewissen punktuellen und lokalen Einsätzen nicht erforderlich. Die meisten Krisen erfordern jedoch den Transport und die Unterbringung der AdZS und der Zivildienstleistenden, insbesondere bei interkantonalen Einsätzen. Die Organisationen, die dienstpflichtige Personen in den Einsatz schicken, sind für deren Unterkunft, Verpflegung und Ausrüstung zuständig.

#### 4.1.2 Sold

Der Sold der AdA wird vom Bund ausgerichtet. Der Sold der AdZS wird von den Kantonen bezahlt, ausser bei einem Aufgebot durch den Bundesrat. In letzterem Fall ist der Sold der AdZS in dem vom Bund ausgerichteten Pauschalbetrag pro geleisteten Dienstag enthalten. Das laufende Verfahren zur Anpassung der Verordnung über den Zivilschutz sieht eine Harmonisierung der Soldansätze von Armee und Zivilschutz bis 2024 vor.

---

<sup>20</sup> Es handelt sich um Kosten, die spezifisch mit der Mobilmachung in einem Krisenfall im Zusammenhang stehen. Die Ausbildungs-, Ausrüstungs- und Amortisationskosten werden hier nicht berücksichtigt, sofern sie nicht direkt durch den Einsatz verursacht werden.

Zivildienstleistende haben Anrecht auf einen Sold (Taschengeld), der vom Einsatzbetrieb bezahlt wird und gleich hoch ist wie der Sold eines Soldaten oder einer Soldatin.<sup>21</sup>

#### 4.1.3 Militärversicherung

Personen, die Militär- oder Ersatzdienst leisten und dabei gesundheitlichen Schaden erleiden oder ihr Leben verlieren, haben für sich oder ihre Angehörigen Anspruch auf angemessene Unterstützung des Bundes.

Die Leistungen der Militärversicherung decken die Kosten der Heilbehandlung. Der Leistungsumfang entspricht weitgehend demjenigen der obligatorischen Krankenversicherung. Bei Spitalaufenthalten werden die Kosten der allgemeinen Abteilung übernommen.

Die Militärversicherung wird aus dem Bundeshaushalt sowie durch Prämien und Regresseinnahmen finanziert. Die Versicherungsleistungen und -kosten sind für alle dienstpflichtigen Milizangehörigen der Armee, des Zivilschutzes und des Zivildienstes gleich.

### **4.2 Die Kosten für die Wirtschaft**

Der Einsatz von Armee, Zivildienst und Zivilschutz verursacht nicht nur der öffentlichen Hand, sondern auch der Privatwirtschaft Kosten. Da diese drei Organisationen auf dem Milizprinzip basieren, müssen für deren Einsätze personelle Ressourcen von beruflichen Tätigkeiten abgezogen werden. Folglich fehlen die von der Armee, dem Zivildienst und dem Zivilschutz eingesetzten Personen an ihrem Arbeitsplatz in der Privatwirtschaft oder in zivilen Behörden. Der Einsatz von Milizmitteln im Krisenfall verursacht der Wirtschaft aus mehreren Gründen Kosten:

- Abwesenheit von Personal während der Dauer des Einsatzes;
- zusätzliche Kosten für den Ausgleich des abwesenden Personals;
- Knowhow-Defizit, insbesondere wenn bei komplexen Krisen Fachpersonen eingesetzt werden;
- Beiträge an die Erwerbsersatzordnung<sup>22</sup>.

Wenn gewinnorientierte Unternehmen Aufträge verlieren, weil Dienstpflichtige im Einsatz sind, entstehen der Wirtschaft zudem Opportunitätskosten für entgangene Aufträge.

### **4.3 Massnahmen zur Kostensenkung**

Vor dem oben beschriebenen Hintergrund wird deutlich, dass die durch den Einsatz von Milizangehörigen verursachten Kosten hoch sind, unabhängig davon, ob es sich um Einsätze der Armee, des Zivilschutzes oder des Zivildienstes handelt. Die drei Milizorganisationen haben sehr ähnliche finanzielle Auswirkungen auf den Staatshaushalt und die Privatwirtschaft. Das rechtfertigt einen grundsätzlich massvollen Einsatz von Dienstpflichtigen, was auch das angestrebte Ziel der Subsidiaritätskriterien ist.

#### 4.3.1 Mobilisierung von Spezialistinnen und Spezialisten

Bei besonderen oder ausserordentlichen Ereignissen werden oft Spezialistinnen oder Spezialisten benötigt, die über die erforderlichen Kompetenzen für die Bewältigung der spezifischen Herausforderungen der jeweiligen Krisenart verfügen. So braucht es

---

<sup>21</sup> Einsatzbetriebe werden häufig von der öffentlichen Hand finanziert oder mitfinanziert. Es handelt sich entweder um Institutionen des öffentlichen Rechts, deren Hauptaktivität nicht gewinnorientiert ist, oder um gemeinnützig tätige private oder gemischtwirtschaftliche Institutionen.

<sup>22</sup> Die Erwerbsersatzordnung (EO) wurde geschaffen, um einen Teil des Verdienstaufschlags von Personen, die Militärdienst, Zivildienst oder Zivilschutz leisten, zu ersetzen. Die Leistungen der EO werden über Lohnbeiträge finanziert.

beispielsweise in einer Pandemie Ärztinnen und Ärzte sowie Spitalpersonal. Je nach Art der Krise sind zur Bewältigung der Herausforderungen Fachpersonen, Spezialistinnen oder Spezialisten mit unterschiedlichen Kompetenzprofilen erforderlich. Werden Fachpersonen, Spezialistinnen oder Spezialisten als Milizangehörige der Armee oder des ZS mobilisiert, fehlen sie in der Privatwirtschaft oder im öffentlichen Dienst.

Da es sich bei Spezialistinnen und Spezialisten um knappe Kompetenzen und Ressourcen handelt, müssen sie wohlüberlegt und mit Bedacht dort eingesetzt werden, wo sie im gegebenen Kontext den grössten Mehrwert bringen.

Spezialistinnen und Spezialisten sollen in der Anfangsphase von Krisen gezielt und punktuell mobilisiert werden, hauptsächlich zur Entscheidungsunterstützung und zur Ausbildung des eingesetzten Personals, so wie das auch in der Covid-19-Krise der Fall war. Erstens können so von Anfang an die richtigen Entscheidungen getroffen werden und es kann vermieden werden, dass für die Korrektur einer aufgrund von Fehleinschätzungen schlechten Bewältigung der Lage Zeit verloren geht. Zweitens können die Spezialistinnen und Spezialisten dank einer frühzeitigen Ausbildung des Personals möglichst bald wieder entlassen werden und ihre berufliche Funktion im Zivilleben wieder aufnehmen.

**Schlussfolgerung 11:** Milizangehörige, die spezialisierten Funktionen in der Zivilgesellschaft innehaben, sollen gezielt und punktuell mobilisiert werden. Sie sollten prioritär zur Entscheidungsunterstützung und zur Ausbildung von Personal eingesetzt werden, damit sie ihr Fachwissen möglichst schnell wieder in den Dienst der Zivilgesellschaft stellen können.

#### 4.2.2 Rekrutierung von Freiwilligen

Um die negativen Auswirkungen auf die Privatwirtschaft und auf das Funktionieren der Behörden so weit wie möglich zu beschränken, sollen Freiwillige, Personen in Ausbildung und arbeitslose Personen eingesetzt werden, bevor erwerbstätige Milizangehörige mobilisiert werden.

Die Unterstützung durch diese Personen hat keine Auswirkungen auf die Privatwirtschaft. Dieser Grundsatz entspricht den in den Kapiteln 2.3.4, 2.3.5 und 2.3.6 erläuterten Subsidiaritätskriterien.

### **5 Schlussfolgerung**

Der vorliegende Bericht definiert einen allgemeinen, auf der Praxis basierenden Bezugsrahmen für alle Partner des Sicherheitsverbundes Schweiz und bietet allgemeine Prinzipien für eine kohärente Umsetzung der Subsidiarität und der Grundsätze der Zusammenarbeit.

Ein gemeinsames Verständnis der Subsidiarität und der Grundsätze der Koordination erleichtert die Zusammenarbeit und ermöglicht eine optimierte Reaktion auf Krisen und Katastrophen. Ein entscheidender Erfolgsfaktor ist, dass alle betroffenen Akteure die Subsidiaritätskriterien kennen und in die Praxis umsetzen. Wir ermutigen alle Sicherheitsakteure der Schweiz dazu, die in diesem Bericht dargelegten Grundsätze und Schlussfolgerungen umzusetzen.

Eine gemeinsame Vision der Grundsätze der Koordination und der Subsidiaritätskriterien trägt zur Stärkung der Sicherheit unseres Landes bei.

## **6 Anhänge**

- Anhang 1 : Leistungsbeschreibung der Armee (in der Schweiz)
- Anhang 2 : Leistungsbeschreibung des Zivildienstes
- Anhang 3 : Leistungsbeschreibung des Zivilschutzes

## **ANHANG 1**

### **Leistungsbeschreibung der Armee (in der Schweiz)**

---

Das Leistungsprofil der Armee zeigt auf, wie viele Armeeangehörige nach welcher Vorbereitungszeit wie lange zur Erfüllung welcher Aufgaben aufgeboden und eingesetzt werden können.

Das Leistungsprofil unterscheidet zwischen drei Arten von Leistungen:

- Leistungen, die permanent zu erbringen sind (insbesondere Erhalt und Weiterentwicklung von Fähigkeiten zur Verteidigung sowie Wahrung der Lufthoheit oder Basisleistungen);
- Leistungen, die im Rahmen vorhersehbarer Einsätze erbracht werden müssen (z.B. Konferenzschutz);
- Leistungen, die im Rahmen nicht vorhersehbarer Einsätze, d.h. bei überraschend eintretenden Ereignissen (z.B. Katastrophen oder Terrorbedrohung), erbracht werden müssen.

#### **Permanent zu erbringende Leistungen**

##### Erhalt und Weiterentwicklung von Fähigkeiten zur Verteidigung

Die Armee muss permanent über Fähigkeiten zur Verteidigung verfügen und diese laufend weiterentwickeln.

##### Wahrung der Lufthoheit

Die Armee muss permanent in der Lage sein, die Wahrung der Lufthoheit mit Sensoren und normalem Luftpolizeidienst sicherstellen. Dazu erstellt sie die aufbereitete Luftlage in Zusammenarbeit mit Nachbarstaaten und hält Kampfflugzeuge in Bereitschaft, um intervenieren zu können.

#### **Leistungen im Rahmen vorhersehbarer Einsätze**

##### Unterstützung der zivilen Behörden beim Konferenz- und Objektschutz

Die Armee kann bei vorhersehbaren Einsätzen (z.B. beim Schutz einer Konferenz oder von Objekten der kritischen Infrastruktur) nach einer Vorbereitungs- bzw. Planungsphase von maximal zwei Wochen während maximal zwei Wochen bis zu 8000 Armeeangehörige der Miliz einsetzen.

##### Wahrung der Lufthoheit im verstärktem Luftpolizeidienst

Muss der Luftpolizeidienst verstärkt werden, ist dies nach einer Vorbereitungszeit von zwei Wochen mit 2500 Milizangehörigen, Berufsmilitär und zivilem Berufspersonal für mehrere Wochen möglich.

##### Einsätze im Rahmen der internationalen militärischen Friedensförderung

In der Friedensförderung soll die Armee bis zu 500 Armeeangehörige auf freiwilliger Basis einsetzen können.

##### Aufgebots- und Einsatzmöglichkeiten

Zur Unterstützung ziviler Behörden bei nicht vorhersehbaren Bedrohungen, Gefahren und Ereignissen kann die Armee im Rahmen nicht vorhersehbarer Einsätze aufgeboden werden. Das Aufgebot ist zeitabhängig. Folgende Bestände können aufgeboden werden:

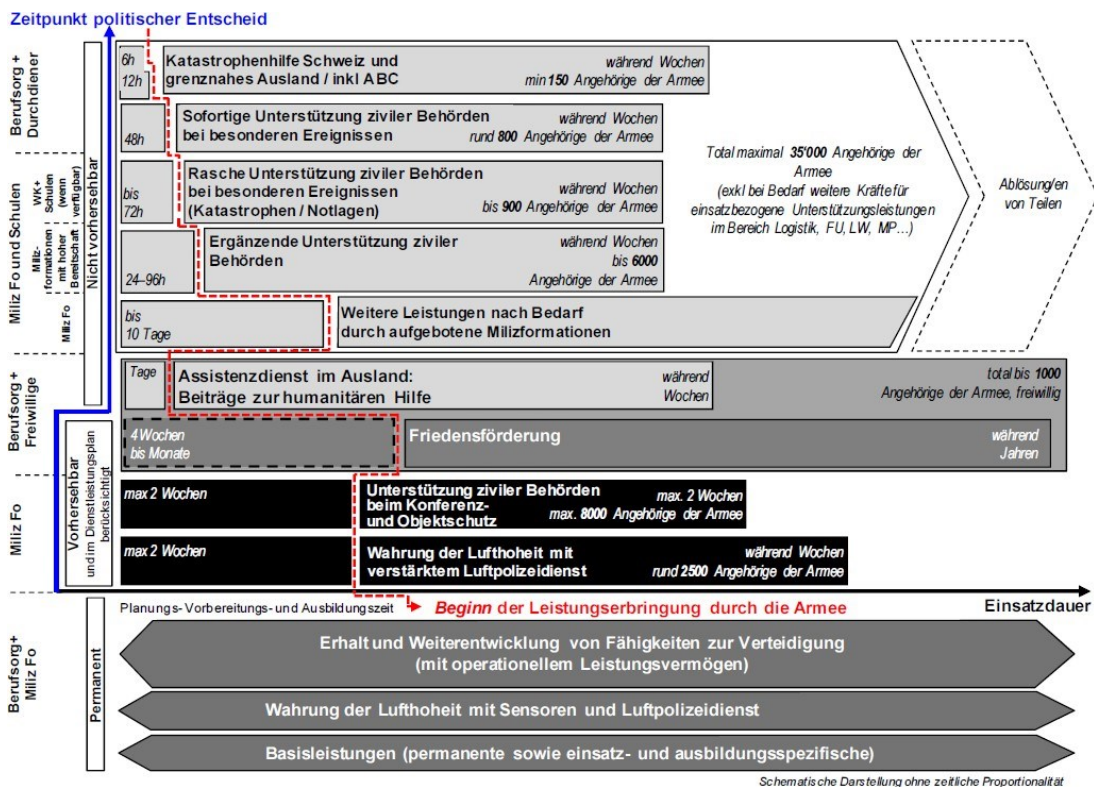
- Innerhalb von 6 bzw. 12 bzw. 24 Stunden können zugunsten von Armee und zivilen Behörden AB-Abwehrtruppen als Mittel der ersten Stunde eingesetzt werden.
- Innerhalb von 6 bis 12 Stunden kann die Armee mindestens 150 Armeeangehörige (Berufsmilitär und Miliz) während weniger Wochen zur Katastrophenhilfe einsetzen;

- Nach 48 Stunden Vorbereitungszeit den zivilen Behörden rund 800 Armeeangehörige (Berufsmilitär, ziviles Berufspersonal und Durchdiener- Bereitschafts-formationen) während Wochen für die Bewältigung besonderer Ereignisse zur Verfügung stellen (sofortige Unterstützung der zivilen Behörden);
- Nach maximal 72 Stunden Vorbereitungszeit den zivilen Behörden bis zu 900 Armeeangehörige (Formationen aus gerade stattfindenden Wiederholungskursen und aus den laufenden Schulen) während Wochen zur Bewältigung besonderer Ereignisse, z.B. Katastrophen und Notlagen, zur Verfügung stellen (rasche Unterstützung der zivilen Behörden);
- Innerhalb von 24 bis 96 Stunden kann die Armee bis 6000 Armeeangehörige (Milizformationen mit hoher Bereitschaft) einsetzen, um die zivilen Behörden mit Leistungen in den Bereichen Schützen und Helfen rasch zu unterstützen (ergänzende Unterstützung der zivilen Behörden) und bei Bedarf die Mobilmachung weiterer Milizformationen zu ermöglichen;
- Innerhalb von bis zu 10 Tagen kann die Armee weitere Milizformationen (total maximal 35'000 Armeeangehörige) anbieten und einsetzen, um Leistungen für die zivilen Behörden zu erbringen (weitere Leistungen nach Bedarf durch aufgebote Milizformationen).

### Leistungen im Rahmen nichtvorhersehbarer Einsätze

Die Leistungen für nichtvorhersehbare Einsätze können alle gleichzeitig erbracht werden. Allerdings müssen dann Leistungen in vorhersehbaren Einsätzen oder Basisleistungen für die zivilen Behörden reduziert werden.

Weil das Mobilmachungssystem für die ganze Armee eingeführt wird und nicht nur für die 35'000 Mann Ersteinsatzkräfte, wäre es auch möglich, alle 100'000 Armeeangehörigen zu mobilisieren. Die Mobilmachung würde maximal zwanzig Tage dauern. Das Leistungsprofil sieht das gleichzeitige Aufgebot der ganzen Armee allerdings nicht vor, da aktuell und in absehbarer Zukunft kein Bedarf nach derart vielen Kräften besteht. Würden alle 100'000 Armeeangehörigen gleichzeitig aufgebote, bestünde keine Möglichkeit mehr, Verbände nach einer gewissen Zeit abzulösen.



## **ANHANG 2**

### **Leistungsbeschreibung des Zivildienstes**

---

In seinen ordentlichen Einsätzen legt der Zivildienst einen Fokus auf die Pflege und Betreuung von betagten Menschen, behinderten Menschen, Kindern und Jugendlichen oder Asylsuchenden. Zivis sind in den ordentlichen Einsätzen auch bei personalintensiven Arbeiten im Umwelt- und Naturschutz im Einsatz und leisten hier einen Beitrag zur Vorbeugung von Risiken aus dem Bereich «Natur».

Während der Bewältigung von Katastrophen und Notlagen können sie durch Mitarbeit bei der Betreuung oder Entlastung bei unqualifizierten Arbeiten die zuständigen Institutionen und deren Fachpersonal entlasten. In der Regenerationsphase können Zivis für personalintensive und länger dauernde Aufräumarbeiten eingesetzt werden.

#### **Aufgebots- und Einsatzmöglichkeiten**

Der Zivildienst ist aufgrund der geltenden gesetzlichen Konzeption jedoch keine Ersteinsatzorganisation. Der Zivildienst kann komplementär und subsidiär zu den Ersteinsatzorganisationen bzw. zu den Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes zum Einsatz kommen. Er kann dadurch zur Stärkung der Durchhaltefähigkeit der Leistungserbringung des Gesamtsystems beitragen.

Das Bundesamt für Zivildienst ZIVI kann aufgrund der Konzeption des Zivildienstes als Ersatzdienst keine konkrete Leistungsverpflichtung nach den Kriterien PPQQZD (Priorität, Produkt, Qualität, Quantität, Zeitverhältnisse, Durchhaltefähigkeit) abgeben. Dies gilt insbesondere für die strategische Planung in der Vorbeugung. Im konkreten operativen Einsatz können Leistungszusagen im Rahmen des Prozesses des Ressourcenmanagements Bund geplant und entschieden werden. Da der Zivildienst weder über Ausrüstung, autarke Logistik noch über eigene Führungsstrukturen verfügt, können Zivis nur in den Notlage-Einsatz gebracht werden, wenn sie durch einen von ZIVI anerkannten Einsatzbetrieb EiB (z.B. Altersheim, ZSO, SEM) geführt werden. Zivis sind Hilfskräfte (helfende Hände), welche qualifizierte Fachleute oder Spezialisten nicht ersetzen.

#### **Bestände**

Mitte 2022 verzeichnete ZIVI 53'357 zivildienstpflichtige Personen, wovon rund die Hälfte bereits alle ordentlichen Dienstage restlos abgeleistet hatten. Zivis mit Restdiensttagen verzeichnetet ZIVI zum gleichen Zeitpunkt 26'528.

Zugelassene Zivis können kurzfristig (innert Tagen) für Notlagen-Einsätze aufgeboten werden, wenn sie sich aufgrund gezielter Aufrufe durch das Bundesamt ZIVI für konkrete Einsätze melden.

Werden bei einem Ereignis eine grössere Anzahl Zivis benötigt und es melden sich nicht ausreichend Personen auf Aufrufe des ZIVI, so können Zivis unter Berücksichtigung von gesetzlichen Aufgebotsfristen, rechtlichem Gehör etc. de facto frühestens nach einer Vorlaufzeit von fünf Wochen in den Einsatz gebracht werden (Art. 40a und b Zivildienstverordnung ZDV).

Da Zivildiensteinsätze von längerer Dauer sind (mindestens 26 Tage) und immer Vollpensen umfassen, können sie den Einsatzbetrieb nicht nur wenige Tage, sondern mittelfristig über mehrere Wochen entlasten und zur personellen Kontinuität beitragen.



## **ANHANG 3**

### **Leistungsbeschreibung des Zivilschutzes**

---

Der Zivilschutz sorgt bei Grossereignissen, bei Katastrophen und in Notlagen sowie bei bewaffneten Konflikten für:

- den Schutz und Rettung der Bevölkerung,
- die Betreuung schutzsuchender Personen,
- die Unterstützung der Führungsorgane,
- die Unterstützung der Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes,
- den Schutz der Kulturgüter.

Er kann im Weiteren eingesetzt werden für:

- präventive Massnahmen zur Verhinderung oder Minderung von Schäden,
- Instandstellungsarbeiten nach Schadenereignissen,
- Einsätze zugunsten der Gemeinschaft (z. B. bei Sportanlässen).

### **Aufgebots- und Einsatzmöglichkeiten**

Der Zivilschutz ist primär ein Einsatzmittel der Kantone. Diese legen Organisation, Struktur und Leistungsauftrag des Zivilschutzes fest, basierend auf ihren Gefährdungs- und Risikoanalysen sowie den topografischen Gegebenheiten und politischen Strukturen. Der Zivilschutz besteht aus den Fachgebieten Führungsunterstützung, Betreuung, technische Hilfe, Kulturgüterschutz und Logistik. Er ist hierarchisch organisiert und in Formationen gegliedert.

In der Regel kommt der Zivilschutz erst als zweite Staffel zum Einsatz. Bei lang andauernden und schweren Ereignissen kann er die Durchhaltefähigkeit gewährleisten und die anderen Organisationen (z. B. Feuerwehr oder Gesundheitswesen) längerfristig unterstützen, verstärken und entlasten. Es bestehen aber auch schnelle Einsatzelemente, die personell und materiell unter erhöhter Bereitschaft stehen und bei einem Ereignis innerhalb von wenigen Stunden einsatzfähig sind, etwa zur Unterstützung der zivilen Rettungsorganisationen.

Unter bestimmten Voraussetzungen kann auch der Bundesrat den Zivilschutz aufbieten. Ein Bundesratsaufgebot ist möglich bei Katastrophen und Notlagen, die mehrere Kantone, die ganze Schweiz oder das grenznahe Ausland betreffen. Im Weiteren erfolgt ein Bundesratsaufgebot des Zivilschutzes im Falle eines bewaffneten Konflikts. Die operative Einsatz- und Führungsverantwortung tragen aber auch bei einem Bundesratsaufgebot weiterhin die Kantone. Diese entscheiden je nach Lage und Bedarf über die Einsätze, die konkreten Aufträge und die Priorisierung der Aufgaben und bieten die Schutzdienstpflichtigen auf.

Im Falle von lang andauernden Katastrophen und Notlagen mit extremer Intensität (z. B. schweres Erdbeben, KKW-Unfall) sowie bei einem bewaffneten Konflikt kann der Zivilschutz personell verstärkt werden. So kann der Bundesrat aus der Schutzdienstpflicht entlassene Personen bis fünf Jahre nach ihrer Entlassung erneut der Schutzdienstpflicht unterstellen. Für den Fall bewaffneter Konflikte kann er Personen, die nicht mehr militär- oder zivildienstpflichtig sind, der Schutzdienstpflicht unterstellen.

### **Bestände**

Der gesamtschweizerische Sollbestand beträgt 72'000 Zivilschutzangehörige. Aufgrund der in den vergangenen Jahren stark gesunkenen Rekrutierungszahlen für den Zivilschutz wird der Sollbestand zurzeit nicht mehr erreicht. Der Einsatzbestand in den Kantonen betrug Anfang 2023 rund 59'000 Personen. Hinzu kommen rund 8'400 im Personalpool eingeteilte Zivilschutzangehörige, die aber zum grossen Teil nicht ausgebildet sind.