

Zeitschrift: Die Staatsbürgerin : Zeitschrift für politische Frauenbestrebungen
Herausgeber: Verein Aktiver Staatsbürgerinnen
Band: 12 (1956)
Heft: 11

Artikel: Die Frauen im Zivilschutz
Autor: Bürgin-Kreis, Hildegard
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-846212>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 06.02.2025

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

Die Frauen im Zivilschutz

Von Dr. Hildegard Bürgin-Kreis, Basel

Der Zivilschutz ist Landesverteidigung. Er dient der Behauptung der Unabhängigkeit und Selbständigkeit des Landes, der Erhaltung des Staatsvolkes, seinem Schutz und seiner Betreuung. Er stärkt dadurch den Widerstandswillen der Armee. Auch von staatlichen Stellen ist dies in offiziellen Äusserungen anerkannt worden. Die Frauen sind besonders am Zivilschutz beteiligt. Einmal schützt er die Zivilbevölkerung, also Frauen, Kinder, Kranke und alte Leute. Sodann wird er überwiegend von Frauen geleistet werden müssen. Im Aktivdienst werden die militärdienstpflichtigen und hilfsdienstpflichtigen Männer durch die Armee beansprucht; nur ausnahmsweise können sie dem Zivilschutz zugeteilt werden. Selbst wenn wir in einem Kriege unsere Neutralität aufrecht erhalten können, müssen wir mit der Einwirkung von Fernwaffen auf unser Staatsgebiet rechnen. Der Zivilschutz ist nötig, und die Landesregierung handelt gemäss ihrer Verantwortung, wenn sie ihn neu regelt und aufbaut. Nach Angabe der Abteilung für Luftschutz des EMD werden für den Zivilschutz mindestens 800 000 Personen benötigt.

Die Frau, die bisher gegenüber dem Staate keine Dienstpflicht hatte, wird in ihrer Rechtsstellung gegenüber dem Staate und der Allgemeinheit durch den Aufbau des Zivilschutzes und die gesetzliche Neuordnung besonders berührt. Sie hat ausserdem bestimmte Postulate anzubringen. Ins Gewicht fällt das noch nicht gelöste innenpolitische und staatsrechtliche Problem der mangelnden Aktivbürgerrechte der Frau. Wir beschränken uns hier auf die rechtliche Stellung der Frau.

Der Zivilschutz stellte sich bei uns erstmals nach 1933 als neue staatliche Aufgabe, die wegen ihrer Wichtigkeit einheitlich vom Bunde geregelt werden musste. Da er bisher unbekannt war, enthält die BV keinen Art., der dem Bunde die Zuständigkeit zur Regelung und Durchführung des Zivilschutzes zuweist. Jedes Bundesgesetz muss sich auf eine in der Verfassung enthaltene Kompetenzbestimmung stützen können. In unserem öffentlichen Leben haben wir aber schon vielfach erfahren, dass die Lebensverhältnisse die gesetzliche Regelung eines Gebietes fordern, bevor eine Verfassungsrevision durchgeführt werden konnte. So auch im Zivilschutz. In der Krisenzeit der 30iger Jahre half sich die Bundesversammlung in solchen Fällen mit dem Erlass eines allgemein verbindlichen, für dringlich erklärten Bundesbeschlusses, der durch die Dringlicherklärung dem Referendum entzogen war; ferner begründete sie den gesetzlichen Erlass aus Art. 85 Ziff. 6 und 7 BV, wenn eine eigentliche Kompetenzbestimmung in der BV fehlte. Durch Revision von Art. 89 BV, d. h. durch die Annahme von Art. 89bis BV im Jahre 1949, können heute die allgemein verbindlichen, für dringlich erklärten Bundesbeschlüsse nur noch auf ein Jahr in Kraft stehen. Es ist ferner anerkannt,

dass Art. 85 Ziff. 6 und 7 BV, die sich auf die Organisation der Bundesbehörden beziehen, keine Kompetenzgrundlage für ein Bundesgesetz sind, das eine auf die Dauer berechnete, alle bindende Norm ist.

Die Bundesversammlung erliess also 1934 den allgemein verbindlichen dringlichen Bundesbeschluss über den passiven Luftschutz, der heute noch in Kraft steht und die gesetzliche Grundlage bildet. Dieser Bundesbeschluss enthält eine Delegation der Gesetzgebungsbefugnis an den Bundesrat (deren Zulässigkeit bestritten ist), wonach dieser durch Bundesratsverordnung, der Gesetzeskraft zukommt, die Ausführungsgesetze erlassen kann. Da der Zivilschutz einer Neuregelung bedarf, erliess der Bundesrat am 26. Jan. 1954 die VO über die zivilen Schutz- und Betreuungsorganisationen, worin er eine Dienstpflicht der Einwohner, also auch der Frauen, vom 15. bis 65. Lebensjahre im Zivilschutz einführte. Es ist bekannt, dass gegen dieses Vorgehen des Bundesrates sowohl in der Öffentlichkeit wie im eidgenössischen Parlament protestiert wurde. Auch die Frauen waren an den Protesten beteiligt. Das Vorgehen erschien als Missbrauch, weil es sich auf einen allgemein verbindlichen dringlichen Bundesbeschluss stützte, dessen Erlass heute, nach Annahme von Art. 89bis BV, nicht mehr möglich wäre.

Darauf nahm das eidgen. Justiz- und Polizeidepartement die Vorarbeiten zu einem Bundesgesetz über den Zivilschutz an die Hand, die abgeschlossen sind. Der Entwurf wurde bisher nicht publiziert, weil die Verfassungsgrundlage umstritten ist. Frauen, unter ihnen in erster Linie der Schweiz. kath. Frauenbund, haben darauf hingewiesen, dass vorgängig dem Erlass dieses Bundesgesetzes eine Verfassungsrevision durchgeführt werden muss, die dem Bunde a) die Kompetenz zur Gesetzgebung über den Zivilschutz einräumt und die ihm b) gegenüber dem Einzelnen die Kompetenz zur Festsetzung einer Dienstpflicht gibt. Der Bundesrat hat im BBl 1956 I 1089 die Botschaft zur Einführung eines Art. 22bis in die BV publiziert. Der Entwurf wurde im Ständerat in der Septembersession 1956 behandelt und wird im Nationalrat in der Dezembersession zur Behandlung kommen. Auch zu diesem Entwurf haben Frauenverbände ihre Postulate dem Bundesrat und den Kommissionen des Ständerates und des Nationalrates eingereicht. Zur Diskussion steht also zur Zeit der neue Verf. Art. 22bis. Die Beratung des Vorentwurfes zum Bundesgesetz über den Zivilschutz fand in der Kommission des eidgen. Militärdepartementes, nämlich der Abteilung für Luftschutz statt, in die der Bundesrat 3 Frauen gewählt hatte. Auch im Zentralvorstand und im Rechtsausschuss des Schweiz. Bundes für Zivilschutz sind Frauen vertreten.

Man hätte den Zivilschutz auch aus den Militärartikeln der BV begründen können, weil er Landesverteidigung ist. Nach Art. 18 BV ist jeder Schweizerbürger wehrpflichtig. Das bezieht sich aber anerkanntermassen nur auf die Männer, nicht auch auf die Frauen. Man kann hier nicht Art. 18 BV und Art. 74 BV verschieden auslegen. Zudem trifft die

Schutzdienstpflicht auch Ausländer. Eine Ableitung des Zivilschutzes aus den Militärartikeln der BV erscheint zudem nicht als zweckmässig. Den Schutz der Zivilbevölkerung hat nicht die waffentragende Armee, sondern die zivile Verwaltung und die Zivilbevölkerung selbst durch eigene Organisationen durchzuführen. Das zeichnet sich immer klarer ab. Der Zivilschutz gehört also zur ordentlichen Verwaltungstätigkeit des Staates, nicht zur Armee. Dadurch wird erreicht, dass die Angehörigen des Zivilschutzes auch völkerrechtlich die Stellung von Zivilpersonen haben; sie geraten nicht in Kriegsgefangenschaft und können bei einer Besetzung durch feindliche Truppen ihre Tätigkeit fortsetzen, um die Lebensbedingungen der Zivilbevölkerung zu sichern. Sie fallen damit auch unter das Genfer Abkommen über den Schutz der Zivilbevölkerung in Kriegszeiten vom 12. August 1949, dem die Eidgenossenschaft am 17. März 1950 beigetreten ist. An dieser zivilen Rechtsstellung der Angehörigen des Zivilschutzes haben die Frauen für sich und ihre Töchter und Söhne, die als Jugendliche zum Zivilschutz herangezogen werden, das allergrösste Interesse.

Der Zivilschutz umfasst alle Massnahmen die den Schutz und die Betreuung der Zivilbevölkerung bezwecken, um die Folgen von kriegerischen Einwirkungen zu verhüten oder zu mildern. Er wird in 3 Arten von Organisationen durchgeführt: in den örtlichen Schutzorganisationen, die von den zivilschutzpflichtigen Gemeinden gebildet werden müssen; in den betrieblichen Schutzorganisationen, die von den schutzpflichtigen öffentlichen und privaten Betrieben aus der Angestelltenschaft und Belegschaft gebildet werden müssen; in den Hauswehren. Die Dienstzweige in den örtlichen und betrieblichen Schutzorganisationen sind: Kriegsfeuerwehr, Kriegssanität, der besonders die Bergung der Verschütteten obliegt, Bedienung der Alarmzentralen, Verbindungsdienst, chemischer und technischer Dienst. Der Dienst in den Schutzorganisationen wird ausser Hauses, in geschlossenen Formationen und unter Kommandogewalt der Vorgesetzten geleistet. Nach dem gegenwärtigen Stand der Beratungen über den neuen Verfassungsartikel 22bis soll er für die Frauen nicht obligatorisch sein, sondern auf freiwilliger Anmeldung beruhen. Hat sich aber eine Frau einmal gemeldet, so unterliegt sie in vollem Umfange der Dienstpflicht und ein Austritt steht nicht mehr in ihrem Belieben.

Der Dienst in den Hauswehren wird nicht ausserhalb des Hauses, sondern am eigenen Wohnsitz und zum Schutze der Hausinsassen geleistet, zu denen auch Familienangehörige zählen können. Er erfolgt nicht in geschlossenen Formationen; praktisch sind die Hauswehren in der Gefahr auf sich gestellt. Sie müssen aber zum Dienst antreten und ihn nach der Weisung der Block- und Quartierwarte und gemäss der erhaltenen Ausbildung leisten. Diese wird weniger Zeit in Anspruch nehmen als die Ausbildung in den Schutzorganisationen. Es ist erklärt worden, der Dienst der Hauswehren sei Selbstschutz. Das ist nur zu einem Teil richtig. Auch die Tätigkeit der Hauswehren ist Bestandteil des Zivilschutzes, nicht in

das Belieben gestellter Selbstschutz. Er dient der Allgemeinheit und der Landesverteidigung.

Nach dem gegenwärtigen Stand der Beratungen zum neuen BV Art. 22bis soll der Dienst in den Hauswehren für alle Hausinsassen, also auch für die Frauen, obligatorisch sein. Eine eigentliche Altersgrenze gibt es nicht; befreit sind nur Kinder, Greise, Gebrechliche und Kranke.

Der Dienst im Zivilschutz setzt offenbar kein besonderes, durch das Bürgerrecht begründetes Treueverhältnis zum Staat voraus; deshalb sind auch Ausländerinnen und Ausländer von der Dienstpflicht betroffen.

In den Organisationen des Zivilschutzes einschliesslich Hauswehren verlangt die Eidgenossenschaft im Interesse der Allgemeinheit und zur Erhaltung des Staates eine neuartige Dienstleistung öffentlich rechtlicher Natur. Dieser Dienst ist kein Militärdienst, da er nicht in der Armee geleistet wird und ihrem Sonderrecht nicht untersteht. Auch tragen die Angehörigen des Zivilschutzes keine Waffen; sie haben nicht, wie die Angehörigen der Armee, mit Waffengewalt für die Erhaltung des Staates einzustehen. Aber der Dienst im Zivilschutz weist die folgenden, dem Militärdienst ähnlichen Merkmale auf:

1. Auch im Zivilschutz hat der Pflichtige den Dienst persönlich zu leisten und für die Erfüllung mit seiner ganzen Person einzustehen. Nichterfüllung und Ungehorsam werden mit Gefängnis bestraft.
2. Der Pflichtige ist auch im Zivilschutz einem besonderen Gewaltverhältnis, der Kommandogewalt seiner Vorgesetzten, unterworfen, das über den gewöhnlichen, dem Staate geschuldeten Gehorsam hinaus geht. Er kann nicht nach Belieben den Dienst kündigen; er kann sich auch nicht durch Bezahlung einer Steuer davon loskaufen wie beim Feuerwehrdienst.
3. Der Pflichtige hat für die Erfüllung mit seiner ganzen Person, mit Gesundheit und Leben, einzustehen.

Diese Merkmale gelten auch für die im Zivilschutz Dienst leistenden Frauen; sie gelten auch für die Angehörigen der Hauswehren. Ueber die Anforderungen des Dienstes in einer bombardierten Ortschaft führt eine Botschaft des Bundesrates vom 10. Oktober 1950 aus: „Die Arbeit im Feuersturm und in den zusammenbrechenden Gebäuden gehört zu den schwersten Aufgaben; die moralische Belastung und die körperliche Anstrengung sind so gross wie in der Kampfzone“. Wir dürfen diese den Luftschutztruppen der Armee geltenden Ausführungen auch auf die im Ernstfalle im Zivilschutz Dienst leistenden Personen anwenden, werden doch auch sie im Feuersturm stehen.

Es ist anerkannte Lehre, dass unsere BV die Freiheit des Einzelnen gegenüber dem Staate in umfassender Weise garantiert; deshalb muss für einen neuen Eingriff des Staates in die individuelle Freiheit dem

Bunde in der Verfassung die Kompetenz hiezu gegeben sein. Der neue Verfassungsartikel 22bis muss also eine Dienstpflicht des Einzelnen ausdrücklich statuieren. Im Entwurf des Bundesrats war diese Kompetenz nicht enthalten. Hier haben besonders Frauenverbände in Eingaben darauf hingewiesen, dass schon die Verfassung die Festlegung einer Dienstpflicht enthalten muss und diese nicht erst durch das Gesetz, wie der Entwurf des Bundesrates formulierte, bestimmt werden kann. Ferner enthielt der Entwurf des Bundesrates den Anspruch auf Versicherung und Verdienstersatz der Schutzdienst leistenden Personen nicht; auch hier haben die Frauen das Postulat um Aufnahme dieser Ansprüche in den Verfassungsartikel gestellt.

Die Frauen haben ferner die Frage nach der Vereinbarkeit des Obligatoriums in den Hauswehren mit ihrer derzeitigen öffentlich rechtlichen Stellung aufgeworfen. Vom Rechte her ist folgendes zu sagen: Der Grundsatz der Rechtsgleichheit des Art. 4 BV durchzieht unsere gesamte Gesetzgebung auf allen Stufen, d. h. für die Verfassung und für die Bundesgesetze, als grundlegendes Prinzip. Das bedeutet, dass Verfassungsänderungen und neu zu erlassende Gesetze sich im Rahmen der Rechtsgleichheit des Art. 4 BV halten müssen. Dasselbe gilt auch für den neuen Art. 22bis. Deshalb halten Staatsrechtslehrer wie Prof. Giacometti (Schweiz. Bundesstaatsrecht 1948, S. 432) und Prof. W. Kägi (Der Anspruch der Schweizerfrau auf politische Gleichberechtigung) die Auferlegung einer neuen öffentlich rechtlichen Dienstpflicht im Zivilschutz als mit dem Grundsatz der Rechtsgleichheit nicht mehr vereinbar, solange den Frauen die Aktivbürgerrechte fehlen. Diese Auffassung muss auch für den Dienst in den Hauswehren gelten, da auch dieser Dienst unter Einsatz der ganzen Person geleistet werden muss. Materiell rechtlich stehen also Rechtsgleichheit des Art. 4 BV, Obligatorium der Frauen in den Hauswehren und mangelnde Aktivbürgerrechte in einem Zusammenhang. U. E. entspricht es einer formalen Rechtsbetrachtung, wenn der rechtliche Zusammenhang verneint und nur ein psychologischer oder politischer zugegeben wird. Das Rechtsempfinden weiter Frauenkreise wird durch die Einführung eines Obligatoriums selbst in den Hauswehren bei der gegenwärtigen, nicht mehr mit der Rechtsgleichheit in Einklang stehenden öffentlich rechtlichen Stellung der Frau verletzt. Dies ist der Grund, weshalb Frauen die Freiwilligkeit auch in den Hauswehren für den Dienst der Frauen verlangen, solange den Schweizerbürgerinnen die Aktivbürgerrechte nicht zustehen. Diese Auffassung fliesst aus den heutigen Lebensverhältnissen und aus der heutigen Auslegung von Art. 4 BV. Darauf haben auch die Frauenverbände in ihren Eingaben hingewiesen.

Die Frauen befinden sich hier in einem Konflikt, der von den Aktivbürgern keineswegs leicht genommen werden darf, beruht doch unser Staatswesen nicht nur auf dem Schutz gegen Bomben, sondern auch auf der Achtung der Rechtspersönlichkeit des einzelnen Menschen, also auch auf der Achtung vor der Rechtspersönlichkeit der Frau. Für die Haus-

wehren werden 500 000 Personen, darunter 320 000 Frauen, benötigt. Unser freiheitliches Staatswesen ist eines unserer höchsten Güter, für dessen Erhaltung auch wir Frauen mit allen Kräften eintreten. Zudem verlangt die Rettung der uns anvertrauten Menschen die Durchführung des Zivilschutzes, besonders die Durchführung des Dienstes in den Hauswehren. Dieser ist also auch eine sittliche Pflicht. Es wird argumentiert, das Obligatorium der Frauen in den Hauswehren sei wegen der hohen Zahl der benötigten Frauen unumgänglich und, da die Hauswehren auch Selbstschutz seien, den Frauen zumutbar. Es ist jedoch das gute Recht der Frauen, in der Vorbereitung der Gesetzgebung auf die Verletzung des Rechtsgefühls hinzuweisen. Den Bauern hat man während des 2. Weltkrieges für ihr Durchhalten die Schaffung einer Agrargesetzgebung in Aussicht gestellt; das Versprechen wurde gehalten. Auch die Frauen haben während des 2. Weltkrieges ihre Kräfte für die Erhaltung unseres Gemeinwesens eingesetzt. Wäre es nicht an der Zeit, dass nun auch die Aktivbürger uns Frauen bezüglich der Einführung der Aktivbürgerrechte entschlossen und energisch zur Seite stehen, da wir in die Landesverteidigung planmässig einbezogen werden?

Für Zeiten der Not oder einer Generalmobilmachung müssen wir Frauen ohnehin mit der Ausdehnung des Obligatoriums auch in den Schutzorganisationen rechnen. Es ist verständlich, dass in solchen Zeiten die Frage nach dem Recht hinter diejenige nach der Pflicht zurücksteht. Für normale Zeiten sollten es sich jedoch auch die Stimmbürger angelegen sein lassen, die öffentliche Rechtsstellung der Frau ihren veränderten Pflichten anzupassen. Auch bei Freiwilligkeit in normalen Zeiten sind für uns die Hauswehren eine Pflicht.

Endlich müssen wir noch auf ein weiteres Frauenpostulat aufmerksam machen. Nach Ausführungen von Sachverständigen ist der Zivilschutz ohne Schutzbauten nicht wirksam durchführbar. Im Entwurf des eidgen. Justiz- und Polizeidepartementes zum neuen Bundesgesetz für den Zivilschutz ist das ursprünglich enthaltene Obligatorium zum Einbau von Schutzräumen in Altbauten aus referendumspolitischen Gründen fallen gelassen worden. In ihren Eingaben haben die Frauen auf die Notwendigkeit des Obligatoriums von Schutzbauten in Altbauten hingewiesen und dessen Aufnahme in das kommende Zivilschutzgesetz verlangt, wobei sie beantragten, dass die öffentliche Hand, Bund, Kantone und Gemeinden, einen Beitrag von insgesamt 80 % an die Erstellungskosten leisten sollen. Die Schutzdienstpflicht, auch das Obligatorium der Frauen in den Hauswehren, büsst an Wirksamkeit gewaltig ohne dieses Obligatorium der Schutzräume für Altbauten ein. Es befremdet uns, wenn auf der einen Seite unser Obligatorium verlangt wird und auf der anderen Seite mit Rücksicht auf die referendumspolitische Lage ein solches wichtiges Obligatorium wie Schutzbauten in Altbauten fallen gelassen wird. Deshalb erheben wir auch immer wieder in der Öffentlichkeit das Postulat um Einführung dieses Obligatoriums im neuen Zivilschutzgesetz.

Die vom Ständerat angenommene Fassung von Art. 22bis BV lautet folgendermassen:

Die Gesetzgebung über den zivilen Schutz der Bevölkerung gegen die Auswirkungen von kriegerischen Ereignissen (Zivilschutz) ist Bundessache.

Die Kantone sind vor Erlass der Ausführungsgesetze anzuhören. Ihnen ist der Vollzug unter der Oberaufsicht des Bundes zu übertragen.

Das Gesetz bestimmt die Beiträge des Bundes an die Kosten obligatorischer Massnahmen; es kann auch Beiträge an die Kosten freiwilliger Massnahmen vorsehen.

Der Bund ist befugt, die Schutzdienstpflicht durch Bundesgesetz einzuführen. Die Schutzdienstpflicht weiblicher Personen hat sich auf die Hauswehren zu beschränken.

Das Gesetz ordnet die Versicherung und den Verdienstersatz der Schutzdienstleistenden.

Die Organisationen des Zivilschutzes können auch zur Nothilfe bei Katastrophen beigezogen werden.

„Die Staatsbürgerin“

ist *d a s* Blatt der Frauenbewegung, das Sie über alles orientiert, was auf diesem Gebiet geschieht.

Sie kämpft für das politische Stimmrecht der Frauen.

Sie orientiert Sie über alle Fortschritte, welche die Frauen in der Politik erreichen.

Sie orientiert Sie über die Vorstösse für die Frauenrechte in Behörden und Parlamenten.

Wenn Sie ein Freund der Frauenrechte sind, so freuen Sie sich an der „Staatsbürgerin“, die in allen ihren Spalten dem Grundsatz huldigt:

Auch den Frauen volle Menschenrechte!

*Wir laden Sie freundlich ein, „Die Staatsbürgerin“ zu abonnieren oder neue Abonnenten zu werben. Anmeldung siehe unten *.*

Redaktion: Frau L. Lienhart, Rebbergstrasse 33, Zürich 37, Telefon 4228 94

Inserate an: A Moos, Buchdruckerei, Zürich-Höngg, Ackersteinstr. 159, Tel. 56 70 37

** Anmeldungen von Abonnenten und Adressänderungen, auch Angabe von Adressen für Probenummern erbeten an:*

Frau Pia Kaufmann, Büchnerstrasse 26, Zürich 6, Telefon 26 24 74

Postcheckkonto des Frauenstimmrechtsvereins Zürich No. VIII 14151