

Zeitschrift: Zivilschutz = Protection civile = Protezione civile
Herausgeber: Schweizerischer Zivilschutzverband
Band: 24 (1977)
Heft: 1-2

Artikel: Die Revision der Zivilschutzgesetzgebung
Autor: Wedlake, Dennis
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-366339>

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: 14.03.2025

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

Es war zu erwarten, dass die «Konzeption 1971 des Zivilschutzes» früher oder später eine Anpassung der beiden Grundgesetze des Zivilschutzes und ihrer zugehörigen Verordnungen zur Folge haben werde. Dieses schon anlässlich der Genehmigung der Konzeption in Aussicht gestellte Vorgehen wurde nun kürzlich durch die Botschaft des Bundesrates vom 25. August 1976 über die «Änderung des Zivilschutzgesetzes» in die Tat umgesetzt. Die nachfolgenden Ausführungen sollen den Leser über die Beweggründe und Absichten der dringend notwendig gewordenen Gesetzesänderung ins Bild setzen.

Die «Konzeption 1971 des Zivilschutzes» wirkt sich auch auf die gesetzlichen Grundlagen aus

Die Revision der Zivilschutzgesetzgebung

Von Dennis Wedlake, Bundesamt für Zivilschutz

Einleitung

Gesetze revidiert man nicht «gern». Bevor ein Gesetz erlassen wird, versuchen die dannzumaligen gesetzgeberischen Instanzen oder einschlägigen Fachleute nach bestem Wissen und Können, einer langfristigen Entwicklung der Dinge oder möglicherweise zukünftig auftretenden Schwierigkeiten und Komplikationen Rechnung zu tragen. Jedoch – ein noch so vorausschauender und gewissenhafter Mensch kann nicht an alle Eventualitäten oder Veränderungen der ursprünglich vorhandenen Bedingungen denken und diese juristisch und praktisch durchführbar in den jeweiligen Gesetzestext einbauen.

Das trifft auch für die Gesetzgebung des Zivilschutzes der Schweiz zu. Die beiden grundlegenden Gesetze, die Zweck, Aufgabe und Ziel des Zivilschutzes in unserem Land umschreiben und die zur Erfüllung dieser Aufgabe notwendigen Ausführungsbestimmungen enthalten, sind einmal das Bundesgesetz über den Zivilschutz vom 23. März 1962 mit der zugehörigen Verordnung vom 24. März 1964 sowie das Bundesgesetz über die baulichen Massnahmen im Zivilschutz vom 4. Oktober 1963 mit seiner Verordnung vom 15. Mai 1964. Diese vier Rechtsgrundlagen sind also bereits rund 15 Jahre alt. Im August 1971 genehmigte der Bundesrat die sogenannte «Konzeption des schweizerischen Zivilschutzes 1971» und erstattete der Bundesversammlung einen entsprechenden Bericht. Schon damals wurde in Aussicht gestellt, dass die beiden Gesetze an die Konzeption angepasst werden müssten und dass die entsprechenden Revisionsanträge mit einer besondern Bot-

schaft unterbreitet würden. Heute sind wir soweit, nachdem ein ausgedehntes Vernehmlassungsverfahren bei allen Kantonen und andern am Zivilschutz interessierten Instanzen (wie zum Beispiel die Schweizerische Luftschutz-Offiziersgesellschaft, der Zivilschutz-Fachverband der Städte, der Schweizerische Frauenbund, der Gemeindeverband und die im Nationalrat vertretenen Parteien usw.) interessante und wertvolle Stellungnahmen zur Folge hatte, die im Rahmen der finanziellen und personellen Gegebenheiten bestmögliche Berücksichtigung fanden. Es dürfte dabei allgemein verständlich sein, dass vieles Wünschbare und auch fachlich und erfahrungsseitig Vertretbare hauptsächlich wegen der fehlenden Mittel bei Bund, Kantonen und Gemeinden leider nicht realisiert werden konnte, was aber nicht ausschliesst, dass heute nicht Erfüllbares in einem spätem Zeitpunkt realisiert werden wird. So stellt die Botschaft des Bundesrats vom 25. August 1976 über die Änderung des Zivilschutzgesetzes, als Resultat der Vernehmlassung und Maximum des gegenwärtig überhaupt «Machbaren», eine Ausrichtung der geltenden Bestimmungen auf die neuesten Erkenntnisse und Bedürfnisse dar.

Um was ging und geht es?

Ganz allgemein kann festgestellt werden, dass der Zivilschutz, gleich wie die militärische Landesverteidigung, von der Entwicklung der Waffentechnik und der durch sie bestimmten Bedrohungsbilder abhängig ist. Es kann daher nicht erstaunen, dass sich auch beim Zivilschutz, der ja eine der tragenden Säulen der Gesamtverteidi-

gung ist, nach bald zwei Jahrzehnten Anpassungen und Modifikationen aufdrängen, obwohl sich das geltende Zivilschutzgesetz im grossen und ganzen durchaus bewährt hat.

Da sich der schweizerische Zivilschutz immer noch im Auf- und Ausbau befindet, darf die weitere Entwicklung in keiner Weise gestört oder gar gehemmt werden. Eine Gesamtrevision beider Zivilschutzgesetze würde das bisherige System und vor allem die bestehenden Organisationen radikal ändern. Somit beschränkt sich die vom Bundesrat vorgelegte Revision auf die in absehbarer Zeit realisierbaren dringlichen und notwendigen Anpassungen. Eine Totalrevision würde über das Ziel hinausgehen und auch das dringende Notwendige verzögern.

Kurz zusammengefasst können die Ziele der Gesetzesrevision wie folgt umschrieben werden:

- Zur Verwirklichung der grundlegenden Forderungen der Zivilschutzkonzeption 1971 soll das Gewicht auf den *vorsorglichen Schutz* verlagert werden.
- Nach dem Grundsatz «Jedem Einwohner einen Schutzplatz» soll ein zweckmässiger, wirksamer Schutz der Bevölkerung bereitgestellt werden.
- Die Tätigkeit der Zivilschutzorganisationen soll vermehrt auf die Vorbereitung des Schutzraumbezugs sowie auf die Sicherstellung des Lebens und Überlebens in den Schutzräumen ausgerichtet sein.
- Für eine verbesserte Ausbildung von Kader und Mannschaften soll die rechtliche Grundlage geschaffen werden.
- Es soll ein nach gesetzten Prioritäten steuerbarer, ausgewogener

Weiterausbau des Zivilschutzes, angepasst an die finanziellen und personellen Mittel, gewährleistet werden.

Finanzpolitische Erwägungen

Im bundesrätlichen Bericht über die Konzeption 1971 des Zivilschutzes wurde ebenfalls in Aussicht gestellt, die bestehende Regelung der Kostenteilung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden anlässlich der Anpassung der Zivilschutzgesetze zu überprüfen. Man konnte schon damals von der Tatsache ausgehen, dass der weitere Auf- und Ausbau des Zivilschutzes, sollte er konzeptionsgemäss erfolgen, für die Kantone und Gemeinden mit gewissen Mehrkosten verbunden sein werde. Verschiedene Standesinitiativen (Genf, Luzern und Freiburg) stellten jedoch Begehren um finanzielle Entlastung. Überdies bedingte die gegenwärtige Finanzlage des Bundes, dass sich die jährlichen Aufwendungen des Bundes – aber auch der Kantone und Gemeinden – ungefähr im bisherigen Rahmen zu halten hatten. Dieser Zwangslage fielen denn auch alle zusätzlich geforderten Bundesleistungen zum Opfer. Es darf auch festgehalten werden, dass die heute eingespielte Kostenaufteilung zwischen den föderalistischen Instanzen nach wie vor als vertretbar bezeichnet werden kann. Einzig beim privaten Schutzraumbau wird eine Verschiebung der Kostentragung um 10 % zugunsten der öffentlichen Hand vorgeschlagen, die je zur Hälfte einerseits dem Bund, andererseits den Kantonen und Gemeinden zugute kommen soll.

Im weitem sollen die Voraussetzungen, unter denen Mittel des Bundes zugesichert werden, um eine Bedingung erweitert werden: ein Anspruch auf Beiträge soll künftig ausdrücklich nur im Rahmen der vom Parlament bewilligten Kredite bestehen. Das kann allerdings zur Folge haben, dass ein bestimmtes Bauvorhaben nur verspätet begonnen wird oder überhaupt nicht zur Ausführung gelangt. Es ist deshalb denkbar, dass dadurch der auf das Jahr 1990 geplante Vollausbau des schweizerischen Zivilschutzes zeitlich hinausgeschoben werden muss.

Die wichtigsten Neuerungen

Es fehlt hier der Raum, um auf alle Einzelheiten der textlichen oder inhaltlichen Änderungen der einzelnen Gesetzesartikel einzugehen. Immerhin seien die hauptsächlichsten Anpassungen oder Modifikationen, wie sie zum Teil schon kurz dargelegt wurden, noch etwas ausführlicher dargestellt.

«Jedem Einwohner einen Schutzplatz»

Dieser an sich etwas banal klingende Satz, eine der Leitideen der Konzeption 1971, verkörpert zugleich ein fundamentales demokratisches Recht, nämlich die verbrieftes Chancengleichheit für jedermann, sich im Falle der Not und Gefahr auf einen geschützten Zufluchtsort, und in diesem – dem Schutzraum – auf einen ihm «reservierten» Aufenthalts- oder Liegeplatz verlassen zu können. Das ist nicht selbstverständlich und kostet Bund, Kantone und Gemeinden beträchtliche Mittel.

Nach dem Gesetz von 1963 bestand für Siedlungen mit weniger als 1000 Einwohnern noch keine Schutzraum-Baupflicht. So sind heute von den über 3000 Gemeinden der Schweiz mit rund 6,3 Mio. Einwohnern etwas über 1200 Gemeinden mit rund 5,5 Mio. Einwohnern baupflichtig. Die vorliegende Revision stellt auch alle übrigen Gemeinden unter die Pflicht, Schutzräume zu bauen.

Einige Kantone und Parteien äusseren gegen diese Baupflicht-Ausdehnung hauptsächlich finanzielle Vorbehalte. Es ist aber leider eine Tatsache, dass *jede* Siedlung angesichts der modernen Massenvernichtungswaffen einer potentiellen Bedrohung unterliegt und deshalb Ausnahmen für ganze Gemeinden nicht verantwortet werden können. Ausserdem soll auf die finanziellen Möglichkeiten jener Kantone Rücksicht genommen werden, die bisher verzichtet hatten, alle ihre Gemeinden der Organisations- und Baupflicht zu unterstellen. Die Schaffung gemeinsamer Zivilschutzorganisationen und entsprechender Schutzbauten führt zusätzlich zu einer relativen Verbilligung, und die anfallenden Kosten können durch zeitliche Staffelung auf Jahre hinaus verteilt werden.

Stärkung der Vollzugsorgane

Bis heute war die Weiterentwicklung des Zivilschutzes in den organisations- und baupflichtigen Gemeinden weitgehend dem Ermessen und der Tatkraft der einzelnen Kommunalbehörden überlassen. Es fehlten die Rechtsgrundlagen, um zum Beispiel Vollzugsfristen anzusetzen. So ergaben sich naturgemäss wesentliche Unterschiede beim Stand des Erreichten. Um hier die erwünschte Ausgewogenheit herbeizuführen, soll den Vollzugsorganen bei Bund und Kantonen – entsprechend dem Ausbau des Zivilschutzes – die notwendige Kompetenz verliehen werden. Damit erhalten die Kantone neben dem Vollzug auch eine eigentliche Leitungsaufgabe. Aus

den gleichen Überlegungen heraus sollen die kantonalen Zivilschutzämter den Ortschefs in fachtechnischen Belangen vorgesetzt werden.

Die Schutzraumorganisation

Die Lebens- und Überlebenschance der Zivilbevölkerung steht und fällt mit der Gewährleistung der Möglichkeit, die Schutzräume rechtzeitig beziehen und in diesen während Tagen oder Wochen leben zu können. Diesem in Zeiten der Gefahr elementaren Bedürfnis dienen die Schutzraumorganisationen, welche die bisherigen Hauswehren ablösen. Sie sind in der Vorangriffsphase verantwortlich für die Bezugsbereitschaft der Personenschutzräume, für die Wegräumung zivilschutzfremden Materials, für die Kontrolle der technischen Einrichtungen und der Wasser- und Lebensmittelvorräte. Sie leiten den Schutzraumbezug und die Rotation der Insassen, organisieren das Leben im Schutzraum, die Betreuung und die Information der Bewohner. Sie übernehmen auch die bisherigen Hauptaufgaben der Hauswehren: Erste-Hilfe-Leistung, Löschen von Entstehungsbränden, Behebung geringer Schäden. Für ihre nötige Ausbildung müssen deshalb die Schutzraumorganisationen schon in Friedenszeiten aufgebildet werden können, dies im Gegensatz zu den Hauswehren, die in normalen Zeiten keine Ausbildungsdienste zu leisten hatten.

Neugestaltete Ausbildungszeiten

Übungen und Rapporte des Zivilschutzes dürfen pro Jahr – nach geltendem Gesetz – höchstens zwei Tage dauern. So können dringend erforderliche Zusatzdienstleistungen, wie Kadervorkurse, nur auf freiwilliger Basis durchgeführt werden. Zukünftig soll für solche Dienste ausdrücklich eine Pflicht bestehen.

Bisher konnten nicht ausgeschöpfte «Wiederholungskurse» nicht nachgeholt werden. Neu sollen in einem Kalenderjahr nicht genutzte zwei Dienstage mit jenen des nächsten Jahres zusammengelegt werden können, was eine vertiefte, weil mindestens vier Tage dauernde Ausbildung ergibt. Damit resultiert auch eine vernünftiger Aufwandrelation zwischen Mobil- und Demobilmachungsarbeiten und Administration einerseits und Ausbildungszeiten andererseits.

Die nach bisheriger Regelung grundsätzlich alle vier Jahre vorgesehenen Weiterbildungskurse von bis zu 12 Tagen für Vorgesetzte und Spezialisten sollen inskünftig auf die vier Jahre aufgeteilt werden können.

Steuerungsmöglichkeiten

Bis heute fehlten Vorschriften, wie und bis wann einzelne Massnahmen zu verwirklichen waren. Das ergab in den Kantonen und Gemeinden ungleich vorangeschrittene Ausbaustadien. Deshalb erhalten in Zukunft die Vollzugsorgane bessere Steuerungsinstrumente mit den entsprechenden Kompetenzen, was erlaubt, Prioritäten zu setzen und zu bestimmen, welche Mittel wann einzusetzen sind. So kann zum Beispiel der Bundesrat bestimmen, welche Anlagen und Einrichtungen zuerst erstellt werden müssen. Das ergibt zugleich die klare gesetzliche Kompetenz, eine Finanzplanung einzuführen und durchzusetzen, immer in Berücksichtigung des jeweiligen Ausbaustandes des betreffenden Kantons. Auch können Bauten in weiter fortgeschrittenen Kantonen zugunsten solcher in andern Kantonen zurückgestellt und damit für die letzteren Bundesgelder freigemacht werden. Im übrigen werden die Zivilschutz-Verpflichtungskredite nach Bevölkerungszahl und Ausbaubedürfnis auf die Kantone verteilt (Kontingentierung). Weitere Steuerungsmöglichkeiten ergeben sich durch eine Staffelung der Materialabgabe. Nach den bisherigen Bestimmungen des Baumassnahmegesetzes waren bei allen Spitalneu- und -umbauten geschützte Operationsstellen und Pflegeräume einzurichten (GOPS). Eine sanitätsdienstliche Beurteilung der Kantone hat gezeigt, dass dieser «Automatismus» zu weit geht. Für die Einrichtung einer GOPS sind allein die sanitätsdienstlichen Bedürfnisse der betreffenden Gegend massgebend.

Eine Steuerung des Schutzraumbaus wird erreicht, indem die Gesetzesrevision vorsieht, dass bei einer Befreiung von der Schutzraumbaupflicht (zum Beispiel in einer flächenbrandgefährdeten Altstadt, bei grosser Trümmergefahr usw.) der Hauseigentümer im Ausmass der ihm durch die Befreiung erwachsenden Einsparung einen Beitrag an die öffentlichen Zivilschutzbauten leistet. Damit werden alle Bauherren rechtsgleich behandelt, nicht zusätzlich belastet, andererseits Bund, Kantone und Gemeinden entlastet. Dieses Verfahren bewährt sich zum Teil schon heute auf freiwilliger Basis.

Folgerungen

Die, gesamthaft gesehen, wohl etwas höheren Aufwendungen für den vorgeschlagenen Vollausbau des Zivilschutzes können heute nicht in Franken und Rappen genau angegeben werden, da die betroffenen Kostengruppen – bauliche Massnahmen, Materialbeschaffung, Ausbildung und Organisatorisches – unterschiedlich beteiligt sind. Dank den erwähnten Steuerungsmassnahmen wird es jedoch möglich sein, die jährlichen Ausgaben anteilmässig im Rahmen der zur Verfügung stehenden Kredite zu halten und durch eine verfeinerte langfristige Planung einen gezielten Einsatz der Mittel vorzunehmen. Aber auch echte Einsparungen werden nicht ausbleiben: auf baulichem Gebiet durch die Zusammenfassung von Einzelschutzräumen zu gemeinsamen, grösseren Bauten sowie durch die Erstellung gemeinsamer Organisations-Schutzbauten für mehrere Ge-

meinden; in den Bereichen der Organisation und Ausbildung durch die Bildung gemeinsamer Schutzorganisationen für mehrere (kleine) Gemeinden und die Neugestaltung der Ausbildungszeiten. Die vorgesehenen Steuerungsmöglichkeiten endlich erlauben eine gleichmässige Verteilung der Gesamtkosten über Jahre hinaus, so dass damit auch der jährliche Aufwand für den Zivilschutz effektiver in den Griff genommen werden kann.

Personalseitig ist anzunehmen, dass die Revisionsvorlage weder beim Bund noch bei den Kantonen und den bisher schon pflichtigen Gemeinden Neueinstellungen zur Folge haben wird. Ein gewisser zusätzlicher Personaleinsatz wird bei denjenigen Gemeinden nicht zu vermeiden sein, die neu organisationspflichtig werden.

Ein wichtige Voraussetzung für die Sicherstellung der gesetzlich festgelegten Ausbildung bildet die Erhöhung der Zahl der heute 31 Bundesinstructoren. Diese unumgängliche Massnahme ist jedoch von der beantragten Ausdehnung der Organisationspflicht weitgehend unabhängig.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die dem Parlament beantragte Zustimmung zu einem Bundesgesetz über die Änderung des Zivilschutzgesetzes letztlich zu einem im Endausbau – voraussichtlich um die Jahrhundertwende – erweiterten und verbesserten Schutz unserer Zivilbevölkerung führt, ohne dass die vom Bundesrat und den beiden Kammern als tragbar bezeichneten jährlichen Ausgaben für den Zivilschutz unseres Landes zusätzlich erhöht werden müssen.

Ausstellungen, Veranstaltungen

ZS-Ausstellungskalender 1977

In Zusammenarbeit mit dem Schweizerischen Bund für Zivilschutz bearbeitet das Bundesamt für Zivilschutz den Ausstellungskalender 1977. Um den diesbezüglichen Personal- und Materialeinsatz planen zu können, bitten wir die Sektionen des SBZ, die kantonalen und kommunalen Zivilschutzstellen wie auch alle übrigen am Zivilschutz interessierten Organisationen, uns ihre im Jahre 1977 geplanten Zivilschutzausstellungen zu melden. Diese Meldungen müssen folgendes beinhalten: Ort der Durchführung (inkl. genaue Bezeichnung der Örtlichkeit, also zum Beispiel Sanitäts-

hilfsstelle, Kommandoposten, Turnhalle, Gemeindehaus usw.), Zeit und Dauer (mit Angabe von Ausweichdaten), Träger der Veranstaltung (Organisator), ungefähre Ausstellungsfläche, Anlass (also z. B. Einweihung einer Anlage, Tage der offenen Tür usw.).

Die Meldungen bzw. Gesuche nimmt bis zum 28. Februar 1977 entgegen: Bundesamt für Zivilschutz, Sektion Information, 3003 Bern.

Nach Eintreffen der Gesuche wird das BZS zusammen mit dem SBZ die Planung vornehmen und die Gesuchsteller umgehend über die Unterstüt-

zungsmöglichkeiten orientieren.

In der Ausgabe 4/77 wird das Gesamtverzeichnis aller ZS-Ausstellungen publiziert werden.

Zu den Dienstleistungen des BZS und des SBZ gehören: Beratung, Abgabe von Dokumentationsmaterial, leihweise Abgabe von Ausstellungsserien, Herrichten von Materialschauen und für grössere Veranstaltungen, das Zurverfügungstellen und den Betrieb von Film- und Tonbildschauen. Der Transport des Ausstellungsmaterials ist grundsätzlich Sache der Aussteller. Wir danken allen Interessenten für die Mitarbeit.

SBZ, Presse und Informationsdienst
BZS, Sektion Information