

6035

Botschaft

des

**Bundesrates an die Bundesversammlung über den Einbau
von Luftschutzräumen in bestehenden Häusern**

(Vom 18. Mai 1951)

Herr Präsident!

Hochgeehrte Herren!

Wir beehren uns, Ihnen mit dieser Botschaft den Entwurf eines Bundesbeschlusses über den Einbau von Luftschutzräumen in bestehenden Häusern vorzulegen.

I. Einleitung

In der Dezembersession 1950 des Nationalrates wurde folgende Motion eingereicht:

«Der Bundesrat wird eingeladen, den eidgenössischen Räten unverzüglich eine weitere Vorlage betreffend den baulichen Luftschutz zu unterbreiten, die den beschleunigten Ausbau von Luftschutzräumen in bestehenden Gebäuden sicherstellt.

Der Bundesrat wird ferner ersucht, auch das Problem der Haus- und Kriegsfeuerwehren zu ordnen.»

Diese Motion wurde noch in derselben Session vom Nationalrat mit 76:4 Stimmen angenommen, während sie der Ständerat in der Frühjahrs-session 1951 mit 25:0 Stimmen guthiess.

Was die Haus- und Kriegsfeuerwehren anbelangt, wird gegenwärtig vom Eidgenössischen Militärdepartement eine entsprechende Vorlage ausgearbeitet.

In der Motion wird der beschleunigte Ausbau von Luftschutzräumen in bestehenden Häusern gefordert. Das Eidgenössische Militärdepartement hat deshalb unverzüglich Besprechungen mit den entsprechenden Bundesstellen über die benötigten Arbeitskräfte, über die Holzversorgung, über die finanziellen Auswirkungen und über die Mietpreisgestaltung geführt und die Ergebnisse in einem ersten Entwurf berücksichtigt. Nachdem die Eidgenössische

Luftschutzkommission diesem zugestimmt hatte, wurden die kantonalen Militärdirektoren darüber orientiert und der Entwurf hierauf vom Eidgenössischen Militärdepartement den Kantonsregierungen und dem Städteverband unterbreitet. Die Ansichten der Kantone und des Städteverbandes gingen teilweise recht weit auseinander, und es konnte schon deshalb nicht jedem einzelnen Wunsche entsprochen werden (vergleiche IV hiernach).

II. Wert des Schutzraumes im Haus

Es ist leider eine Tatsache, dass sich der Schweizer noch zu wenig Rechenschaft über die Gefahren gibt, die ihm bei kriegerischen Verwicklungen durch Fliegerangriffe und Raketengeschosse drohen würden. Es ist deshalb notwendig, dass wir die Bevölkerung darüber in vermehrtem Masse aufklären. Die Abteilung für Luftschutz arbeitet gegenwärtig eine Schrift aus, die allen Haushaltungen zugestellt werden soll.

Wir wissen heute, dass im letzten Kriege Dörfer und Städte, welche über genügend Schutzräume verfügten, höchstens einen Zehntel der Verluste von ungenügend vorbereiteten Ortschaften erlitten, auch wenn sie noch so schwer bombardiert wurden. Würden zum Beispiel auf eine Ortschaft von 2000 Einwohnern 200 Tonnen Spreng- und Brandbomben abgeworfen, dann würden beim Vorhandensein einer genügenden Anzahl Schutzräume etwa 30 Personen getötet, sonst aber über 300. Bei einer Stadt von 100 000 Einwohnern müsste man nach Angriffen mit 5000 Tonnen Spreng- und Brandbomben, falls keine oder nur wenige Schutzräume eingerichtet wären, wenigstens 10 000 Tote beklagen, bei guter baulicher Vorbereitung aber etwa 700-1000. Alle Menschen zu schützen, wird leider kaum möglich sein.

Hie und da wurde behauptet, dass gegen die Wirkung neuer schwerer Bomben Schutzräume in den Häusern wertlos seien. Das Gegenteil ist richtig. Je grösser das Gewicht der einzelnen Bomben, desto kleiner ist, bei gleicher Bombenlast, die Anzahl der Einschläge und damit der Volltreffer. Da aber der Schutzraum gegen alle Gefahren, Volltreffer ausgenommen, schützt, ist deshalb bei Verwendung grosser Bomben mit kleineren Verlusten zu rechnen als wenn kleine Bomben abgeworfen werden.

Gewiss würden volltreffersichere Schutzräume die darin befindlichen Menschen besser schützen. Doch werden wir leider nie in der Lage sein, eine genügende Anzahl solcher Schutzräume zu erstellen. Sie kämen viel zu teuer zu stehen. Vor allem aber müssten sie im Kriege dauernd bewohnt werden, da der Weg zu solchen Bunkern oder Stollen zu lang und daher zu gefährlich würde. Auch wären bei plötzlichen Angriffen Stauungen und daher grosse Verluste bei den Eingängen unvermeidlich. Bunker kommen bei unseren Verhältnissen deshalb nur in den Verkehrszentren grosser Städte in Frage, wenn in den Häusern nicht genügend Platz vorhanden wäre, um alle Passanten aufzunehmen.

Wir sind der Auffassung, dass die Erstellung von Schutzräumen in allen dazu geeigneten Häusern die richtige Lösung sei und dass für möglichst viele Menschen Schutzgeschaffen werden müsse. Volltreffer, die immer in Kauf genommen werden müssen, werden so nie auf grössere Menschenansammlungen fallen. Wenn in einem Haus Schutzräume für mehrere Häuser zusammen erstellt würden, müssten darin oft Räume herangezogen werden, die sich kaum dazu eignen, ganz abgesehen davon, dass unverhältnismässig viel Platz beansprucht würde. Sie führen zu keinen Ersparnissen, schaffen schwierige Rechtsverhältnisse und haben zudem den Nachteil, dass die Schutzräume im entscheidenden Moment kaum rechtzeitig erreicht würden. Es ist auch eine Kriegserfahrung, dass in der Nacht niemand sein Wohnhaus verlassen will. Ausnahmen werden allerdings notwendig sein, wenn in einem Haus kein geeigneter Kellerraum vorhanden ist.

Im übrigen erlauben wir uns, auf die Botschaft vom 10. Oktober 1950 *) hinzuweisen.

III. Anforderung an den Schutzraum

In der Schweiz ist fast jedes Haus unterkellert, so dass sich mit relativ einfachen Mitteln Schutzräume erstellen lassen. Wenn die Abstützungen zudem zerlegbar eingebaut werden, was durchaus möglich ist, dürften sie den Hausbewohnern in Friedenszeiten kaum hinderlich sein.

Als Mindestanforderung muss verlangt werden, dass die Schutzraumdecke das Gewicht des einstürzenden Hauses tragen und die sich im Schutzraum Befindenden gegen Feuer schützen kann und dass einfache, verstärkte Türen und Fensterabschlüsse den Eintritt von Rauch und Staub und damit auch von Gas verwehren können. Jeder Schutzraum muss mit Notausstiegen und in Reihenbauten mit Mauerdurchbrüchen versehen sein.

Die Richtlinien für den baulichen Luftschutz 1949, welche von einer Kommission, bestehend aus Vertretern des Eidgenössischen Militärdepartementes, des Schweizerischen Ingenieur- und Architektenvereins, der Eidgenössischen Luftschutzkommission, der Eidgenössischen Materialprüfungsanstalt und des Schweizerischen Feuerwehr-Vereins unter Berücksichtigung des wirtschaftlich Tragbaren ausgearbeitet wurden, sollen als Grundlage für die technischen Anforderungen dienen.

Diese Richtlinien haben sowohl im Inland als auch im Ausland Anerkennung gefunden. Darin sind auch die gegen das Durchdringen radioaktiver Strahlungen notwendigen Mauerstärken und Sandanschüttungen genannt, wie sie in der Schweiz berechnet wurden. Spätere amerikanische und englische Angaben haben die Richtigkeit bestätigt.

Beim Aufstellen der Richtlinien wurden die finanziellen Auswirkungen berücksichtigt. Bei sinngemässer Anwendung der Richtlinien werden die Kosten der Schutzräume tragbar bleiben. Eine weitere Herabsetzung der darin enthaltenen Mindestanforderungen sollte aber unterlassen bleiben. Es konnte

*) BBl 1950, III, 168.

verantwortet werden, die Trümmerlasten gegenüber den Richtlinien 1936 mit der Hälfte in Rechnung zu stellen. Die unbedingt notwendigen Notausstiege sind so klein als möglich gehalten.

IV. Stellungnahme der kantonalen Regierungen

Das Eidgenössische Militärdepartement ersuchte am 5. März 1951 die Kantonsregierungen und den Schweizerischen Städteverband um Stellungnahme zum ersten Entwurf. Insbesondere wurden die Kantone und der Städteverband gebeten, sich zu den folgenden 4 Fragen zu äussern:

1. Bis zu welcher Grösse sollten die Ortschaften der Einbaupflicht unterstellt werden? (Entwurf des Eidgenössischen Militärdepartements: 1000 Einwohner.)

2. Werden die vorgesehenen Fristen als richtig angesehen? (Entwurf des Eidgenössischen Militärdepartements: Für Ortschaften über 5000 Einwohner 4 Jahre Bauzeit, für kleinere 7 Jahre.)

3. Wird die vorgesehene Belastung der Hauseigentümer mit 70% als richtig erachtet oder wird eine weitergehende Entlastung auf Kosten der öffentlichen Hand gewünscht?

4. Sind die Kantone mit der vorgeschlagenen Möglichkeit der Abwälzung der Baukosten auf die Mieter einverstanden?

Von den bis zum Niederschreiben dieser Botschaft eingetroffenen 20 Antworten der Kantone sprachen sich, mit einer einzigen Ausnahme, alle positiv zur Einführung der Einbaupflicht aus, ebenso der Städteverband.

Die Antworten auf die vier Fragen ergaben folgendes Bild:

1. Von fast allen Kantonen wurde eine höhere Begrenzung verlangt. Die meisten Kantone schlugen diese bei 2000–2500 Einwohnern vor. Zwei Kantone gingen bis 5000 und zwei erachteten die vom Eidgenössischen Militärdepartement vorgeschlagene Begrenzung von 1000 Einwohnern als richtig. Auch der Städteverband schloss sich, mit einem gewissen Vorbehalt, der Begrenzung auf 1000 Einwohner an, hauptsächlich, weil er es als grundsätzlich angezeigt erachtet, den Beschluss für Schutzräume in bestehenden Häusern dem Bundesbeschluss vom 21. Dezember 1950 betreffend den baulichen Luftschutz anzupassen.

2. Die vom Eidgenössischen Militärdepartement für die Durchführung vorgesehenen Fristen von 4 beziehungsweise 7 Jahren wurden ungefähr von der Hälfte der Kantone als zu lang angesehen, da dies mit der Dringlichkeit nicht vereinbar sei. Die andere Hälfte der Kantone erachtete die Fristen als richtig, da eine raschere Durchführung praktisch nicht in Frage komme. Die gleiche Antwort erteilte der Städteverband.

3. Die Kantone äusserten sich beinahe ausnahmslos für die Belastung des Hauseigentümers mit 70%. Hingegen wandten sie sich einmütig gegen die vor-

gesehene Kostenverteilung zwischen dem Bund und den Kantonen, die mit 10% für den Bund und mit 20% für die Kantone und Gemeinden zusammen vorgesehen war. Die Kantone beantragen 15% für den Bund und 15% für die Kantone und Gemeinden zusammen. Einige finanzschwache Bergkantone wünschten eine Erhöhung des Bundesbeitrages auf 20% und 25%. Ein Antrag ging auf 20% für den Bund und 20% für die Kantone, ein weiterer auf je 25%.

Der Städteverband wünscht ebenfalls eine Verteilung von 15% für den Bund und 15% für die Kantone und die Gemeinden. Für Massnahmen, welche Kanton oder Gemeinde treffen, wurden 25% vorgeschlagen. Auch einige Kantone äusserten sich für diesen Subventionsansatz.

4. Mit der Abwälzung der Kosten auf die Mieter waren sowohl sämtliche Kantone als auch der Städteverband einverstanden.

Zu den übrigen Artikeln wurde nur ganz ausnahmsweise Stellung genommen. Neben der Beantwortung der vier Fragen äusserten die Kantone noch den Wunsch, ihnen ein vermehrtes Mitspracherecht einzuräumen. Diesem Begehren wurde nun Rechnung getragen.

V. Der Entwurf des Bundesbeschlusses

Beim vorliegenden Entwurf zu einem Bundesbeschluss über die Pflicht zum Einbau von Luftschutzräumen in bestehenden Häusern handelt es sich um die von den Räten verlangte Ergänzung zum Bundesbeschluss vom 21. Dezember 1950 betreffend den baulichen Luftschutz. Der Entwurf ist weitgehend diesem Beschluss angepasst, so dass wir uns gestatten, bei einzelnen Artikeln auf die entsprechende Erläuterung der Botschaft vom 10. Oktober 1950 *) hinzuweisen.

Der *Ingress* hat den gleichen Wortlaut wie derjenige des Bundesbeschlusses vom 21. Dezember 1950**) betreffend den baulichen Luftschutz.

Artikel 1: Vom Bestreben ausgehend, möglichst viele Menschen gegen die Folgen von Angriffen aus der Luft zu schützen, sah das Eidgenössische Militärdepartement vor, die Begrenzung der Einwohnerzahl der der Einbaupflicht zu unterstellenden Ortschaften mit 1000 festzusetzen. Dadurch wäre die Übereinstimmung mit dem Bundesbeschluss vom 21. Dezember 1950 erreicht worden.

Nachdem aber die grosse Mehrzahl der Kantone wünscht, dass die Begrenzung erhöht werde, hat der Bundesrat im vorliegenden Entwurf diese mit 2000 angenommen. Er tat dies nicht ohne Bedenken, denn schliesslich hat der Schweizer Bürger in einer kleinen Ortschaft ebensoviel Anspruch auf Schutz wie der Einwohner einer Stadt. Auch ist zu beachten, dass es wahrscheinlich nicht zu umgehen ist, eine Anzahl von Ortschaften zusätzlich der Einbaupflicht zu unterstellen, welche bei Festsetzung der Begrenzung bei 1000 Einwohnern direkt erfasst worden wäre. Die Kriegserfahrungen lehren leider, dass auch sehr viele kleine Dörfer gänzlich vernichtet werden.

*) BBl 1950, III, 163.

**) BBl 1950, III, 770.

Es wurde angeregt, den Begriff Ortschaften näher zu umschreiben oder durch «geschlossene Ortschaften» oder «geschlossene Siedelungen» zu ersetzen. Unter Ortschaft wird nicht unbedingt eine Gemeinde, sondern oft ein Teil derselben, welcher auf der topographischen Karte als solcher speziell bezeichnet ist, verstanden. Ortschaften sind meistens um einen Kern geschlossen gruppiert, lösen sich wieder in etwas freiere Bebauung auf, um sich dann bei einer Strassengabelung, bei einer Brücke oder bei einer Fabrik wieder enger zusammenzuschliessen. Der Begriff «geschlossene Ortschaft» würde eher verwirren als klären und zu ganz verschiedenartiger Auslegung Anlass bieten. Wir haben daher die Bezeichnung «Ortschaft» belassen, dagegen dem Wunsch der Kantone auf grösseres Mitspracherecht dadurch entsprochen, dass diese in Absatz 3 des Artikels 1 ermächtigt werden sollen, abgelegene Häuser oder Häusergruppen von der Einbaupflicht zu befreien. Ferner wurde, ebenfalls auf Antrag der Kantone, festgelegt, dass nur Häuser, die den Menschen regelmässig zur Unterkunft oder zum Aufenthalt dienen, einbezogen werden sollen.

Absatz 2 entspricht Artikel 2 des Bundesbeschlusses vom 21. Dezember 1950.

Artikel 2: Es ist nicht zu umgehen, im Bundesbeschluss die Fristen zu nennen, innerhalb welcher die Massnahmen durchzuführen sind. Sie hängen einestails von der Holzversorgung und andernteils vom Arbeitsmarkt ab. Da durch das Heraufsetzen der Begrenzung von 1000 auf 2000 Einwohner und die Befreiung abgelegener Häusergruppen die Anzahl der zu schützenden Personen noch etwa 2 000 000 betragen dürfte, kann eine Verkürzung der ursprünglich als wirtschaftlich tragbar berechneten Frist von 7 auf 6 Jahre erfolgen. So wünschbar es wäre, kürzere Bauzeiten anzustreben, so glauben wir nicht, dass diese zu erreichen wären. Die Lage auf dem Holzmarkt liesse dies ohne ganz beträchtliche Störungen nicht zu. Um sich aber jederzeit den Verhältnissen anpassen zu können, muss dem Bundesrat die Befugnis zum Verkürzen oder Erstrecken der Fristen eingeräumt werden.

In *Artikel 3* wurde eine kurze Umschreibung der Anforderungen aufgenommen, welche an einen Schutzraum gestellt werden müssen. Diese Bestimmung bietet Gewähr gegen übertriebene Ansprüche.

Artikel 4: Aus Abschnitt IV hiervor ist zu entnehmen, dass sich die Kantone gegen die vorgesehene Kostenverteilung — 10 % Bund, 20 % Kanton und Gemeinde — ausgesprochen und beantragt haben, die Beiträge der öffentlichen Hand im Verhältnis von 1 : 1 zwischen Bund einerseits und Kanton und Gemeinde andererseits aufzuteilen.

Wie aus der Botschaft vom 10. Oktober 1950 *) hervorgeht, haben schon beim Entwurf zum Bundesbeschluss vom 21. Dezember 1950 betreffend den baulichen Luftschutz in Neubauten fast alle Kantone eine gleiche Erhöhung des Bundesbeitrages beantragt. Sie begründeten dieses Begehren mit dem Hin-

*) BBl 1950, III, 168/170.

weis darauf, dass die bisherige Lastenverteilung auch so war und dass der Luftschutz zur Landesverteidigung gehöre.

Der Bundesrat konnte aber schon damals diesem Begehren nicht entsprechen und begründete sein Festhalten an einem Bundesbeitrag von 10 % wie folgt:

«Es ist richtig, dass während einiger Jahre der Bund an bauliche Luftschutzmassnahmen einen 15 %igen Beitrag leistete, nämlich während der Geltungsdauer des inzwischen aufgehobenen Vollmachtenbeschlusses vom 17. November 1939 betreffend vermehrte Förderung baulicher Massnahmen für den Luftschutz. Heute gilt aber noch der Bundesbeschluss vom 18. März 1937 betreffend Förderung baulicher Massnahmen im passiven Luftschutz auf freiwilliger Basis, der 10 % vorsieht und der durch diesen Beschluss ersetzt werden soll.

Fraglich ist vor allem, ob der bauliche Luftschutz wirklich zur Landesverteidigung gezählt werden kann. Baulicher Luftschutz ist in erster Linie Selbstschutz. Er ist vergleichbar mit den feuerpolizeilichen Vorschriften, nach welchen beispielsweise Brandmauern und anderes mehr verlangt wird. Baulicher Luftschutz ist eine Angelegenheit der Gebäude-, der Hausverteidigung und dient dem Schutze der Hausbewohner. Freilich können Nachlässigkeiten auf diesem Gebiete unangenehme Rückwirkungen auf die Landesverteidigung haben, das finden wir aber auch auf andern Sektoren, beispielsweise auf jenen der Vorratshaltung.

Die bisherige Regelung sah vor, dass Kanton und Gemeinde einen gleichgrossen Beitrag zu leisten hätten wie der Bund (Art. 4, Abs. 1, BB, vom 18. März 1937). Diese Verteilung der Subventionsleistungen zwischen Bund und Kantone im Verhältnis 1 : 1 entspricht jedoch heute nicht mehr einem allgemein gültigen Grundsatz. Inzwischen ist vielmehr derjenige der doppelt so hohen Leistung von Kanton und eventuell Gemeinde gegenüber dem Bund in den Vordergrund getreten. Wir verweisen dazu im besonderen auf den Bundesbeschluss vom 8. Oktober 1947 betreffend Massnahmen zur Förderung der Wohnbautätigkeit (Art. 5), der die Bundeshilfe von einer mindestens doppelt so hohen Leistung des Kantons abhängig machte. Die Subventionierung des Wohnungsbaues durch die öffentliche Hand sah in der durch den genannten Bundesbeschluss abgelösten Verfügung Nr. 8 des Eidgenössischen Militärdepartements vom 5. Oktober 1945 noch eine Lastenverteilung im Verhältnis von 1 : 1 vor (Art. 7). In der Botschaft des Bundesrates vom 29. April 1947 (BBl 1947, II, 14 ff.) ist dann dargelegt worden, dass die Finanzlage des Bundes eine Herabsetzung des Ansatzes notwendig mache und die eidgenössischen Räte haben mit ihrem Beschluss vom 8. Oktober 1947 dieser Neuerung in der Verteilung der Beiträge der öffentlichen Hand zugestimmt. . . .

Die Hausbewohner haben der Natur der Sache nach das grösste Interesse, vor Luftangriffen, für die der Staat ja nicht verantwortlich ist, geschützt

zu sein. Es erscheint daher auch gerechtfertigt, dass Eigentümer und Mieter zusammen den grösseren Teil der Mehrkosten, die sich aus der Durchführung baulicher Luftschutzmassnahmen ergeben, übernehmen. Das nächstgrösste Interesse haben zweifellos Gemeinde und Kanton.»

Die eidgenössischen Räte sind in der Dezembersession 1950 den Anträgen des Bundesrates auch mit Bezug auf die Beiträge der öffentlichen Hand gefolgt und haben die Bundesleistung in Artikel 3 auf 10 %, diejenige von Kanton und Gemeinde zusammen auf 20 % festgesetzt.

Der vorliegende Entwurf ist nichts anderes als eine Fortsetzung der durch den Bundesbeschluss vom 21. Dezember 1950 eingeleiteten Massnahmen. Ursprünglich war vorgesehen, die Erstellung von Luftschutzräumen in neuen Häusern zusammen mit derjenigen in schon bestehenden in einem einzigen Erlass anzuordnen. Aus Zweckmässigkeitsgründen und um rasch wenigstens einen ersten Schritt tun zu können, wurde die ursprüngliche Gesamtvorlage dann in zwei Teile getrennt. Die eidgenössischen Räte selber haben dann, wie in der Einleitung dieser Botschaft ausgeführt ist, die Einbringung einer weiteren Vorlage betreffend den baulichen Luftschutz in bestehenden Häusern gewünscht.

Der grösste Teil des vorliegenden Beschlussesentwurfes stimmt wörtlich oder mindestens sinngemäss mit dem Bundesbeschluss vom 21. Dezember 1950 überein, woraus ebenfalls klar hervorgeht, dass es sich bei der jetzigen Vorlage um die natürliche Fortsetzung derjenigen vom Herbst 1950 handelt. Bei dieser Sachlage rechtfertigt sich nach Auffassung des Bundesrates eine andere Aufteilung der Beiträge der öffentlichen Hand nicht. Es wäre kaum zu begründen, weshalb der Bund an die Durchführung baulicher Luftschutzmassnahmen in schon bestehenden Häusern mehr beitragen sollte als bei den gleichen Massnahmen in Neubauten.

Aber abgesehen von der sachlich berechtigten Auffassung, es sei auch in dieser zweiten, gleichartigen Vorlage der Verteilungsschlüssel von 1:2 anzuwenden, führt den Bundesrat noch ein anderer gewichtiger Grund zum gleichen Resultat:

Der Bund ist durch die Notwendigkeit, die militärische Landesverteidigung rasch und auf allen Gebieten zu verstärken, gezwungen, ein Rüstungsprogramm im Aufwande von rund 1,5 Milliarden Franken durchzuführen. Auf diese Notwendigkeit wies übrigens schon die Botschaft vom 10. Oktober 1950 hin, wenn sie feststellte, «dass sich der Bund auch bei der Ansetzung seiner Beiträge grösster Zurückhaltung befehligen muss, dies besonders im Zeitpunkt ausserordentlicher finanzieller Anspannung zugunsten der Verstärkung der materiellen Kriegsbereitschaft».

Bis heute ist es nicht gelungen, auch nur einen Teil dieses zusätzlichen Rüstungsaufwandes durch neue Steuern bzw. den Ausbau bestehender Steuern zu finanzieren. Der Bund ist daher bis auf weiteres darauf angewiesen, auch diese hohen zusätzlichen Rüstungsausgaben aus seinen normalen Einkünften zu decken, soweit ihm das aber nicht gelingt, seinen Schuldenüberschuss zu vergrössern.

In dieser schwierigen Situation kommt nun noch der finanzielle Aufwand für den Ausbau der Luftschutzmassnahmen hinzu. Es sei darauf hingewiesen, dass nicht nur die baulichen Luftschutzmassnahmen zum Teil die Bundeskasse belasten, dass vielmehr die Neuordnung bei den Luftschutztruppen neue Aufwendungen für den Bund bringt. Nach der neuen Truppenordnung werden die bisher örtlichen Luftschutzformationen zu einem Bestandteil des Heeres, was sich als wesentliche finanzielle Entlastung der Kantone und Gemeinden auswirken wird. Auch bei einem Beitragssatz des Bundes von 10 % machen die Aufwendungen für den baulichen Luftschutz in bestehenden Häusern allein rund 50 Millionen Franken aus, die im Rüstungsprogramm nicht enthalten sind.

Diese Belastungen des Bundesfinanzhaushaltes auf der einen Seite und das Fehlen von entsprechenden ausserordentlichen Einnahmen auf der andern Seite zwingen auch heute zu möglichster Beschränkung dieser neuen Aufwendungen. Es ist nach Auffassung des Bundesrates daher nicht angängig, dass man im vorliegenden Falle dem Bund höhere Kostenbeiträge auferlegt, als dies in bisherigen, gleichartigen oder ähnlichen Beschlüssen der Fall war (BB vom 8. Oktober 1947 betreffend Massnahmen zur Förderung der Wohnbautätigkeit, BB vom 21. Dezember 1950 betreffend den baulichen Luftschutz in Neubauten).

Die Beibehaltung des Grundsatzes, wonach der Bund an Leistungen der öffentlichen Hand der erwähnten Art nur mit einem Drittel beteiligt sein soll, begründet sich schliesslich auch aus der Entwicklung der Vermögenslage der Eidgenossenschaft: In den Jahren 1938–1949 ist ihr Schuldenüberschuss um 6,5 Milliarden Franken gestiegen, während sich der Schuldenüberschuss der Kantone im gleichen Zeitraum um 122 Millionen Franken, von 350 auf 228 Millionen, verringert hat (1950: Verringerung um schätzungsweise weitere 15 Millionen). Auch die finanzielle Entwicklung der Gemeinden verbesserte sich seit 1938 um über 100 Millionen Franken, indem das Gesamtreinvermögen von 47 Millionen auf 149 Millionen Franken anstieg.

Der Bundesrat ersucht Ihre Behörde daher mit allem Nachdruck, am bisherigen Verteilungsschlüssel — dem Sie, wie erwähnt, bereits zweimal zugestimmt haben — festzuhalten.

Absatz 3 von Artikel 4 bringt gegenüber der Regelung im Bundesbeschluss vom 21. Dezember 1950 ein Entgegenkommen von seiten des Bundes, indem diesem die Kompetenz gegeben werden soll, in besondern Fällen höhere Beiträge zu leisten, als Absatz 1 vorsieht. Immerhin soll eine Begrenzung in der Weise erfolgen, dass der Bundesbeitrag auf höchstens das Doppelte, d. h. 20 %, festgesetzt werden kann, so dass die Gesamtleistung der öffentlichen Hand auf 40 % steigt.

Artikel 5: Der Schutzraum soll in Zukunft einen Bestandteil des Hauses bilden. Es ist daher durchaus gerechtfertigt, dass die mit dem Einbau verbun-

denen Kosten, wie die übrigen Teile des Hauses, ebenso verzinst und amortisiert werden. Dabei soll eine angemessene Amortisationsfrist, die sowohl für den Hauseigentümer als auch den Mieter tragbar ist, eingehalten werden. Die Festsetzung einer Frist von 10 Jahren erscheint angemessen. Die Abtragung dieser zusätzlichen Belastung der Mieter für die von der öffentlichen Hand nicht finanzierten 70 % der baulichen Luftschutzaufwendungen innert einer kürzeren Frist ist nach Auffassung des Bundesrates kaum angängig. Selbstverständlich soll aber die Möglichkeit bestehen bleiben, eine andere Amortisationsdauer auf Grund freiwilliger direkter Vereinbarung zwischen Hauseigentümer und Mieter festzulegen.

Artikel 6-13: Die weiteren Artikel entsprechen, teilweise wörtlich, den Artikeln 7-13 und 15 des Bundesbeschlusses vom 21. Dezember 1950. Sie bedürfen keiner weiteren Erläuterungen.

VI. Finanzielle Auswirkungen

Wenn man die Begrenzung bei Ortschaften von 2000 und mehr Einwohnern zieht, werden unter Berücksichtigung der zu gewährenden Ausnahmen etwa 2 000 000 Menschen geschützt. Rechnet man für jede zu schützende Person mit Kosten von 250 Franken, was für die Rettung eines Menschenlebens überaus wenig ist, so beträgt die Gesamtausgabe 500 000 000 Franken, wovon nach dem vorliegenden Beschlussentwurf der Bund 50 000 000 Franken und die Kantone und Gemeinden zusammen 100 000 000 Franken zu übernehmen hätten. Diese Ausgaben würden sich auf wenigstens 6 Jahre verteilen. So hätte zum Beispiel eine Gemeinde von 2500 Einwohnern, in welcher aber nur 2000 zu schützen wären, während dieser Zeit jährlich rund 8000 Franken beizutragen, eine Stadt von 100 000 Einwohnern ungefähr 400 000 Franken.

Die übrigen 350 000 000 Franken müssten von den Hauseigentümern aufgebracht und von den Mietern amortisiert und verzinst werden. Es wäre zu begrüssen, wenn die Kantone die in ihrem Gebiet niedergelassenen Banken veranlassen könnten, die Aufnahme von Darlehen in Form von Hypotheken zu erleichtern.

VII. Schlussbemerkungen

Der Schutzraumbau wird ganz erhebliche Anforderungen stellen. Schätzungsweise werden 500 000 m³ Holz benötigt. Der Einbau wird etwa 10 000 000 Arbeitstage erfordern, wobei allerdings die Arbeit hauptsächlich auf die Wintermonate verlegt werden könnte, also in eine Zeit, in welcher jedes Jahr für viele Bauarbeiter Mangel an Beschäftigung besteht.

Auch die finanzielle Beanspruchung ist ganz erheblich. Sie dürfte aber für alle Beteiligten tragbar sein. Wenn auch der Schutzraum in erster Linie den Hausbewohner schützen soll, so darf nicht vergessen werden, dass er indirekt dem Schutze des Hauses dient. Die Hauswehr wird nur dann rechtzeitig gegen entstehende Brände vorgehen können, wenn sie sich geschützt im Hause selbst aufhält.

Niemand weiss, ob und wann unser Land in einen Krieg hineingezogen wird. Da aber der Einbau von Schutzräumen — auch bei grösster Anstrengung — geraume Zeit erfordern wird, darf nicht zugewartet werden, bis sich die internationale Lage allenfalls noch weiter verschlimmert. So gross die materiellen Opfer auch sind, die dieser Beschluss erfordern wird, so darf doch nie vergessen werden, dass der Schutz des Menschenlebens diese Opfer wert ist.

Darum beantragen wir Ihnen die Annahme des Entwurfes zu einem Bundesbeschluss über die Pflicht zum Einbau von Luftschutzräumen in bestehenden Häusern.

Genehmigen Sie, Herr Präsident, hochgeehrte Herren, die Versicherung unserer vollkommenen Hochachtung.

Bern, den 18. Mai 1951.

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates,

Der Bundespräsident:

Ed. von Steiger

Der Vizekanzler:

Ch. Oser

(Entwurf)

Bundesbeschluss
über
den Einbau von Luftschutzräumen
in bestehenden Häusern

Die Bundesversammlung
der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
gestützt auf Artikel 85, Ziffern 6 und 7, der Bundesverfassung,
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 18. Mai 1951,

beschliesst:

Art. 1

¹ In Ortschaften von 2000 und mehr Einwohnern sind möglichst in allen Häusern, die den Menschen regelmässig zur Unterkunft oder zum Aufenthalt dienen, Schutzräume und Notausstiege, in Reihenhäusern auch Mauerdurchbrüche, zu erstellen.

² Der Bundesrat kann nach Anhören der Kantone oder auf deren Antrag Ortschaften, die weniger als 2000 Einwohner zählen, oder besonders gefährdete Häuser und Häusergruppen dieser Pflicht unterstellen oder Ortschaften mit mehr als 2000 Einwohnern davon befreien.

³ Die Kantone sind ermächtigt, abgelegene Häuser oder Häusergruppen von dieser Pflicht zu befreien.

Art. 2

¹ Mit diesen Massnahmen ist sofort zu beginnen. Sie sind möglichst gleichmässig auf 6 Jahre zu verteilen, so dass in 3 Jahren nach Inkrafttreten dieses Beschlusses 50 % und nach Ablauf von weitem 3 Jahren 100 % der Massnahmen getroffen sind.

² Der Bundesrat kann die Fristen allgemein oder für bestimmte Ortschaften erstrecken oder verkürzen.

Art. 3

Die Schutzräume sind wenigstens einsturz- und splittersicher auszubauen und mit Tür- und Fensterabschlüssen zu versehen, die das Eindringen von Rauch und Staub verhindern.

Art. 4

¹ Der Bund leistet an die durch den Bau der Schutzräume, Notausstiege und Mauerdurchbrüche entstandenen Kosten einen Beitrag von 10 %; Kanton und Gemeinde haben zusammen mindestens den doppelten Beitrag (20 %) auszurichten.

² Werden diese Massnahmen vom Kanton oder von der Gemeinde für ihr Personal oder für die Allgemeinheit getroffen, so beträgt der Bundesbeitrag 20 %.

³ Wenn Ortschaften, die weniger als 2000 Einwohner zählen, oder einzelne Gebäude zufolge der Nähe militärischer Anlagen besonders stark gefährdet sind und daher vom Bunde der Pflicht unterstellt werden, kann der Bundesrat den Beitrag auf höchstens 20 % erhöhen.

Art. 5

¹ Die Mieter können vom Hauseigentümer zu einer angemessenen Verzinsung und Amortisation seiner Kosten herangezogen werden.

² Die Amortisationsfrist beträgt 10 Jahre.

Art. 6

¹ Die Eigentümer der Luftschutzanlagen sind verpflichtet, diese zu unterhalten und so zu verwenden, dass sie jederzeit als solche dienen können. Über Ausnahmen entscheidet der Bundesrat nach Anhören der Kantone.

² Der Bund leistet keinen Beitrag an die Unterhaltskosten.

Art. 7

¹ Zur Durchführung der baulichen Luftschutzmassnahmen kann der Bund das Enteignungsrecht nach dem Bundesgesetz vom 20. Juni 1980 über die Enteignung ausüben oder dieses Recht an die Kantone oder die Gemeinden übertragen.

² In allen Fällen findet das abgekürzte Verfahren gemäss Artikel 93 und 94 des Enteignungsgesetzes statt.

Art. 8

Wenn der Pflichtige die vorgeschriebenen Massnahmen nicht durchführt, sind sie auf dessen Kosten vom Kanton anzuordnen.

Art. 9

Über Ansprüche vermögensrechtlicher Natur des Bundes oder gegen den Bund, die sich auf diesen Bundesbeschluss oder auf Vollzugserlasse des Bundesrates stützen, entscheidet die Abteilung für Luftschutz unter Vorbehalt des Weiterzuges an die Rekurskommission der Eidgenössischen Militärverwaltung, welche ohne Rücksicht auf den Streitwert endgültig entscheidet.

Art. 10

¹ Wer gegen diesen Bundesbeschluss oder die gestützt darauf erlassenen Ausführungsbestimmungen und Einzelverfügungen verstösst, wird mit Busse oder Haft bestraft.

² Die Verfolgung und Beurteilung der Widerhandlungen liegt den Kantonen ob.

Art. 11

Die Durchführung dieses Bundesbeschlusses ist Sache der Kantone. Sie bezeichnen die zuständigen Behörden und ordnen das Verfahren.

Art. 12

Der Bundesrat übt die Oberaufsicht aus und erlässt die notwendigen Ausführungsbestimmungen. Er kann seine Befugnisse dem Eidgenössischen Militärdepartement übertragen.

Art. 13

¹ Der Bundesrat wird beauftragt, diesen Beschluss gemäss den Bestimmungen des Bundesgesetzes vom 17. Juni 1874 betreffend Volksabstimmungen über Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse bekanntzumachen.

² Er bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens.

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über den Einbau von Luftschutzräumen in bestehenden Häusern (Vom 18. Mai 1951)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1951
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	21
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	6035
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	24.05.1951
Date	
Data	
Seite	209-222
Page	
Pagina	
Ref. No	10 037 452

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.