

## **Zwischenbericht zum Stand des Zivilschutzes**

vom 31. Januar 1983

---

Sehr geehrte Herren Präsidenten,  
sehr geehrte Damen und Herren,

Wir unterbreiten Ihnen den Zwischenbericht zum Stand des Zivilschutzes mit dem Antrag, von diesem Bericht Kenntnis zu nehmen.

Ferner beantragen wir Ihnen, das folgende Postulat abzuschreiben:

1981 P 80.451 Zivilschutzkonzeption 1971. Zwischenbericht  
(N 9. 10. 81, Humbel)

Wir versichern Sie, sehr geehrte Herren Präsidenten, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

31. Januar 1983

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates  
Der Bundespräsident: Aubert  
Der Bundeskanzler: Buser

## Übersicht

Moderne ausländische Streitkräfte verfügen über hochwirksame, nach verschiedenen Verwendungszwecken differenzierte konventionelle, atomare und chemische Waffen. Sie sind in der Lage, damit sowohl bestimmte Punktziele mit hoher Präzision zu bekämpfen als auch grössere Räume in kürzester Zeit zu neutralisieren, allenfalls auch auf grosse Distanzen. Aus der Sicht des Zivilschutzes hat sich die Bedrohung der Bevölkerung durch Waffenwirkungen gegenüber dem Stand von 1971 indessen nicht wesentlich verändert. Nach wie vor sind die grossflächigen Waffenwirkungen die grösste Gefahr. In der Reihenfolge ihrer Bedeutung sind dies der radioaktive Ausfall nach der Explosion einer Atombombe am Boden, die übrigen Wirkungen von Atomwaffen, die je nach den meteorologischen Verhältnissen ein grosses Abwindgebiet bedrohenden dampfförmig eingesetzten chemischen Kampfstoffe und schliesslich die konventionellen Waffen.

Verschiedene Länder halten ihre Streitkräfte teilweise in hoher Bereitschaft. Ihre Beweglichkeit wird immer grösser. Unser Land kann somit in kurzer Zeit in Feindseligkeiten verwickelt werden. Die Schutzräume müssen daher so schnell als möglich bezugsbereit sein. Dies zu erreichen, ist die vordringlichste Aufgabe der Zivilschutzorganisationen; sie müssen dazu vom Bundesrat möglichst frühzeitig aufgeboten werden. Wenn die Schutzräume bereits in Friedenszeiten mit den wichtigsten Einrichtungen ausgerüstet werden, so kann wesentlich Zeit gewonnen werden.

Für die rund 6,4 Millionen Einwohner unseres Landes sind rund 4,8 Millionen Schutzplätze, die den heutigen Anforderungen genügen, in der Nähe ihrer Wohnung vorhanden. Für rund 1,6 Millionen Einwohner sind diese Schutzplätze noch zu schaffen. Ebenso fehlen noch Schutzplätze für diejenigen Personen, welche bei Anordnung des Schutzraumbezugs für die Allgemeinheit wichtige Tätigkeiten so lange als möglich fortzuführen haben und in der Nähe ihres Arbeitsplatzes geschützt werden müssen.

In den grösseren Gemeinden werden die Schutzplätze, die für den Schutz der Einwohner in der Nähe ihrer Wohnung erforderlich sind, ungefähr im Jahr 1990 vorhanden sein; in den kleineren Gemeinden jedoch fehlen relativ viele Schutzplätze, die ohne besondere Massnahmen nicht finanziert werden können. Um zu vermeiden, dass in gewissen Gemeinden zu viele Schutzplätze geschaffen werden, und um den Ausgleich innerhalb der Gemeinde und des Kantons zu fördern, bereitet der Bundesrat zurzeit eine Anpassung der Schutzbautenverordnung vor.

Die Schutzanlagen der Zivilschutzorganisationen (Kommandoposten, Bereitstellungsanlagen) bestehen heute zu rund 35 Prozent, die sanitätsdienstlichen Anlagen (geschützte Operationsstellen und Notspitäler, Sanitätshilfsstellen, Sanitätsposten) zu rund 50 Prozent. Man darf annehmen, dass die erforderlichen Anlagen um das Jahr 2000 im wesentlichen erstellt sein werden. Solange nicht alle Anlagen und Bauten vorhanden sind, müssen die Zivilschutzorganisationen im Ernstfall andere, geeignete Räumlichkeiten (Tiefgaragen, Keller) als behelfsmässige Schutzbauten herrichten. Die entsprechenden Vorbereitungen werden bereits in Friedenszeiten ge-

---

troffen, was für die Zivilschutzorganisationen einen beträchtlichen Arbeitsaufwand mit sich bringt.

Das für die Erstausrüstung der Zivilschutzorganisationen erforderliche Material ist wertmässig zu rund 60 Prozent ausgeliefert. Die bis 1990 für die Materialbeschaffung verfügbaren Kredite werden dazu verwendet, alle Gemeinden, inbegriffen diejenigen, welche mit der Revision 1978 des Zivilschutzgesetzes neu der Organisationspflicht unterstellt wurden, auf einen einheitlichen Ausrüstungsstand zu bringen. Zahlreiche bedeutende Vorhaben, die für die Aufgabenerfüllung des Zivilschutzes wichtig sind, müssen auf die Zeit von 1990 bis 2000 zurückgestellt werden.

Die Planung des Zivilschutzes ist weitgehend abgeschlossen. Sie besteht einerseits darin, dass die organisatorischen Strukturen der Zivilschutzorganisationen, ihre Sollbestände sowie ihr Bedarf an Schutzbauten und Material festgelegt wurden, und andererseits in der Zuweisung der Schutzräume an die Bevölkerung. Sie muss künftig regelmässig nachgeführt werden. Von den 500 000–510 000 schutzdienstpflichtigen Männern müssen rund 90 000 zugunsten anderer Träger der Gesamtverteidigung freigestellt werden.

Die Gemeinden müssen die entstehende Bestandeslücke dadurch zu beheben versuchen, dass sie mehr Frauen gewinnen können, die sich freiwillig zum Zivilschutz melden.

Um die Zivilschutzorganisationen rasch und gezielt aufbieten zu können, verfügt der Bundesrat über eine Reihe von Teilaufgeboten. Die entsprechenden Vorbereitungen zu treffen, ist für die nächste Zeit eine der Hauptaufgaben der Zivilschutzorganisationen.

Ist die heute laufende Aktion zur Verdichtung der Sirenenetze der Zivilschutzorganisationen einmal abgeschlossen, wird es nach einem entsprechenden Teilaufgebot möglich sein, die Bevölkerung spätestens in einer halben Stunde nach Erteilen eines Alarmierungsauftrages zu alarmieren.

Gesamtschweizerisch haben rund 60 Prozent der Schutzdienstpflichtigen die ihrer Einteilung entsprechenden Instruktionsdienste im Kursverband absolviert. Der grösste Rückstand besteht zur Zeit bei den Schutzraumchefs. Generell muss die vermittelte Ausbildung sobald als möglich durch Weiterbildungskurse ergänzt werden.

Die Mängel, die bei der Durchführung der Instruktionsdienste im Rahmen der Leitungen und Formationen zum Teil noch bestehen und die im wesentlichen darauf zurückzuführen sind, dass sich im Ausbildungs- und Dienstbetrieb der Zivilschutzorganisationen noch keine Traditionen bilden konnten, müssen raschmöglichst behoben werden. Das Schwergewicht soll dabei auf die gezielte Vorbereitung der Vorgesetzten und Spezialisten in Vorkursen gelegt werden.

Damit die Schwachstellen in der Ausbildung behoben werden können, muss insbesondere auf der Stufe Kanton eine angemessene Zahl vielseitig verwendbarer, hauptamtlicher Instruktoressen zur Verfügung stehen.

Durch objektive Orientierung soll die Bevölkerung über Gefahren und Schutzmöglichkeiten informiert werden, um dadurch ihr Vertrauen in unsere staatlichen Ein-

---

richtungen und in die Behörden zu stärken und ihre Widerstandskraft gegenüber Katastrophen sowie gegenüber Erpressung und psychologischer Kriegsführung durch ausländische Mächte zu verbessern. Insbesondere gilt es, auf die Tatsache hinzuweisen, dass durch den im Aufbau befindlichen Zivilschutz die Zahl der bei einem allfälligen Angriff oder einer Katastrophe zu erwartenden Opfer, Verletzten und Strahlenkranken wesentlich herabgesetzt und damit viel menschliches Leid vermieden werden kann.

Die Bevölkerung kann namentlich dadurch besser informiert werden, dass in den Gemeinden, in denen genügend Schutzplätze vorhanden sind, die Zuweisung der Schutzplätze bekanntgegeben wird. Die Publikation eines besondern Zivilschutzmerkblattes im Telefonbuch ist bereits in die Wege geleitet.

Die Ziele der Konzeption 1971 lassen sich – vorausgesetzt, die inzwischen eingetretene Teuerung wird berücksichtigt – innerhalb des damals veranschlagten finanziellen Rahmens verwirklichen. Wenn die finanziellen Aufwendungen im heutigen Umfang fortgeführt werden können, wird der angestrebte Sollzustand um das Jahr 2000 erreicht sein. Mit den zunehmenden Investitionen erhöhen sich die laufenden Kosten, insbesondere was die Erneuerung der Bauten und des Materials betrifft, so dass der Bund auch nach Erreichen des Sollzustandes jährliche Aufwendungen in der heutigen Grössenordnung wird tragen müssen.

Die zwischen den Kantonen und in den Kantonen zwischen den Gemeinden bestehenden Unterschiede im Stand des Zivilschutzes sprengen zum Teil das Mass dessen, was als Tribut an den föderalistischen und der Gemeindeautonomie Rechnung tragenden Aufbau des Zivilschutzes vertretbar ist. Sollten die Behörden der Kantone und Gemeinden, die sich im Rückstand befinden, ihre Verantwortung gegenüber ihrer Bevölkerung nicht angemessen wahrnehmen, könnte der Bund letztlich gezwungen sein, für die Behebung der Unterschiede zu sorgen und Fristen zu setzen.

# Bericht

## 1 Einleitung

Im Jahre 1971 nahmen Nationalrat und Ständerat Kenntnis vom Bericht des Bundesrates über die Konzeption 1971 des Zivilschutzes (BB1 1971 II 516).

In der Sommersession 1980 hat Herr Nationalrat Beda Humbel zusammen mit 23 Mitunterzeichnern ein Postulat betreffend einen Zwischenbericht zum Stand des Zivilschutzes eingereicht. Es hat folgenden Wortlaut:

Der Bundesrat wird eingeladen, den eidgenössischen Räten einen Zwischenbericht über den heute erreichten Stand der Zivilschutzkonzeption 1971 zu unterbreiten.

Der Bericht sollte u. a. über folgende Teilgebiete Auskunft geben: Stand der baulichen Anlagen in den Kantonen und Gemeinden (öffentliche und private Bauten), Zweckmässigkeiten der technischen Vorschriften (evtl. Vereinfachung bei Kontrollen), Organisation des Zivilschutzes auf allen Stufen, Ausbildung der Kader und der Mannschaft, Konzept und Erfahrungen bezüglich kombinierter Übungen, Bau von kantonalen Ausbildungszentren und Erfahrung betr. Leitung, Führung, Belegung und Erfolg dieser Ausbildungszentren, finanzielle Aspekte für die Zukunft in Bund, Kantonen und Gemeinden, vermehrte Information der Bevölkerung bzw. Informationsstand heute usw.

Dieses Postulat ist vom Nationalrat am 16. Juni 1980 überwiesen worden.

Zur gleichen Problematik sind die folgenden weiteren parlamentarischen Vorstösse eingereicht worden:

- N 81.545 Interpellation Rüegg vom 30. November 1981; Zivilschutz. Bereitschaft
- N 81.551 Interpellation Oester vom 30. November 1981; Zivilschutz. Mängel.

Am 13. Mai 1982 hat die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates einen Bericht über die Inspektion beim Bundesamt für Zivilschutz (BB1 1982 II 823) veröffentlicht. Dieser Bericht behandelt die wesentlichen aktuellen Fragen des Zivilschutzes.

## 2 Die Stellung des Zivilschutzes im Rahmen der Gesamtverteidigung

Die Stellung des Zivilschutzes innerhalb der Gesamtverteidigung sowie der strategische Auftrag des Zivilschutzes sind im Bericht des Bundesrates vom 27. Juni 1973 über die Sicherheitspolitik der Schweiz (Konzeption der Gesamtverteidigung) (BB1 1973 II 112) und im Zwischenbericht vom 3. Dezember 1979 zur Sicherheitspolitik (BB1 1980 I 355) festgehalten. Daraus geht hervor, dass der Zivilschutz einen wesentlichen Beitrag zur Verhinderung eines Krieges im Rahmen der Gesamtverteidigung zu leisten hat (Dissuasion) und im Falle von Angriffen einem möglichst grossen Teil der Zivilbevölkerung das unversehrte Überleben ermöglichen muss.

Die Analyse dieses Auftrages führt zu folgenden Überlegungen:

#### *Dissuasionsbeitrag des Zivilschutzes im Zustand relativen Friedens*

Europa steht im Spannungsfeld der Interessen der beiden Supermächte und der Allianzen des Warschauer Paktes und der NATO. Die Schweiz als Kleinstaat mitten in Europa kann sich diesen Gegebenheiten nicht entziehen: Solange die Kriegsverhinderung im europäischen Raum auf dem Prinzip eines Kräftegleichgewichts beruht, liegt der Beitrag unseres Landes zur Sicherung des relativen Friedens darin, dass es eine ständige, angemessene Verteidigungsbereitschaft aufrechterhält, mit dem Ziel, dass keine der beiden Allianzen sich über das schweizerische Territorium operative Handlungsfreiheit und damit gewichtige Vorteile gegenüber der anderen Allianz verschaffen kann. Die Absicherung des schweizerischen Territoriums ist primär eine Aufgabe der Armee; damit jedoch die Armee nicht durch Androhung von Angriffen auf die Bevölkerung erpresst und zur Kapitulation gezwungen werden kann, ist ein gut ausgebauter Zivilschutz von entscheidender Bedeutung. In Zeiten relativen Friedens hängt sein Dissuasionsbeitrag vor allem davon ab, wie die Glaubwürdigkeit der Vorbereitungen von Aussenstehenden beurteilt wird.

In diesem Sinne hat der schweizerische Zivilschutz im Rahmen der Gesamtverteidigung einen Beitrag zur Friedenssicherung zu leisten.

#### *Dissuasionsbeitrag des Zivilschutzes im Falle offener Konflikte in Europa*

Falls es in Europa zum Ausbruch eines Konfliktes kommen sollte, liegt das Schwergewicht unserer sicherheitspolitischen Massnahmen darin, einen Krieg gegen unser Land möglichst zu verhindern. Hier geht es darum, einem möglichen Angreifer vor Augen zu führen, dass eine Kriegführung gegen unser Land einen unverhältnismässig hohen Aufwand erfordert.

Diese Aufgabe ist wiederum primär durch die Armee wahrzunehmen und zur Verringerung der Erpressbarkeit durch den Zivilschutz glaubwürdig zu unterstützen.

Es ist zu bedenken, dass die Dauer des Neutralitätsschutzes nicht vorhersehbar ist. Deshalb dürfen die Zivilschutzmassnahmen nicht derart einschneidend sein, dass es einem Gegner ein leichtes wäre, die Schweiz wirtschaftlich zu erpressen. Vielmehr müssen die Massnahmen des Zivilschutzes so geplant werden, dass die Führung auch im Ernstfall jederzeit situationsgerecht handeln kann.

Der Dissuasionsbeitrag des Zivilschutzes im Neutralitätsschutzfall beruht auf der Glaubwürdigkeit der Zivilschutzmassnahmen im Zeitpunkt eines Konfliktausbruchs. Dann wird entscheidend sein, wie die Schutzmassnahmen und die Entschlossenheit der Zivilschutzorgane bei einem Aufgebot oder Teilaufgebot beurteilt werden. Indizien für Qualität und Entschlusskraft sind dabei namentlich Zeitpunkt und Umfang des Zivilschutzaufgebotes sowie die konsequente jedoch flexible Handhabung des vorsorglichen Schutzraumbezugs und die Art der Durchführung. Im Hinblick auf die Schaffung der erforderlichen Flexibilität hat der Bundesrat im Zusammenhang mit der Aufgabenneuerverteilung den eidgenössischen Räten unter anderem beantragt, den Artikel 4 des Zivilschutzgesetzes dahin zu ändern, dass die rechtliche Koppelung des Zivilschutzaufgebotes mit der Kriegsmobilmachung der Armee aufgehoben wird (BBl 1981 III 737).

## *Überleben der Bevölkerung im Falle eines Krieges gegen unser Land*

Gelingt es nicht, das Übergreifen eines Konfliktes auf unser Land zu verhindern, so hat der Zivilschutz dafür zu sorgen, dass möglichst viele Einwohner des Landes unversehrt überleben. Der Zivilschutz schafft damit gleichzeitig die psychologische Voraussetzung für den Kampf, den die Armee zu führen hat. Der Soldat muss wissen, dass seine Angehörigen in einem kriegerischen Konflikt eine hohe Überlebenschance haben.

### **3 Bedrohung der Zivilbevölkerung aus heutiger Sicht**

#### **31 Kenntnis der Bedrohung im allgemeinen**

Für die Gestaltung und Beurteilung von Schutzmassnahmen muss man die mögliche Bedrohung abschätzen können. Je vollständiger und präziser es gelingt, die Erscheinungsformen eines möglichen zukünftigen Krieges zu erkennen, um so gezielter und wirkungsvoller können die Schutzmassnahmen geplant und durchgeführt werden.

Dem Wunsch nach einer möglichst präzisen Vorstellung der Bedrohung und ihrer Entwicklung stehen die Schwierigkeiten jeder Zukunftsprognose entgegen. Je weiter sie von der Gegenwart wegführt, desto unsicherer wird sie. Da jeder Gegner seine Waffen und vor allem seine Absichten so lange als möglich geheimhält, verschärft sich die Problematik auch für kurzfristige Vorhersagen.

Im folgenden wird dargelegt, wie sich die Bedrohung der Zivilbevölkerung seit 1971 entwickelt hat. Obwohl die Armee ihren Abwehrkampf weitgehend in denselben Räumen führen muss, in denen sich auch die Zivilbevölkerung aufhält, beurteilen Armee und Zivilschutz die Bedrohung durch einzelne Waffen etwas verschieden. Der Hauptgrund dafür liegt darin, dass – im Gegensatz zu den Einrichtungen der Armee – Personenschutzräume im allgemeinen nicht das unmittelbare Angriffsziel eines möglichen Gegners darstellen.

#### **32 Die Bedrohung durch Waffenwirkungen**

##### **321 Generelle Tendenzen der Waffenentwicklung der siebziger Jahre**

Die Entwicklung der Waffen in den siebziger Jahren ist hauptsächlich durch folgende generellen Tendenzen gekennzeichnet:

- Die Fortschritte auf dem Gebiet der Elektronik haben dazu geführt, dass die Zielaufklärung und -erfassung immer umfassender, schneller und präziser werden und dass die Treffgenauigkeit der meisten modernen Waffensysteme laufend verbessert wird. Dies sowie die Tatsache, dass die Entwicklung von speziellen konventionellen, atomaren oder mit chemischen Kampfstoffen versehenen Waffen stark vorangetrieben wurde, schafft die Möglichkeit, Ziele «pinzettenartig» zu bekämpfen. Die bei Waffeneinsätzen zu erwartenden indirekten Schäden an Personen und Sachen, die vom Angreifer nicht unmittelbar beabsichtigt werden, haben damit eher abgenommen. Gleichzeitig hat

aber auch die Wahrscheinlichkeit abgenommen, dass die direkt anvisierten Ziele einen Angriff überstehen.

- Die Feuerkraft ist sowohl im Bereich konventioneller als auch atomarer und chemischer Kampfmittel stark gesteigert worden, so dass die Möglichkeiten zur Bekämpfung von Flächenzielen zugenommen haben.

## 322 Die Bedrohung durch Atomwaffen

Ende der sechziger Jahre verfügten die Grossmächte neben einer beschränkten Zahl kleinkalibriger vor allem über grosskalibrige Atomwaffen. Die bedeutend verbesserte Treffgenauigkeit der Trägermittel wie Flugzeuge, Raketen und Artillerie hat generell zu einer Verringerung der Kaliber geführt. Zudem wurden sehr differenzierte Spezialwaffen wie die Neutronenwaffen, besonders tief eindringende Waffen oder Waffen mit reduziertem radioaktivem Ausfall entwickelt. Für besondere Ziele stehen nach wie vor auch grosskalibrige Atomwaffen bereit. Die Zahl der Gefechtsköpfe, die mit Trägermitteln verschiedenster Reichweite eingesetzt werden können, hat insgesamt zugenommen. Einerseits ist dadurch die Bedrohung durch Atomwaffen grösser geworden. Andererseits wird deren Einsatzwahrscheinlichkeit durch den erhöhten gegenseitigen Sättigungsgrad der Grossmächte eher verringert.

Aufgrund der Tatsache, dass auf schweizerischem Territorium keine Atomwaffen stationiert sind, und aufgrund der Bedeutung der Schweiz erscheint der Einsatz von strategischen Waffen auf Ziele in der Schweiz wenig wahrscheinlich. Die in den Allianzen des Warschauer Paktes und der NATO vorhandenen Waffen dieser Art würden wohl primär für Ziele höherer Priorität ausserhalb der Schweiz verwendet werden. Nicht auszuschliessen ist allerdings, dass solche Waffen eingesetzt werden, um unser Land zu erpressen; diese Einsätze könnten sich gegen Städte richten. Zweck der Einsätze wäre die kampflöse Kapitulation und damit das Ausmanövrieren der Armee.

Falls es in Europa zum Einsatz von Atomwaffen kommt, muss bei einem allfälligen Angriff auf die Schweiz mit dem Einsatz von taktischen Atomwaffen gerechnet werden. Taktische Atomwaffen aller Art stehen den modernen Armeen in grosser Anzahl zur Verfügung. Ihre Treffgenauigkeit ist stark verbessert worden, während die Kaliber eher abgenommen haben. Trotzdem wären vorab im dichtbesiedelten schweizerischen Mittelland immer noch bedeutende indirekte, vom Angreifer nicht unmittelbar beabsichtigte Schäden zu erwarten.

Die Neutronenwaffe ist eine taktische Atomwaffe, deren Energie hauptsächlich in Form eines kurzen, sehr intensiven Neutronenimpulses frei wird. Moderne Schutzräume weisen auch gegenüber der Neutronenstrahlung einen hohen Schutzfaktor auf. Ein absoluter Schutz zu tragbaren Bedingungen ist indessen auch hier nicht möglich.

Für die Bevölkerung als ganzes ist der radioaktive Ausfall als Folge von Atomexplosionen am Boden die weitaus grösste Gefahr, da er vom Wind auf Flächen bis zu einigen tausend Quadratkilometern verbreitet werden kann und damit im Vergleich mit den übrigen Wirkungen von Atomwaffen viel mehr Menschen be-

droht. Selbst wenn im benachbarten Ausland eine Atomwaffe explodiert, werden weite Teile der Schweiz durch den radioaktiven Ausfall gefährdet.

Durch den bei der Explosion von Atomwaffen auftretenden elektromagnetischen Impuls (EMP) wird der Mensch nicht direkt gefährdet. Einrichtungen von Personenschutzräumen könnten zum Teil durch solche Impulse ausser Betrieb gesetzt werden; sie können jedoch nötigenfalls auch von Hand betrieben werden. In den Schutzanlagen der Organisation und des Sanitätsdienstes können die technischen Einrichtungen und das Material durch gezielte Schutzvorkehrungen geschützt werden.

### **323 Die Bedrohung durch konventionelle Waffen**

Die Verbesserungen auf dem Gebiete der Zielermittlung und die Steigerung der Treffgenauigkeit der Waffenträger wie Jagdbomber, Artillerie, Panzerabwehr- lenkwaffen, Lenkwaffen Boden - Boden und Luft - Boden, Panzer usw. wirken sich besonders bei der Verwendung konventioneller Waffen aus. Solange diese Waffen gegen militärische Ziele eingesetzt werden, konzentriert sich ihre Wirkung auf einen engeren Raum, so dass weniger Zivilpersonen gefährdet werden.

Moderne Armeen verfügen nach wie vor über bedeutende Bestände an ungelenkten Bomben und Raketen. Heute ist ihr Anteil am ganzen Arsenal zahlenmässig noch bedeutend grösser als derjenige der Präzisionslenkwaffen. Wenn auch die Zahl der präzisen Waffen zunimmt, werden die Bestände an ungelenkten Waffen in absehbarer Zeit kaum abnehmen. Solange ein Angreifer über zahlreiche Bomben und Raketen verfügt, besteht die Gefahr, dass auch grössere Gebiete bombardiert werden. Immerhin ist festzuhalten, dass Bombardierungen mit konventionellen Waffen - und mögen sie noch so intensiv sein - nie die Nachhaltigkeit und grossflächige Wirkung von Atomwaffen erreichen.

Bomben, Raketen und Artilleriegranaten sind zum Teil mit Verzögerungszünder versehen. Solche Geschosse entfalten ihre Wirkung erst nach dem Eindringen in die Erdoberfläche bzw. die Schutzbauten. Sie stellen unter den konventionellen Waffen die grösste Bedrohung für die Personen in den Schutzbauten dar.

### **324 Die Bedrohung durch chemische Waffen**

Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass die in grosser Zahl vorhandenen chemischen Waffen tatsächlich auch eingesetzt werden. Als Einsatzmittel stehen in erster Linie Mehrfachraketenwerfer und Rohrartillerie zur Verfügung. Daneben können besondere Ziele auch mit Flugzeugen oder Flugkörpern angegriffen werden. Den in grossen Mengen vorhandenen hochtoxischen Nervengiften kommt dabei die grösste Bedeutung zu.

Für die Zivilbevölkerung stellt nicht der Einsatz im relativ kleinen militärischen Zielgebiet die Hauptgefährdung dar, sondern die Windverfrachtung aus diesem Zielgebiet hinaus in sogenannte Abwindgebiete mit bis zu 100 km<sup>2</sup> Fläche, wo noch tödliche Dosen auftreten können. Die chemischen Waffen werden in be-

zug auf die Fläche der gefährdeten Gebiete nur noch von den Atomwaffen übertroffen.

### **325 Die Bedrohung durch biologische Waffen**

Wegen der ungewissen Wirkung der biologischen Waffen ist die Wahrscheinlichkeit, dass sie in grossem Umfang eingesetzt werden, als gering einzustufen. Als einzige der durch internationale Verträge verbotenen Massenvernichtungsmittel sind biologische Waffen auf Grund des B-Waffen-Übereinkommens von 1972 auch hinsichtlich ihrer Entwicklung, Herstellung und Lagerung verboten.

### **326 Zusammenfassende Beurteilung der Bedrohung durch Waffenwirkungen**

Aus der Sicht des Zivilschutzes beurteilt, hat sich die Bedrohung der Zivilbevölkerung durch Waffenwirkungen seit 1971 insgesamt nicht wesentlich verändert. Nach wie vor sind die grossflächigen Waffenwirkungen die grösste Gefahr. In der Reihenfolge ihrer Bedeutung sind dies der radioaktive Ausfall von Atomexplosionen am Boden, die übrigen Wirkungen von Atomwaffen, die je nach den meteorologischen Verhältnissen ein ausgedehntes Abwindgebiet bedrohenden, dampfförmig eingesetzten chemischen Kampfstoffe und schliesslich die Wirkungen konventioneller Waffen.

### **327 Die Bedrohung durch teilweise ständige hohe Bereitschaft ausländischer Streitkräfte**

Hochbewegliche ausländische Streitkräfte werden teilweise in ständiger hoher Bereitschaft gehalten. Unser Land kann damit in verhältnismässig kurzer Zeit in Feindseligkeiten verwickelt werden.

## **4 Bauliche Massnahmen und Material**

### **41 Schutzräume**

#### **411 Allgemeines**

Die Schutzräume bilden das Rückgrat des schweizerischen Zivilschutzes. Dank der Tatsache, dass der Schutzraumbau schon 1951 eine gesetzliche Verpflichtung wurde und dass er wegen der starken allgemeinen Bautätigkeit in den sechziger und anfangs der siebziger Jahre einen eigentlichen Boom erlebte, entstanden in den organisationspflichtigen Gemeinden während der vergangenen Jahrzehnte Schutzplätze für einen grossen Teil der Bevölkerung.

#### **412 Stand des Schutzraumbaus**

Als charakteristische Kenngrösse für den Stand des Schutzraumbaus wird im folgenden die Anzahl der Einwohner angegeben, für welche in der Nähe ihrer

Wohnung noch kein belüfteter Schutzplatz zur Verfügung steht (vgl. Tabelle 4.1) Dabei sind alle in der Gemeinde vorhandenen Schutzplätze eingerechnet. Dass bei einem Schutzraumbezug bestimmte Personen oder Personenkategorien so lange als möglich für die Allgemeinheit wichtige Tätigkeiten fortzuführen haben und deshalb ebenfalls einen Schutzplatz in der Nähe ihres Arbeitsplatzes benötigen, wird somit nicht berücksichtigt. Auch wird dem Umstand nicht Rechnung getragen, dass die Erhaltung der Familiengemeinschaften und die Berücksichtigung der für den Schutzraumbezug zurückzulegenden Distanzen zur Folge haben können, dass nicht jeder Schutzraum vollständig belegt werden kann. Die Kenngrösse «Fehlende belüftete Schutzplätze» sagt somit lediglich aus, wieviele Schutzplätze noch zu erstellen sind, bis rein rechnerisch für jeden Einwohner ein Schutzplatz in der Nähe seiner Wohnung verfügbar ist.

### Stand des Schutzraumbaus nach Kantonen

Tabelle 4.1

Kanton	Einwohner	Fehlende belüftete Schutzplätze (Stand 1982)	In Prozent der Einwohner
Zürich .....	1 134 000	43 400	4
Bern .....	912 091	318 890	35
Luzern .....	305 908	48 090	16
Uri .....	34 145	5 786	17
Schwyz .....	97 354	22 895	24
Obwalden .....	26 992	7 608	28
Nidwalden .....	29 588	1 644	5
Glarus .....	36 718	7 641	21
Zug .....	76 356	2 994	4
Freiburg .....	184 931	88 652	48
Solothurn .....	220 685	69 883	32
Basel-Stadt .....	199 510	23 388	11
Basel-Landschaft .....	224 444	44 257	20
Schaffhausen .....	69 591	18 202	26
Appenzell A. Rh. ....	47 611	19 069	40
Appenzell I. Rh. ....	12 844	4 168	32
St. Gallen .....	391 995	62 495	16
Graubünden .....	164 631	36 533	22
Aargau .....	457 997	83 836	18
Thurgau .....	187 986	63 820	34
Tessin .....	265 899	138 615	52
Waadt .....	525 303	286 849	55
Wallis .....	218 707	102 420	47
Neuenburg .....	157 496	56 062	36
Genf .....	354 494	55 467	16
Jura .....	64 986	36 365	56
Total Schweiz .....	6 402 262	1 649 029	26

# Stand des Schutzraumbaus nach Gemeindegrössen

Figur 4.2

## GANZE SCHWEIZ

Total Einwohner: 6'402'262

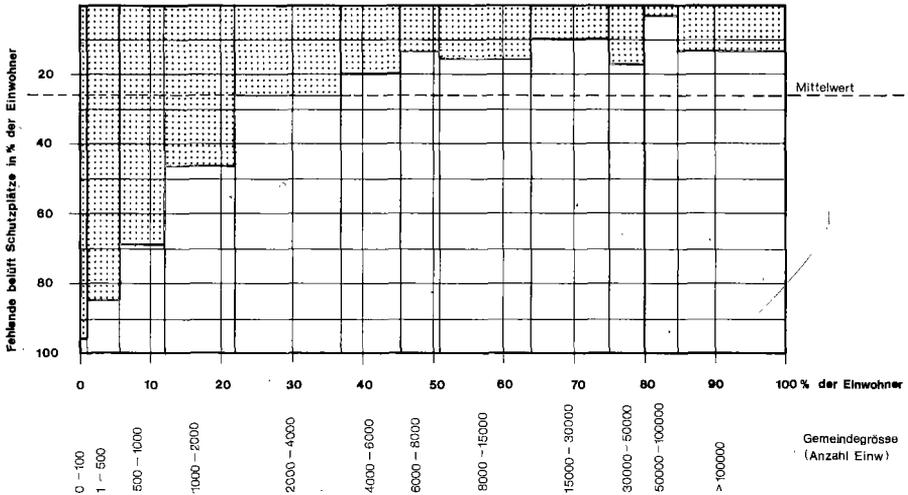
Fehlende belüftete Schutzplätze in % der Einwohner

Total fehlende

Geordnet nach Gemeindegrössen

belüftete Schutzplätze: 1'649'029 (26%)

(Stand 1982)



Aus Figur 4.2 geht hervor, dass die Gruppe der Gemeinden unter 2000 Einwohner prozentual ein fast viermal so grosses Schutzplatzdefizit aufweist als diejenige der grösseren Gemeinden. Das Schutzplatzdefizit ist umso grösser, je kleiner die Gemeinden sind. In vielen sehr kleinen Gemeinden sind überhaupt noch keine Schutzräume vorhanden. Ähnlich liegen die Verhältnisse in den meisten Kantonen (Anhang 1).

## Fehlende Schutzplätze in Prozent der Einwohner/Finanzkraft nach Kantonen

Tabelle 4.3

Kanton	Fehlende Schutzplätze in Prozent der Einwohner	Finanzkraft (VO für die Jahre 1982 + 1983)	
		Indexzahl	Gruppe
Jura	56	30	finanzschwach
Waadt	55	90	mittelstark
Tessin	52	77	mittelstark
Freiburg	48	42	finanzschwach
Wallis	47	42	finanzschwach
Appenzell A.-Rh.	40	74	mittelstark

Kanton	Fehlende Schutzplätze in Prozent der Einwohner	Finanzkraft (VO für die Jahre 1982+1983)	
		Indexzahl	Gruppe
Neuenburg .....	36	60	finanzschwach
Bern .....	35	74	mittelstark
Thurgau .....	34	84	mittelstark
Appenzell I.-Rh. ....	32	34	finanzschwach
Solothurn .....	32	70	mittelstark
Obwalden .....	28	38	finanzschwach

Gesamtschweizerisches Mittel der fehlenden Schutzplätze (26%)

Schaffhausen .....	26	106	mittelstark
Schwyz .....	24	62	finanzschwach
Graubünden .....	22	70	mittelstark
Glarus .....	21	82	mittelstark
Basel-Landschaft .....	20	117	mittelstark
Aargau .....	18	95	mittelstark
Uri .....	17	46	finanzschwach
Genf .....	16	161	finanzstark
Luzern .....	16	63	finanzschwach
St. Gallen .....	16	82	mittelstark
Basel-Stadt .....	11	204	finanzstark
Nidwalden .....	5	93	mittelstark
Zug .....	4	182	finanzstark
Zürich .....	4	149	finanzstark

Alle zwölf Kantone, deren prozentuales Schutzplatzdefizit das schweizerische Mittel übersteigt, gehören entweder der finanzschwachen oder dem unteren Bereich der mittelstarken Gruppe an. Das Schutzplatzdefizit dieser Kantone stammt, wie aus den betreffenden Darstellungen im Anhang 1 ersichtlich ist, insbesondere aus kleineren Gemeinden. Diese weisen in der Regel nur eine bescheidene Bautätigkeit auf, so dass hier das Schutzplatzdefizit nur abgebaut werden kann, wenn öffentliche Schutzräume erstellt werden. Damit diese Gemeinden die entsprechenden Aufwendungen innerhalb der vorgesehenen Frist finanziell verkraften können, sollten sie stärker als bisher unterstützt werden. Der Bundesbeitrag an die Erstellungskosten öffentlicher Schutzräume beträgt nach Artikel 6 Absatz 3 des Schutzbautengesetzes 40–50 Prozent, in besonderen Fällen 60 Prozent. Der Bundesrat prüft zurzeit, ob den eidgenössischen Räten eine Anhebung des Höchstsatzes zu beantragen sei. Die dem Bund aus einer solchen Massnahme erwachsende verhältnismässig bescheidene Mehrbelastung wäre nötigenfalls bei den Anlagen der Schutzorganisation und des Sanitätsdienstes aufzufangen, indem der auf diese Anlagen entfallende Anteil der jährlich zur Verfügung stehenden Zusicherungskredite entsprechend gekürzt würde.

## 413 Technischer Zustand der Personenschutzräume

Die technische Einsatzbereitschaft der Schutzräume wurde bisher nur in fünf Kantonen periodisch überprüft; einer dieser Kantone verfügt darin über eine mehr als zehnjährige Erfahrung. 13 Kantone werden die Schutzraumkontrolle in den nächsten Jahren einführen.

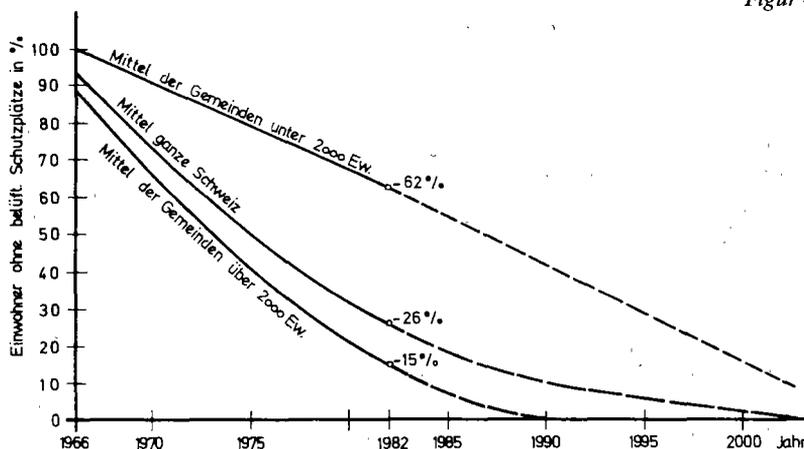
In den Kantonen, in denen die Schutzraumkontrolle bereits eingeführt ist, werden grundsätzlich alle Schutzräume in Intervallen überprüft. In den Kantonen ohne Schutzraumkontrolle wird mehrheitlich auf den Abschluss der Ausbildung der Schutzraumchefs gewartet, damit diese die Kontrollen durchführen können. Die vorgesehenen Konzepte unterscheiden sich voneinander stark in bezug auf die Häufigkeit, Stichprobengrösse und Checklisten der Kontrollen.

Eine Übersicht über die technische Einsatzbereitschaft aller Schutzräume ist somit nicht vorhanden. Die Erfahrungen der Kantone, die die Schutzraumkontrolle eingeführt haben, sowie eine vom Bundesamt für Zivilschutz veranlasste Kontrolle von rund 500 Schutzräumen zeigen indessen, dass regelmässige Kontrollen nötig sind, um die Qualität der Schutzräume sicherzustellen. Die Kontrollen werden in erster Linie Sache der Kantone und Gemeinden sein, die nach dem Schutzbaugesetz (Art. 9 und 18; SR 520.2) und der dazugehörigen Verordnung (Art. 17) die Verantwortung dafür tragen.

## 414 Abbau des Schutzplatzdefizites

### Bisheriger und geschätzter künftiger Abbau des Schutzplatzdefizites

Figur 4.4



Aus Figur 4.4 geht hervor, dass das Schutzplatzdefizit seit 1965 stetig abgebaut werden konnte. Die kleineren Gemeinden weisen indessen gegenüber den grösseren einen zunehmenden Rückstand auf. Dies rührt davon her, dass die Bautätigkeit in den kleineren Gemeinden allgemein geringer ist und dass der Bund

die Gemeinden mit Siedlungen unter 1000 Einwohner erst 1978 der Pflicht unterstellte, Schutzräume zu bauen.

In den grösseren Gemeinden dürfte bis gegen 1990 für alle Einwohner ein Schutzplatz in der Nähe ihrer Wohnung vorhanden sein, insbesondere wenn entsprechend dem örtlichen Bedarf neben den Pflichtschutzplätzen auch weiterhin genügend öffentliche Schutzplätze erstellt werden.

Anders sehen die Perspektiven für die kleineren Gemeinden aus. Als Folge der geringen privaten und öffentlichen Bautätigkeit entstehen nicht nur wenige Pflichtschutzplätze, sondern es fehlen auch weitgehend die Gelegenheiten, im Zusammenhang mit Bauvorhaben der öffentlichen Hand kostengünstig öffentliche Schutzräume zu erstellen. Zudem trägt die heutige Begrenzung beitragsberechtigter öffentlicher Schutzräume auf eine Mindestgrösse von 50 Schutzplätzen den besonderen Gegebenheiten der kleinen Gemeinden zu wenig Rechnung. Im Rahmen der für die Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen erforderlichen Änderungen der Zivilschutzgesetze sollen deshalb in Kleinstgemeinden und Gemeinden mit Kleinstsiedlungen öffentliche Schutzräume neu auch ab 25 Schutzplätzen als beitragsberechtigt anerkannt werden.

Mit dem Ziel, Schutzplatzüberangebote zu vermeiden und den Schutzplatzausgleich innerhalb der Gemeinde und des Kantons zu fördern, bereitet der Bundesrat zur Zeit eine Anpassung der Schutzbautenverordnung (SR 520.21) im Sinne der Motion Jost<sup>1)</sup> vor. Dabei geht es darum, die bundesrechtlichen Voraussetzungen zu schaffen, dass die Kantone den privaten Schutzraumbau im Einvernehmen mit den betroffenen Bauherren entsprechend den tatsächlichen, von Gemeinde zu Gemeinde zum Teil unterschiedlichen Schutzplatzbedürfnissen steuern können. Wird einem Bauherrn unter bestimmten Voraussetzungen – z. B. weil im betreffenden Gebiet bereits genügend Schutzplätze vorhanden sind – bewilligt, dass er keinen Schutzraum zu bauen braucht, hat er der Gemeinde nach geltendem Recht für jeden nicht zu erstellenden Schutzplatz einen Ersatzbeitrag zu leisten. Neu sollen die Kantone nun ohne besondere Auflagen anordnen können, dass diese Ersatzbeiträge neben der Erstellung und Ausrüstung öffentlicher Zivilschutzbauten in der eigenen Gemeinde auch zur ganzen oder teilweisen Deckung des Gemeindeanteils der Erstellung und Ausrüstung öffentlicher Zivilschutzbauten in anderen, finanzschwachen Gemeinden verwendet werden.

## **42      Anlagen der Schutzorganisation und des Sanitätsdienstes**

### **421     Anzahl der Anlagen**

Als Anlagen der Schutzorganisation werden die Kommandoposten der Orts-, Abschnitts-, Sektor-, Quartier- und Betriebsschutzleitungen sowie die Bereitstellungsanlagen für die Formationen und das Material des Pionier- und Brandschutzdienstes verstanden. Die Blockleitungen richten einen Standort in Personenschutzräumen ein. Soll- und Istzustand gehen aus Anhang 2 hervor.

Die grösseren Gemeinden haben ihre Kommandoposten bereits zu 70 Prozent erstellt. In den kleineren Gemeinden dagegen ist der Ausbaustand noch sehr ge-

<sup>1)</sup> Übersicht über die Verhandlungen der Bundesversammlung (81/303, 2. März 1981)

ring. Dieser Mangel ist darauf zurückzuführen, dass es sich bei diesen Anlagen in der Regel um akzessorische Bauten handelt, d. h. um solche, die gemeinsam mit einem andern Bauwerk der Gemeindeinfrastruktur verwirklicht werden. Damit sind sie direkt von der Bautätigkeit der Gemeinde abhängig. Sodann gilt es auch hier zu berücksichtigen, dass die Gemeinden bis zu 1000 Einwohnern erst seit dem 1. Februar 1978 allgemein organisationspflichtig sind. Da diese Gemeinden nur kleine Kommandoposten benötigen, darf damit gerechnet werden, dass sie diese zusammen mit den fehlenden Schutzräumen erstellen.

Die Anlagen des Sanitätsdienstes umfassen die Sanitätsposten, die Sanitätshilfsstellen, die geschützten Operationsstellen und die Notspitäler. Sie werden nach dem von den Kantonen erarbeiteten sanitätsdienstlichen Dispositiv erstellt. Dieses ist Bestandteil der Planungen des koordinierten Sanitätsdienstes. Anhang 3 vermittelt eine Zusammenstellung der geplanten und der bereits vorhandenen Anlagen. Es kann festgestellt werden, dass heute rund die Hälfte der vorgesehenen sanitätsdienstlichen Anlagen mit über 70 000 geschützten sanitätsdienstlichen Liegestellen erstellt worden ist.

## **422      Technischer Zustand der Anlagen**

Die technische Einsatzbereitschaft wird in 18 Kantonen regelmässig überprüft. Vier Kantone beabsichtigen, in den nächsten Jahren die Anlagekontrolle einzuführen.

Die Durchführung der Kontrollen ist in den einzelnen Kantonen verschieden: es gibt Kantone mit monatlichen einfachen Kontrollen, Kantone, die alle zwei, drei oder fünf Jahre alle Anlagen überprüfen und solche, die nur sporadische Kontrollen durchführen. Die Kontrollen erfolgen durch Anlagewarte der Zivilschutzorganisation oder durch Beamte des Kantonalen Amtes für Zivilschutz, in zwei Fällen durch die Zeughausverwaltung.

Eine zuverlässige Aussage über den effektiven Zustand der Anlagen ist wegen der verschiedenen Kontrollarten und der verschiedenen Ergebnisse schwierig. Probleme bieten offensichtlich die technischen Einrichtungen, insbesondere die elektrische Energieversorgung. Es hat sich gezeigt, dass eingehende und seriöse Kontrollen bei der Bauabnahme bewirken, dass die Anlagen über viele Jahre hinaus in gutem Zustand sind. Zudem haben die «Technischen Weisungen für die Anlagen der Organisation und des Sanitätsdienstes 1977» wesentlich zu einer Besserung des Zustandes der Anlagen beigetragen. Eine seriöse periodische Anlagekontrolle bleibt aber in allen Kantonen und Gemeinden eine Notwendigkeit.

Die Grundlage für die Kontrollen bilden die «Technischen Weisungen für den Unterhalt». Diese Weisungen dienen als Basis für die Ausbildung der Anlagewarte und regeln den Unterhalt der Anlagen nach erfolgter Bauabnahme.

## **43            Behelfsschutzräume und behelfsmässige Anlagen**

Für die fehlenden Schutzräume müssen im Aufgebotsfall geeignete unterirdische Räumlichkeiten (Keller von Massivbauten, Tiefgaragen usw.) zu Behelfs-

schutzräumen hergerichtet werden. Gleiches gilt für noch nicht erstellte Anlagen der Schutzorganisation, soweit dafür nicht Schutzräume provisorisch verwendet werden können.

Die erforderlichen unterirdischen Räumlichkeiten werden im Rahmen der Zivilschutzplanung ermittelt. Die Zivilschutzorganisationen erstellen auch die entsprechenden Herrichtungspläne. Nachdem bei der jüngsten Revision der Requisitionsverordnung die rechtlichen Voraussetzungen dazu geschaffen worden sind, wird nächstens die Requisition der benötigten Räumlichkeiten vorbereitet.

Behelfsschutzräume und behelfsmässige Anlagen bieten in der Regel einen genügenden Schutz gegen radioaktiven Ausfall (Fallout), gegen die Wirkungen entfernterer Atomexplosionen sowie gegen Nahtreffer konventioneller Waffen. Da in diesen behelfsmässigen Räumen Kollektivfilter fehlen, muss bei einer Gefährdung durch chemische Kampfstoffe die Schutzmaske getragen werden. Die Qualität des Schutzes hängt wesentlich von der Zeit und den Mitteln ab, die für das Herrichten zur Verfügung stehen. Als gute kurzfristig verfügbare Behelfsschutzmöglichkeiten sind insbesondere die in den Jahren 1951 bis 1965 erstellten Schutzräume ohne künstliche Belüftung zu betrachten.

Für die Herrichtung von Behelfsschutzräumen und behelfsmässigen Anlagen finden sich geeignete Räumlichkeiten vor allem in grösseren Gemeinden und dort, wo in den letzten Jahren eine rege Bautätigkeit zu verzeichnen war. In vielen kleineren Gemeinden fehlen sie weitgehend, so dass hier die relativ vielen Einwohner, die keinen Schutzplatz haben, oftmals auch behelfsmässig nur schwer geschützt werden können.

## **44 Material**

### **441 Vorhandenes Material**

Das spezifische Zivilschutzmaterial wird vom Bund zentral beschafft, den Gemeinden zugeteilt und auf Bestellung geliefert. Die Gemeinden tragen die nach Abzug des Bundesbeitrages sowie der Kantonsbeiträge verbleibenden Kosten.

Heute ist wertmässig ein Anteil von rund 60 Prozent des für die Erstausrüstung der Zivilschutzorganisationen erforderlichen Materials ausgeliefert. Beim ausgelieferten Material handelt es sich im wesentlichen um:

- Persönliche Ausrüstung (inkl. individueller AC-Schutz),
- Material für Alarmierung und Übermittlung,
- AC-Material (Kollektivmaterial),
- Pionier- und Brandschutzmaterial,
- Sanitätsmaterial (inkl. Ausstattung der sanitätsdienstlichen Anlagen),
- Material für Versorgung und Verpflegung (einschl. der Überlebensnahrung, die zurzeit beschafft wird).

### **442 Ausblick auf künftige Materialbeschaffungen**

*Beschaffungsperiode 1981-1989*

In der Beschaffungsperiode 1981-1989 muss das Schwergewicht der Beschaffungen darauf ausgerichtet werden, dass die mit der Revision 1978 des Zivil-

schutzgesetzes neu der Organisationspflicht unterstellten rund 1800 Gemeinden bezüglich Zivilschutzmaterial auf den Stand der bisher organisationspflichtigen Gemeinden gebracht werden können. Dadurch und mit dem Abschluss bereits früher eingeleiteter Beschaffungen werden über 90 Prozent der in dieser Periode für den Materialsektor zur Verfügung stehenden Kredite gebunden. Wenn diese Kredite nicht erhöht werden können, muss eine Reihe bedeutender, für die Aufgabenerfüllung des Zivilschutzes wichtiger Beschaffungsvorhaben für die Zeit nach 1990 zurückgestellt werden. Darunter fallen u. a. die Beschaffung einer weiteren Million Schutzmasken für die Insassen von Behelfsschutzräumen, die Beschaffung eines bereits durch die Zivilschutz-Konzeption 1971 geforderten drahtlosen, zu jeder Zeit funktionierenden Verbindungsmittels von der Ortsleitung zu den Schutzräumen (Ortsfunk) sowie die Beschaffung einer ausreichenden Zahl raumsparend stapelbarer Behälter, die für die Lagerung des Wasservorrats in den Schutzräumen erforderlich sind.

#### *Beschaffungsperiode 1990–1999*

Mit zunehmendem Alter und mit zunehmender Menge des beschafften Materials wachsen die Kosten für dessen Unterhalt und Erneuerung. Bei gleichbleibenden Krediten auf dem Materialsektor steht somit ein immer geringerer Anteil für die Beschaffung neuen Materials zur Verfügung.

In der Beschaffungsperiode 1990–1999 beträgt der Anteil für Erneuerung rund 200 Millionen Franken, d. h. rund 50 Prozent der Materialkredite, wenn vom heutigen Kreditrahmen ausgegangen wird.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass bei gleich bleibenden Krediten auf dem Materialsektor die Erstausrüstung der Zivilschutzorganisationen erst um das Jahr 2000 abgeschlossen sein wird.

## **5 Organisatorische Massnahmen**

### **51 Organisationsstruktur**

#### **511 Die Gemeinde als oberstes Organisationselement**

Oberstes Organisationselement des Zivilschutzes ist grundsätzlich die Gemeinde.

Für kleinere Gemeinden kann der zivilschutzmässige Zusammenschluss mit andern ähnlichen Gemeinden oder der zivilschutzmässige Anschluss an eine grössere Gemeinde finanzielle, verwaltungstechnische und bestandesmässige Vorteile bringen. Diese Vorteile müssen indessen in jedem Fall sorgfältig gegen die Nachteile abgewogen werden, die darin liegen, dass insbesondere die kleineren Gemeinden ihre Selbständigkeit in Zivilschutzsachen weitgehend verlieren, dass sich behördliche und zivilschutzmässige Führung räumlich nicht decken und dass der Ortschef einer aus mehreren Gemeinden zusammengesetzten Zivilschutzorganisation für die Erfüllung seines Auftrages gleichzeitig mehreren Gemeindebehörden gegenüber verantwortlich ist.

Als Zwischenlösung können auch nur bestimmte Zivilschutz-Aufgabenbereiche (z. B. AC-Schutzdienst, Alarmierung usw.) mehrerer Gemeinden gemeinsam organisiert werden.

## 512 Organisationspflicht

Das Zivilschutzgesetz von 1962 erklärte Gemeinden nur dann für organisationspflichtig, wenn sie ganz oder teilweise geschlossene Siedlungen von 1000 oder mehr Einwohnern aufwiesen. Dies waren damals rund 1250 Gemeinden. Die restlichen rund 1800 Gemeinden mit rund 800 000 Einwohnern wurden im wesentlichen erst mit der Revision 1978 des Zivilschutzgesetzes organisationspflichtig. Ihre Erfassung ist heute in einer Reihe von Kantonen noch nicht abgeschlossen.

## 513 Planung

Grundlage für alle durch die Gemeinden und die Zivilschutzorganisationen vorzuziehenden Massnahmen bildet die Generelle Zivilschutzplanung (Weisungen 1973). Sie ist in den rund 1250 Gemeinden, die vor 1978 organisationspflichtig waren, abgeschlossen und wird periodisch nachgeführt. In den mit der Revision 1978 des Zivilschutzgesetzes organisationspflichtig gewordenen Gemeinden ist sie Bestandteil der zivilschutzmässigen Erfassung.

Die Zuweisungsplanung (Weisungen 1977) dient dazu, der Bevölkerung Schutzräume zuzuweisen und Grundlagen für die Einrichtungsplanung zu beschaffen. Sie wird in den vor 1978 organisationspflichtig erklärten Gemeinden voraussichtlich 1983, in den übrigen Gemeinden etwas später abgeschlossen und fortan periodisch nachzuführen sein.

## 514 Gliederung und Sollbestände der Zivilschutzorganisationen

Die Richtlinien des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes über die Gliederung und Sollbestände der Zivilschutzorganisationen von 1979 berücksichtigen die Verlagerung des Schwergewichtes der Zivilschutzmassnahmen von den Rettungs- und Heilungsmassnahmen auf die vorbeugenden Schutzmassnahmen und damit von den Rettungs- und Sanitätsformationen auf die Schutzraumorganisationen.

Gesamtsschweizerisch lässt sich folgender Sollbestand des Zivilschutzes er rechnen:

### Sollbestand des Zivilschutzes

Tabelle 5.1

	Sollbestand
Stäbe der Ortsleitungen, Abschnittsleitungen, Sektorleitungen, Quartierleitungen und Blockleitungen .....	22'000
Nachrichtendienst .....	18'000
Übermittlungsdienst .....	39'000
AC-Schutzdienst .....	15'000
Pionier- und Brandschutzdienst .....	112'000

	Sollbestand
Mehrzweckdienst <sup>1)</sup> .....	31 000
Sanitätsdienst .....	83 000
Versorgungsdienst .....	23 000
Transportdienst .....	2 000
Anlage- und Reparaturdienst .....	13 000
Schutzraumorganisation .....	120 000
Betriebsschutzorganisation .....	42 000
<b>Total</b> .....	<b>520 000</b>

<sup>1)</sup> Nach einem Zivilschutzaufgebot durch den Bundesrat wird der Bestand des Mehrzweckdienstes nach Möglichkeit erhöht durch Werbung von Frauen, Jugendlichen und nicht mehr schutzpflichtigen Männern über dem 60. Altersjahr.

Die vor 1979 geschaffenen Zivilschutzorganisationen passen ihre Gliederung und Sollbestände im Rahmen der periodischen Überprüfung der Zivilschutzplanung den neuen Richtlinien an. Die seit 1978 neu der Organisationspflicht unterstellten Gemeinden legen die Gliederung und die Sollbestände entsprechend den neuen Richtlinien fest. Die Anpassung bzw. Neufestlegung wird voraussichtlich bis Mitte der achtziger Jahre abgeschlossen sein.

## 515 Bestandes- und Rekrutierungsprobleme

Dem Zivilschutz stehen aufgrund des Obligatoriums nach Zivilschutzgesetz rund 500 000–510 000 schutzdiensttaugliche Männer zur Verfügung. Rund 90 000 davon müssen zugunsten anderer Träger der Gesamtverteidigung von der Schutzdienstleistung befreit (rund 40 000) bzw. von der Schutzdienstleistung im aktiven Dienst dispensiert werden (rund 50 000). Damit der Sollbestand erreicht werden kann, müssen rund 100 000–110 000 Frauen für den Zivilschutz gewonnen werden.

Heute sind im Zivilschutz rund 20 000 Frauen eingeteilt. In sehr vielen Gemeinden werden grosse Anstrengungen unternommen, um weitere Frauen, insbesondere als Schutzraumchefs sowie für Funktionen im Übermittlungsdienst und Sanitätsdienst, zu gewinnen. Es zeigt sich dabei, dass viele Frauen zur Mitarbeit bereit sind, wenn ihnen die zu übernehmende Funktion sowie die zu durchlaufende Ausbildung im konkreten Fall näher dargelegt wird.

Bei den kurzen Ausbildungszeiten des Zivilschutzes ist eine gezielte Einteilung aller Schutzdienstpflichtigen entsprechend ihrer beruflichen, militärischen und persönlichen Kenntnisse und Erfahrungen besonders wichtig. Vorgesetzten- und Spezialistenfunktionen müssen noch vermehrt führungserfahrenen Kräften aus Wirtschaft, Verwaltung und Armee übertragen werden. Im Rahmen der gegenwärtigen Revision des Bundesgesetzes über die Militärorganisation werden Verbesserungen hinsichtlich des Übertritts von Offizieren zum Zivilschutz angestrebt.

Von den gesetzlichen Möglichkeiten, in besonderen Fällen Schutzdienstpflichtige auch in einer anderen als ihrer Wohngemeinde einzuteilen, sollten die Kantone für die Besetzung bestimmter Funktionen, insbesondere des Sanitätsdienstes (Ärzte, Fachpersonal), noch vermehrt Gebrauch machen.

## **52 Erstellen der Einsatzbereitschaft der Zivilschutzorganisationen im Falle des Zivilschutzaufgebotes**

Die wichtigste und zugleich aufwendigste Voraussetzung für die Einsatzbereitschaft der Zivilschutzorganisationen besteht darin, dass die Schutzräume sowie die noch erforderlichen Behelfsschutzräume für einen länger dauernden Schutzraumaufenthalt bereitstehen. Damit sie erfüllt werden kann, muss die Schutzplatzzuweisung überprüft und nötigenfalls angepasst werden; ferner müssen die Schutzräume ausgeräumt und markiert, die technischen Schutzraumeinrichtungen in Betrieb genommen werden. Zudem müssen die Räume mit dem in Friedenszeiten zentral eingelagerten speziellen Zivilschutzmaterial und dem Überlebensvorrat sowie mit den Inneneinrichtungen, die für einen längeren Schutzraumaufenthalt unerlässlich sind (Liegestellen, Notaborte usw.), ausgestattet werden.

Das Erstellen behelfsmässiger Schutzraum-Inneneinrichtungen erfordert im Aufgebotsfall viel Zeit und setzt voraus, dass das erforderliche Material (insbesondere Schnittholz, Nägel usw.) vorhanden ist; dies ist nicht überall der Fall. Deshalb muss vermehrt angestrebt werden, die Schutzräume bereits in Friedenszeiten mit den wichtigsten Inneneinrichtungen, vor allem Liegestellen, zu versehen, wobei mit Rücksicht auf die Benützung in Friedenszeiten die Einlagerung vorfabrizierter, auf möglichst kleinem Raum stapelbarer Elemente, die im Aufgebotsfall rasch zusammengefügt werden können, im Vordergrund steht. Die dadurch entstehenden Kosten machen einen verschwindenden Bruchteil der Erstellungskosten des betreffenden Schutzraumes aus. Für neu erstellte öffentliche Schutzräume ist heute die Ausstattung mit vorfabrizierten stapelbaren Einrichtungen vorgeschrieben, für alle anderen Schutzräume empfohlen.

Im Falle eines Aufgebots müssen bei den behelfsmässigen Schutzräumen zudem die Schutzraumhülle, die Eingänge sowie die Notausgänge verstärkt werden. Damit diese Arbeiten zügig ausgeführt werden können, müssen die Zivilschutzorganisationen schon vorher die detaillierten Ausführungspläne erstellt und die Gemeinden das erforderliche Baumaterial auf geeignete Weise sichergestellt haben. Beides muss in Friedenszeiten erfolgen.

Wo alle erforderlichen Schutzbauten vorhanden sind, beträgt der Zeitbedarf für das Erstellen einer ersten Einsatzbereitschaft des Zivilschutzes, welche einen organisierten, geordneten Bezug der ausgeräumten, jedoch weitgehend noch nicht eingerichteten Schutzräume durch die Bevölkerung gestattet, wenige Tage, gerechnet ab Aufgebot des Gros der betreffenden Zivilschutzorganisation. Steht diese Zeit nicht zur Verfügung, kann die Bevölkerung an Ort und Stelle in den nächstgelegenen Schutzräumen oder Kellern notfallmässig geschützt werden, wie dies auch bei einer Katastrophe in Friedenszeiten der Fall wäre.

Für einen längeren Schutzraumaufenthalt müssen die Schutzräume indessen mit

weitgehend behelfsmässigen Inneneinrichtungen, insbesondere Liegestellen, versehen werden, wofür – je nach den örtlichen Verhältnissen und den bereits in Friedenszeiten bereitgestellten Einrichtungselementen – mit einem zusätzlichen Zeitbedarf von mehreren Tagen gerechnet werden müsste.

Weitere Probleme ergeben sich dort, wo die Zivilschutzorganisationen für die noch fehlenden Schutzbauten geeignete Räumlichkeiten (Keller, Tiefgaragen usw.) zu behelfsmässigen Schutzbauten herrichten müssen. Der entsprechende Zeitaufwand ist von Gemeinde zu Gemeinde verschieden.

Das Vertrauen der Bevölkerung in die Behörden und den Zivilschutz wird in starkem Masse davon abhängen, wie die schwierige Operation des Schutzraumbezuges vorbereitet und durchgeführt wird. Voraussetzung für eine möglichst reibungslose Durchführung ist das rechtzeitige, d. h. vorsorgliche Bereitstellen der Schutzräume und Behelfsschutzräume. Im Hinblick darauf hat der Bundesrat im Jahr 1980 vorsorglich verschiedene Beschlüsse über Zivilschutz-Aufgebotsmassnahmen gefasst, welche ihm eine lagegerechte, stufenweise Anordnung des Erstellens der Einsatzbereitschaft der Zivilschutzorganisationen ermöglichen. Diese Beschlüsse sind bei den Gemeinden hinterlegt und können durch Aufgebotstelegramme in Kraft gesetzt werden. Gegenstand je eines besonderen Beschlusses sind u. a.:

- die Anordnung der Zivilschutz-Bereitstellungsstufe 2 oder 3 als Vorstufe für das Aufgebot der Zivilschutzorganisationen,
- das Teilaufgebot zur Sicherstellung der Alarmierung,
- das Teilaufgebot zum Herrichten der noch benötigten behelfsmässigen Schutzbauten,
- das gebietsweise bzw. gesamtschweizerische Aufgebot des Zivilschutzes zur Erstellung der vollen Einsatzbereitschaft, welche u. a. auch das Einrichten der Schutzräume umfasst.

Wird das Gros der aufgegebenen Schutzdienstpflichtigen nach erstellter materieller Einsatzbereitschaft entlassen, so lässt sich diese durch zahlenmässig schwache Teile der Zivilschutzorganisationen aufrechterhalten. Die personelle Einsatzbereitschaft kann innerhalb von höchstens 24 Stunden wieder erstellt werden.

## 53 Alarmierung

Der Zivilschutz muss nach Verfassung und Gesetz den zivilen Schutz der Bevölkerung gegen die Auswirkungen kriegerischer Ereignisse sicherstellen. Die Verantwortlichkeiten der Zivilschutzorganisationen, namentlich auch für die Alarmierung und die Erteilung von Verhaltensanweisungen an die Bevölkerung, beginnen mit dem Aufgebot zum aktiven Schutzdienst.

Die heute laufende Aktion zur Revision der installierten Sirenen, zur Verdichtung der Alarmierungsnetze der Zivilschutzorganisationen sowie zur Erstellung von Fernsteueranlagen dürfte noch in den achtziger Jahren abgeschlossen sein. Dann wird es möglich sein, nach einem Aufgebot der erforderlichen Schutzdienstpflichtigen zum aktiven Schutzdienst – ein entsprechendes Teilaufgebot wird vorbereitet – die Bevölkerung überall spätestens in einer halben Stunde

nach Erteilen eines Alarmierungsauftrages zu alarmieren. Für die Alarmierung ausserhalb der dicht überbauten Gebiete müssen aus Kostengründen weitgehend mobile Sirenen eingesetzt werden. Die für den Zivilschutz beschafften Alarmierungs- und Fernsteuerungsanlagen stehen den Behörden für die Bedürfnisse der Alarmierung in Friedenszeiten uneingeschränkt zur Verfügung; andererseits können auch die Zivilschutzorganisationen die von den Bewilligungsinhabern in den Zonen 1 und 2 von Kernkraftwerken und – soweit sich dies als wirtschaftlich erweist – von den Konzessionsnehmern in den Nahzonen von Talsperren erstellten Alarmierungsanlagen mitbenützen.

Über die Bedeutung der Alarmierungszeichen wird die Bevölkerung durch das seit 1981 in das Telefonbuch aufgenommene Alarmierungsmerkblatt informiert. Für die besonderen Bedürfnisse der Alarmierung in Kriegszeiten wird ein ergänzendes Alarmierungsmerkblatt vorbereitet. Dieses wird nach dem Aufgebot des Zivilschutzes verteilt.

Nach einem Aufgebot des Zivilschutzes zum aktiven Schutzdienst ist es Sache des Bundesrates, die Alarmierung anzuordnen und der Bevölkerung die erforderlichen Verhaltensanweisungen zu erteilen. Der Bundesrat kann diese Aufgabe den Kantonen übertragen. Diese können ihrerseits die Aufgabe an die Gemeinden weitergeben. Für die Erteilung der Alarmierungsaufträge an die Alarmierungsposten der Zivilschutzorganisationen und die Erteilung von Verhaltensanweisungen an die Bevölkerung steht sowohl dem Bundesrat als auch den Kantonsregierungen das Radio zur Verfügung.

Hauptgegenstand der Verhaltensanweisungen ist die vorsorgliche Anordnung des Schutzraumbezuges. Gleichzeitig wird bestimmt, welche für die Allgemeinheit wichtigen Tätigkeiten auch bei angeordnetem Schutzraumbezug fortgeführt werden können (Ausnahmen vom Schutzraumaufenthalt für die Dauer der täglichen Arbeitszeit) und wie weit sich die übrigen Schutzrauminassenden im Turnus für kurze Besorgungen ausserhalb des Schutzraumes aufhalten dürfen (Rotation).

## **54 Führung der Zivilschutzorganisation im Einsatz**

Die zum aktiven Dienst aufgebotenen Zivilschutzorganisationen sind dem Ortschef unterstellt. Für die Betriebsschutzorganisationen gilt dies nur im Einsatz ausserhalb des Betriebes.

Der Ortschef entscheidet über den Einsatz der ihm unterstellten sowie allenfalls zugewiesenen weiteren Mittel. Im Rahmen seines durch Gesetz und Verordnung festgelegten Auftrags handelt er eigenständig nach seiner Beurteilung der Lage. Für die Erfüllung seines Auftrages ist er der Gemeindebehörde gegenüber verantwortlich.

Der Erlass von Anordnungen an die Privaten, Haushalte und Betriebe ist Sache der Behörden des Bundes, der Kantone und der Gemeinden im Rahmen ihrer durch das Zivilschutzrecht gegebenen Zuständigkeiten. Solche Anordnungen betreffen unter anderem das Entfernen zivilschutzfremder Gegenstände aus den Schutzräumen, den vorsorglichen Schutzraumbezug, die Ausnahmen vom Schutzraumaufenthalt, die Beschränkung oder Einstellung der Tätigkeit von Betrieben. Gegenüber der Bevölkerung hat der Ortschef ein Weisungsrecht nur bei

örtlich überraschend eintretender Gefährdung sowie im Zusammenhang mit der Schutzraumzuweisung, dem Schutzraumbetrieb und der Beanspruchung von Hilfeleistungen bei Einsätzen.

Die Koordination zwischen der Zivilschutzorganisation der Gemeinde einerseits und den Trägern der von diesen in allen strategischen Fällen zu erfüllenden Gemeindeaufgaben andererseits (öffentliche Dienste und Werke, Polizei, Kriegswirtschaft, Fürsorge, Bestattungswesen usw.) obliegt der Gemeindebehörde.

Die Behörden können die Zivilschutzorganisationen oder Teile davon zu Hilfeleistungen ausserhalb des engeren Aufgabenbereichs des Zivilschutzes heranziehen. Dabei geht es um gezielte, den Möglichkeiten der Zivilschutzorganisationen angemessene Unterstützung derjenigen Stellen, in deren Verantwortungsbereich vorübergehend Verstärkungen erforderlich werden. Ergibt die Beurteilung durch den Ortschef, dass die Erfüllung der eigenständigen Aufgaben des Zivilschutzes infolge der angeordneten Hilfeleistung in Frage gestellt ist, macht er die Gemeindebehörde darauf aufmerksam.

Eine für die Erfüllung der Aufgaben des Zivilschutzes ebenfalls entscheidende Führungsstufe sind die Schutzraumchefs. Sie sind verantwortlich für die Anleitung und Betreuung der Bevölkerung vom Einrichten der Schutzräume an bis zur Aufhebung des Schutzraumbezugs.

Das Schutzraumhandbuch, das vom Bundesamt für Zivilschutz im Jahre 1978 provisorisch herausgegeben wurde, unterstützt den Schutzraumchef bei der Erfüllung seiner Aufgabe. Es enthält Anleitungen für alle Tätigkeitsphasen sowie eine Vielzahl von besonderen Situationen und ist so gestaltet, dass notfalls auch nicht Ausgebildete nach einer kurzen Einführung sich darin zurechtfinden und anhand von Massnahmenlisten zweckmässig handeln können.

In grösseren Gemeinden stellen die Block- und Quartierchefs die Verbindung zwischen dem Ortschef (Sektorchef) und den Schutzraumchefs sowie die Koordination in ihrem Bereich sicher.

Die Betriebsschutzorganisationen unterstehen den Betriebsschutzchefs. Diese sind für die Erfüllung ihres Auftrages der Betriebsleitung gegenüber verantwortlich.

Die Verbindungen innerhalb der Zivilschutzorganisation der Gemeinde müssen heute zum vorwiegenden Teil neben persönlichen Besprechungen (Rapporten) durch Melder sichergestellt werden. Es bestehen telefonische Verbindungen (unter Benützung von Einrichtungen der PTT) zu den Quartieren und zu abgelegenen Blöcken. Diese Telefonverbindungen können in beschränktem Umfang durch Funk überlagert werden. Zudem besteht Funkverbindung zu den Pionier- und Brandschutzformationen.

Die heute noch fehlenden Verbindungen zu den Schutzräumen – diese können nur vom Bundesrat oder von den Kantonsregierungen über Radio direkt erreicht werden – könnten durch die Beschaffung des fertig entwickelten, jedoch aus finanziellen Gründen zurückgestellten Ortsfunks sichergestellt werden. Beim Ortsfunk handelt es sich um eine einseitige, gegen alle Waffenwirkungen geschützte Verbindung vom Ortskommandoposten zu den Schutzräumen.

## **55 Gegenseitige Hilfe unter Gemeinden**

Die Gemeinden sind zur gegenseitigen Hilfe verpflichtet. Die Kantone bestimmen das Nähere. Im Bedarfsfall können sie insbesondere eine Gemeinde anweisen, einer anderen Gemeinde vorübergehend Zivilschutzformationen, bestimmte Schutzdienstpflichtige oder Zivilschutzmaterial zur Verfügung zu stellen.

## **56 Verstärkung durch Luftschutztruppen**

Die Zivilschutzorganisationen werden nach Möglichkeit durch Luftschutztruppen verstärkt, deren Hauptaufgabe in der Hilfeleistung an zivile Träger der Gesamtverteidigung liegt. Luftschutztruppen gelangen dort zum Einsatz, wo die Mittel der zivilen Behörden, insbesondere der Zivilschutz, nicht ausreichen. In der Vorangriffsphase werden sie zur Beschleunigung der vorsorglichen Schutz- und Vorbereitungsmaßnahmen (Herrichten von Behelfsschutzräumen, Erstellen von Löschwasserbecken), in der Nachangriffsphase und der Instandstellungsphase als schwergewichtsbildende Mittel zweiter Staffel in schweren und ausgedehnten Schadenlagen eingesetzt. Die Gemeindebehörden fordern die benötigten Luftschutztruppen beim Kanton an.

## **6 Ausbildung**

### **61 Organisation und Grundsätze der Ausbildung**

Die Zivilschutzausbildung umfasst die Instruktionsdienste im Kursverband (Kurse gemäss Art. 53 des Zivilschutzgesetzes) und die Instruktionsdienste der Zivilschutzorganisationen (Übungen und Rapporte gemäss Art. 54 des Zivilschutzgesetzes).

In den Instruktionsdiensten im Kursverband erhalten die Schutzdienstpflichtigen ihre allgemeine und fachtechnische Grundausbildung entsprechend der vorgesehenen Einteilung oder Funktion.

Die Durchführung dieser Instruktionsdienste ist auf die Stufen Bund (Ortschef, bestimmte Spezialisten), Kanton (übrige obere Vorgesetzte und Spezialisten) und Gemeinde (untere Vorgesetzte und Spezialisten, Mannschaftsstufe) aufgeteilt. Die Gemeinden haben sich für die Durchführung der in ihre Zuständigkeit fallenden Kurse zu Ausbildungsregionen zusammengeschlossen. Zur Gewährleistung einer angemessenen gesamtschweizerischen Einheitlichkeit legt der Bund Dauer und Zielsetzung der Instruktionsdienste im Kursverband fest und stellt hierfür Ausbildungsunterlagen und -hilfen zur Verfügung.

Die Instruktionsdienste im Kursverband werden grundsätzlich durch Instrukto-ren geleitet und in Zivilschutz-Ausbildungszentren durchgeführt, welche für diesen Zweck konzipiert und ausgerüstet sind; dies erleichtert eine rationelle und zielgerichtete Ausbildung.

In den Instruktionsdiensten der Zivilschutzorganisationen soll der in den Instruktionsdiensten im Kursverband vermittelte Stoff gefestigt, praktisch angewendet und wenn nötig ergänzt werden. Zudem soll dabei ein geordneter

Dienstbetrieb eingeübt und der persönliche Zusammenhalt in den Formationen und Leitungen geschaffen werden. Insbesondere aber bieten sie den Vorgesetzten und Spezialisten Gelegenheit, praktische Erfahrungen in Ausbildung, Führung und gegebenenfalls in Stabsarbeit zu gewinnen. Entsprechend der föderalistischen Struktur des Zivilschutzes obliegt es den Kantonen, den Umfang, die Themen sowie die Ziele der Instruktionsdienste der Zivilschutzorganisationen festzulegen, Richtlinien über die Vorbereitung und Durchführung zu erlassen, die Übungsleiter gezielt vorzubereiten und die Durchführung zu überwachen. Die Instruktionsdienste der Zivilschutzorganisationen werden grundsätzlich durch die Vorgesetzten und Spezialisten der eigenen Zivilschutzorganisation geleitet und sollen – soweit möglich und zweckmässig – in der eigenen Gemeinde durchgeführt werden.

Ende der sechziger Jahre wurde im Einvernehmen mit den Kantonen entschieden, das Schwergewicht der Ausbildung im Zivilschutz sei in einer ersten Phase einerseits auf die Schulung des Ortschefs (im Hinblick auf die Planung und den Aufbau des Zivilschutzes in den Gemeinden), andererseits auf die Einführungskurse für die Stufe Mannschaft (im Hinblick auf die Auswahl der künftigen Vorgesetzten und Spezialisten) zu legen. Inzwischen wurde nun auch die Ausbildung der Vorgesetzten und Spezialisten stufenweise von unten nach oben aufgenommen.

## **62      Stand und Perspektiven der Ausbildung**

### **621     Instruktionsdienste im Kursverband**

Für die Ausbildung der in die Ausbildungszuständigkeit des Bundes fallenden Funktionsträger kann der Bund genügend Kursplätze anbieten. Die heute in den Kursen des Bundes vermittelte Ausbildung deckt die vordringlichsten Bedürfnisse ab. Sie ist nach Bedarf und Möglichkeit später durch Weiterbildungskurse zu vertiefen und zu ergänzen.

Die Kurse für Ortschefs, Abschnittschefs, Sektorchefs und deren Stellvertreter wurden in der Vergangenheit laufend dem Stand der Verwirklichung der Konzeption sowie dem Umstand angepasst, dass die Kursteilnehmer von Jahr zu Jahr höhere Anforderungen erfüllen. Ab 1984 werden die frisch ernannten Ortschefs, Abschnittschefs, Sektorchefs und deren Stellvertreter sowie die Dienstchefs bzw. Dienstchefanwärter zu ihrer Weiterbildung zusätzlich den sogenannten kombinierten Stabskurs zu absolvieren haben. Hier soll ihnen eine praxisbezogene Stabs- und Führungstechnik vermittelt werden, wobei das Schwergewicht auf der Bearbeitung einfacher Beispiele in Übungsstäben liegen wird.

Für die Einführung der neu ernannten Ortschefs, Abschnittschefs, Sektorchefs und deren Stellvertreter in die besonderen kantonalen Vorschriften können die Kantone ihrerseits besondere Weiterbildungskurse durchführen.

Eine vorübergehende Lücke, die indessen 1983 geschlossen sein wird, besteht bei den Kursen für Betriebsschutzchefs von Betrieben, die in Friedenszeiten 500 oder mehr Personen beschäftigen.

Aufgrund der vom Bund bis heute herausgegebenen Ausbildungsunterlagen könnten in den in die Ausbildungszuständigkeit der Kantone und Gemeinden

fallenden Instruktionsdiensten im Kursverband rund 90 Prozent der Schutzdienstpflichtigen ausgebildet werden. Bis 1984 werden die noch fehlenden Ausbildungsunterlagen, mit Ausnahme weniger Spezialfunktionen, ebenfalls verfügbar sein.

Der Anteil der Schutzdienstpflichtigen, welche die zur Übernahme ihrer Funktion erforderlichen Instruktionsdienste im Kursverband absolviert haben, schwankt je nach Kanton zwischen 10 Prozent und 90 Prozent. Er kann gesamtschweizerisch mit rund 60 Prozent der Eingeteilten angenommen werden. Der grösste und zugleich schwerwiegendste Rückstand besteht zur Zeit noch bei den Schutzraumchefs, denen von der Konzeption her grosse Bedeutung zukommt. In vielen Kantonen und Gemeinden werden beträchtliche Anstrengungen nötig sein, um das Ausbildungsdefizit noch im Laufe der achtziger Jahre zu beheben. Ist dieses Ziel einmal erreicht, so müssen zwar noch die Nachfolger der ausscheidenden Vorgesetzten und Spezialisten sowie die jährlich neu schutzdienstpflichtig werdenden Personen ausgebildet werden; die freiwerdende Ausbildungskapazität kann jedoch für die heute teilweise noch zurückgestellte, bedeutungsvolle Weiterbildung der Vorgesetzten und Spezialisten verwendet werden.

## **622 Instruktionsdienste der Zivilschutzorganisationen**

Die Instruktionsdienste der Zivilschutzorganisationen müssen noch verbessert werden. Die festgestellten Mängel sind im wesentlichen darauf zurückzuführen, dass sich der Ausbildungs- und Dienstbetrieb in der kurzen Zeit des Bestehens der Zivilschutzorganisationen noch nicht überall auf Traditionen abstützen kann.

Die Lenkung und Überwachung der Instruktionsdienste der Zivilschutzorganisationen obliegt in erster Linie den Kantonen. Der Bund ist bestrebt, ihnen dabei an die Hand zu gehen. So entwickelte er zum Beispiel eine Reihe von Musterübungen für die Schulung der Ortsleitungsstäbe. Unter Mitwirkung des Bundesamtes für Zivilschutz bearbeitet zur Zeit ein Ausschuss der Konferenz der Chiefs der kantonalen Zivilschutzämter Empfehlungen und Hinweise für die Vorbereitung, Durchführung und Auswertung der Instruktionsdienste der Zivilschutzorganisationen. Im Zentrum stehen Fragen der Betreuung der Leiter dieser Dienstanställe durch den Kanton sowie der gezielten Durchführung von Vorkursen für die Vorgesetzten und Spezialisten. Noch mehr als bisher sollen künftig die Instruktionsdienste der Zivilschutzorganisationen in der eigenen Gemeinde durchgeführt werden. Dies schafft nicht nur einen realistischen Rahmen für die Ausbildung, sondern macht auch der Bevölkerung den Zivilschutz sichtbar.

## **63 Instruktoren**

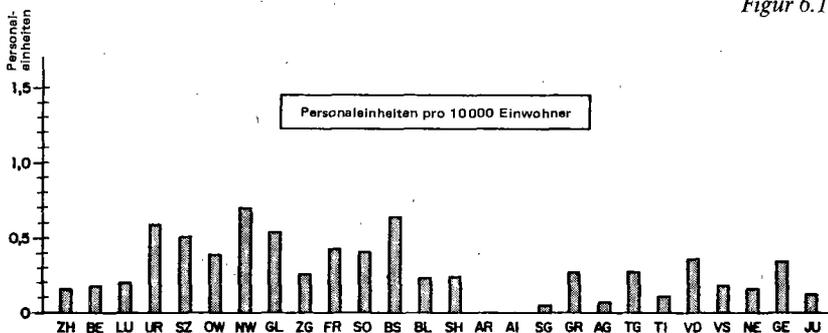
Auf Bundesstufe werden für die Ausbildung hauptamtliche Instruktoren eingesetzt. Die Zahl der Instruktorenstellen konnte durch departements- und amtsinterne Stellenverschiebungen seit 1975 um 18 auf 44 Einheiten erhöht werden. Angestrebt wird ein Bestand von 54 Instruktoren.

Auf den Stufen Kanton und Gemeinde wird die Ausbildung teils von hauptamtlichen, teils von freiwilligen nebenamtlichen Instruktoren vermittelt. Die nebenamtlichen Instruktoren stehen jährlich meist nur eine bis zwei Wochen zur Verfügung und werden in der Regel vor allem für die Ausbildung der Mannschaften eingesetzt. Damit das Ausbildungsdefizit auf der Stufe der Vorgesetzten und Spezialisten behoben und die Qualität der Instruktionssdienste der Zivilschutzorganisationen verbessert werden können, müssten in verschiedenen Kantonen die Zivilschutzämter über mehr hauptamtliche Instruktoren verfügen.

Der Ist-Bestand an hauptamtlichen Instruktoren der kantonalen Ämter für Zivilschutz, bezogen auf die Einwohnerzahl, ist je nach Kanton verschieden:

### Hauptamtliche Instruktoren der Kantone, bezogen auf die Einwohnerzahl

Figur 6.1



Für eine zielgerichtete Ausbildung auf der Stufe des Kantons sollte an hauptamtlichem Instruktionsspersonal mindestens verfügbar sein:

	Personaleinheiten pro 10 000 Einwohner
Kanton mit 400 000 und mehr Einwohnern . . . . .	0,3-0,4
Kanton mit 100 000-400 000 Einwohnern . . . . .	0,4-0,5
Kanton mit weniger als 100 000 Einwohnern . . . . .	0,5-0,6

## 64 Ausbildungszentren

In Schwarzenburg wird zurzeit das eidgenössische Zivilschutz-Ausbildungszentrum gebaut; es wird 1984 den Betrieb aufnehmen können. Es ermöglicht einen rationellen Einsatz des Instruktionsspersonals des Bundes und schafft insbesondere die Voraussetzungen an Räumen und Einrichtungen, die für die Durchführung der kombinierten Stabskurse zur Schulung der Angehörigen der Orts-, Abschnitts- und Sektorleitungen erforderlich sind.

Für die in ihre Zuständigkeit fallende Ausbildung erstellen die Kantone und die sich zu Ausbildungsregionen zusammenschliessenden Gemeinden ihrerseits

Ausbildungszentren: Diese müssen neben der theoretischen Arbeit in überblickbaren Gruppen (AC-Schutzmassnahmen, Sanitätsdienst, Schutzraumbelange) insbesondere auch angewandte Übungen in Brand- und Trümmerlagen ermöglichen, was besondere Massnahmen zum Schutze der Umwelt voraussetzt. Wo immer möglich werden diese Zentren mit anderen Anlagen wie Luftschutztruppen-Unterkünften, Reparaturstellen, Schutzanlagen, Kasernen usw. kombiniert. Heute sind rund 90 Prozent der benötigten Zentren in Betrieb oder in Verwirklichung.

Angaben über die in Betrieb bzw. in Verwirklichung stehenden Ausbildungszentren der Kantone und Gemeinden (Regionen) finden sich im Anhang 4.

## **65 Einbezug des Zivilschutzes in die Ausbildungstätigkeit anderer Träger der Gesamtverteidigung**

Seit längerer Zeit werden Funktionäre des Zivilschutzes der Stufen Bund und Kanton sowie höhere Vorgesetzte und Spezialisten der Zivilschutzorganisationen in Ausbildungskursen der Zentralstelle für Gesamtverteidigung in die allgemeinen Belange der Gesamtverteidigung eingeführt bzw. in Gesamtverteidigungsübungen der verschiedenen Stufen für die Durchführung der ihnen in ausserordentlichen Lagen erwachsenden Aufgaben geschult.

Zudem wird bei der Ausbildung der Truppenkommandanten sowie der Angehörigen der Stäbe die Zusammenarbeit mit den Zivilschutzorganisationen behandelt. Neue und vielversprechende Wege wurden 1982 mit der erstmaligen Durchführung eines Seminars beschritten, in dessen Verlauf unter Beteiligung von Organen der verschiedenen zivilen und militärischen Stufen die Zusammenarbeit Landesversorgung – Armee – Zivilschutz auf dem Gebiet der Versorgung durch Fallstudien behandelt wurde.

## **7 Information der Bevölkerung**

### **71 Aufgabe der Information**

Der Zivilschutz ist darauf angewiesen, dass die Bürger dem Zivilschutzgedanken und den Pflichten, welche ihnen im Zivilschutz erwachsen, Verständnis entgegenbringen.

In einer Demokratie haben Volk und Volksvertreter immer wieder über die Aufwendungen für den Zivilschutz zu befinden, und zwar sowohl über das Ausmass der Dienstleistungen in den Zivilschutzorganisationen als auch über den Umfang der für den Zivilschutz einzusetzenden finanziellen Mittel. Zudem hat der Einzelne im Zusammenhang mit dem Bau der Personenschutzräume gewisse Lasten zu tragen und gewisse Unannehmlichkeiten (Kellerunterteilung; «dicke Türen»; Unterhalt des Schutzraumes) auf sich zu nehmen. Schliesslich sollten die Angehörigen der Zivilschutzorganisation für ihre Ausbildung und einen allfälligen Einsatz motiviert sein.

Im Ernstfall kommt es zudem auf das zweckmässige Verhalten jedes einzelnen Mitgliebes der Gemeinschaft an. Der Einzelne ist im Krieg nicht einfach passi-

ves Schutzobjekt, sondern sein Überleben hängt wesentlich vom richtigen persönlichen Verhalten und von seiner Grundeinstellung gegenüber dem Schutze aller ab.

Diesen Notwendigkeiten steht die Tatsache gegenüber, dass der Mensch dazu neigt, den Gedanken an einen möglichen Krieg von sich zu weisen. Dazu kommt, dass die Verteidigung, wozu auch der Zivilschutz gehört, technisch und organisatorisch immer mehr spezialisiert wird, so dass dem Einzelnen sowohl das Gewinnen einer Übersicht als auch das Zurechtfinden in den Einzelheiten zunehmend erschwert werden.

Es ist deshalb notwendig, bereits im Frieden – vermehrt in Spannungs- und Kriegszeiten – die Bevölkerung über die Ziele und die Mittel des Zivilschutzes zu informieren. Diese Information muss die Grundlagen zum Verständnis der vier folgenden Tatsachen des Zivilschutzes liefern:

### *Krieg ist auch künftig möglich*

Kriegshandlungen in Europa sind auch in Zukunft möglich. Dabei kann der Einsatz von Massenvernichtungswaffen atomarer, chemischer und biologischer Art nicht ausgeschlossen werden. Diese Waffenwirkungen sind teilweise so grossflächig, dass eine zuverlässige Ausscheidung von sicheren und gefährdeten Gebieten nicht möglich ist.

### *Ein gut ausgebauter Zivilschutz verbessert die Chancen des unversehrten Überlebens*

Erfahrungen vergangener Kriege und Berechnungen zeigen, dass mit modernen Schutzzräumen und einer geeigneten Zivilschutzorganisation ein weitgehender Schutz der Zivilbevölkerung erreicht wird. Es gibt zwar keinen absoluten Schutz, aber durch den im Aufbau begriffenen Zivilschutz der Schweiz kann die Zahl der bei allfälligen Angriffen Getöteten und besonders auch die Zahl der Verletzten oder Strahlenkranken stark reduziert werden. Die Wahrscheinlichkeit ist ungleich grösser, dass der, der sich nicht schützt, getötet oder – was noch wahrscheinlicher ist – verletzt oder strahlengeschädigt wird.

### *Zivilschutz dient der Sicherheitspolitik*

Ein glaubwürdiger Zivilschutz leistet einen wichtigen Beitrag an die Dissuasionswirkung unserer Gesamtverteidigung und an die Festigkeit unseres Landes bei einem Erpressungsversuch fremder Mächte. Er ist damit ein konkreter Beitrag zur Erhaltung des relativen Friedens.

### *Der Zivilschutz kann bei Katastrophen in Friedenszeiten den Ersthelfern nachhaltige Unterstützung leisten*

Aufgrund seiner Konzeption kann der Zivilschutz nicht die gleiche Bereitschaft aufrecht erhalten bzw. sicherstellen wie z. B. die Polizei, die Feuerwehr und andere Bereitschaftsdienste. Als Mittel zweiter Staffel zur Unterstützung und allenfalls Ablösung der Ersthelfer kann er aber mit seiner Organisationsstruktur und seinen erheblichen Mitteln wesentlich zur Bewältigung von Katastrophen in Friedenszeiten beitragen.

## **72 Bisherige Informationstätigkeit im Zivilschutz**

Gemäss seiner gesetzlichen Verpflichtung informiert das Bundesamt für Zivilschutz laufend durch Ausstellungen, Informationsschriften, Grundlagen für Referenten, Filme und Pressemitteilungen über die verschiedenen Aspekte des Zivilschutzes. Zusätzlich zu dieser eigenen Informationstätigkeit unterstützt es im Rahmen der Kompetenzdelegation den Schweizerischen Zivilschutzverband.

Publikumstests haben gezeigt, dass zwar ein beachtlicher Informationsstand erreicht werden konnte, dass aber die im vorhergehenden Abschnitt erwähnten Grundtatsachen der Bevölkerung noch zu wenig bewusst sind. Insbesondere sind viele Personen nicht genügend im Bild über den Schutzwert unserer Schutzräume bei Angriffen mit Massenvernichtungsmitteln.

## **73 Schwergewichte künftiger Informationstätigkeit**

Es geht darum, die Einwohner unseres Landes so über den Zivilschutz zu informieren, dass sie dessen Möglichkeiten kennen, Vertrauen in die Schutzmassnahmen haben und wissen, wie sie sich zu gegebener Zeit gegenüber den Auswirkungen eines Krieges zu verhalten hätten. Damit ist schon gesagt, dass es bei dieser Information nicht um Werbung für den Zivilschutz gehen kann, sondern darum, die Bevölkerung objektiv über die Gefahren und die sich diesen gegenüber bietenden Schutzmöglichkeiten ins Bild zu setzen.

Drei Haupthindernisse stellen sich einer solchen Informationstätigkeit in den Weg. Einmal beurteilt der Mensch nach einer langen Zeit relativen Friedens Kriege als unwahrscheinlich. Sodann fällt es ihm schwer, die Folgen eines modernen Krieges rational zu erfassen. Er ist verständlicherweise verunsichert und neigt dazu, Unannehmlichkeiten nach Möglichkeit zu verdrängen. Dieser Verdrängungsmechanismus wird dann besonders deutlich, wenn Schutzmassnahmen gegen Gefahren Aufwendungen oder gar persönliche Opfer erfordern bzw. mit Unannehmlichkeiten verbunden sind. Schliesslich fällt es dem Menschen schwer, sich im Frieden Vorstellungen über die Auswirkungen von Entbehrungen, Not und Angst auf seinen Überlebenswillen zu machen.

So kommt es, dass nur allzu leicht auf Stimmen gehört wird, welche die Gefahr herabspielen, oder auf solche, welche jeden Schutz als nutzlos darstellen.

Diesen Schwierigkeiten soll dadurch begegnet werden, dass über die Gefahren und über die dagegen zu ergreifenden möglichen Schutzmassnahmen regelmässig mit Fakten informiert wird. Sodann soll die Bevölkerung im Rahmen der Schutzraumzuweisungsplanung über die für sie vorhandenen Schutzmöglichkeiten und durch ein entsprechendes Merkblatt über das von ihr erwartete Verhalten ins Bild gesetzt werden. Schliesslich soll sichergestellt werden, dass über Kurse, Übungen und Rapporte vermehrtes Wissen über den Zivilschutz in die Bevölkerung getragen wird.

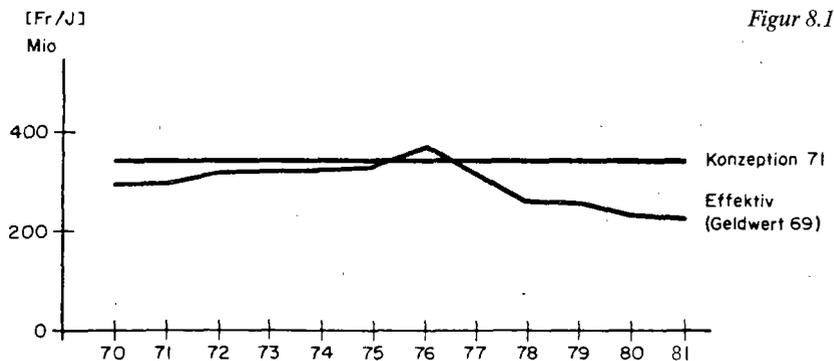
## **8 Finanzen**

### **81 Übersicht über die Gesamtkosten**

In der Zivilschutzkonzeption 71 wurde davon ausgegangen, dass der finanzielle Rahmen für die folgenden 20 Jahre bis zur Verwirklichung der Konzeption nach

damaligem Geldwert etwa 6,75 Milliarden Franken betrage. Dies entspricht jährlichen Ausgaben von Bund, Kantonen, Gemeinden und Privaten von etwa 340 Millionen Franken, oder pro Jahr und Einwohner etwa 50 Franken. Unter Berücksichtigung der Teuerung (Mittel zwischen Lebens- und Baukostenindex) ergibt der in Figur 8.1 dargestellte Vergleich zwischen den tatsächlichen und den prognostizierten Ausgaben der Jahre 1970–1981 folgendes Bild:

### Gesamte jährliche Ausgaben für den Zivilschutz (inflationsbereinigt, Index 1969)



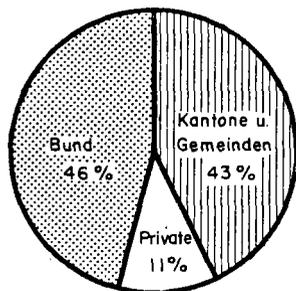
Die Reduktion der jährlichen Ausgaben ab 1977 ist im wesentlichen auf die Kürzung der Kredite für Bauten und Material sowie auf die etwas verminderte Bautätigkeit und dementsprechend geringere Schutzraumproduktion zurückzuführen.

Auffallend ist die weitgehende Übereinstimmung der effektiven Ausgaben mit der konzeptionellen Planung. Gemäss Konzeption wären von 1970 bis 1981 insgesamt rund 4,1 Milliarden Franken aufzuwenden gewesen, tatsächlich waren es rund 3,5 Milliarden Franken.

Die Aufteilung der seit 1970 getätigten Ausgaben auf Bund, Kantone, Gemeinden und Private ist aus Figur 8.2 ersichtlich.

### Aufteilung der gesamten Zivilschutzausgaben (1970–1981)

Figur 8.2

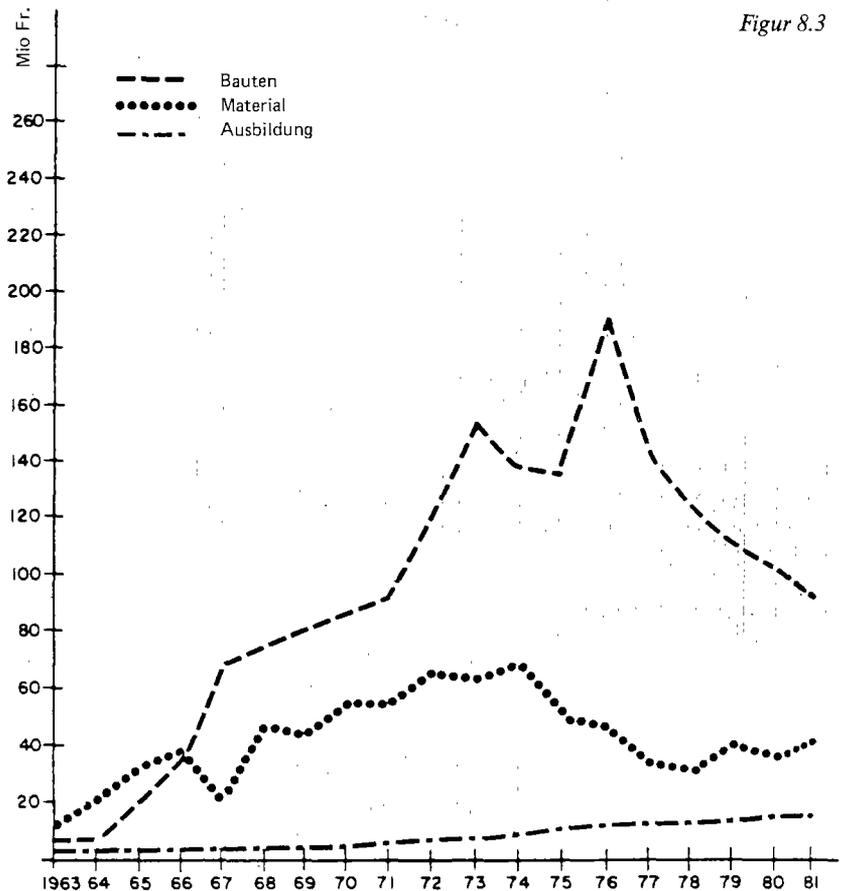


Die Anteile des Bundes einerseits, der Kantone und Gemeinden andererseits sind nahezu gleich gross. Der Anteil der Privaten umfasst im wesentlichen die nach Abzug der Beiträge verbleibenden Mehrkosten für die privaten Schutzräume. Künftig wird der Anteil der Privaten zunehmen, da, wie erwähnt, die Beitragsleistungen des Bundes an Pflichtschutzräume in privaten Gebäuden entfallen.<sup>1)</sup>

## 82 Ausgabenpositionen des Bundes

Die wichtigsten Zivilschutz-Ausgabenpositionen des Bundes haben sich wie folgt entwickelt:

### Entwicklung der hauptsächlichsten Zivilschutz-Ausgabenpositionen des Bundes



<sup>1)</sup> Schutzbautengesetz, Änderung vom 20. Juni 1980 (AS 1980 178).

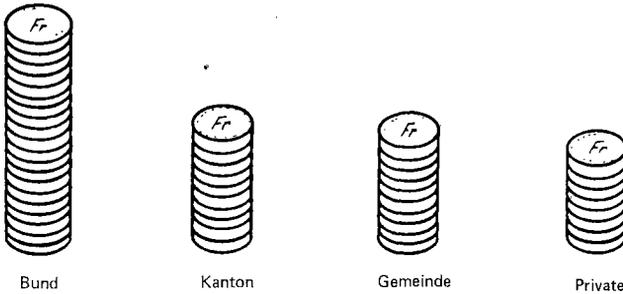
Wie bereits in Ziffer 81 dargelegt wurde, ist die Reduktion der Ausgaben ab 1977 im wesentlichen auf die Kürzung der Zusicherungs- und Verpflichtungskredite in den Sektoren Bauten und Material zurückzuführen. Zudem bewirkte die verminderte Bautätigkeit, dass weniger Schutzräume gebaut wurden und dadurch auch weniger Beiträge ausbezahlt werden mussten.

### 83 Ausgaben für Bauten

In den Jahren 1970 bis 1981 wurden in der Schweiz für die baulichen Massnahmen im Zivilschutz gesamthaft etwa 3400 Millionen Franken aufgewendet. Bezogen auf den Preisstand 1969 entspricht das etwa 2400 Millionen Franken.

#### Ausgaben für bauliche Massnahmen 1970–1981 der einzelnen Träger Figur 8.4

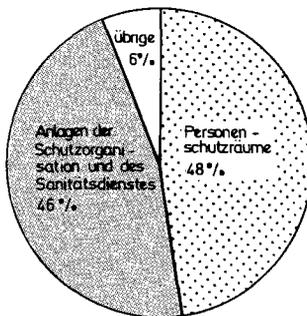
Effektiv	1380 Mio Fr.	750 Mio Fr.	700 Mio Fr.	570 Mio Fr.
Preisstand 69	970 Mio Fr.	530 Mio Fr.	490 Mio Fr.	410 Mio Fr.



Bei den Anteilen der Gemeinden und der Privaten ist zu berücksichtigen, dass diese normalerweise auch die Landkosten und die Bauzinsen übernehmen. Dieser Aufwand ist in den genannten Beträgen nicht berücksichtigt.

Der Anteil des Bundes an den baulichen Massnahmen (1380 Mio. Fr.) kann auf die Gruppen Personenschutzräume, Anlagen der Schutzorganisation und des Sanitätsdienstes sowie übrige (vor allem Ausbildungszentren) wie folgt aufgeteilt werden (Figur 8.5):

#### Aufteilung des Bundesanteils an den baulichen Massnahmen



Figur 8.5

In den Jahren 1974–1976 entrichtete der Bund jährlich 50–60 Millionen Franken Beiträge an die Erstellung von privaten Pflichtschutzräumen. Dieser Anteil sank in den folgenden Jahren unter anderem infolge der Revision der Zivilschutzgesetzgebung<sup>1)</sup> auf etwa 20 Millionen Franken und wird ab 1983 infolge der Aufhebung der Beitragsleistungen an Pflichtschutzräume<sup>2)</sup> in privaten Gebäuden sukzessive ganz wegfallen.

## **84 Ausgaben für Material**

In den Jahren 1970–1981 wurden für Materialbeschaffungen insgesamt rund 580 Millionen Franken aufgewendet. Zusammen mit den ab 1963 getätigten Investitionen ergibt dies ein Total von rund 760 Millionen Franken. Berücksichtigt man die Rückerstattungen der Kantone und Gemeinden von rund 230 Millionen Franken, betragen die Nettoaufwendungen des Bundes rund 530 Millionen Franken.

Wie sich die Ausgaben des Bundes auf die verschiedenen Materialkategorien verteilen, ergibt sich aus der Zusammenstellung auf der folgenden Seite (Figur 8.6).

Dieses Material wurde wie folgt beschafft:

- rund 540 Millionen Franken oder 71,05 Prozent in der Schweizerischen Privatindustrie,
- rund 171 Millionen Franken oder 22,50 Prozent in Rüstungsbetrieben des Bundes,
- rund 49 Millionen Franken oder 6,45 Prozent im Ausland.

Derzeit werden jährlich etwa 40 Millionen Franken für Materialbeschaffungen aufgewendet. Davon müssen die Kantone und Gemeinden, je nach Finanzkraft des Kantons, 35–45 Prozent an die Bundeskasse zurückbezahlen, so dass der tatsächliche jährliche Bundesanteil etwa 25 Millionen Franken beträgt.

## **85 Ausgaben für die Ausbildung**

In den Jahren 1970–1981 wendete der Bund für die Ausbildung auf Bundes-, Kantons- und Gemeindestufe insgesamt rund 115 Millionen Franken auf. Davon entfallen:

- rund 14 Millionen Franken auf Kurse des Bundes,
- rund 101 Millionen Franken auf kantonale oder kommunale Kurse, Übungen oder Rapporte.

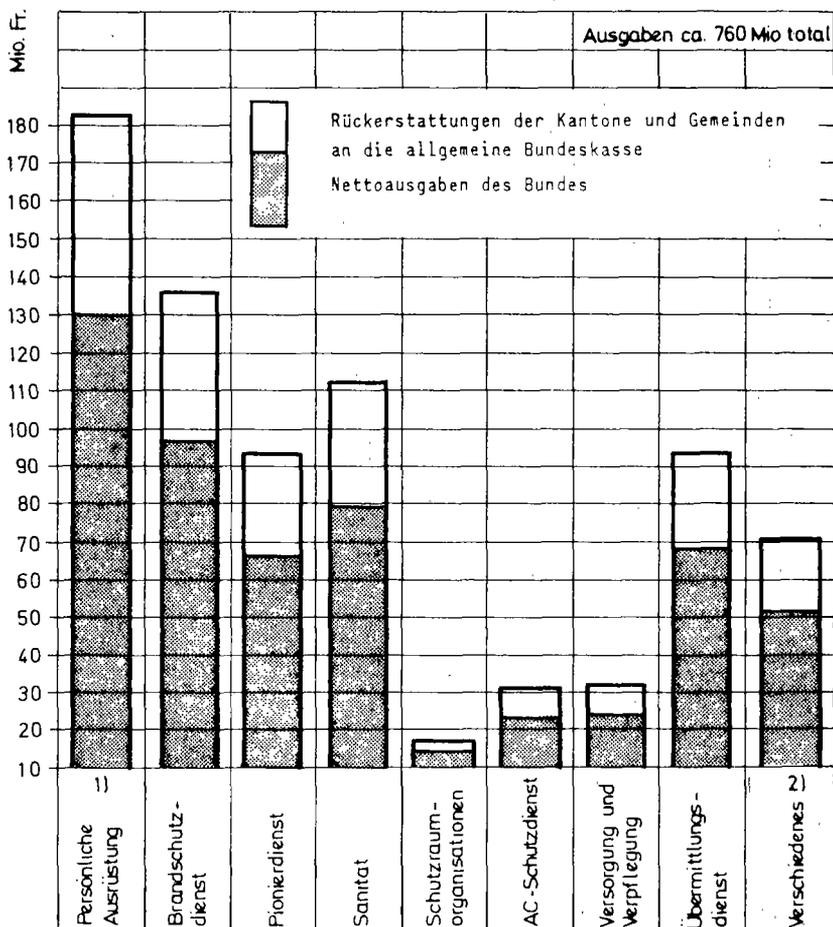
Zu diesen Ausgaben kommen die Aufwendungen der Kantone und Gemeinden hinzu, die sich auf rund 67 Millionen Franken belaufen. Nicht inbegriffen sind in diesen Zahlen die Leistungen der Erwerbsersatzordnung sowie solche der Militärversicherung im Zusammenhang mit der Ausbildungstätigkeit.

<sup>1)</sup> Bundesgesetz über die Änderung der Zivilschutzgesetzgebung vom 7. Oktober 1977, in Kraft seit 1. Februar 1978 (AS 1978 50 63).

<sup>2)</sup> Schutzbautengesetz, Änderung vom 20. Juni 1980 (AS 1980 1786).

# Ausgaben des Bundes für verschiedene Materialgruppen in der Periode 1963–1981

Figur 8.6  
(zu Ziff. 84)



1) Einschliesslich AC-Sortiment Mann sowie 1,4 Millionen Schutzmasken für die Zivilbevölkerung

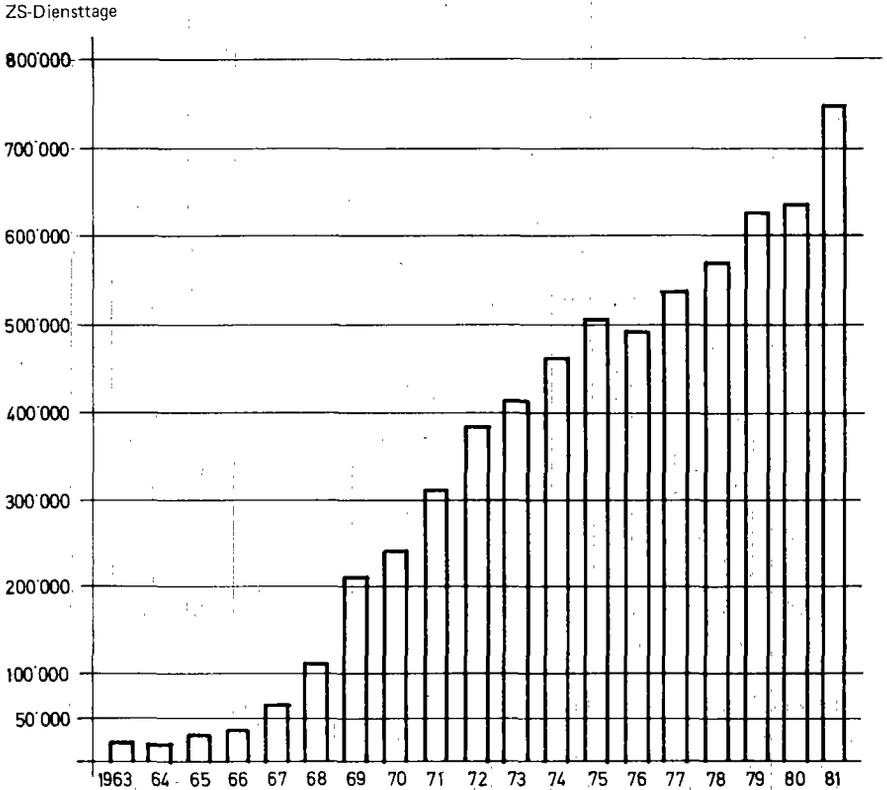
2) Diese Rubrik enthält vorwiegend Material (z.B. Beleuchtungsmaterial, Materialanhänger), das gleichzeitig mehreren Ausrüstungsortimenten zugeteilt ist oder das speziellen Zwecken dient (z.B. Material für die Löschwasserversorgung, Einrichtungen und Werkzeuge für die regionalen Reparaturstellen usw.)

1981 machten die Ausgaben für die Kurse, Übungen und Rapporte in der ganzen Schweiz etwa 24 Millionen Franken aus. Davon entfielen rund 60 Prozent auf den Bund.

Aus Figur 8.7, welche die Entwicklung der gesamtschweizerischen Teilnehmerdiensttage für Kurse, Übungen und Rapporte des Zivilschutzes zeigt, kann entnommen werden, dass die starke Ausgabensteigerung in diesem Bereich (Figur 8.8) auf die entsprechende Zunahme der Ausbildungstage zurückzuführen ist.

### Jährliche gesamtschweizerische Teilnehmerdiensttage für Kurse, Übungen und Rapporte des Zivilschutzes

Figur 8.7



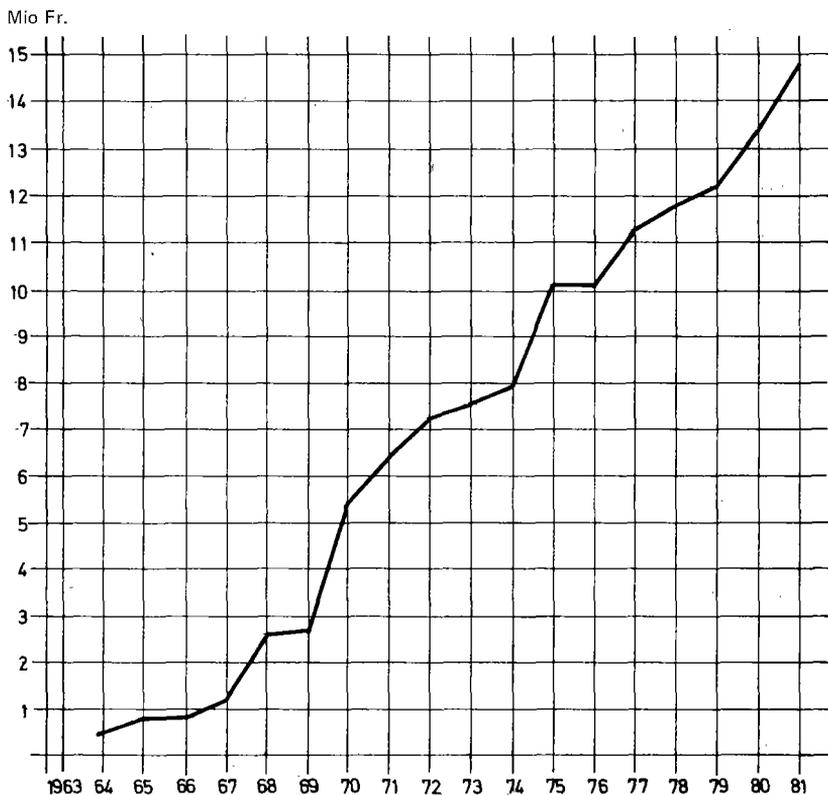
Die Ausbildungskosten werden auch in den nächsten Jahren relativ stark ansteigen, da derzeit erst etwa 60 Prozent des Zivilschutz-Sollbestandes ausgebildet sind.

### 86 Übrige Aufwendungen

Die Ausgaben für die Verwaltung im Bereiche des Zivilschutzes beliefen sich im Jahr 1981 gesamtschweizerisch, d. h. bei Mitberücksichtigung von Bund, Kanto-

## Jährliche Aufwendungen des Bundes für Kurse, Übungen und Rapporte des Zivilschutzes

Figur 8.8



nen und Gemeinden auf insgesamt etwa 80 Millionen Franken. Von diesem Betrag entfielen 22 Millionen Franken auf das Bundesamt für Zivilschutz. Unter die Verwaltungskosten fallen u. a. die Saläre für hauptamtliche Instruktooren von Bund, Kantonen und Gemeinden, die übrigen Personalkosten sowie die Kosten für den Unterhalt der Schutzbauten und des Materials.

Damit die Zivilschutzbauten und das Zivilschutzmaterial an die Entwicklung der Technik angepasst und die kostenintensiven Schutzbauten auch kostenmässig optimiert werden können, wendet der Bund jährlich für Forschungs- und Entwicklungsarbeiten in diesen Bereichen rund 1,5 Millionen Franken auf. Das sind rund 0,4 Prozent der jährlichen Gesamtaufwendungen für den Zivilschutz.

## 87      **Künftige finanzielle Entwicklung**

Die finanziellen Aufwendungen zur Verwirklichung der Konzeption 1971 wurden seinerzeit auf 6,75 Milliarden Franken veranschlagt. Es darf festgestellt werden, dass die Ziele der Konzeption erreicht werden können, wenn die seither eingetretene Teuerung berücksichtigt wird.

Bis zur Verwirklichung der Konzeption sind aus heutiger Sicht (Preisbasis 1981) gesamthaft noch etwa 7,7 Milliarden Franken aufzuwenden, die sich wie folgt aufteilen:

– Personenschutzräume .....	etwa 2,7 Milliarden Franken
– Anlagen der OSO .....	etwa 1,5 Milliarden Franken
– Anlagen des San D .....	etwa 1 Milliarden Franken
– Material .....	etwa 0,8 Milliarden Franken
– übrige Ausgaben wie Ausbildung, Verwaltung usw.....	etwa 1,7 Milliarden Franken

Nach der heute geltenden Regelung bezahlt der Bund an Personenschutzräume nur dann Beiträge, wenn es sich um öffentliche Schutzräume oder um Schutzräume in öffentlichen Gebäuden handelt. Bei der Berechnung der dem Bund in diesem Bereich entstehenden Kosten wird aber zu berücksichtigen sein, dass zur Schaffung der noch fehlenden Schutzplätze vermehrt öffentliche Schutzräume zu bauen sein werden (vgl. Ziff. 412). Die Berücksichtigung dieser Aufwendungen sowie der aus den übrigen Bereichen für den Bund anfallenden Kosten zeigt, dass vom erwähnten Gesamtbetrag zur Erreichung des Konzeptionszieles ein Anteil von etwa 3,7 Milliarden Franken auf den Bund entfallen wird.

Geht man nun davon aus, dass der Bund für den Zivilschutz jährlich 180 Millionen Franken aufwendet, die der Teuerung anzupassen sind, so kann das Konzeptionsziel rein rechnerisch um das Jahr 2000 erreicht werden.

Zu diesem Zeitpunkt werden somit die Erstinvestitionen im wesentlichen abgeschlossen sein. Mit zunehmendem Ausbaugrad erhöhen sich allerdings die laufenden Kosten. Eine Abschätzung der notwendigen Aufwendungen für Instandhaltung und Erneuerung von Bauten und Material sowie derjenigen für den laufenden Ausbildungs- und Verwaltungsaufwand zeigt, dass die Aufrechterhaltung des einmal erreichten Sollzustandes vom Bund etwa gleich grosse Aufwendungen wie bisher erfordern wird.

## 9      **Gesamtbeurteilung**

### 91      **Beurteilung der Konzeption 1971 aus heutiger Sicht**

Die Gesamtbeurteilung des Standes des Zivilschutzes, der eingeschlagenen Marschrichtung und des Marschtempos hat mit der Überprüfung der Konzeption 1971 (BBl 1971 II 516) einzusetzen. Dabei stehen die in der Konzeption genannten Grundlagen, nämlich die Aufgabenstellung des Zivilschutzes und die Annahmen über das Kriegsbild sowie die daraus abgeleiteten Grundsätze im Vordergrund.

Die in der Konzeption formulierten Aufgaben des Zivilschutzes, nämlich Dissuasionsbeitrag, unversehrtes Überleben möglichst vieler Einwohner und subsidiäre

Hilfeleistung in Friedenszeiten, sind dieselben geblieben. Sie wurden im Bericht des Bundesrates vom 27. Juni 1973<sup>2)</sup> über die Sicherheitspolitik der Schweiz (Konzeption der Gesamtverteidigung) (BBl 1973 II 112, Ziff. 551) und im Zwischenbericht vom 3. Dezember 1979 zur Sicherheitspolitik (BBl 1980 I 373, Ziff. 34) bestätigt.

Die Bedrohung wurde im Kapitel 3 dieses Berichtes beleuchtet. Es kann festgestellt werden, dass bei den für die Zivilbevölkerung entscheidenden Waffenwirkungen keine wesentlichen Veränderungen eingetreten sind. Die grossflächigen Wirkungen der Atomwaffen stehen nach wie vor im Vordergrund. Von grosser Bedeutung sind auch die dampfförmig eingesetzten chemischen Kampfstoffe, die je nach den meteorologischen Verhältnissen ein ausgedehntes Abwindgebiet bedrohen.

Die in der Konzeption 1971 aufgeführten Grundsätze können aus heutiger Sicht wie folgt beleuchtet werden:

#### *Unabhängigkeit vom Kriegsbild*

Dieser Grundsatz besagt unter anderem, dass Schutzmassnahmen möglichst so zu planen sind, dass sie auch gegen wechselnde, neue Bedrohungen möglichst viel nützen. Ein möglicher Angreifer könnte sonst durch die Wahl der betreffenden Bedrohungsform unsere ganzen Anstrengungen umgehen und zunichte machen. Gerade dieser Grundsatz erhält im Lichte der erwähnten Präzisionswaffen zentrale Bedeutung. Der Zivilschutz kann sich der genannten Bedrohung dann wirksam entziehen, wenn er dem Angreifer keine lohnenden Einzelziele präsentiert. Die aufgrund der Konzeption erlassenen baulichen Weisungen entsprechen dieser Forderung, indem eine grosse Anzahl relativ-kleiner Schutzbauten erstellt wird. Auch im Hinblick auf die Neutronenwaffe hat sich die Richtigkeit des Grundsatzes der Unabhängigkeit vom Kriegsbild bestätigt: Die Schutzbauten des Zivilschutzes bieten einen guten Schutz gegen die Wirkungen dieser Waffe. Abschliessend sei angefügt, dass vom Kriegsbild unabhängige Schutzmassnahmen weniger rasch veralten und damit zu erheblichen Einsparungen führen.

#### *Jedem Einwohner der Schweiz einen Schutzplatz*

Die Konzeption postuliert damit, dass jedem Einwohner in der Nähe seines Wohnortes ein Schutzplatz zur Verfügung stehen soll. Dieser Grundsatz, der eine möglichst enge Beziehung zwischen dem Wohnbereich und dem Schutzraumbereich des zu Schützenden anstrebt, ist eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass auch längere Zeit aus dem Schutzraum heraus gelebt werden kann. Zu ergänzen ist er dahin, dass bestimmte Personen oder Personenkategorien ausserdem einen Schutzplatz in der Nähe ihres Arbeitsplatzes benötigen (vgl. Ziff. 412).

#### *Vorsorglicher, stufenweiser Bezug der Schutzräume*

Dieser Grundsatz ist angesichts der kürzeren oder gar fehlenden Vorwarnzeiten nach wie vor richtig. Obschon der vorsorgliche, d. h. organisierte und nicht unter Zeitdruck stehende Schutzraumbezug angestrebt wird, kann der Fall der Überraschung durch kurzfristig eintretende Gefahren nicht ausgeschlossen wer-

den. In diesem Fall muss die Bevölkerung alarmiert und durch Erteilung von Verhaltensanweisungen angeleitet werden können, wobei als Verhalten das Schutzsuchen im Schutzraum oder Keller an Ort und Stelle im Vordergrund steht. Unter Abwägung zwischen der Bedrohung und den Bedürfnissen der Fortsetzung lebens- und kriegswichtiger Tätigkeiten (Produktion, Dienstleistungen) werden bestimmte Personen bzw. Personenkategorien für die Dauer ihrer täglichen Arbeitszeit vom Schutzraumaufenthalt ausgenommen.

#### *Gewährleistung eines unabhängigen Aufenthaltes während Tagen oder Wochen im Schutzraum*

Auch dieser Grundsatz ist angesichts der Nachhaltigkeit gewisser Waffenwirkungen immer noch richtig. Es ist allerdings zu erwähnen, dass die Notwendigkeit eines vollkommen unabhängigen Aufenthaltes innerhalb geschlossener Schutzraumtüren während längerer Zeit in der Regel eher unwahrscheinlich ist. Ein wenigstens zeitweiliges Verlassen des Schutzraums wird in den meisten Situationen schon bald nach der Angriffsphase möglich sein.

#### *Keine Evakuierung*

Angesichts der räumlichen und zeitlichen Verhältnisse ist es bei einem Konflikt undenkbar, dass rechtzeitig, d. h. vorsorglich, Teile der Zivilbevölkerung über grössere Distanzen verschoben werden können. Dazu käme, dass am neuen Aufenthaltsort der evakuierten Bevölkerung kein Schutz geboten werden könnte und dass die Versorgung stark erschwert wäre.

#### *Wirtschaftlichkeit*

Der Grundsatz, wonach die Massnahmen zum Schutz der Bevölkerung so wirtschaftlich wie möglich sein sollen, gilt heute mehr denn je. Er wird namentlich dadurch verwirklicht, dass Schutzbauten einfach und robust gehalten, in Verbindung mit andern Bauvorhaben erstellt und nach Möglichkeit auch in Friedenszeiten genutzt werden und dass man sich auf Beschaffungen beschränkt, die nicht auf anderem Weg sichergestellt werden können.

#### *Kein absoluter Schutz*

Die Gültigkeit dieses Grundsatzes erstreckt sich nicht nur über den baulich-technischen Bereich, sondern über das gesamte System der Zivilschutzmassnahmen. Als Beispiel aus dem baulich-technischen Bereich seien die Atomwaffen erwähnt, gegen welche die Schutzräume eine bedeutende Zunahme der Überlebenswahrscheinlichkeit gegenüber ungeschützten Personen ermöglichen, die aber in einem bestimmten Umkreis auch Opfer in Schutzräumen fordern würden. Als Beispiel aus dem organisatorisch-führungsmässigen Bereich sei der Schutz vor Angriffen mit chemischen Kampfstoffen erwähnt: Wohl geniessen Schutzrauminsassen bei Filterbetrieb theoretisch einen vollständigen Schutz. Es kann indessen nicht völlig ausgeschlossen werden, dass auch Personen ausserhalb der Schutzräume überrascht werden, dass in gewissen Schutzräumen nicht Filterbetrieb herrscht oder dass Personen in Behelfsschutzräumen ihre persönliche Schutzmaske unsachgemäss bedienen.

### *Ausgewogenheit der Schutzmassnahmen*

Der Bau von Schutzräumen ist die wichtigste Einzelmassnahme des Zivilschutzes. Die sinnvolle Nutzung der Schutzräume setzt das Vorhandensein einer Zivilschutzorganisation voraus. Bei deren Ausbau haben diejenigen Massnahmen Priorität, die dazu beitragen, dass im Zeitpunkt eines Angriffes möglichst viele Personen geschützt sind. Hierzu gehören: Sicherstellen der Alarmierung, die Vorbereiten eines geordneten, rechtzeitigen Schutzraumbezugs, Verteilen der Schutzmasken an die Insassen von Behelfsschutzräumen und an all die, die den Schutzraum während des Schutzraum Aufenthaltes vorübergehend verlassen müssen, Sicherstellen der Verbindung von der Ortsleitung zu den Schutzräumen und ähnliches mehr.

### *Optimale Ausnützung aller Schutzmöglichkeiten und Planung für intensivierete Zivilschutz-Vorbereitung in Zeiten der Gefahr*

Die Erkenntnis, dass eine Ernstfallsituation auch vor der vollumfänglichen Verwirklichung der Konzeption eintreten könnte, zwingt dazu, laufend die bestmögliche Bereitschaft zu erreichen. Angesichts der beim Ausbau des Zivilschutzes eingetretenen Verlangsamung ist dieser Grundsatz heute von grosser Bedeutung.

### *Vorbeugen ist wirksamer als Heilen*

Dieser Grundsatz ist besonders zu betonen. Das schlechte Verhältnis von finanziellem und personellem Aufwand für Rettungs- und Heilungsmassnahmen in der Nachangriffsphase gegenüber dem guten Wirkungsgrad des vorsorglichen Schutzes ist nur ein Aspekt. Der andere, wichtigere Aspekt ergibt sich aus der Tatsache, dass die Leiden der Überlebenden wesentlich reduziert werden können, wenn sie dank vorsorglichen Schutzmassnahmen gar nicht erst verletzt, vergiftet oder strahlenkrank werden. Zudem wird die Anzahl der Überlebenden im Falle des vorsorglichen Schutzes ein Vielfaches der durch Rettungs- und Heilungsmassnahmen Überlebenden betragen.

### *Berücksichtigung der physiologischen und psychologischen Eigenschaften des Menschen*

In Krisenlagen sind Leitung und Betreuung der Bevölkerung äusserst wichtig. Diese anspruchsvolle Aufgabe fällt bei einem Schutzraumbezug im wesentlichen den Schutzraumorganisationen zu. Ihre Ausbildung wird gegenwärtig entsprechend gefördert. Zu den bei einem Schutzraumbezug psychologisch bedeutungsvollen Massnahmen gehört auch die Verbindung zu den Schutzräumen.

## **92 Beurteilung des heute erreichten Standes und Ausblick**

### **921 Allgemeines**

Beim Versuch einer Gesamtwürdigung des erreichten Standes aus heutiger Sicht ist zunächst festzuhalten, dass der Aufbau eines Werkes, wie es der Zivilschutz darstellt, einer gewissen Zeit bedarf und in starkem Masse von den jeweils zur Verfügung stehenden personellen und finanziellen Mitteln abhängig ist.

Es darf festgestellt werden, dass im Zivilschutz knapp 20 Jahre nach Erlass der Zivilschutzgesetze, 10 Jahre nach Vorliegen einer umfassenden Konzeption und wenige Jahre nach bedeutenden Gesetzesänderungen, in denen u. a. etwa 1800 der insgesamt rund 3000 Gemeinden in der Schweiz erst organisationspflichtig wurden, ein beachtlicher Stand erreicht worden ist.

## 922 Bauliche Massnahmen und Material

Im Bereich der baulichen Massnahmen und des Materials wurde ein guter Ausbaustand erreicht. Rund drei Viertel der Bevölkerung verfügen über einen Schutzplatz an ihrem Wohnort. Rund die Hälfte der Liegestellen in sanitätsdienstlichen Anlagen sind bereit. In grösseren Gemeinden, in denen insgesamt vier Fünftel der Bevölkerung wohnen, bestehen 70 Prozent der Kommandoposten. Rund 40 Prozent der vorgesehenen Bereitstellungsanlagen sind erstellt. Beim Material sind rund 60 Prozent der Erstausrüstung der Zivilschutzorganisationen ausgeliefert.

In Zukunft müssen insgesamt noch mindestens 1,6 Millionen Schutzplätze erstellt werden, damit jeder Einwohner über einen vollwertigen Schutzplatz in der Nähe seiner Wohnung verfügt. Dazu kommen die Schutzplätze für diejenigen Personen, welche bei Anordnung des Schutzraumbezuges für die Allgemeinheit wichtige Tätigkeiten solange als möglich fortzuführen haben und in der Nähe ihres Arbeitsplatzes geschützt werden müssen.

Etwa die Hälfte der für den Schutz der Einwohner in der Nähe ihrer Wohnung noch fehlenden Schutzplätze entfällt auf kleinere Gemeinden, die erst seit 1978 baupflichtig wurden. In diesen Gemeinden sind ausserordentlich wenige gute Behelfsschutzmöglichkeiten vorhanden. Oberste Priorität im Bereich der baulichen Massnahmen kommt deshalb dem Bau von Personenschutzräumen in kleinen Gemeinden zu. Da die Bautätigkeit in diesen Gemeinden meist nicht sehr gross ist, entstehen relativ wenig Pflichtschutzräume. Das Schutzplatzdefizit muss daher vorwiegend durch neue öffentliche Schutzräume ausgeglichen werden. Um dies zu erreichen, braucht es aber eine Änderung des Schutzbautengesetzes (Art. 6 Abs. 3) in dem Sinne, dass in Kleinstgemeinden und Gemeinden mit Kleinstsiedlungen auch Schutzräume ab 25 Schutzplätzen als öffentliche Schutzräume anerkannt und damit als beitragsberechtigt erklärt werden können.

In den gleichen Gemeinden fehlen die Anlagen der Organisation und des Sanitätsdienstes weitgehend. Wenn solche Anlagen mit öffentlichen Schutzräumen kombiniert oder darin integriert werden können, so sollte es möglich sein, diese Lücke gleichzeitig mit derjenigen im Bereiche des Personenschutzes zu schliessen.

Im Bereiche des Materials müssen wichtige Vorhaben aus Kreditgründen auf die Zeit nach 1990 hinausgeschoben werden. Dies gilt insbesondere für die Beschaffung weiterer Schutzmasken für die Bevölkerung, von Ortsfunksendern und -empfängern, von raumsparend stapelbaren Behältern für den Überlebensvorrat an Trinkwasser in den Schutzräumen u. a. mehr. Bei unverändertem Finanzrahmen wird die Erstausrüstung der Zivilschutzorganisationen damit erst um das Jahr 2000 abgeschlossen sein.

Dem Unterhalt der Schutzbauten und des Materials kommt angesichts der in diesen Bereichen getätigten hohen Investitionen grosse Bedeutung zu. Die Kantone und Gemeinden werden hier ihrer Aufsichtspflicht vermehrte Aufmerksamkeit schenken müssen.

## 923 Organisatorische Massnahmen

Im Bereich der organisatorischen Massnahmen wurde in über 1000 Gemeinden mit insgesamt über 5 Millionen Einwohnern die Generelle Zivilschutzplanung abgeschlossen. Sie wird nun periodisch nachgeführt. Dabei haben die Zivilschutzorganisationen ihre Gliederung und Sollbestände den 1979 erlassenen Richtlinien anzupassen. Diese Richtlinien tragen insbesondere der durch die Konzeption geforderten Betonung der vorsorglichen Schutzmassnahmen Rechnung. Die Zuweisungsplanung, welche die Grundlage für die Bereitstellung der Schutzräume und für die Vorbereitung eines organisierten Schutzraumbezugs bildet, wird in diesen Gemeinden bis etwa Ende 1983, in den 1978 organisationspflichtig gewordenen Gemeinden etwas später, erstmals abgeschlossen sein.

Teilweise bestehende Bestandeslücken, die nicht zuletzt durch Befreiungen und Dispensationen schutzdienstpflichtiger Männer zugunsten der anderen Träger der Gesamtverteidigung bedingt sind, sollten sich durch gezielte Gewinnung von Frauen für die freiwillige Übernahme der Schutzdienstpflicht beheben lassen. Hiezu dürften ungefähr 100 000 Frauen benötigt werden.

Die Erstellung der vollen Einsatzbereitschaft der Zivilschutzorganisationen beansprucht verhältnismässig viel Zeit. Dies ist dadurch bedingt, dass die Schutzräume mit Rücksicht auf die Nutzung in Friedenszeiten erst im Aufgebotsfalle eingerichtet sowie für einen längeren Schutzraumaufenthalt bereitgestellt werden können und dass noch auf Jahre hinaus als Ersatz für noch nicht erstellte Schutzbauten geeignete Räumlichkeiten (Keller usw.) behelfsmässig hergerichtet werden müssen. Durch Teilaufgebot für das Herrichten von Behelfsanlagen und -schutzräumen und durch frühzeitiges Aufgebot der Zivilschutzorganisationen, die entlassen werden, sobald die Schutzbauten eingerichtet sind, kann hier wesentlich Zeit gewonnen werden. Die entsprechenden Planungen und aufgebots-technischen Vorbereitungen sind auf allen Stufen eingeleitet. Zudem wird angestrebt, möglichst viele Schutzräume bereits in Friedenszeiten mit festen oder stapelbaren Inneneinrichtungen zu versehen.

In absehbarer Zeit wird die Aktion zur Revision der vorhandenen Sirenen, zur Verdichtung der Alarmierungsnetze der Zivilschutzorganisationen sowie zur Erstellung von Fernsteueranlagen weitgehend abgeschlossen sein. Dann wird es möglich sein, nach einem Aufgebot der erforderlichen Schutzdienstpflichtigen zum aktiven Schutzdienst die Bevölkerung überall spätestens innerhalb einer halben Stunde nach Erteilung eines Alarmierungsauftrages zu alarmieren.

Die Zivilschutzorganisationen in den städtischen Agglomerationen haben heute einen Stand erreicht, der es gestattet, die bisher vorwiegend grösseren Städten zur Zusammenarbeit fest zugewiesenen Luftschutztruppen in Zukunft konsequent als Schwergewichtsmittel der Kantone bzw. der kantonalen Führungsstäbe zu verwenden.

## 924      **Ausbildung**

Der Bereich der Ausbildung bedarf der gezielten Förderung. Auf der Stufe des Bundes wird 1984 ein Weiterbildungskurs für neu ernannte Ortschefs und Dienstchefs durchgeführt, in dem die Kursteilnehmer vertieft in Stabsarbeit und Führung geschult werden. Auf den Stufen der Kantone und Gemeinde können auf der Grundlage der vom Bund herausgegebenen Ausbildungsunterlagen heute rund 90 Prozent, 1984 praktisch alle Schutzdienstpflichtigen entsprechend ihrer Einteilung und Funktion ausgebildet werden. Der Anteil der heute Ausgebildeten kann mit durchschnittlich 60 Prozent angenommen werden. Für eine Reihe von Kantonen wird es besonderer Anstrengungen bedürfen, das teilweise vorhandene Ausbildungsdefizit noch in den achtziger Jahren zu beheben. Insbesondere wird da und dort eine angemessene Vermehrung der hauptamtlichen Instruktoren nicht zu umgehen sein.

Bei der Durchführung der Instruktionsdienste im Rahmen der Leitungen und Formationen bestehen heute zum Teil noch Mängel. Sie sind im wesentlichen darauf zurückzuführen, dass sich im Ausbildungs- und Dienstbetrieb des Zivilschutzes vielerorts noch keine Traditionen bilden konnten. Der Bund ist bestrebt, die Kantone und Gemeinden bei Behebung dieser Mängel zu unterstützen. Das Schwergewicht muss auf eine bessere Betreuung der Leiter dieser Dienstanställe sowie auf eine gezielte Vorbereitung der Vorgesetzten und Spezialisten in Vorkursen gelegt werden. Schliesslich sind diese Instruktionsdienste nach Möglichkeit in der eigenen Gemeinde durchzuführen, weil dadurch einerseits der Bezug zur Wirklichkeit verbessert und andererseits der Kontakt zu der zu schützenden Bevölkerung vertieft werden kann.

## 925      **Information**

Im Bereich der Information der Bevölkerung über Gefahren und Schutzmöglichkeiten sind bereits grosse Anstrengungen unternommen worden. Trotzdem muss festgestellt werden, dass der allgemeine Informationsstand noch ungenügend ist. Es geht hier darum, dem Einzelnen vier Elemente zu verdeutlichen:

- Kriege, auch solche mit Massenvernichtungsmitteln, lassen sich aus heutiger Sicht nicht ausschliessen.
- Ein unserer Zivilschutzkonzeption 1971 gerecht werdender Zivilschutz vermittelt zwar keinen absoluten Schutz, doch vermag er gegenüber den heute bekannten Waffen weitgehend standzuhalten. Durch Schutzmassnahmen lässt sich damit die Zahl der Verluste und namentlich auch diejenige der Verletzten und Strahlenkranken ganz wesentlich herabsetzen und viel menschliches Leid vermeiden.
- Ein glaubwürdiger Zivilschutz leistet einen wichtigen Beitrag an die Sicherheitspolitik unseres Landes.
- Bei Katastrophen in Friedenszeiten kann der Zivilschutz die Ersthelfer nachhaltig unterstützen.

Durch eine zweckmässige Information soll dem Einzelnen die Notwendigkeit und Wirksamkeit der Zivilschutzmassnahmen verdeutlicht werden. Dabei ist es

wesentlich, ihm gleichzeitig seine eigene Verantwortung aufzuzeigen. Zudem soll der Einzelne durch Information zum richtigen Verhalten im Ernstfall angeleitet werden. Die Bekanntgabe der Schutzraumzuweisungsplanung an die Bevölkerung, wo dies verantwortet werden kann, sowie die für die nächste Zukunft vorgesehene Veröffentlichung eines Zivilschutzmerkblattes, das die wesentlichen Hinweise für einen allfälligen Schutzraumbezug enthält, sind bedeutende Schritte auf diesem Weg.

## **926 Finanzen**

Im Bereiche der Finanzen sind vier Aspekte hervorzuheben. Einmal darf festgestellt werden, dass die zum erstmaligen Erreichen des Sollzustandes erforderlichen finanziellen Mittel sich in dem von der Zivilschutzkonzeption 1971 abgesteckten Finanzrahmen bewegen. Sodann gilt es zu erwähnen, dass es bei Fortführung der finanziellen Anstrengungen im heutigen Rahmen mindestens bis gegen das Jahr 2000 dauern wird, bis erstmals der Sollzustand erreicht ist. Weiter gilt es zu berücksichtigen, dass dabei mit zunehmendem Ausbau der Aufwand für Ausbildung einerseits, für Erneuerung der Anlagen sowie des Materials andererseits die Neuinvestitionen immer mehr beschneiden wird. Schliesslich ist zu erwähnen, dass, soweit dies heute vorausgesehen werden kann und soweit keine grundsätzlichen Änderungen eintreten, die für den Bund anfallenden jährlichen Gesamtkosten für den Zivilschutz etwa konstant bleiben werden.

## **927 Prioritäten**

In der Prioritätenordnung für die Zeit bis zum Erreichen des Sollzustandes haben diejenigen Massnahmen im Vordergrund zu stehen, welche die grösste Steigerung der Überlebenschance versprechen. Dabei haben die vorbeugenden Massnahmen Vorrang vor allen übrigen. Besonders wichtig sind das rasche Abtragen der bestehenden Schutzplatzdefizite, die Gewährleistung eines raschen Schutzraumbezugs und eines längere Zeit dauernden Schutzraum Aufenthaltes sowie die Ausbildung der Schutzraumchefs und die vertiefte Schulung der Ortsleitungen.

Vorübergehende Lücken in anderen Bereichen werden sich nicht vermeiden lassen. Soweit als möglich muss man sich hier mit Überbrückungslösungen behelfen, was allerdings bei den durch die laufenden Zivilschutzaufgaben bereits stark belasteten Ortsleitungen einen beträchtlichen zusätzlichen Arbeitsaufwand auslöst.

## **928 Zusammenfassender Ausblick**

Nach den seinerzeitigen Zielvorstellungen hätte die Konzeption 1971 bis etwa zum Jahr 1990 verwirklicht werden sollen. In der Tat wird der Zivilschutz zu jenem Zeitpunkt in mancher Hinsicht einen guten Stand erreicht haben. Unter den heutigen Rahmenbedingungen dürfte die volle Verwirklichung der wesentlichen Ziele indessen erst um das Jahr 2000 möglich sein. Durch entsprechende

Setzung der Prioritäten und durch Vorbereitung von Überbrückungsmassnahmen ist für die Zwischenzeit sicherzustellen, dass der Zivilschutz bei einem Ernstfall seine Aufgaben jederzeit so gut als möglich erfüllen kann.

Schon heute zeichnet es sich ab, dass auch nach dem erstmaligen Erreichen des Sollzustandes keine wesentliche finanzielle oder personelle Entlastung eintreten wird, da die laufenden Aufwendungen für die Ausbildung und für die Instandhaltung sowie die Erneuerung der Schutzbauten und des Materials mit zunehmendem Ausbau einen immer grösseren Anteil der Gesamtaufwendungen beanspruchen. Im übrigen muss der Zivilschutz als eine immer wieder zu überprüfende und nötigenfalls anzupassende Institution betrachtet werden.

### **93      Auswirkungen der föderalistischen Struktur und der Gemeindeautonomie auf den Ausbau des Zivilschutzes**

Die Zivilschutzgesetzgebung erklärt die Kantone für den Vollzug des Zivilschutzes verantwortlich. Sie üben auf ihrem Gebiet die Aufsicht und die Leitung aus, überwachen die Durchführung der angeordneten Massnahmen und die Bereitstellung der Mittel und stellen sie nötigenfalls sicher. Die Gemeinden ihrerseits sind als Hauptträger des Zivilschutzes für die Verwirklichung der vorgeschriebenen Massnahmen verantwortlich.

Dieser Aufbau war und ist nicht unumstritten. Es fehlen bis zu einem gewissen Mass hierarchische Strukturen. Wie bereits dargelegt, sind auch die relativ grossen Unterschiede im baulichen, organisatorischen und ausbildungsmässigen Vorbereitungsstand zwischen den Kantonen und innerhalb der Kantone zwischen den Gemeinden auf diesen Aufbau zurückzuführen.

Tatsache ist, dass der Zivilschutz in erster Linie Selbstschutz ist. Er beruht auf der Eigenverantwortung, die im wesentlichen in der Gemeinde als unterstem Selbstverwaltungskörper wahrgenommen wird. Auf Gemeindestufe ist es, dass der Bürger durch organisatorische und materielle Massnahmen gegen Elementarschadenereignisse wie Wasser und Feuer geschützt wird. Auf Gemeindestufe in erster Linie ist es, dass der Bürger vor den Folgen der grössten der möglichen Katastrophen, d. h. den Auswirkungen bewaffneter Konflikte, geschützt werden soll. Die Gemeinde ist deshalb auch die Hauptträgerin des Zivilschutzes. Da der Schutz der Bevölkerung aber auch ein ganz wesentliches Ziel unserer Sicherheitspolitik ist, sind Bund und Kantone für dessen Gestaltung, Förderung und Leitung in starkem Masse mitverantwortlich.

Der gewählte Aufbau erlaubt massgeschneiderte, den örtlichen Verhältnissen angepasste Lösungen. Der Bevölkerungszusammensetzung, den unterschiedlichen baulichen Strukturen, den topographischen Verhältnissen, allfälligen besonderen Gefährdungen und ähnlichem mehr kann angemessen Rechnung getragen werden. Auch für die Verwirklichung der baulichen Massnahmen ist dieser Aufbau zweckmässig. Nur die Gemeinde kennt letztlich die Möglichkeiten, wo und wann im Zusammenhang mit öffentlichen Bauvorhaben und damit auf wirtschaftliche Weise akzessorisch Schutzräume für die Bevölkerung, sanitätsdienstliche Anlagen, Kommandoposten und Bereitstellungsanlagen erstellt werden können.

Man darf indessen heute nicht übersehen, dass die Unterschiede zwischen den Kantonen und in den Kantonen zwischen den Gemeinden zum Teil über das Mass gehen, das man als Tribut für den gewählten Aufbau hinnehmen kann. In den nächsten Jahren muss ein gleichmässiger Vorbereitungsstand erreicht werden. Dies soll in erster Linie durch Förderung der Information und Motivation der Verantwortlichen erfolgen. Wo dies nicht genügt, müsste letztlich mit der Setzung von Fristen für Behebung der Unterschiede gesorgt werden.

**Stand des Schutzraumbaus in den einzelnen Kantonen,  
geordnet nach Gemeindegrösse**

Anhang 1

**Kanton ZÜRICH**

Total Einwohner: 1'134'000

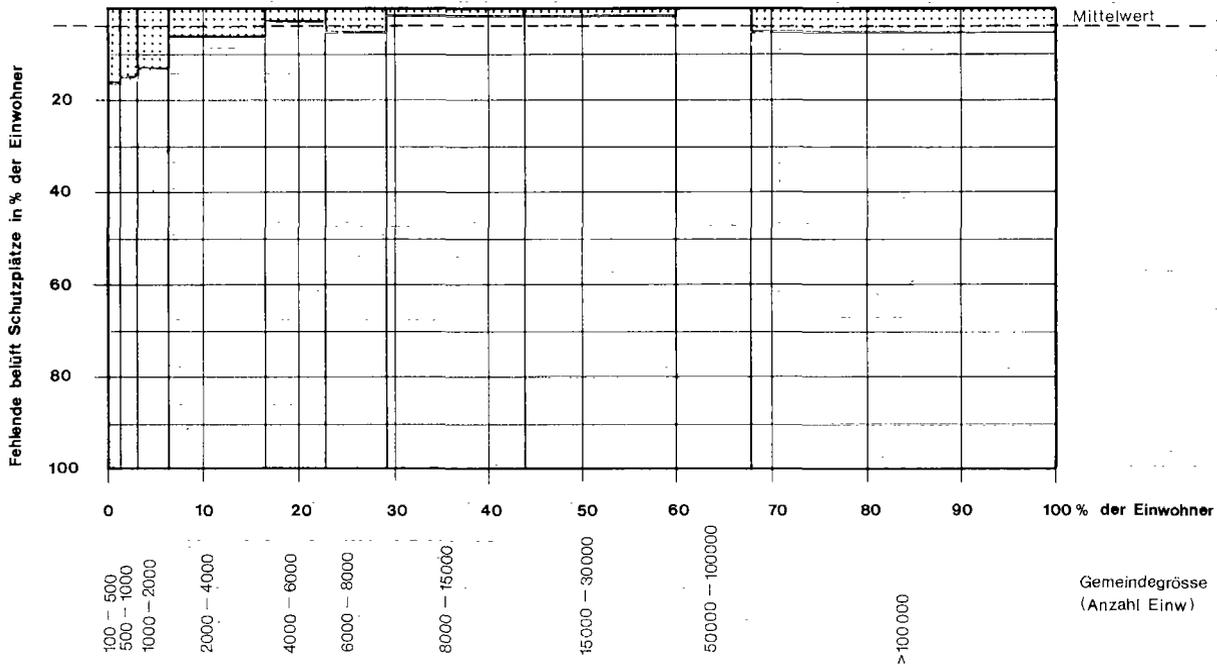
 Fehlende belüftete Schutzplätze in % der Einwohner

Total fehlende

Geordnet nach Gemeindegrössen

belüftete Schutzplätze: 43'400 (4%)

(Stand 1982)



# Kanton BERN

Total Einwohner: 912'091

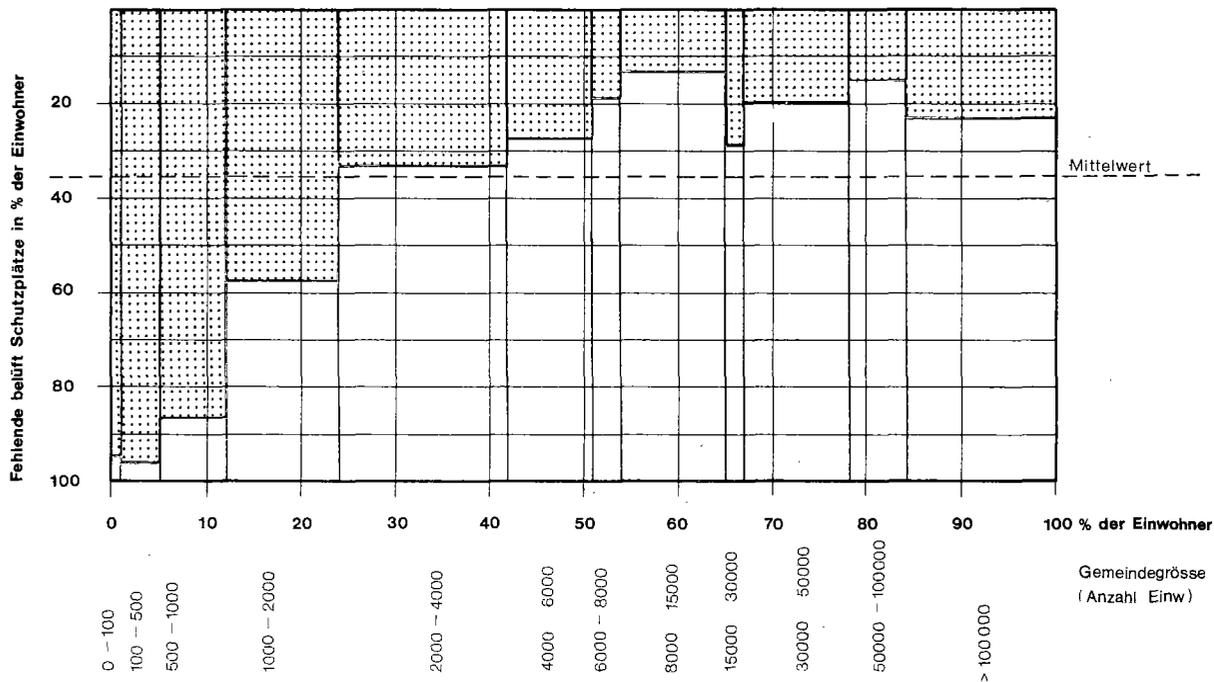
 Fehlende belüftete Schutzplätze in % der Einwohner

Total fehlende

Geordnet nach Gemeindegrössen

belüftete Schutzplätze: 318'890 (35%)

(Stand 1982)



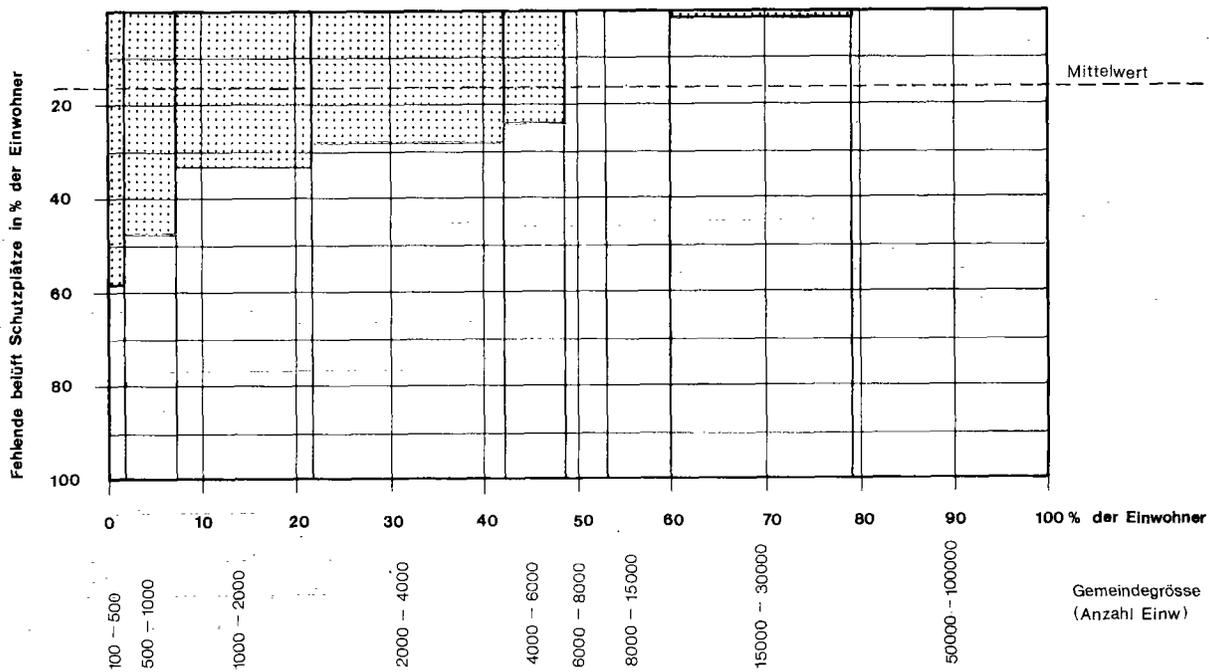
# Kanton LUZERN

Total Einwohner: 305'908

 Fehlende belüftete Schutzplätze in % der Einwohner

Total fehlende  
belüftete Schutzplätze: 48'090 (16%)

Geordnet nach Gemeindegrössen  
(Stand 1982)



## Kanton URI

Total Einwohner: 34'145



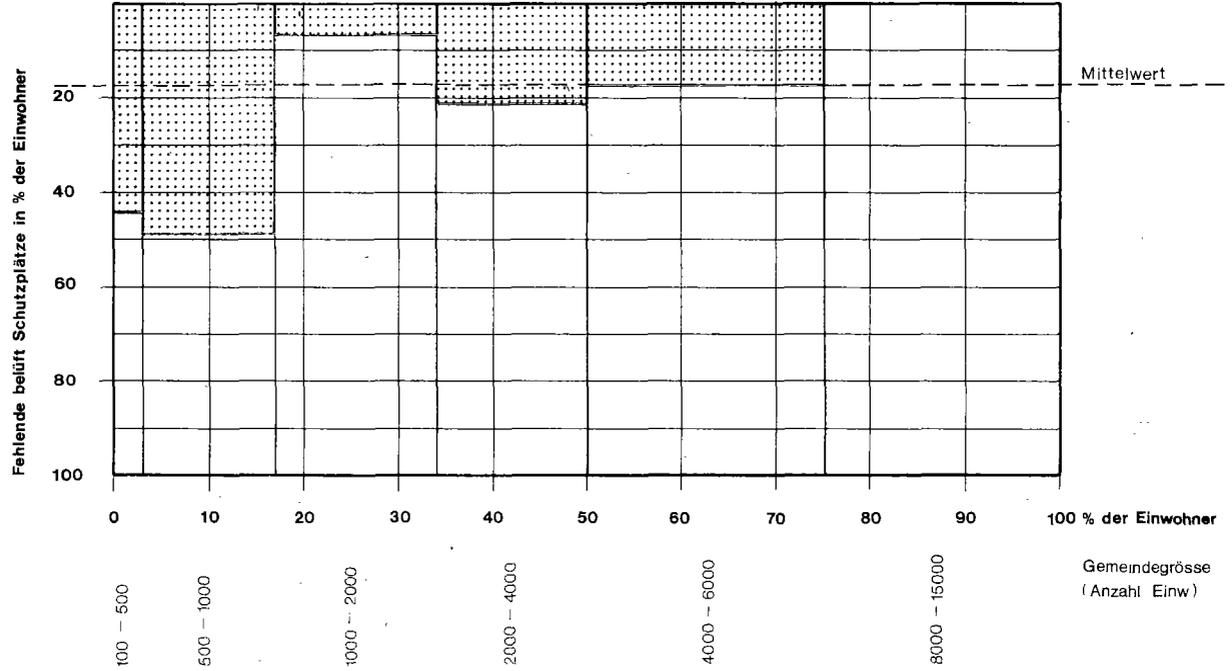
Fehlende belüftete Schutzplätze in % der Einwohner

Total fehlende

Geordnet nach Gemeindegrößen

belüftete Schutzplätze: 5'786 (17%)

(Stand 1982)



# Kanton SCHWYZ

Total Einwohner: 97'354



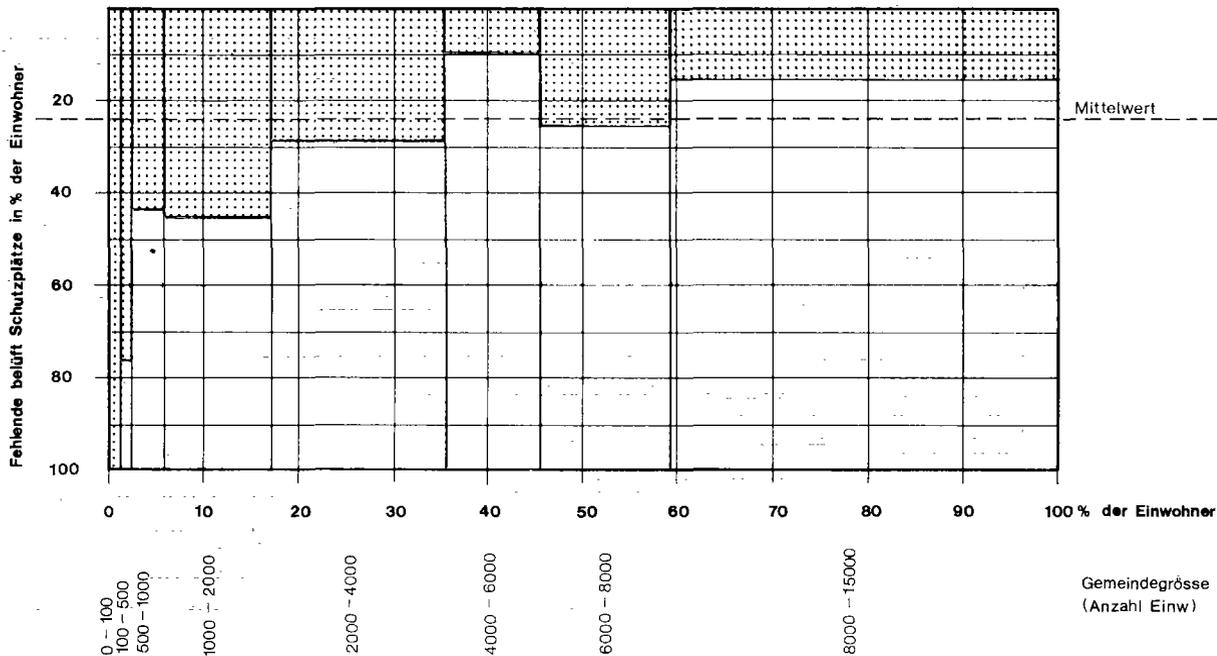
Fehlende belüftete Schutzplätze in % der Einwohner

Total fehlende

belüftete Schutzplätze: 22'895 (24%)

Geordnet nach Gemeindegrössen

(Stand 1982)



## Kanton OBWALDEN

Total Einwohner: 26'992



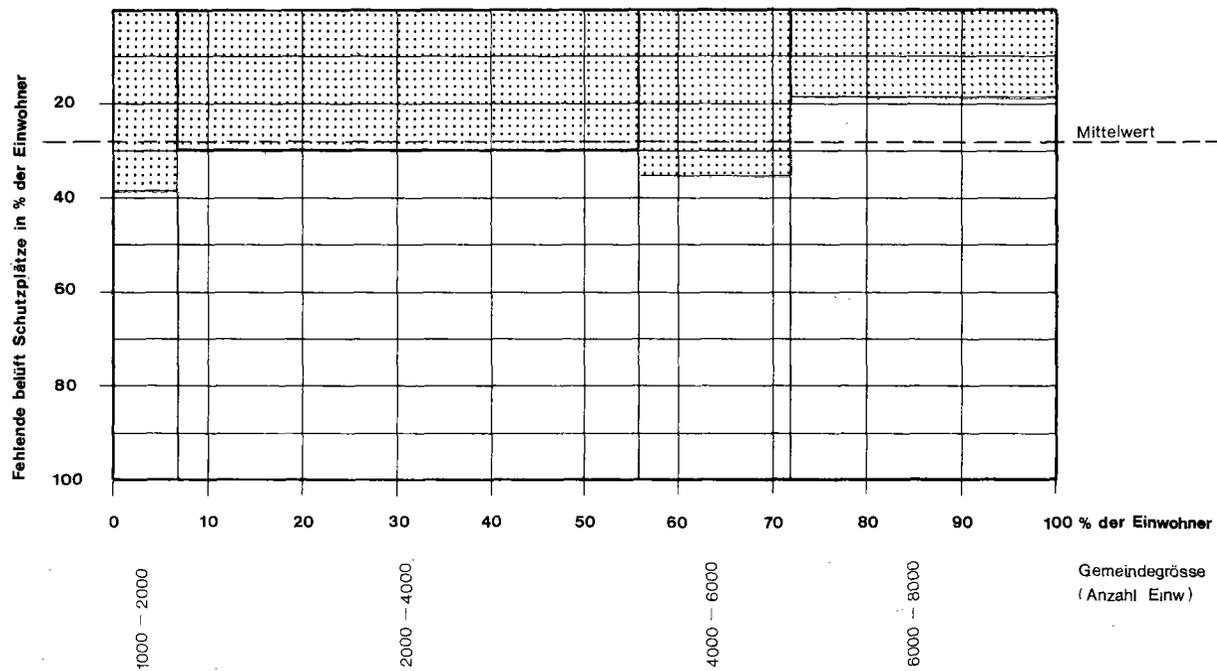
Fehlende belüftete Schutzplätze in % der Einwohner

Total fehlende

Geordnet nach Gemeindegrössen

belüftete Schutzplätze: 7'608 (28%)

(Stand 1982)



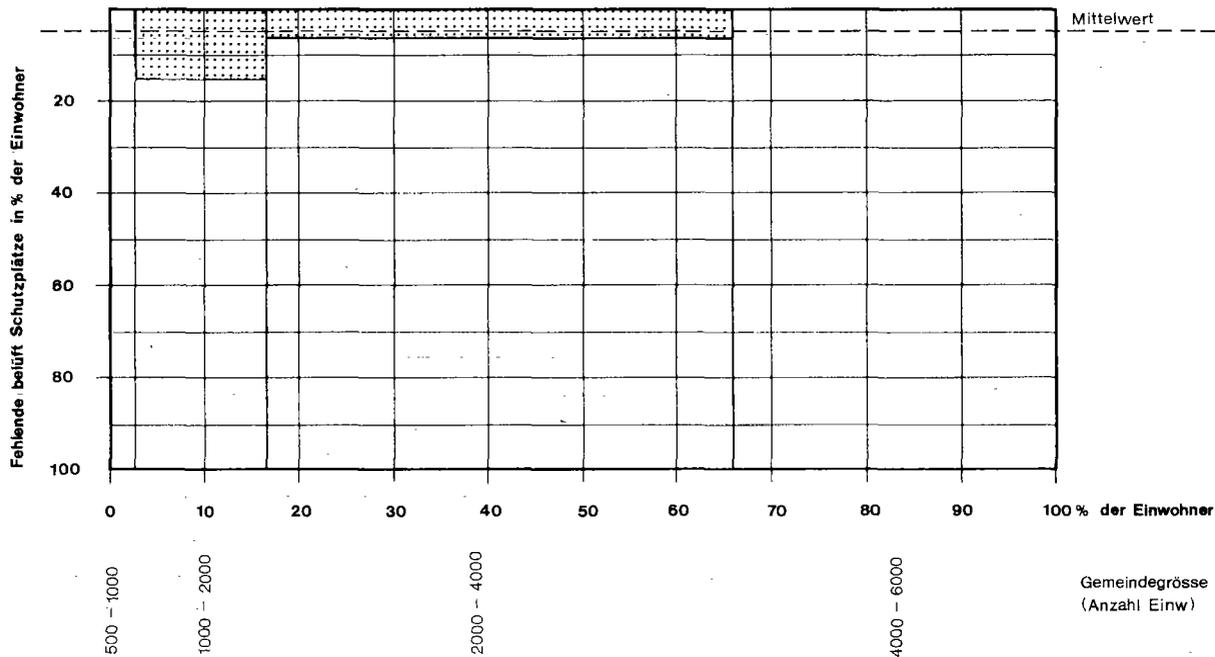
# Kanton NIDWALDEN

Total Einwohner: 29'588

 Fehlende belüftete Schutzplätze in % der Einwohner

Total fehlende  
belüftete Schutzplätze: 1'644 (5%)

Geordnet nach Gemeindegrössen  
(Stand 1982)



## Kanton GLARUS

Total Einwohner: 36'718



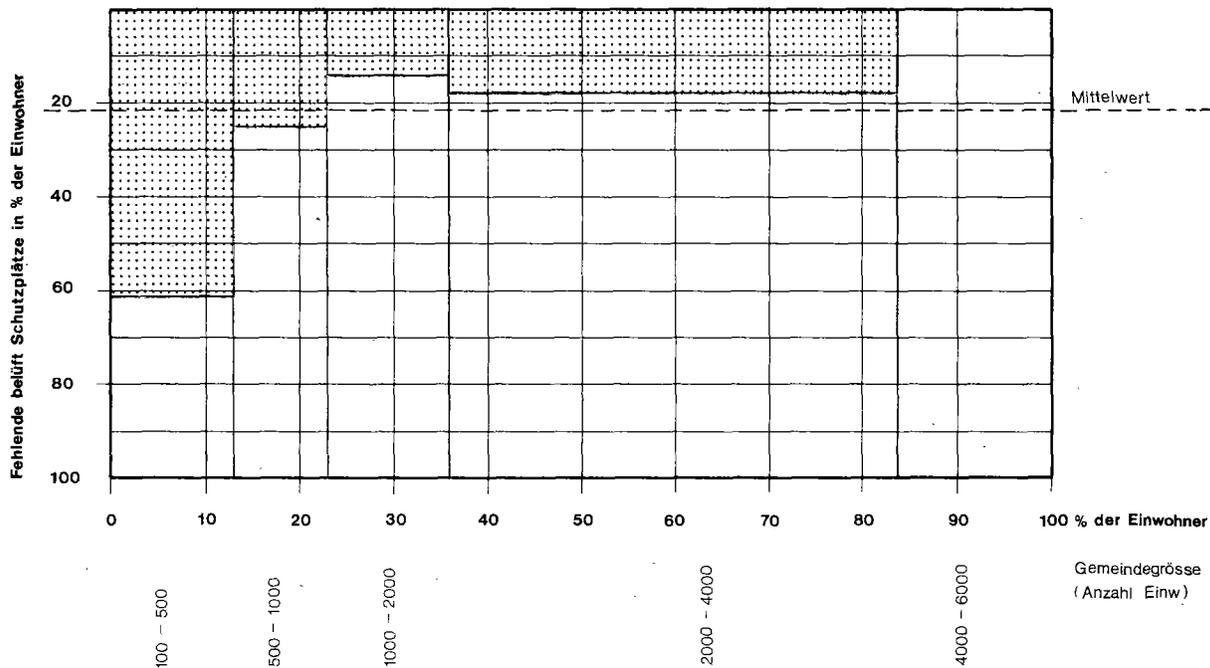
Fehlende belüftete Schutzplätze in % der Einwohner

Total fehlende

Geordnet nach Gemeindegrössen

belüftete Schutzplätze: 7'641 (21%)

(Stand 1982)



# Kanton ZUG

Total Einwohner: 76'356



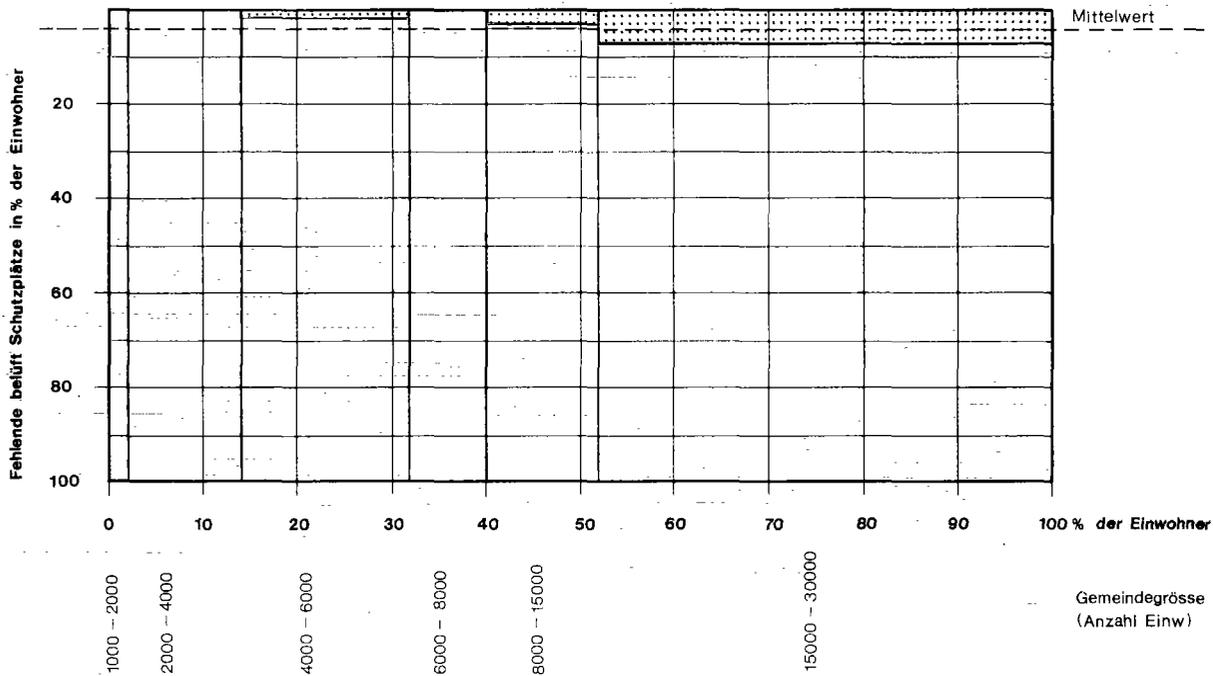
Fehlende belüftete Schutzplätze in % der Einwohner

Total fehlende

belüftete Schutzplätze: 2'994 (4%)

Geordnet nach Gemeindegrössen

(Stand 1982)



## Kanton FRIBOURG

Total Einwohner: 184'931



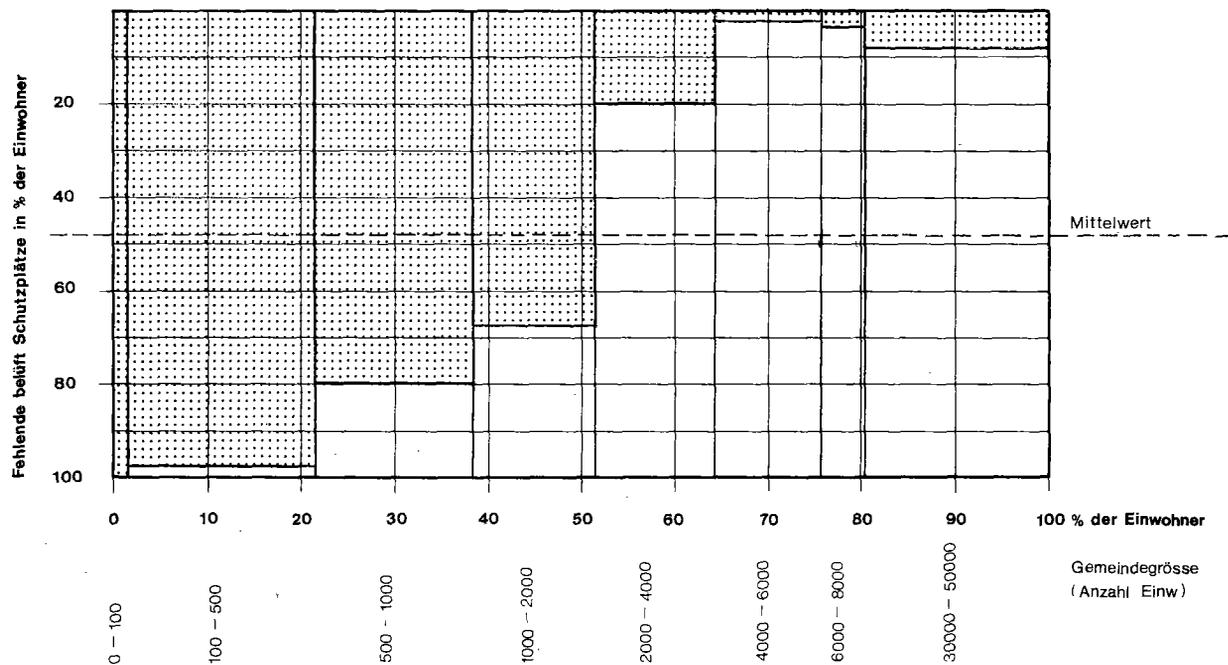
Fehlende belüftete Schutzplätze in % der Einwohner

Total fehlende

Geordnet nach Gemeindegrößen

belüftete Schutzplätze: 88'652 (48%)

(Stand 1982)



# Kanton SOLOTHURN

Total Einwohner: 220'685



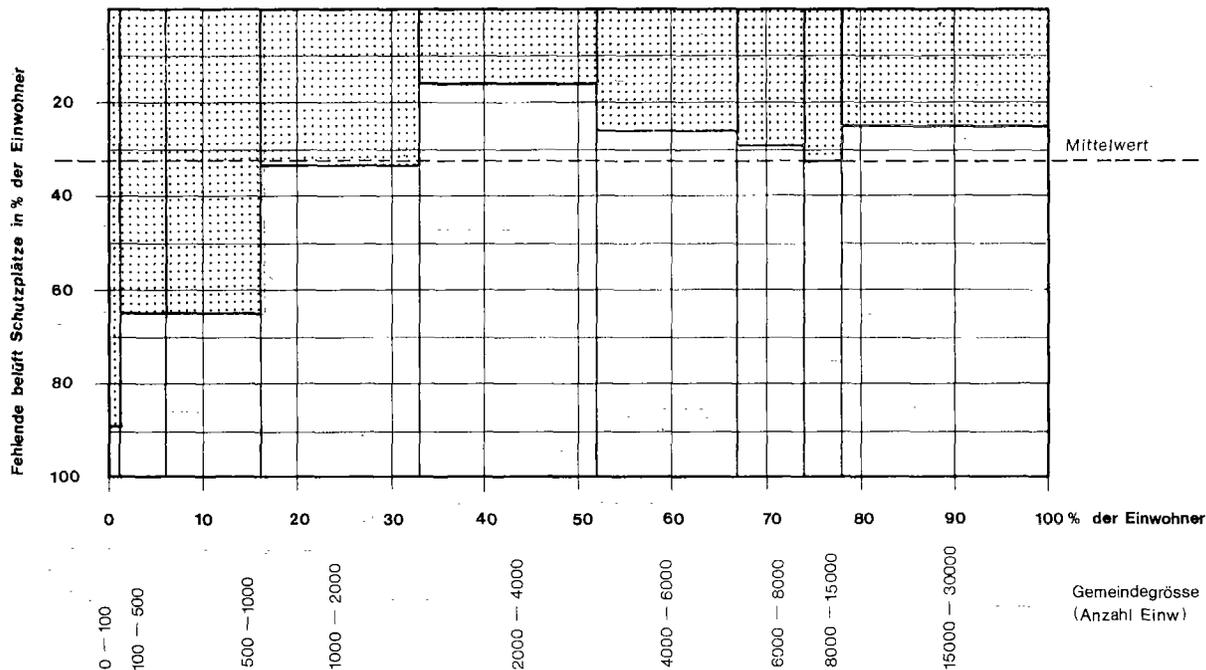
Fehlende belüftete Schutzplätze in % der Einwohner

Total fehlende

belüftete Schutzplätze: 69'883 (32%)

Geordnet nach Gemeindegrössen

(Stand 1982)



## Kanton BASEL-STADT

Total Einwohner: 199'510



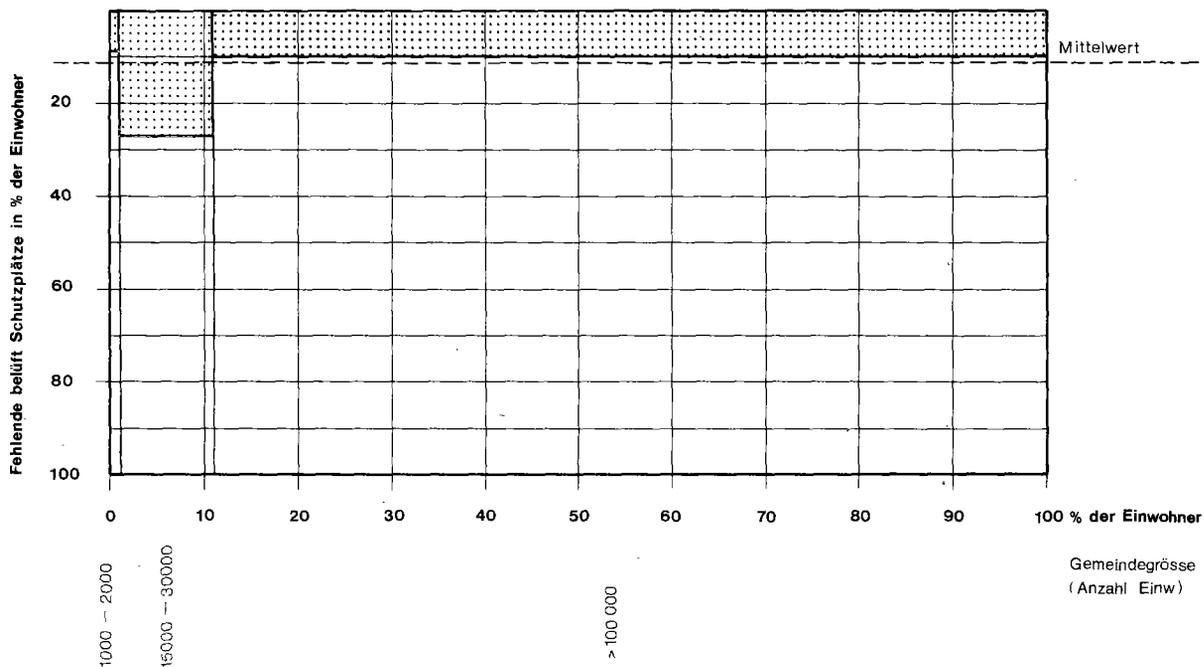
Fehlende belüftete Schutzplätze in % der Einwohner

Total fehlende

belüftete Schutzplätze: 23'388 (11%)

Geordnet nach Gemeindegrössen

(Stand 1982)



# Kanton BASELSTADT

Total Einwohner: 224'444

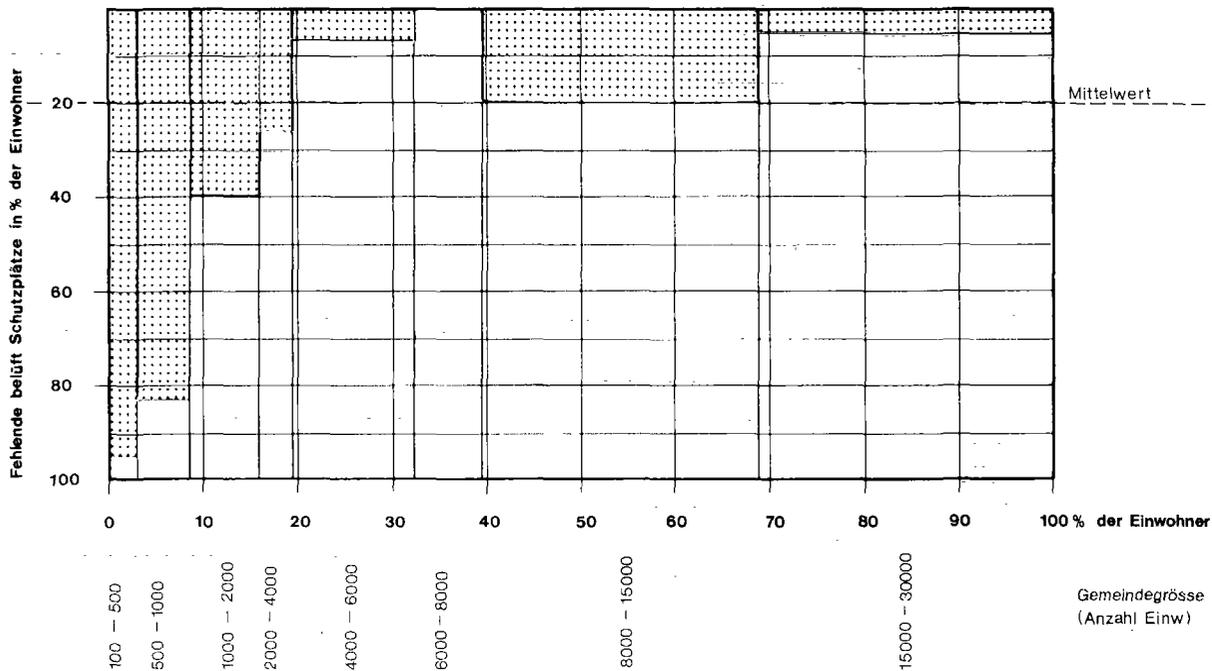
 Fehlende belüftete Schutzplätze in % der Einwohner

Total fehlende

Geordnet nach Gemeindegrößen

belüftete Schutzplätze: 44'257 (20%)

(Stand 1982)



## Kanton SCHAFFHAUSEN

Total Einwohner: 69'591



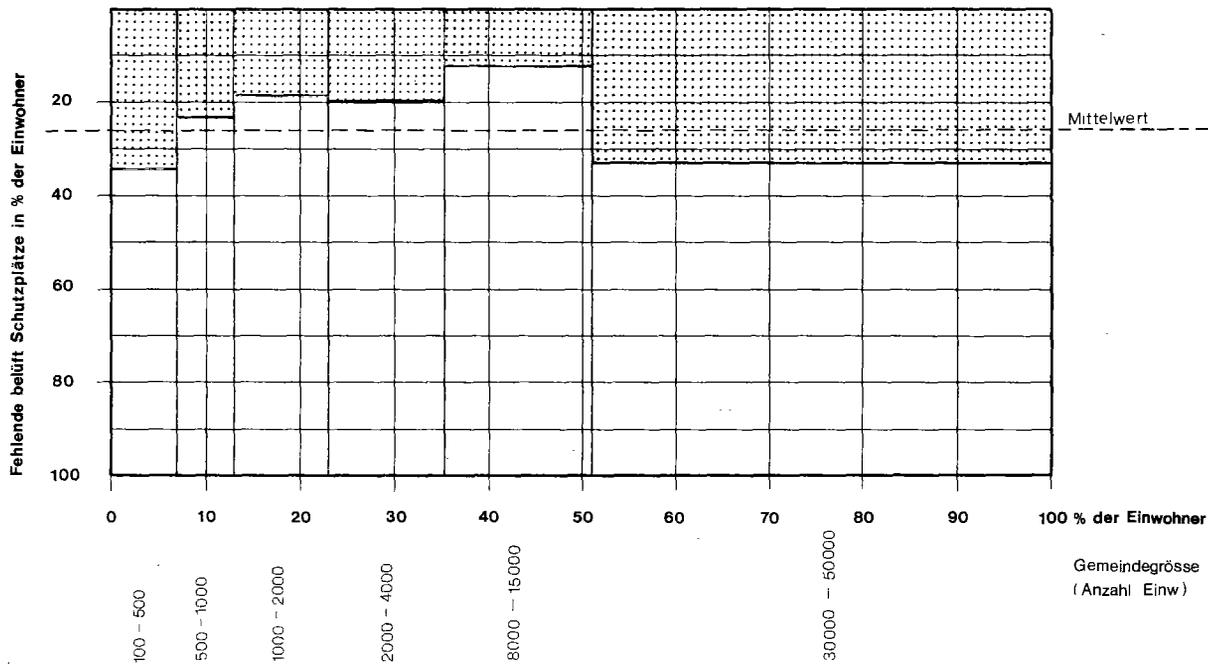
Fehlende belüftete Schutzplätze in % der Einwohner

Total fehlende

Geordnet nach Gemeindegrößen

belüftete Schutzplätze: 18'202 (26 %)

(Stand 1982)



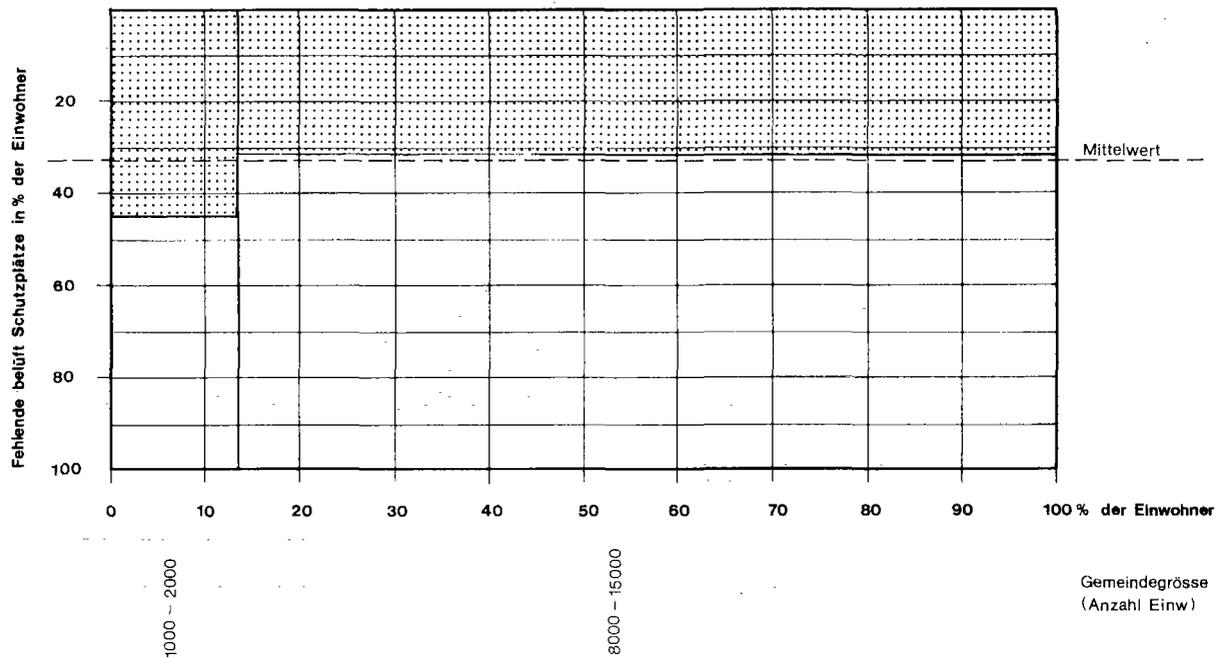
# Kanton APPENZEL AI

Total Einwohner: 12'844

Total fehlende  
belüftete Schutzplätze: 4'168 (32%)

 Fehlende belüftete Schutzplätze in % der Einwohner

Geordnet nach Gemeindegrössen  
(Stand 1982)



## Kanton APENZELL AR

Total Einwohner: 47'611



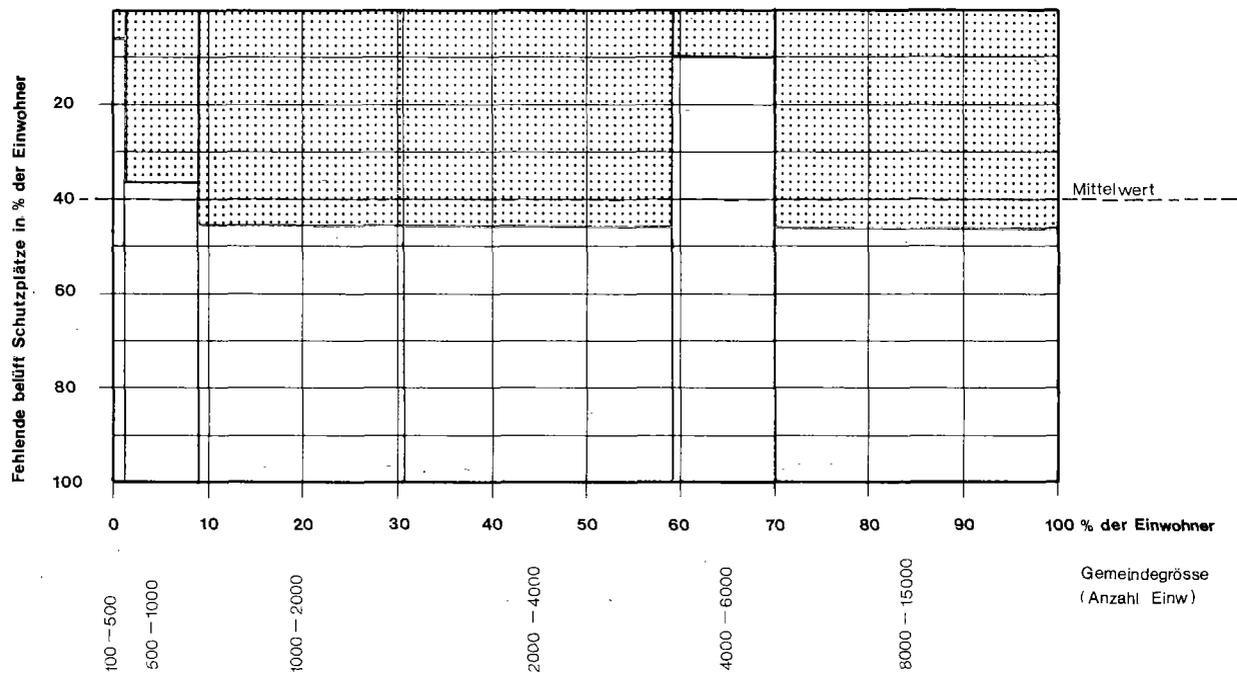
Fehlende belüftete Schutzplätze in % der Einwohner

Total fehlende

belüftete Schutzplätze: 19'069 (40%)

Geordnet nach Gemeindegrößen

(Stand 1982)



# Kanton ST. GALLEN

Total Einwohner: 391'995



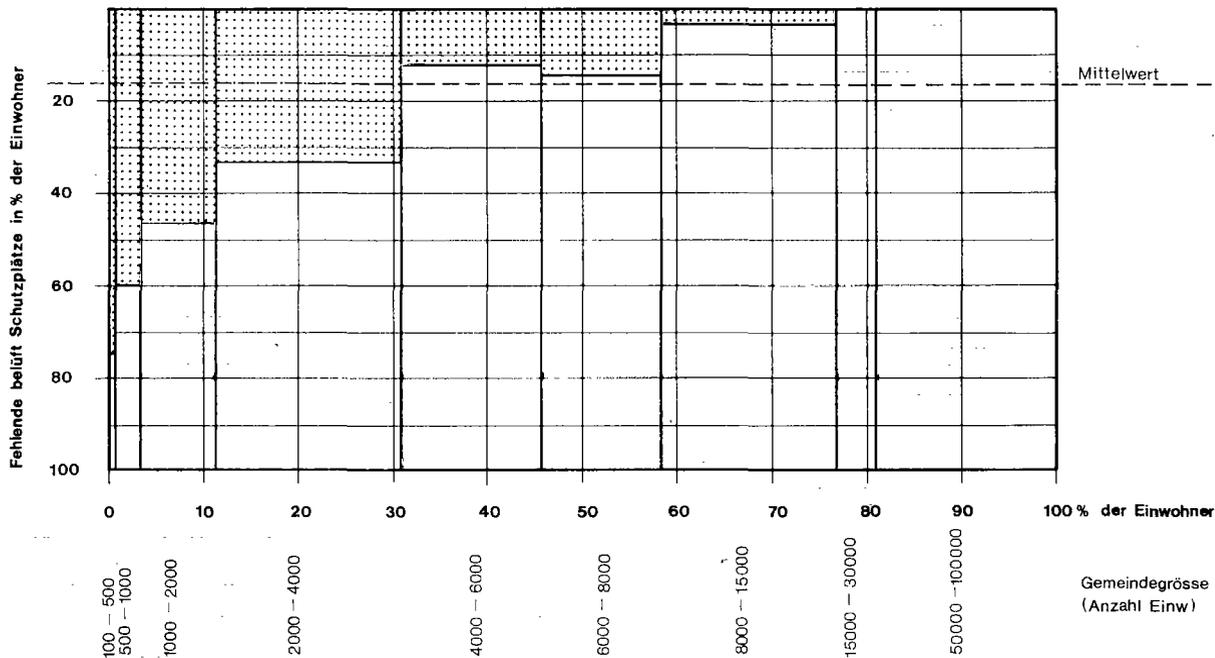
Fehlende belüftete Schutzplätze in % der Einwohner

Total fehlende

belüftete Schutzplätze: 62'495 ( 16% )

Geordnet nach Gemeindegrössen

(Stand 1982)



## Kanton GRAUBÜNDEN

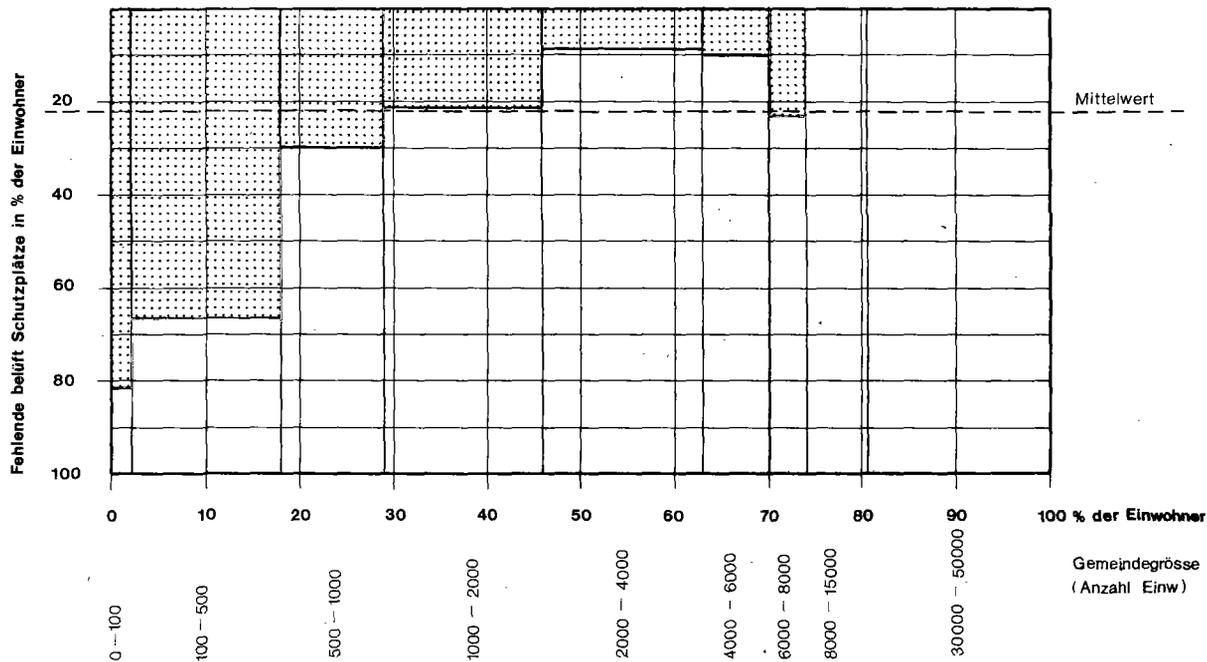
Total Einwohner: 164'631

Total fehlende  
belüftete Schutzplätze: 36'533 (22%)

Fehlende belüftete Schutzplätze in % der Einwohner

Geordnet nach Gemeindegrößen

(Stand 1982)



# Kanton AARGAU

Total Einwohner: 457'997



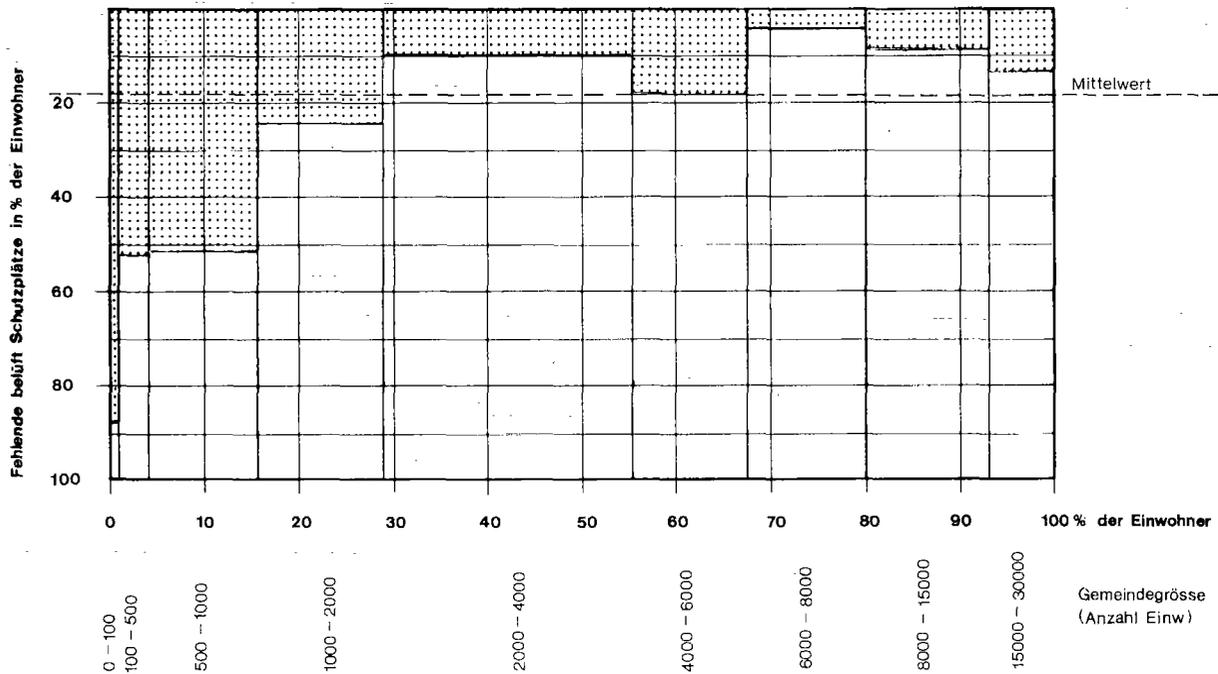
Fehlende belüftete Schutzplätze in % der Einwohner

Total fehlende

Geordnet nach Gemeindegrössen

belüftete Schutzplätze: 83'836 (18%)

(Stand 1982)



# Kanton THURGAU

Total Einwohner: 187'986



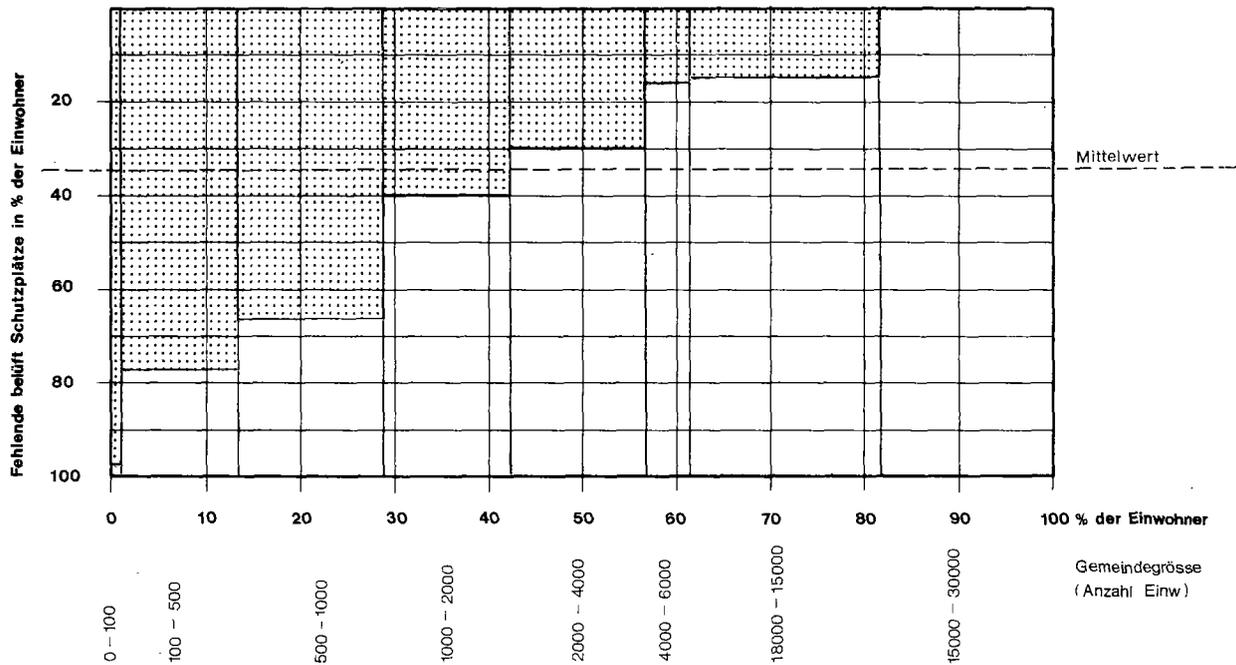
Fehlende belüftete Schutzplätze in % der Einwohner

Total fehlende

Geordnet nach Gemeindegrößen

belüftete Schutzplätze: 63'820 ( 34 % )

(Stand 1982)



# Kanton TESSIN

Total Einwohner: 265'899

Total fehlende

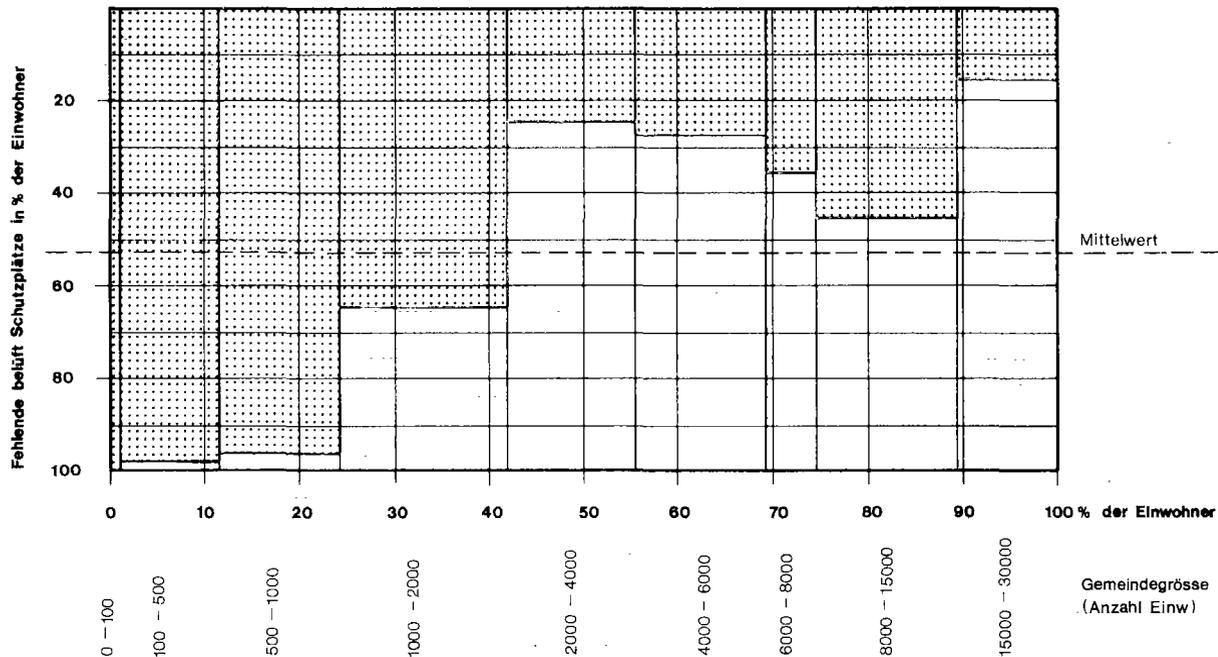
belüftete Schutzplätze: 138'615 (52%)



Fehlende belüftete Schutzplätze in % der Einwohner

Geordnet nach Gemeindegrössen

(Stand 1982)



## Kanton WAADT

Total Einwohner: 525'303



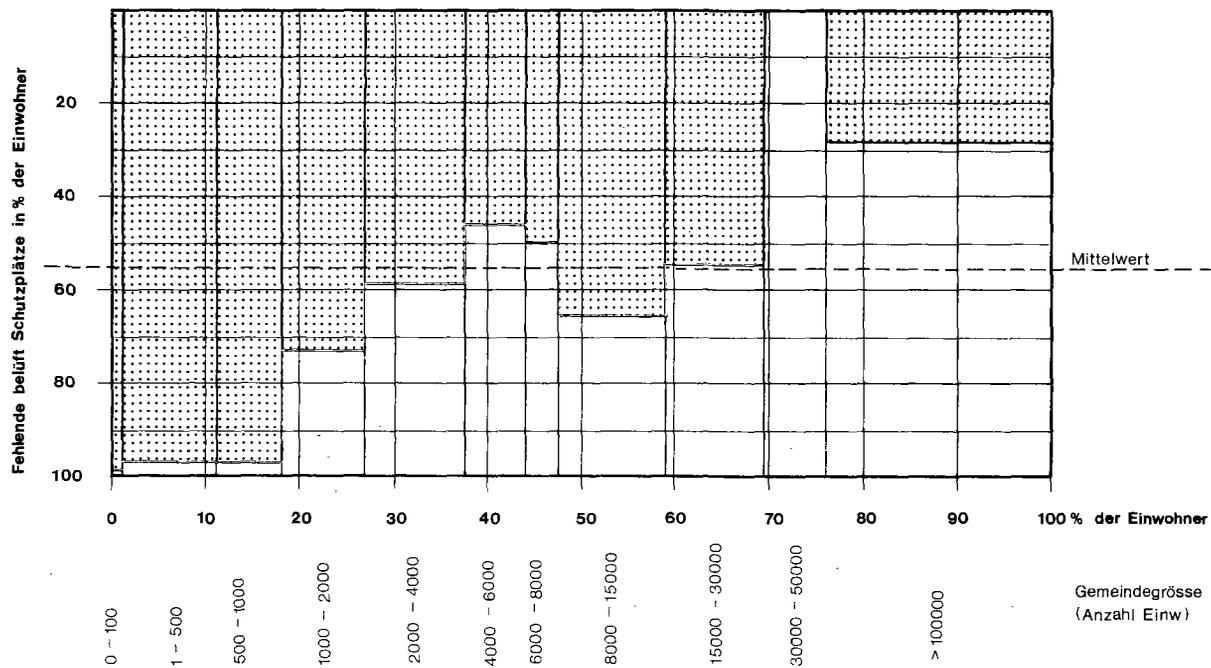
Fehlende belüftete Schutzplätze in % der Einwohner

Total fehlende

Geordnet nach Gemeindegrössen

belüftete Schutzplätze: 286'849 (55%)

(Stand 1982)



# Kanton WALLIS

Total Einwohner: 218'707



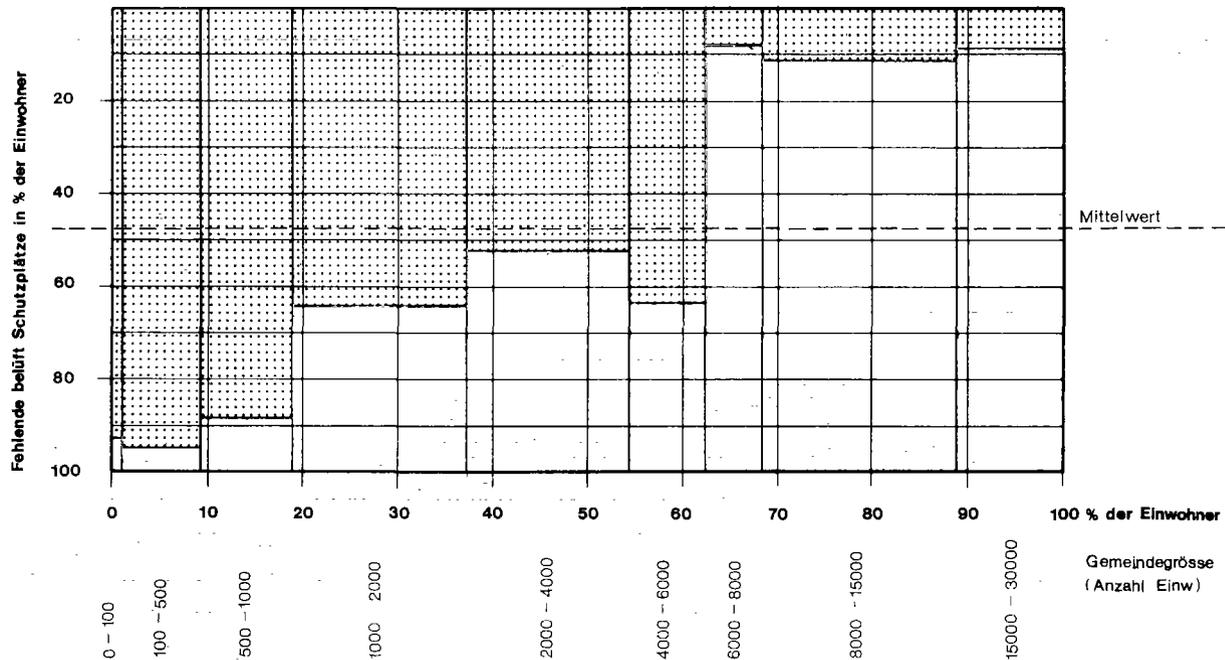
Fehlende belüftete Schutzplätze in % der Einwohner

Total fehlende

Geordnet nach Gemeindegrößen

belüftete Schutzplätze: 102'420 (47%)

(Stand 1982)



## Kanton NEUBURG

Total Einwohner: 167'496



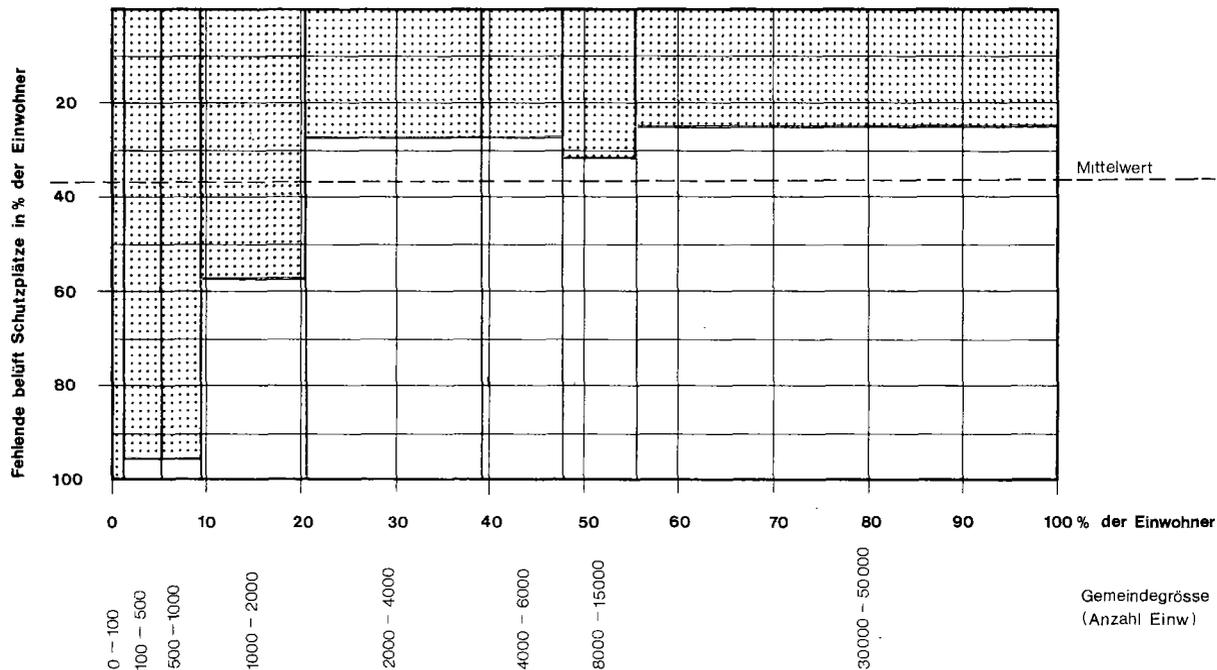
Fehlende belüftete Schutzplätze in % der Einwohner

Total fehlende

Geordnet nach Gemeindegrößen

belüftete Schutzplätze: 56'062 (36%)

(Stand 1982)



# Kanton GENÈVE

Total Einwohner: 354'494



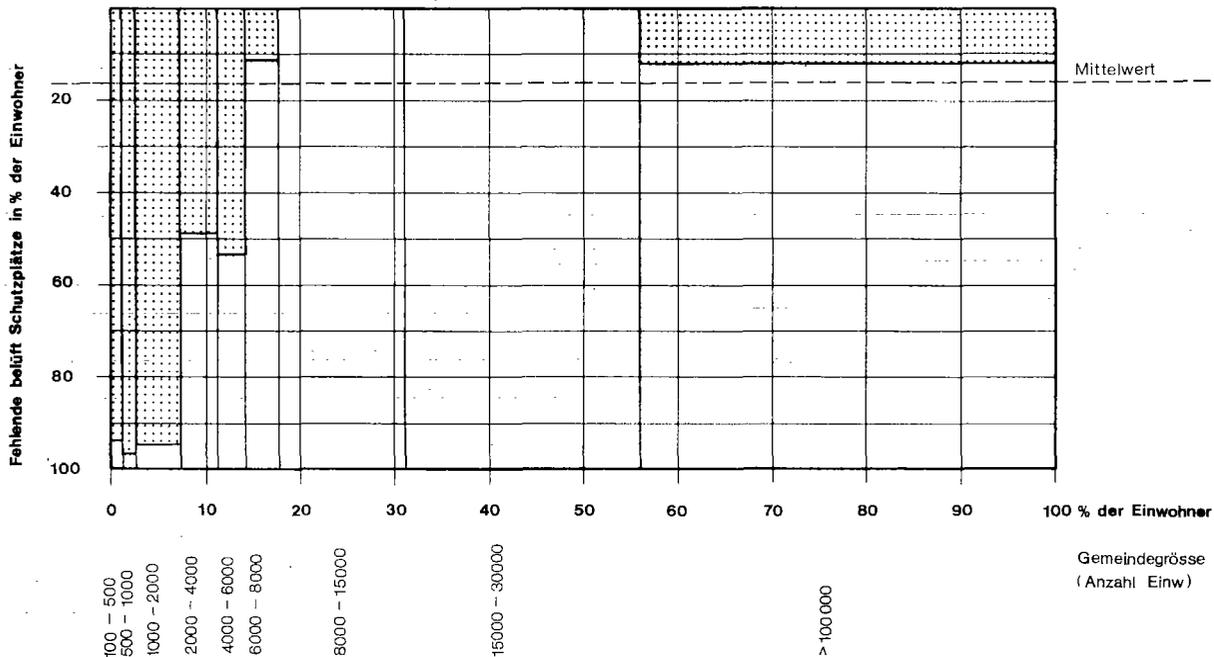
Fehlende belüftete Schutzplätze in % der Einwohner

Total fehlende

belüftete Schutzplätze: 55'467 (16%)

Geordnet nach Gemeindegrößen

(Stand 1982)



## Kanton JURA

Total Einwohner: 64 986



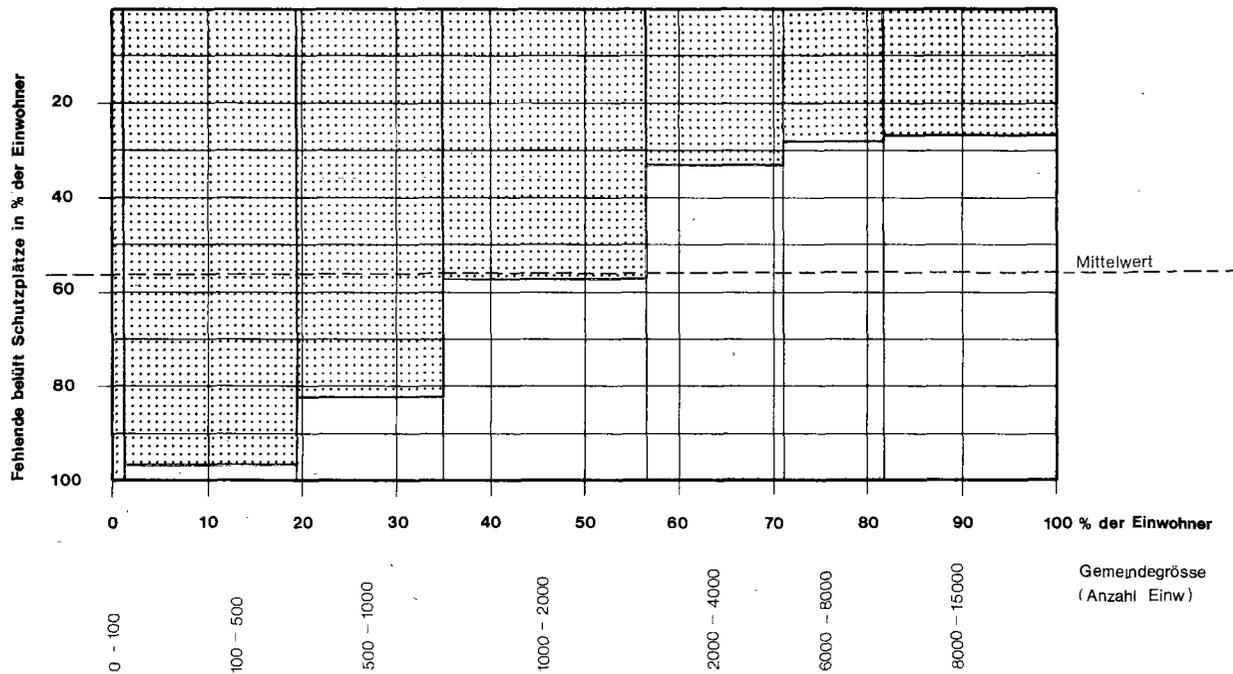
Fehlende belüftete Schutzplätze in % der Einwohner

Total fehlende

Geordnet nach Gemeindegrößen

belüftete Schutzplätze: 36'365 (56%)

(Stand 1982)



# Übersicht über die Kommandoposten und Bereitstellungsanlagen, 1982

Anhang 2

Kanton	KP										BSA							
	I		II		II red		III		III red		I*		I		II*		II	
	Soll	Ist	Soll	Ist	Soll	Ist	Soll	Ist	Soll	Ist	Soll	Ist	Soll	Ist	Soll	Ist	Soll	Ist
ZH .....	75	51	48	45	18	9	20	-	-	-	7	2	248	98	19	18	22	22
BE .....	40	32	74	41	107	17	27	1	164	-	5	-	126	40	60	28	55	27
LU .....	14	10	29	18	22	6	22	17	19	1	1	1	30	17	28	16	51	25
UR .....	1	1	1	1	8	6	2	1	8	1	-	-	3	3	3	3	4	2
SZ .....	7	6	7	4	4	2	-	-	-	-	2	-	13	1	8	8	6	6
OW .....	1	1	6	4	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1	6	3	-	-
NW .....	1	1	6	3	4	1	-	-	-	-	-	-	4	2	3	1	4	1
GL .....	1	1	8	4	5	1	1	1	-	-	-	-	-	-	8	4	11	3
ZG .....	4	4	7	5	-	-	-	-	-	-	-	-	14	6	5	5	2	3
FR .....	7	4	14	11	17	2	14	1	6	-	-	-	14	5	22	4	25	5
SO .....	10	11	26	17	21	5	5	8	33	-	1	-	20	8	20	8	45	8
BS .....	14	11	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	42	15	-	-	-	-
BL .....	14	14	8	7	18	6	11	-	19	-	1	2	38	17	9	3	12	4
SH .....	4	1	3	2	5	2	4	4	19	1	1	1	10	1	2	2	7	1
AR .....	2	2	1	1	12	7	5	4	1	-	-	-	4	1	5	5	8	3
AI .....	1	1	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	3	-	-	2	1	-
SG .....	23	13	33	11	3	1	18	1	8	1	1	1	50	19	35	10	28	6
GR .....	7	5	26	24	28	10	19	10	89	8	-	-	10	5	11	8	43	31
AG .....	15	7	50	32	30	10	4	1	1	-	5	2	42	20	47	18	76	17
TG .....	10	5	20	14	5	-	-	3	-	-	1	-	27	9	16	4	18	18
TI .....	18	5	-	-	9	8	-	-	1	-	-	-	46	10	2	1	8	8
VD .....	20	9	39	14	16	1	30	1	216	2	1	-	82	16	20	6	30	2
VS .....	8	5	24	14	14	2	31	8	56	1	-	-	21	4	21	5	40	11
NE .....	7	2	13	10	9	3	6	-	30	-	-	-	22	2	10	1	10	-
GE .....	23	20	4	-	11	-	-	-	-	-	2	1	67	28	4	2	14	3
JU .....	2	2	9	4	6	1	4	1	1	-	-	-	5	1	3	1	12	2
Total Schweiz ... Noch zu erstellende Anlagen in Prozent	329	224	456	286	373	100	223	62	671	15	28	11	942	329	367	166	532	208
		32		37		73		72		98		61		65		55		61

## Übersicht über die sanitätsdienstlichen Anlagen, 1982

Kanton	San Po (exkl. BSO)		San Hist		GOPS Notspital	
	Soll	Ist	Soll	Ist	Soll	Ist
ZH .....	270	154	82	72	36	15
BE .....	234	70	68	53	40	22
LU .....	68	52	19	16	5	5
UR .....	8	7	3	2	1	—
SZ .....	26	12	7	6	3	3
OW .....	5	3	2	1	1	—
NW .....	8	8	1	1	1	1
GL .....	7	3	2	2	1	1
ZG .....	20	15	7	7	2	1
FR .....	38	14	12	3	7	2
SO .....	55	19	18	14	6	5
BS .....	47	20	13	12	5	4
BL .....	44	20	20	17	4	1
SH .....	19	8	5	3	1	1
AR .....	12	9	3	3	2	2
AI .....	3	3	1	1	1	—
SG .....	79	26	32	22	10	4
GR .....	34	22	10	5	12	7
AG .....	106	67	30	15	9	2
TG .....	23	15	11	11	4	3
TI .....	56	27	16	2	8	6
VD .....	117	17	36	8	17	4
VS .....	54	14	13	1	6	3
NE .....	33	4	9	3	4	1
GE .....	80	30	22	5	7	2
JU .....	15	3	3	1	2	—
Total Schweiz . . . .	1461	642	445	286	195	95
Noch zu erstel- lende Anlagen in Prozent	56		36		51	

## Ausbildungszentren der Kantone und Gemeinden (Regionen)

Kanton	Standort	Belegung in Wochen 1981	Bemerkungen
ZH	Andelfingen	35	
	Hombrechtikon	32	
	Kloten	37	
	Urdorf	40	
	Uster	31	
	Winterthur	40	
	Zürich	42	
BE	Kappelen-Lyss	42	
	Aarwangen	34	
	Bätterkinden	42	
	Büren a. d. A.	37	
	Köniz	37	
	Ostermundigen	42	
	Bern-Riedbach	36	
	Spiez	32	
	Thun-Allmendingen	38	
	Biel-Orpund	<sup>1)</sup>	
	Laufen	<sup>1)</sup>	Dient auch dem Kanton JU
	Lützelflüh	32	
	Meiringen	<sup>1)</sup>	
	Tramelan	42	Dient auch dem Kanton JU
Zweisimmen	<sup>1)</sup>		
LU	Sempach	38	
	Hitzkirch	33	
	Kriens	31	
	Schötz	30	
	Schüpfheim	<sup>1)</sup>	
UR	Erstfeld	28	Siehe auch SZ
SZ	Schwyz	43	Dient auch den Kantonen UR, OW, NW, GL, ZG
OW			Siehe Wil-Stans, SZ
NW	Wil-Stans	25	Dient auch dem Kanton OW (siehe auch SZ)
GL	Glarus	10	Siehe auch SZ
ZG	Zug	29	Siehe auch SZ
FR	Sugiez	38	Dient auch dem Kanton NE
SO	Oltten-Gheid	40	

<sup>1)</sup> Einfacher Ausbildungsplatz, der nur periodisch benützt wird.

Kanton	Standort	Belegung in Wochen 1981	Bemerkungen
BS	Basel	28	
BL	Langenbruck	41	
SH	Schleitheim	35	
AR	Teufen	28	Dient auch dem Kanton AI
AI			Siehe Teufen
SG	Altstätten	43	
	St. Gallen	28	
	Bütschwil	)	
GR	Thusis	31	
	Chur	26	
AG	Bremgarten	25	
	Eiken	im Bau	
TG	Frauenfeld	32	
	Romanshorn	)	
	Weinfelden	)	
TI	Rivera-Monte Ceneri	in Planung	
	Bedano	)	
	Chiasso	)	
	Mendrisio	)	
VD	Gollion	43	
	Aubonne	41	
	Villeneuve	42	
	Lausanne	im Bau	
VS	Sierre	33	
NE	Col des Roches	)	Siehe auch Sugiez
GE	Bernex	30	
	Versoix	im Bau	
JU			Siehe Laufen, Tramelan

) Einfacher Ausbildungsplatz, der nur periodisch benützt wird.

## Zwischenbericht zum Stand des Zivilschutzes vom 31. Januar 1983

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1983
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	13
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	83.004
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	05.04.1983
Date	
Data	
Seite	1333-1410
Page	
Pagina	
Ref. No	10 048 944

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.