



## Zivilschutz – Ein Grundpfeiler der Schweizer Landesverteidigung im Diskurs

Yves Meier, Martin Meier

### **Summary**

*During the Cold War Switzerland developed one of the best Civil Protection systems worldwide. Under the impression of the World War experiences of the neighbouring countries and of nuclear dangers the minestate decided to provide every inhabitant with an aired modern shelter. Despite initial difficulties the country managed to implant Civil Protection in society as part of the country's defence. The launch of "Conception 1971" pushed for full extension of Civil Protection. For financial reasons, however, in the wake of the economic crisis in the mid-seventies economy in the training of the more than 400,000 conscripts was exercised, which lastingly damaged the reputation of the organization to the end of the Cold War. From 1980 onwards the system of Civil Protection was increasingly questioned and criticized. In 1986 only – in the wake of the incidents in Chernobyl and Schweizerhalle – the perception of threat that hitherto had been dominated by nuclear arms changed towards technical and natural catastrophes. This initiated the reform of Civil Protection "Civil Protection 95". Despite these reforms Switzerland has to face the changes in its situation since 1989. In the last few years the discussion about Civil Protection – above all about the numerous shelters – has been revived.*

«I think if there were a real nuclear exchange, the survivors would be Bush, Cheney, some Israelis, the Swiss, the Mormons, and assorted insects – a curious mixture»<sup>1</sup> (Richard Ross).

Der Autor dieses Satzes muss wissen, wovon er spricht. Richard Ross, Politologe und Fotograf, veröffentlichte 2004 einen Bildband mit Fotografien von Bunkern aus den USA, Russland, China, Vietnam, England und der Schweiz. Unwirklich und bizarr wirken die meisten der Bilder, doch zeigen sie auf, wie unterschiedlich und doch gleich sich das menschliche Schutzbedürfnis auf den Bau von Bunkern ausgewirkt hat. Beim Blättern im Bildband erkennt der Betrachter schon nach kurzer Zeit, welche Bilder Zivilschutzanlagen aus der Schweiz zeigen und welche nicht. Organisiert und sauber heben sie sich meist deutlich von den anderen fotografierten Objekten ab. «Schutzzräume sind die Architektur der Unfähigkeit – der

1 Richard Ross, *Waiting for the End of the World*, New York 2004, S. 15.

Unfähigkeit des Masshaltens, der Politik, der Kommunikation, der Diplomatie und der Unfähigkeit, menschlich zu sein»,<sup>2</sup> lautet sein Urteil über solche Bauwerke. Mit diesen Worten spricht Richard Ross auch einige Themen an, mit welchen sich dieser Artikel beschäftigt.

Der Kalte Krieg ist seit 20 Jahren vorbei. Die Schweiz muss sich mit der veränderten Lage seit 1989 auseinandersetzen. So hat in den letzten Jahren auch eine Diskussion über den Schweizer Zivilschutz – vor allem über die zahlreichen Schutzzräume – eingesetzt. Dazu einige Beispiele: Der Nationalrat beschloss am 13. Juni 2006 ohne grosse Debatte, die Pflicht zum Bau von privaten Schutzzräumen in Neubauten aufzuheben. Der ehemalige Berner SP-Nationalrat Paul Günter meinte in seinem Votum: «Das ganze Konzept stammt aus dem Kalten Krieg. Damals wollte die Schweiz mit der atomaren Bedrohung nicht erpressbar sein. Man hat damit gerechnet, dass in einem Krieg ganz Europa verstrahlt wird und wir dann jahrelang im Keller leben müssten. Diese Zeit ist glücklicherweise vorbei.»<sup>3</sup> Der Ständerat behandelte das Geschäft in der Wintersession 2009. Auch wenn es hier Stimmen gegen die Schutzzraum-Baupflicht gab, wurde schliesslich im Gegensatz zum Nationalrat für eine Beibehaltung der Pflicht votiert.

In und rund um den Luzerner Sonnenbergtunnel mit seiner riesigen Zivilschutzanlage fanden im September 2006 Aktionstage statt. Die 1976 in Betrieb genommene Anlage sollte 20 000 Menschen aus Luzern und Kriens bei Krieg und Grosskatastrophen Schutz bieten. Die Anlage ist seither redimensioniert worden und für Besuchende zugänglich.<sup>4</sup> Ein weiteres aktuelles Beispiel für den Wandel ist in Teufen (AR) zu finden. Dort haben die beiden St. Galler Künstler-Zwillinge Frank und Patrik Riklin am 5. Juni 2009 das erste «Null-Stern-Hotel» der Schweiz in einer umgebauten Zivilschutzanlage eingerichtet<sup>5</sup> – und fanden damit weltweite Aufmerksamkeit. Der nachfolgende Artikel, der aus zwei Lizentiatsarbeiten<sup>6</sup> heraus entstand, wird die Entwicklung und Verankerung des Zivilschutzes in der Schweiz in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg bis zum Ende des Kalten Krieges darstellen und aufzeigen, wie und warum in der Schweiz eines der besten Zivilschutzsysteme der Welt aufgebaut werden konnte, und warum dieses System vor allem ab den 1980er-Jahren dennoch – teilweise heftig – kritisiert wurde.

2 Richard Ross, *Waiting for the End of the World*, S. 17 (Übersetzung durch die Verfasser).

3 Paul Günter anlässlich der Behandlung der parlamentarischen Initiative Kohler (05.400) am 13. Juni 2006.

4 vgl. Sonderbeilage zur Zivilschutzanlage im Sonnenbergtunnel, in: *Neue Luzerner Zeitung*, 26. August 2006.

5 vgl. rsr, Biedermeier in der Zivilschutzanlage, in: *Neue Zürcher Zeitung*, 6. Juni 2009; G.C., Le premier hôtel zéro étoile ouvrira le 5 juin en Suisse, in: *Le Matin bleu*, 21. April 2009.

6 Yves Maik Meier, *Die gesellschaftliche und institutionelle Verankerung des schweizerischen Zivilschutzes in den 1950er- und 1960er-Jahren. Der Zivilschutz als Ausdruck des ambivalenten schweizerischen Selbstverständnisses im Kalten Krieg*, unveröffentlichte Lizentiatsarbeit, Universität Freiburg (CH), 2007, und Martin Meier, *Von der Konzeption 71 zum Zivilschutz 95. Der Schweizer Zivilschutz zwischen Sein und Schein*, unveröffentlichte Lizentiatsarbeit, Universität Freiburg (CH), 2007. Die beiden Autoren haben für die Arbeiten umfangreiche und vielfältige Quellenbestände gesichtet sowie zahlreiche Zeitzeugen befragt. Die bisherige Forschung zum Schweizer Zivilschutz steckt noch in den Anfängen, was sich anhand der geringen Anzahl publizierter Texte zeigt.

## Zivilschutz: Kulturwort aus dem Zeitalter des totalen Krieges

Der Begriff Zivilschutz ist relativ jung. Dazu konnte man 1957 im Vorfeld der ersten Abstimmung über den Verfassungsartikel lesen: «Das Wort 'Zivilschutz' ist ein modernes 'Kulturwort'. Selbst wer in den neuesten Lexiken nach ihm sucht, wird es noch nicht finden. Ohne Zweifel werden ihm aber in den kommenden Auflagen eingehende Darstellungen gewidmet sein müssen. Der Zivilschutz ist eine der unbeliebten aber unerbittlich notwendigen Errungenschaften des Zeitalters der totalen Kriege. Er entstand, als der Begriff der 'Front' sich ausweitete und praktisch jeweilen das ganze Gebiet eines kriegsführenden Landes in das Kriegsgeschehen mit einbezogen wurde.»<sup>7</sup>

Nachdem mit der Truppenordnung 51 (TO51) die militärischen Luftschutztruppen eingeführt worden waren, brauchte es eine klare Trennung zum zivilen Schutzbereich.<sup>8</sup> Wie man aus den Korrespondenzen auf Bundesebene aus dieser Zeit entnehmen kann, verwendete man anfänglich unter anderem den Begriff «zivilen Luftschutz».<sup>9</sup> Die Auswirkungen der Atombomben und teilweise auch schon der Naturkatastrophen verlangten jedoch eine breitere Begrifflichkeit. Anfangs 1950er-Jahre war man sich jedoch über den passenden Begriff noch nicht einig.

Im englischsprachigen Ausland gab es den Begriff «civil defence» (Zivilverteidigung), und in Frankreich «protection civile». Der Begriff Zivilverteidigung passte aber nicht allen Verantwortlichen in der Abteilung für Luftschutz im Eidgenössischen Militärdepartement. Dieser Begriff sei problematisch, weil anscheinend der Partisanenkrieg damit eingeschlossen werden könnte.<sup>10</sup> Interessant ist, dass in anderen neutralen Ländern wie Schweden diese Bedenken nicht vorhanden waren. Schliesslich entschied man sich anfangs 1954, dass der Schutz der Schweizer Zivilbevölkerung aus «neutralitätspolitischen Überlegungen heraus endgültig Zivilschutz heissen»<sup>11</sup> soll.

## Von den mühsamen Anfängen zur Konzeption 71

Die wichtigsten Entwicklungsetappen des Schweizer Zivilschutzes von 1934 bis 1971 können in drei Phasen zusammengefasst werden:

**Die erste Phase** – Vorkriegs- und Kriegsphase – beginnt mit dem 1934 verabschiedeten Bundesbeschluss über den passiven Luftschutz. Die darauf folgenden Jahre versuchte man die Schweiz so gut wie möglich auf die Gefahren eines drohenden Krieges vorzubereiten. Dabei gingen die Verantwortlichen beim Bund und bei der Armee vor allem vom Bedrohungsbild der chemischen und biologischen

7 Dtt., Zivilschutz, in: *Basler Nachrichten*, 19. Januar 1957.

8 vgl. Rudolf Jaun, Sacha Zala (Hg.), *Verzeichnis der Quellenbestände zur schweizerischen Militärgeschichte 1848–2000. Sachsystematisches Findmittel zu den Beständen des Bundesarchivs*, Bern 2006, S. 345.

9 vgl. Schweizerisches Bundesarchiv, 4390 (A) 1000/862, Schachtel 15, Brief der Verantwortlichen des sich entwickelnden Schweizerischen Bundes für Zivilschutz an den Chef der Abteilung für Luftschutz Oberstbrigadier Münch vom 13. Januar 1954.

10 *ibidem*.

11 Gründungsversammlung des Schweizerischen Bundes für Zivilschutz, in: *Protar*, Juli/August 1954, S. 134.

Waffen sowie Brandbomben aus. Die Atombombe war zu dieser Zeit noch kein Thema.

Das Bedrohungspotenzial der verschiedenen Waffen war wichtig bei der Beurteilung des Umfangs der organisationpflichtigen Gemeinden. Setzte man 1935 die Grenze noch bei Ortschaften mit 5000 und mehr Einwohnern fest, senkte man im Verlaufe der 1930er-Jahre die Marke auf 3000 Einwohner. In Sachen Schutzräume, oder damals eher Luftschutzkeller, bestanden viele provisorische Einrichtungen. Als Material wurde oft Holz verwendet. Filteranlagen waren nur selten vorhanden.

**Die zweite Phase** – Nachkriegszeit und Kalter Krieg – erstreckt sich vom Ende des Zweiten Weltkrieges bis zur erfolgreichen Annahme des Verfassungsartikels 1959. Man könnte diese Zeit als eine Art Übergangsphase zwischen dem alten Luftschutz und dem auf ein anderes Bedrohungsbild ausgerichteten Zivilschutz einstufen.

Der Luftschutz der Kriegszeit wurde in der Nachkriegszeit abgebaut. Doch schon nach kurzer Zeit mussten die Zivilschutzmassnahmen wieder reaktiviert werden. Diese wurden nötig, weil sich der Kalte Krieg zwischen Ost und West spürbar verstärkte. Der Schleier eines Atomkrieges lag über Europa. Auf einen solchen Krieg musste sich der Schweizer Luftschutz mit anderen Schutzmassnahmen als bisher vorbereiten. Eine erste Massnahme ergriff man 1950, indem man den baulichen Luftschutz neu ordnete. Für Neubauten in Ortschaften mit 1000 Einwohnern und mehr galt nun das Schutzraumobligatorium.<sup>12</sup> Es bestanden aber noch keine klaren Weisungen für den Bau von Schutzräumen, die auch den Gefahren eines atomaren Angriffs widerstanden hätten. Neben dem baulichen Luftschutz wurde auch die Organisation umstrukturiert. Mit der Truppenordnung 51 führte man die militärischen Luftschutztruppen ein, die den zivilen Organisationen bei Grosskatastrophen zu Hilfe kommen sollten.

Der Bund wollte nach dem Schutzraumobligatorium für Neubauten die Lücke schliessen und das Obligatorium auch für Altbauten einführen. Der Beschluss war sehr umstritten, weil der Finanzierungsschlüssel der Bauten als ungerecht aufgefasst wurde. Die öffentliche Hand hätte nur 40%, die Mieter bzw. Hauseigentümer 60% übernommen. Als Folge wurde das Referendum ergriffen. Die treibenden Kräfte dahinter waren die Parteien aus dem linken Parlamentsflügel sowie die Eigentümer- und Mieterverbände.

In der Abteilung für Luftschutz erwartete man, dass die Schutzraum-Vorlage Schwierigkeiten haben würde, vom Ausmass der Ablehnung – rund 602 000 Nein gegen rund 110 000 Ja-Stimmen – war man jedoch sehr erstaunt.

Obwohl die Abstimmungsschmach vom 5. Oktober 1952 nicht direkt mit der Unpopularität des Luftschutzes verbunden war, legte der Bund einen Zwischenhalt ein. Das weit vorangeschrittene Bundesgesetz wurde vorerst zurückgestellt. Stattdessen verabschiedete der Bundesrat am 26. Januar 1954 eine «Verordnung über zivile Schutz- und Betreuungsorganisationen». Man stützte sich dabei auf den Bundesbeschluss vom 29. September 1934 betreffend den passiven Luftschutz der Zivilbevölkerung.

<sup>12</sup> Bundesbeschluss betreffend den baulichen Luftschutz (vom 21. Dezember 1950), in: *Bundesblatt*, 28. Dezember 1950, S. 770.

Die Verordnung löste einige Reaktionen in der Schweizer Presse aus. Teilweise mit scharfen Kommentaren und Karikaturen beschwerte man sich hauptsächlich über den Artikel 10 der Verordnung. Dieser lautete wie folgt: «Jedermann im Alter von 15 bis zum zurückgelegten 65. Altersjahr hat ohne Unterschied des Geschlechts und der Staatsangehörigkeit und ungeachtet seines Wohnsitzes die ihm innerhalb der Organisation übertragenen Pflichten (Schutz- und Betreuungspflicht) zu erfüllen und an den angeordneten Kursen und Rapporten teilzunehmen [...].»<sup>13</sup>

Missmut erweckte vor allem die Tatsache, dass der Bundesrat ohne Befragung des Volkes die obligatorische Dienstpflicht für jedermann, inklusive Frauen, im Alter zwischen 15 und 65 einführte. In der freiirtschaftlichen Zeitung «Freies Volk» konnte man dazu Folgendes lesen: «Nichts sei hier gesagt gegen die Organisation des zivilen Luftschutzes. Sie ist ohne Zweifel nötig, solange wir noch mit der Möglichkeit eines Krieges rechnen müssen. Aber alles sei gesagt gegen die Methode, die der Bundesrat glaubt anwenden zu dürfen, um diese Organisation ins Leben zu rufen. Man stelle sich doch nur einmal die ungeheuren Konsequenzen einer solchen Verordnung vor. Sie greift ins persönliche Leben aller Bürger und Bürgerinnen ein. [...] Und dies alles, ohne dass man ihnen auch nur entfernt Gelegenheit geben würde, dazu Stellung zu nehmen. Da hört denn doch wirklich jede demokratische Gemütlichkeit auf!»<sup>14</sup>

Weshalb führte der Bundesrat die Dienstpflicht mittels Verordnung ein? Einerseits hatte man in Bern nach der Abstimmungsklatsche von 1952 einen gewissen Respekt vor Abstimmungen, bei denen der persönliche Einsatz zu Gunsten des Zivilschutzes verlangt wurde. Andererseits waren der Aufbau der Zivilschutzmassnahmen schon genug im Rückstand, als dass man sich noch eine weitere Verzögerung leisten wollte. Wie wichtig es dem Bundesrat war, sah man auch daran, dass er die Dienstpflicht (Hauswehren) auch für Minderjährige und Frauen anordnete. Man befürchtete wohl, dass die Bestände nicht erreicht werden könnten, da die Armee praktisch alle diensttauglichen Männer im Alter zwischen 20 und 60 beanspruchte. Das Obligatorium war zudem nötig, weil man die grossen Bestandszahlen kaum mittels Freiwilligkeit der Bevölkerung hätte erreichen können.

Auf verfassungsrechtlicher Ebene sollte der Zivilschutz auf eine neue Basis gestellt werden, bevor legislative Bestimmungen verabschiedet werden konnten. 1957 scheiterte jedoch der erste Versuch, beim Volk einen Verfassungsartikel 22bis durchzubringen. Vor der Abstimmung über die Verankerung des Zivilschutzartikels in der Bundesverfassung war nicht klar, auf welche Seite das Entscheidungspendel ausschlagen würde. Die Opposition gegen die Vorlage wuchs von Tag zu Tag, was auch die sozialdemokratische Zeitung «Vorwärts» in einem Artikel betonte.<sup>15</sup> Die Opposition gegen die Vorlage organisierte sich aus verschiedenen Lagern. Dazu gehörten laut Bundesrat Markus Feldmann ...<sup>16</sup>

- Die Kommunisten, denen man vorwarf, die Landesverteidigung bei jeder Gelegenheit sabotieren zu versuchen;

13 Bundesamt für Zivilschutz, *Geschichte des schweizerischen Zivilschutzes*, Bern 1996, S. 12.

14 WSZ, Verordnete Dienstpflicht, in: *Freies Volk*, 26. Februar 1954.

15 Opposition gegen Zivilschutzvorlage wächst von Tag zu Tag, in: *Vorwärts*, 22. Februar 1957.

16 vgl. Markus Feldmann, *Tagebuch 1956–1958*, Bd. 5, Basel 2001, S. 281.

- Pazifisten und Antimilitaristen aus religiös-sozialem Umfeld;
- die engagierten Anhänger des Frauenstimmrechts, dazu gehörten u.a. einige bürgerliche Kantonalparteien in der Westschweiz;
- die Gegner jedes Obligatoriums, «die mit dem Gespenst der ‘totalen Militarisierung’ der Nation»<sup>17</sup> operierten, z.B. Vertreter der rechtsstehenden politischen Gruppierung «Ligue Vaudoise»<sup>18</sup>
- «Verärgerte wegen der miserablen Führung und der Affären im Bereich des EMD»<sup>19</sup>

Die Opposition setzte sich also aus Vertretern der rechten und linken Ideale zusammen. Im Vergleich zwischen den Sprachregionen der Schweiz sieht man auch, dass die Gegner der Vorlage in der Westschweiz eher grundlegend gegen den Zivilschutz waren, während in der Deutschschweiz verschiedene Motive die Gegner antrieben.<sup>20</sup>

Das Resultat der Abstimmung fiel knapp gegen den Zivilschutz aus. Die Vorlage scheiterte am Volksmehr. Für 389 633 Schweizer Männer gehörte der Zivilschutz nicht in die Verfassung. Die Westschweizer Kantone Waadt, Wallis, Neuenburg und Genf hatten mit rund 105 000<sup>21</sup> Nein-Stimmen einen entscheidenden Einfluss auf das Abstimmungsresultat. In den Bundesställen war man konsterniert und wütend auf diejenigen, die immer noch nicht kapiert hatten, wie dringend der Aufbau der zivilen Landesverteidigung war.<sup>22</sup>

Woran lag es, dass der Verfassungsartikel nicht durchkam? Der Hauptgrund schien die obligatorische Dienstpflicht für Frauen zu sein. Auch wenn sich diese Dienstpflicht nur auf die Hauswehren bezog, waren die Frauenverbände für die Freiwilligkeit.<sup>23</sup> Da die Frauen selber noch nicht abstimmen durften, liessen sie mit grosser Wahrscheinlichkeit ihre Meinung durch die Ehemänner kundtun. Es gibt auch Quellen, die behaupten, dass der Zivilschutzartikel durchfiel, weil er durch die bundesrätliche Botschaft<sup>24</sup> über die Einführung des Frauenstimmrechtes torpediert worden sei.<sup>25</sup>

Der National- und der Ständerat verabschiedeten am 17. Oktober 1958 einen entschärften Zivilschutzartikel. Dieses Mal verzichtete man auf das Obligatorium für Frauen. Dementsprechend erwartete man auch eine deutliche Zustimmung der Schweizer Stimmbürger bei der Abstimmung am 24. Mai 1959. Gegen die Vorlage richtete sich nur vereinzelt Widerstand.

17 Feldmann, *Tagebuch*. 3. März 1957, S. 281.

18 Staatsarchiv Aargau, NL.A-0239, In der Demokratie trägt jeder Bürger die Verantwortung, 16. Februar 1957.

19 Feldmann, *Tagebuch*. 3. März 1957, S. 281.

20 vgl. Feldmann, *Tagebuch*. 18. März 1957, S. 288.

21 vgl. Feldmann, *Tagebuch*. 3. März 1957, S. 283.

22 vgl. Feldmann, *Tagebuch*. 3. März 1957, S. 282.

23 vgl. Henriette Cartier, Jahrbuch 1957/1958, in: *Vergessene Geschichte. Illustrierte Chronik der Frauenbewegung 1914–1963*, Marthe Gosteli, Bd. 2, Bern 2000, S. 950.

24 Anm.: Der Bundesrat veröffentlichte die Botschaft an die Bundesversammlung über die Einführung des Frauenstimm- und -wahlrechts in eidgenössischen Angelegenheiten am 22. Februar 1957, knapp zwei Wochen vor der Abstimmung über den Verfassungsartikel 22bis.

25 vgl. Feldmann, *Tagebuch*. 18. März 1957, S. 289.

Mit Blick auf das Resultat der Abstimmung – 62,2% der Stimmenden nahmen den Verfassungsartikel an – kann man nicht von einem überwältigenden Resultat sprechen. Einerseits waren immer noch 37,8% gegen die Verankerung des Zivilschutzes in der Verfassung und somit wohl auch gegen den Zivilschutz generell eingetreten. Andererseits blieben 58,8% der stimmfähigen Schweizer Männer lieber zu Hause. Diese Tatsache zeigt unter anderem, dass der Zivilschutz kein mobilisierendes Thema war, obwohl in der Abstimmungskampagne von Seiten des Bundesrats immer wieder an die Pflicht der Stimmbürger appelliert worden war.

Die Pressekommentare nach der Abstimmung können trotz des lang ersehnten Erfolges und der Erleichterung nicht als überschwänglich bezeichnet werden.

Trotz allen mahnenden Stimmen bedeutete der Erfolg an der Urne den eigentlichen Startschuss für die institutionelle Verankerung des Zivilschutzes im Verlaufe der 1960er- und 1970er-Jahre. Die für den Aufbau des Zivilschutzes verantwortlichen Personen beim Bund zogen aus dem Abstimmungsresultat die richtigen Lehren. Im Hinblick auf die Verabschiedung der Bundesgesetze führte man die Aufklärungstätigkeit weiter. Schliesslich sollten die Gesetze nicht am fakultativen Referendum scheitern. Mit Erfolg. Ein in der Romandie gestarteter Referendumsvorschlag scheiterte 1962 erfolglos. Ein wichtiger Verbündeter des Bundes in der Aufklärungsarbeit war der Schweizerische Bund für Zivilschutz (SBZ), welcher am 21. November 1954 im Berner Rathaus ins Leben gerufen wurde.

**Die dritte Phase** – institutionelle Aufbau- und Vollzugsphase – erstreckte sich von 1959 bis zur Konzeption 71. In dieser Etappe wurde einerseits der institutionelle Rahmen mit dem Bundesamt für Zivilschutz geschaffen, und andererseits konnten Gesetze, Ausführungsbestimmungen und Weisungen verabschiedet werden.

Der Grundstein für den Wiederaufbau des zivilen Bevölkerungsschutzes in der Schweiz war durch den neuen Artikel 22bis gelegt. Er trat am 2. Oktober 1959 in Kraft und lautete wie folgt:

1. Die Gesetzgebung über den zivilen Schutz der Personen und Güter gegen die Auswirkungen von kriegerischen Ereignissen ist Bundessache.
2. Die Kantone sind vor Erlass der Ausführungsgesetze anzuhören. Ihnen ist der Vollzug unter der Oberaufsicht des Bundes zu übertragen.
3. Das Gesetz bestimmt die Beiträge des Bundes an die Kosten des Zivilschutzes.
4. Der Bund ist befugt, die Schutzpflicht für Männer durch Bundesgesetz einzuführen.
5. Frauen können die Schutzpflicht freiwillig übernehmen; das Nähere bestimmt das Gesetz.
6. Entschädigung, Versicherung und Erwerbsersatz der Schutzdienst Leistenden werden durch Gesetz geregelt.
7. Das Gesetz ordnet den Einsatz von Organisationen des Zivilschutzes zur Nothilfe.<sup>26</sup>

Ausgehend vom legislativen Fundament der Bundesgesetze von 1962 und 1963 konnten der bauliche Luftschutz und die Zivilschutzorganisation bis anfangs der

26 Bundesverfassung 1874, S. 5–6.

1970er-Jahre weiter auf- und ausgebaut werden. Mit der TWP 66 (Technische Weisungen für den privaten Schutzraumbau) erfuhr der bauliche Teil die lange erwartete Standardisierung. Zu guter Letzt bekam der Zivilschutz mit der Konzeption 71 ein ganzheitliches Navigationshilfsmittel für die folgenden Jahre.

### **Weshalb gerade in der Schweiz?**

Die Verankerung des Zivilschutzes in der Schweiz in den 1950- und 1960er-Jahren muss im Kontext dieser beiden ambivalenten Jahrzehnte betrachtet werden. Die heutige Zeitgeschichtsforschung verwendet für die Zeit zwischen 1945 und 1973 drei Perioden:

1. Periode: Die unmittelbare Nachkriegszeit: Kurz nach dem Krieg ging es darum, den Vorkriegszustand wieder herzustellen. Wie Imhof et al. meinen, war die Schweiz in einer «offenen Transformationsphase, die durch die innenpolitische Polarisierung zwischen linkem und konservativem Lager und die aussenpolitische Isolierung durch die Siegermächte und ihre Infragestellung der schweizerischen Neutralität»<sup>27</sup> gekennzeichnet war.

2. Periode: Die langen 1950er-Jahre (1948–1963): Ab 1948 verstärkte sich der Ost-West-Konflikt. Damit einhergehend reaktivierte die Schweiz das Mittel der Geistigen Landesverteidigung gegen die rote Gefahr aus dem Osten. Aus einer gemeinsamen antikommunistischen Haltung, einem integralen Verständnis der Neutralität und der wirtschaftlichen Blüte entwickelte sich in der Schweiz ein breiter Konsens, der auf politischer Ebene 1959 mit der Zauberformel einen Höhepunkt erlebte. Der American Way of Life ging eine widersprüchliche Verbindung ein mit anhaltender Geistiger Landesverteidigung.<sup>28</sup> Spannungen und Probleme waren zwar latent vorhanden, doch trug der Konsens weiterhin dank der Passivität der Konsumgesellschaft.

3. Periode: Die dynamischen 1960er-Jahre (1964–1973): Ab 1963 verloren die Deutungsmuster des Kalten Krieges an Erklärungs- und Integrationspotenzial.<sup>29</sup> Mit der Zeit der friedlichen Koexistenz schien der Kalte Krieg an Spannung und Bedrohungspotenzial zu verlieren. Zudem zeigte sich, dass Folgeerscheinungen des wirtschaftlichen Wachstums in gewissen Gesellschaftsschichten ein Unbehagen auslösten. Dabei gruppierten sich von links wie rechts her Bewegungen, die sich den vorherrschenden Entwicklungstendenzen entgegenstellten. Der gesellschaftliche Konsens trug nicht mehr. Mit der Zäsur 1968 setzte in der Schweiz ein Paradigmenwechsel ein. Die Zeit der oppositionell-kritischen Bewegungen war nun gekommen. Die Schweiz entfernte sich mehr und mehr von der mythisch behafteten Sonderfall-Rhetorik. Man reflektierte kritischer über die Stellung der Schweiz in der Welt sowie die innerschweizerischen Entwicklungen.

27 Kurt Imhof, Patrik Ettinger, Martin Kraft, Stephan Meier von Bock, Guido Schätti, *Die Schweiz in der Welt – Die Welt in der Schweiz. Eine vergleichende Studie zu Bedrohungsaufbau und Bedrohungsverlust als Koordinaten schweizerischer Aussenpolitik (1944–1998)*. Synthesebericht, Bern 2000, S. 24.

28 Jakob Tanner, Zwischen «American Way of Life» und «Geistiger Landesverteidigung» – Gesellschaftliche Widersprüche in der Schweiz der fünfziger Jahre, in: *Unsere Kunstdenkmäler*, 43 (1992), Nr. 3, S. 351.

29 Imhof et al., *Die Schweiz in der Welt*, S. 25.

Dass in der Schweiz gerade in dieser Zeit eines der besten Zivilschutzsysteme der Welt entstehen konnte, hatte mehrere Gründe:

Ausländische Beispiele (v.a. die Erfahrung deutscher Städte aus dem Bombenkrieg) zeigten, dass ein Schutz der Zivilbevölkerung die Zahl der Verluste stark senken konnte. Zudem hatten einzelne schmerzhafte Erfahrungen, z.B. Bombenabwurf über Schaffhausen, den für die Landesverteidigung verantwortlichen Personen gezeigt, dass der Schutz der Zivilbevölkerung verstärkt werden musste.

Die Schweiz kam mehr oder weniger unversehrt aus dem Zweiten Weltkrieg heraus und hatte darum gute Startbedingungen nach dem Krieg. Die Wirtschaft konnte sich normal entwickeln, was die Schweiz zu einem reichen Land machte. Dadurch waren die finanziellen Ressourcen vorhanden, um sich eine Zivilschutzversicherung zu leisten.

Der Bauboom, der gegen Ende der 1960er-Jahre einsetzte, sorgte dafür, dass die Zahl der Schutzräume massiv gesteigert werden konnte. Dabei propagierten die für die baulichen Massnahmen Verantwortlichen keinen luxuriösen Volltrefferschutz. Stattdessen sollten einfache, robuste und finanziell tragbare Schutzräume erstellt werden, ganz nach dem Motto «jedem Einwohner der Schweiz einen Schutzplatz». Dies muss im Zusammenhang mit dem starken Volksbegriff und dem demokratischen Verständnis der Schweiz gesehen werden. Es wäre nicht möglich gewesen, einzelne Teile der Bevölkerung zu bevorzugen, weil dies mit direkt-demokratischen Mitteln torpediert worden wäre.

Die Réduit- und Igel-Mentalität bestand auch nach dem Weltkrieg weiter. Die Erfahrung und der Glaube, dass man mit tapferem Abwehrwillen heil durch den Krieg gekommen war, veranlasste die Aktivdienstgeneration, auch für das Volk ein Réduit unter dem Boden zu propagieren. Das Réduit, der abgeschlossene Raum unter dem Boden, passte in das Selbstbild der Schweiz als neutraler Kleinstaat inmitten eines polarisierten Europas. Durch die guten Erfahrungen des Zweiten Weltkrieges stimuliert, wollte man abgeschottet bleiben, notfalls auch unter dem Boden. Die positive hochkonjunkturelle Grosswetterlage sorgte zusätzlich für die Überzeugung, dass die Schweiz als Insel der Glückseligen alleine besser fuhr.

Der Kalte Krieg war immer wieder nahe an einem heissen Krieg. Man konnte sich bis Ende der 60er-Jahre kaum entspannen. Eine Krise jagte die nächste. Vier Ereignisse waren besonders prägend:

1. *Der Korea-Krieg*: Der Konflikt zwischen 1950 und 1953 sorgte bei der Regierung und der Bundesverwaltung für eine Art Kriegshysterie.<sup>30</sup> Während dieses Konfliktes fielen die ersten wichtigen Schritte im Aufbau des Zivilschutzes: die Schaffung der militärischen Luftschatztruppen sowie das Bauobligatorium für Schutzräume in Neubauten. Obwohl der Konflikt in Asien weit von der Schweiz weg war, zeigte er deutlich auf, dass der Kalte Krieg zum heissen Krieg werden und sich ohne weiteres nach Europa verlagern konnte.
2. *Doppelkrise*: Kein anderes Ereignis des Kalten Krieges rief solch starke emotionale Reaktionen aus wie die Niederschlagung des Ungarnaufstandes. Der Schweiz wurde klar, dass die Sowjetmacht nicht vor Gewalt gegen eine kleine

<sup>30</sup> vgl. Peter Braun, *Der Schweizerische Generalstab / l'État-major général suisse. Von der Reduitstrategie zur Abwehr. Die militärische Landesverteidigung der Schweiz im Kalten Krieg 1945–1966*, 2 Bände, Baden 2006, S. 70.

aufmüpfige Nation zurückschreckte. Der Antikommunismus in der Schweiz ritt auf einer Hochwelle. Als Folge der Ungarnkrise verstärkte man die Bemühungen im Zivilschutz. Die Verankerung in der Verfassung ein Jahr später bekam dadurch noch eine grössere Bedeutung.

3. *Bau der Mauer / Kubakrise*: In den Jahren 1961 und 1962 stand die Welt am Rande eines 3. Weltkrieges. Umso wichtiger war es, im Schweizer Zivilschutz endlich Nägel mit Köpfen zu schlagen und die gesetzliche Verankerung voranzutreiben und abzuschliessen. Im organisatorischen und baulichen Bereich konnten 1962 und 1963 die nötigen Gesetze verabschiedet werden.
4. *Prager Frühling 1968*: Mit der Niederschlagung des Prager Frühlings durch die Sowjets wurde allen Optimisten klar, dass nicht an eine Entspannung zu denken war. Man musste bereit sein. Mit der Ausarbeitung der Konzeption 71 hatte die Schweiz dann auch das richtige Mittel gegen verschiedene Arten von Gefahren. Zudem schwelte die Gefahr eines atomaren Schlages über Europa. In der Schweiz war die Atomangst besonders gross, was unter anderem mit der Lage – zwischen den Blöcken – und der Grösse – Kleinstaat – zu erklären ist.

Im baulichen Bereich sorgten insbesondere die heissen Phasen des Kalten Krieges und die damit verbundene Atomangst für den entsprechenden Antrieb. Durch ihre spezielle Lage als Kleinstaat zwischen den Grossmächten des Kalten Krieges und die politische Isolation auf europäischer Ebene war die Schweiz auf sich selbst angewiesen.

Die Entwicklung des Schweizer Zivilschutzes war auch nur möglich, weil verschiedene Akteure den Aufbau vorangetrieben hatten. In der Analyse der verschiedenen Rollenträger im schweizerischen Zivilschutzsystem zeigt sich, dass es im Endeffekt auf die einzelnen Individuen hinter den Rollen ankam, ob der Zivilschutz vorwärtskam oder nicht, angefangen bei den Bundesräten, über die lobbyierenden Parlamentarier und Mitarbeiter des BZS / SBZ bis zu den einzelnen Ortschefs.

### **Verankerung – institutionelle Erfolge, gesellschaftliche Fragezeichen**

Die Verankerung des Zivilschutzes muss differenziert beurteilt werden. Dabei muss zwischen der institutionellen/politischen und der gesellschaftlichen Verankerung unterschieden werden. Nach einigen Rückschlägen an der Urne in den 1950er-Jahren machte die politische und institutionelle Verankerung nach der Gründung der BZS die gewünschten Fortschritte. Mit der Verabschiedung der Konzeption 71 bekam der Zivilschutz einen Wegweiser für die künftige praktische Umsetzung. Mit dieser Konzeption manifestierte der Zivilschutz seine Position als wichtiger Pfeiler der Gesamtverteidigung, so dass man die Verankerung im institutionellen Bereich als so gut wie abgeschlossen betrachten kann. Bei der gesellschaftlichen Verankerung lag die Sache anders. In der Gesellschaft war der Zivilschutz als solcher nicht umstritten, schliesslich wollte man eine Versicherung gegen die atomare Bedrohung, der Grad der Einstellung gegenüber dem statischen (Schutzbauten) und dem organisatorischen Teil unterschieden sich jedoch.

Die Schutzzräume selbst waren kaum umstritten. Was immer wieder Staub aufwirbelte, war die Finanzierung und die Art der Subventionsleistungen der öffentlichen Stellen. Die Diskussionen bewegten sich häufig um die Abwägung zwischen Finanzbelastung und Schutznutzen. Man wollte die Schutzzräume – doch

nur, solange sie nicht das eigene Portemonnaie zu fest belasteten. Als Folge wurden die öffentlichen Subventionen erhöht. Die gute wirtschaftliche Situation zusammen mit dem Bauboom trug das ihrige dazu bei, dass es der Schweiz gelang, ein flächendeckendes Netz von Schutzzäumen aufzubauen.

Beim organisatorischen Teil gab es auch die Abwägungen zwischen persönlichem Aufwand und Ertrag. Hier spielte nicht das Geld die Rolle, sondern der zeitliche Aufwand und die Grundeinstellung. Für manchen aus dem Militärdienst entlassenen Wehrmann war es psychologisch schwierig, die militärische Uniform und Waffe gegen ein blaues Übergewand und Brandbekämpfungswerkzeuge zu tauschen. Das hartnäckige Image-Problem sorgte zusätzlich dafür, dass dem Zivilschutz lange ein negativer Ruf vorausseilte. Dies waren keine guten Voraussetzungen, um die Bestände der Schutzorganisationen mit motivierten und fähigen Dienstleistenden zu füllen. Dazu kam, dass der Gedanke an die Geistige Landesverteidigung, wie er vor, während und nach dem Zweiten Weltkrieg vorherrschte, durch den gesellschaftlichen Wandlungsprozess immer weniger getragen wurde. Dies zeigte sich u.a. bei der Kontroverse um das «Zivilverteidigungsbüchlein».<sup>31</sup>

Je länger der Kalte Krieg dauerte, je grösser die Arsenale und das gegenseitige Vernichtungspotenzial wurden, desto weniger glaubte man an einen atomaren Schlag, obwohl dieser von den Zivilschutzverantwortlichen immer wieder als Bedrohungsszenario aufgeführt wurde. Im organisatorischen Bereich hatten die Zivilschutzverantwortlichen mit einigen Problemfeldern zu kämpfen, was wiederum auf die Einsatzbereitschaft der einzelnen Schutzorganisationen einen Einfluss hatte. Gemäss Walter König, dem Chef des Bundesamtes für Zivilschutz, wären die Schutzorganisationen Ende der 1960er-Jahre nicht wirklich einsatzbereit gewesen.<sup>32</sup>

### **Umsetzung der Konzeption 71: Der «zivilschutzmässige Vollausbau» beginnt**

Prägend für die Entwicklung des Zivilschutzes in der Schweiz war das Jahr 1971 mit der Lancierung der Konzeption 71. Bei dieser handelte es sich jedoch nicht um eine Rechtsgrundlage,<sup>33</sup> sondern um ein Arbeitspapier. Damit hatte der Zivilschutz endlich sein Grundsatzwerk, ähnlich wie die Armee mit der Konzeption 66. Bis zum Ende des Kalten Krieges bildete die Konzeption 71 die Leitlinie beim Aufbau des schweizerischen Zivilschutzsystems. Den Zielgedanken hinter der Konzeption kann man kurz als «Überleben – Weiterleben» zusammenfassen. Nach den Grundsätzen der Konzeption 71 sollte der Zivilschutz in den nächsten 20 Jahren weiter auf- und ausgebaut werden. Das Hauptgewicht der Massnahmen wurde vom

31 Das 320-seitige *Zivilverteidigungsbüchlein* (Auflage: 2,1 Millionen Exemplare), welches vom Bundesamt für Justiz und Sicherheit im offiziellen Auftrag des Bundesrates, mit einem Geleitwort von Bundesrat Ludwig von Moos herausgegeben wurde, wurde im Oktober/November 1969 an alle Haushalte in der Schweiz verteilt – was teilweise zum offenen Widerstand (bis hin zu öffentlichen Bücherverbrennungen) gegen das Büchlein führte.

32 vgl. St., Probleme der Kaderausbildung im Zivilschutz, in: *Schutz und Wehr*, 36 (1970) Nr. 9/10, S. 77; Walter König, Zivilschutz, in: *Nichtmilitärische Landesverteidigung*, Ernst Uhlmann (Hg.), Frauenfeld 1967, S. 27–61, 40; BZS, *Der Zivilschutz in der Schweiz*, S. 13.

33 Gesetzliche Grundlage blieben nach wie vor das Bundesgesetz vom 23. März 1962 über den Zivilschutz und das Bundesgesetz vom 4. Oktober 1963 über die baulichen Massnahmen im Zivilschutz, sowie deren Revisionen von 1978.

früheren «Retten und Heilen» neu auf «Vorsorge und Vorbeugen» gelegt.<sup>34</sup> Kernstück der Konzeption 71 war der «zivilschutzmässige Vollausbau». Demnach musste wegen der allgemeinen, örtlich nicht begrenzbaren Bedrohung jedem Einwohner der Schweiz ein Schutzplatz zur Verfügung stehen, weshalb es galt, den Schutzraumbau voranzutreiben.<sup>35</sup> Für die Verwirklichung der Zivilschutz-Konzeption 71 wurde für die nächsten rund 20 Jahren ein finanzieller Aufwand von insgesamt 6,75 Mia. Franken<sup>36</sup> geschätzt. Auf den Bund sollten dabei jährlich 180 Millionen Franken entfallen.<sup>37</sup>

Unmittelbar nach der Lancierung der Konzeption 71 und aufgrund des unveränderten Bedrohungsbildes machte sich das Bundesamt für Zivilschutz (BZS) daran, das ehrgeizige Ziel, bis zum Jahr 1990<sup>38</sup> für jeden Einwohner der Schweiz einen modernen, belüfteten Schutzplatz zu schaffen, umzusetzen. Entsprechend wurde der bauliche Zivilschutz vorangetrieben. Da schon 1974 infolge der Wirtschaftskrise erste Sparmassnahmen vom Bund eingeleitet wurden, konnte die Konzeption 71 jedoch nur «mit angezogener Handbremse» umgesetzt werden. Eine entscheidende Weiche stellte das BZS darum, als bereits kurz nach der Lancierung der Konzeption 71 der bauliche Zivilschutz – zugunsten anderer Bereiche, insbesondere der Ausbildung – forciert wurde. Dieser wurde jedoch sehr unterschiedlich umgesetzt: Laut Zwischenbericht über den Stand des Zivilschutzes<sup>39</sup> bestand 1982 ein Schutzplatzdefizit von durchschnittlich 26 Prozent, 1988 noch von durchschnittlich 15 Prozent. Dennoch waren die Schutzzräume und -anlagen ein sichtbares Zeichen des Zivilschutzes. Die Schutzbauten wurden denn auch von einem grossen Teil der Bevölkerung akzeptiert und als eine Art «Versicherung» angesehen. Der bauliche Zivilschutz war es auch, welcher für die hohe Reputation der Organisation im Ausland sorgte und der Schweiz international den Ruf eines «Zivilschutz-Musterlandes» einbrachte. Zwischen ausländischen Zivilschutzorganisationen, dem BZS und dem Zivilschutzverband<sup>40</sup> herrschte ein intensiver Austausch (Studienreisen, Tagungen, Konferenzen, Austausch von Fachliteratur ...), ab Ende der 1970er-Jahre fanden – aufgrund der Verschärfung des Kalten Krieges durch den Nato-Doppelbeschluss und den sowjetischen Einmarsch in Afghanistan Ende 1979 – regelrechte «Zivilschutz-Pilgerreisen» in die Schweiz statt. Durch die intensiven Kontakte zu Zivilschutz-Organisationen auf der ganzen Welt stieg nicht nur das Know-how der Schweiz über die verschiedensten Bereiche des zivilen Bevölkerungsschutzes stark an, sie ermöglichten auch einigen Firmen zahlreiche lukrative Aufträge im Ausland.

34 Schweizerischer Bundesrat, *Konzeption 71*, S. 1.

35 Vgl. Schweizerischer Bundesrat, *Konzeption 71*, S. 4. Anm.: Ende 1969 bestanden in der Schweiz für rund 30 Prozent der Einwohner Schutzplätze, welche den geforderten Schutzzumfang und den Schutzgrad von 1 atü aufwiesen.

36 5,57 Mia. Franken für den baulichen Zivilschutz, 1,15 Mia. Franken für Ausstattung, Ausbildung, Unterhalt und Verwaltung sowie 30 Mio. Franken für Forschung und Entwicklung.

37 Schweizerischer Bundesrat, *Konzeption 71*, S. 1–2.

38 Im Zwischenbericht über den Zivilschutz von 1983 wurde neu das Jahr 2000 genannt. Siehe Schweizerischer Bundesrat, *Zwischenbericht zum Stand des Zivilschutzes vom 31. Januar 1983*.

39 Ebd.

40 Schweizerischer Bund für Zivilschutz (SBZ), ab 1977 Schweizerischer Zivilschutzverband (SZSV).

Das in der Konzeption 71 skizzierte Bedrohungsbild blieb bis Ende der 1980er-Jahre unverändert. 1973 wurde der Zivilschutz in die Gesamtverteidigungskonzeption eingebettet und damit – passiv – ein Teil der sicherheitspolitischen «*Disuasion*», d.h. Abschreckung durch einen «hohen Eintrittspreis» bzw. «*Kriegsverhinderung durch Verteidigungsbereitschaft*».<sup>41</sup> Obwohl ein nuklear geführter Krieg als unwahrscheinlich bezeichnet wurde, prägte die atomare Bedrohung durch die in Ost und West vorhandenen riesigen Arsenale an Nuklearwaffen das Sicherheitsdenken bis Ende der 1980er-Jahre. Konventionelle Kriege sowie Natur- und technische Katastrophen wurden zwar immer wieder erwähnt – in der Reihenfolge jedoch stets nach der nuklearen Bedrohung aufgeführt. Bezeichnend für die Schweiz blieb, dass sie, im Gegensatz zu anderen Staaten, von der Überlebbarkeit eines nuklearen Krieges ausging (nicht zuletzt auch darum, weil das Land bereits zwei Weltkriege unbeschadet überstanden hatte) und deshalb ein breites Netz von Schutzräumen für die ganze Bevölkerung anlegte. Die Topographie ermöglichte gar keine «horizontale», sondern nur die «vertikale» Evakuierung der Bevölkerung.

Erst im Bericht «*Schweizerische Sicherheitspolitik im Wandel*» (Bericht 90),<sup>42</sup> wurde vertieft auf neue Bedrohungsformen eingegangen. Eine Anpassung an die veränderten Bedrohungsbilder erfolgte erst kurz vor dem Fall des Eisernen Vorhangs mit den Reformen, welche schliesslich im Zivilschutz 95 gipfelten.

### **Schutzraum Schweiz: Die Bedenken vor der «Notstandsgesellschaft» nehmen zu**

In den frühen 1980er-Jahren kann ein Wendepunkt in der Wahrnehmung des Zivilschutzes festgestellt werden. Mit dem Aufkommen der neuen Friedensbewegung wurden Zweifel und Kritik am Zivilschutz verstärkt (und öffentlich) artikuliert. Es setzte eine breitere Debatte darüber ein, ob Schutzräume überhaupt Schutz vor Nuklearwaffen bieten können. Verstärkung erhielten die Friedensaktivisten von verschiedenen Naturwissenschaftlern und Ärzten, welche auf neue Forschungsergebnisse über die Auswirkungen von Nuklearkriegen hinwiesen (wobei sich die Wissenschaft in diesen Fragen uneinig war) und die getroffenen Schutzmassnahmen ebenfalls anzweifelten. Damit einhergehend setzte eine zunehmende Hinterfragung des Zivilschutzes in der Gesellschaft ein. Mit dem 1988 erschienenen Buch «*Schutzraum Schweiz*» wollten die verschiedenen Autoren<sup>43</sup> das «*Abbröckeln der lange gehegten und gepflegten Schutz-Illusionen (...)* in der politischen Kultur der Risikogesellschaft» schildern und gleichzeitig «*neue Zivilschutzperspektiven*» eröffnen, indem eine «*realistische Antwort auf legitime Bedürfnisse nach Sicherheit gefunden werden könnte*».<sup>44</sup> Laut Mit-Autor Peter Hug gelang es dem Zivilschutz – trotz riesigem Propagandaufwand – immer weniger, eine breite Bevölkerungsschicht zu überzeugen, die Organisation stecke eindeutig in einer

41 Vgl. Andreas Wenger, *Vermächtnis des Kalten Krieges*, S. 118.

42 Schweizerischer Bundesrat, *Schweizerische Sicherheitspolitik im Wandel*. Bericht 90 des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz vom 1. Oktober 1990, Bern 1990.

43 Unter ihnen Dr. med. Thomas Schnyder, Dr. phil. Jakob Tanner, Lic. phil. Peter Hug oder Dr. med. Wolfgang Lauterburg.

44 Peter Albrecht, *Schutzraum Schweiz*, S. 14.

Glaubwürdigkeitskrise und schüre nur diffuse Angst und Misstrauen.<sup>45</sup> Ziel der Autorengruppe war es nicht, der «hermetischen Zivilschutzideologie ein wasserdiichtes Anti» entgegenzusetzen, sondern sie wollte in erster Linie mit Kritik am Zivilschutz zum «informierten Nachdenken» anregen und «einen Klärungsprozess» in Gang setzen und mit der Provokation zum Dialog auffordern. Den Zivilschutz-Anhängern wollte man keine «finsternen Pläne unterstellen und sie auf einer fixen Position festnageln», da man zwar «einiges über das Weltbild, jedoch kaum etwas über die bei vielen gewiss redliche persönliche Motivation dieser Leute» wisse. Auch sei sich die Autorenschaft bewusst, dass Institutionen ein Beharrungsvermögen aufweisen und dass es «strukturelle Bewahrungstendenzen» gebe. Man erhoffte sich deshalb mit dem Buch einen «gemeinsamen Lernprozess internationaler Dimension»; Akte des Ungehorsams, des Widerstandes, und der Verweigerung wären dazu allerdings nötig.<sup>46</sup> Nach Jakob Tanner wurde durch die neuen sozialen Bewegungen erstmals eine Bewertung des Zivilschutzes aus einer neuen Perspektive möglich: Dieser wurde nun nicht mehr als Trittbrettfahrer des Wirtschaftswachstums, sondern auch als Legitimationslieferant für die rasante Zunahme technisch-industrieller Grossrisiken und die Zerstörung der Umwelt begriffen: «Das ‘Tschernobâle’-Doppeldebakel des Zivilschutzes offenbarte die Funktionsuntüchtigkeit der ganzen Katakombenkonzeption.»<sup>47</sup> Für Peter Hug wurde «die konkrete Gefahrenakkumulation, welche beschleunigt seit den 70er-Jahren in der Industrie und Atomwirtschaft erfolgte (...), entweder totgeschwiegen, heruntergespielt oder der Zivilschutz dafür als nicht zuständig erklärt».<sup>48</sup> Kritisiert wurde weiter «das dogmatische Festhalten an längst überholten Konzeptionen, das Herbeten immer gleicher Beruhigungs- und Verharmlosungsphrasen, das ständige Flickschustern, die Flucht in organisatorische Betriebsamkeit, die Unbeweglichkeit und Kommunikationsunfähigkeit einer para-militärisch-hierarchischen Organisation, für die selbständiges oder gar kritisch-innovatives Denken zum Feindbild gehört».<sup>49</sup> Für einen der prominentesten Zivilschutzkritiker, den damaligen Zürcher SP-Gemeinderat Andreas Gross, ging es dem «neomilitaristischen» Zivilschutz «weniger um den Schutz für alle Menschen», als vielmehr «um das Überleben irgendwelcher abstrakter Nationalismen».<sup>50</sup> Gross verstand den Zivilschutz «als Ausdruck und Verstärker einer tiefen, gesellschaftlichen Krisenentwicklung». Dieser spiele mit dem Ohnmachtsgefühl der Leute, allen Gefahren ausgeliefert zu sein, und mache aus der Sicherheit «einen modernen Götzen» und täusche diese Sicherheit nur vor, indem er die Risiken verniedliche und vortäusche. Gegen mögliche Zivilisationskatastrophen gebe es wirksamere Strategien – nämlich die Änderung gewisser Lebensgewohnheiten. Stattdessen male man unendifferenziert Feindbilder, «um den ungeheuren Aufwand für eine Institution wie den Zivilschutz zu rechtfertigen».<sup>51</sup> Statt Milliarden für eine Armee auszugeben,

45 Vgl. Peter Hug, *Mit dem Zivilschutz zur Notstandsgesellschaft*, S. 173–174, sowie Peter Albrecht, *Schutzraum Schweiz*, S. 11.

46 Vgl. Peter Albrecht, *Schutzraum Schweiz*, S. 13–15.

47 Vgl. Jakob Tanner, *Totale Verteidigung im bedrohten Kleinstaat*, S. 65–66.

48 Peter Hug, *Mit dem Zivilschutz zur Notstandsgesellschaft*, S. 134.

49 Joachim Suchomski, *Zivilschutz-Opposition zwischen Bunker und Knast*, S. 259.

50 Andreas Gross, Isoliert und im Abseits. Zur politischen Kultur des Zivilschutzes, in: Peter Albrecht et al., *Schutzraum Schweiz. Mit dem Zivilschutz zur Notstandsgesellschaft*, Bern 1988, S. 237–238.

51 Vgl. Andreas Gross, Isoliert und im Abseits, S. 236–247.

«die uns bestenfalls einige Tage verteidigen könnte», und für einen Zivilschutz, «der vielleicht einige tausend Leute einige Tage länger überleben liesse»,<sup>52</sup> solle man sich deshalb besser um den Umweltschutz und die Dritte Welt kümmern.<sup>53</sup> Obwohl ein Dritter Weltkrieg – bei dem es so oder so keine Überlebenschance gebe – relativ unwahrscheinlich sei, sorge man für diesen Fall am meisten vor.<sup>54</sup> Der bauliche Zivilschutz verharmloste aber nach Meinung der Autoren einen Atomkrieg und dessen Folgen. Im Gegensatz zur Armee, welche mit «worst-case-Szenarien» operiere, gehe der Zivilschutz von der «best-case-Auffassung» aus, nämlich, dass immer noch etwas Zeit verbleibe, sich zurückzuziehen. Zivilschutz stelle deshalb eine «institutionalisierte Lernblockade» dar, angesichts des vorhandenen Zerstörungspotenzials. Denn der Zivilschutz schaffe sich eine Katastrophe nach eigenen Bildern, Katastrophen, Kriege, Bedrohungen, Feinde, Panikgefahr – alles werde klassifiziert und rubriziert.<sup>55</sup>

Ab den frühen 1980er-Jahren lässt sich feststellen, dass die Organisation ebenfalls von Medienschaffenden zunehmend hinterfragt wurde (bis gegen Ende der 1970er-Jahre berichteten die Medien neutral oder sogar eher positiv über den Zivilschutz, insbesondere bei Nothilfe-Einsätzen), was die zunehmend negative Wahrnehmung des Zivilschutzes noch verstärkte. Dass gerade zu dieser Zeit der zivilschutzinterne Diskurs durch einen Artikel in der «Neuen Zürcher Zeitung»<sup>56</sup> öffentlich wurde, animierte ebenfalls zu einer kritischeren Auseinandersetzung der Presse mit der Organisation.

### **Umgang der Zivilschutzverantwortlichen mit der zunehmenden Kritik**

Die BZS-Direktion musste sich ab den frühen 1980er-Jahren einer immer kritischer werdenden Öffentlichkeit gegenüber mehr und mehr rechtfertigen. BZS-Direktor Hans Mumenthaler betonte, man müsse bereit sein, zu akzeptieren, dass der Zivilschutz bis auf weiteres Lücken habe und für seine Einsatzbereitschaft mehr Zeit benötige. Mehr könne und dürfe man nicht erwarten.<sup>57</sup> Ebenfalls aufgeschreckt durch verschiedene kritische Zeitungsartikel riet die Geschäftsprüfungskommission (GPK) des Nationalrates dem BZS 1982, dafür zu sorgen, dass die Organisation und Ausbildung dem bestehenden Vorsprung in den bau-

52 August E. Hohler, Geduckt in den Bunker? Aufrecht in die Verantwortung! Eine Meditation über tote Sicherheit und lebendige Unsicherheit, in: Peter Albrecht et al., *Schutzraum Schweiz. Mit dem Zivilschutz zur Notstandsgesellschaft*, S. 249.

53 Andreas Gross und einige andere Autoren von «Schutzraum Schweiz» stützten sich in ihrer Argumentation unter anderem auf die 1983 erschienene Studie «Eine Megatonne über Bern. Die medizinischen Auswirkungen von Kernwaffen», der Physicians for Social Responsibility, *Eine Megatonne über Bern. Die medizinischen Auswirkungen von Kernwaffen*, Bern 1983.

54 August E. Hohler, Geduckt in den Bunker, S. 250.

55 Vgl. Jakob Tanner, *Totale Verteidigung im bedrohten Kleinstaat*, S. 104–105.

56 Der NZZ-Artikel «Malaise um den Zivilschutz» vom 23. September 1981, in welchem es hieß, die Zivilschutzpflichtigen begännen «mehr und mehr bedrängende Fragen zu stellen, auf welche die Ausbilder und Kaderleute nur unzureichende Antworten geben können», erregte in Zivilschutzkreisen grosses Aufsehen und sorgte für viel Diskussionsstoff. Siehe Erich A. Kägi, Malaise um den Zivilschutz, in: *NZZ*, 23. September 1981, S. 22.

57 BAR B 74, E 4390 C, 1997/14 1972–1987, 075.014, Brief von BZS-Direktor Hans Mumenthaler an EJP-D-Vorsteher Kurt Furgler vom 9. November 1981 betreffend Artikel über den Zivilschutz im *Tages-Anzeiger* vom 3. November 1981.

lichen Massnahmen angepasst würden. Vor allem dem Bereich der rechtzeitigen Mobilmachung und Alarmierung müsse sich der Zivilschutz widmen, um «noch besser auf einen überraschenden Einbezug unseres Landes in einen militärischen Konflikt» vorbereitet zu sein.<sup>58</sup> Dennoch hatte die GPK einen «insgesamt guten Eindruck» von den Bemühungen des BZS und vom Stand des Zivilschutzes in der Schweiz gewonnen: «Die Kritik, die in letzter Zeit in der Öffentlichkeit laut geworden ist, reduziert sich bei näherem Zusehen auf wenige berechtigte Punkte. Sie entspringt z.T. ungenügender Information oder entspricht den Nachteilen der an sich richtigen Strukturprinzipien des Föderalismus und der Miliz, aber auch dem Umstand, dass der Vollausbau des Zivilschutzes bei den heute verfügbaren finanziellen und personellen Mitteln nicht kurzfristig erreicht werden kann.» Die Grundlagen der Zivilschutzkonzeption hatten sich laut GPK bewährt, die gewählte Prioritätenordnung habe sich ebenfalls als richtig erwiesen. Geraten wurde dem BZS, vermehrt Anstrengungen im Bereich der Ausbildung von Mannschaft und Kader vorzunehmen. Nach der ursprünglichen Phase des Pioniergeistes gebe es heute «streckenweise bereits einen funktionierenden Zivilschutz, den es zu verwalten gilt». Die beschränkten finanziellen und personellen Mittel gestatteten es laut GPK jedoch nicht, alles Wünschbare zu verwirklichen.<sup>59</sup>

1983 gab das BZS die Informationsbroschüre «Der Zivilschutz in der Schweiz»<sup>60</sup> heraus. Diese beschäftigte sich im ersten Teil mit den verschiedenen Argumenten der Kritiker und gab Antworten und Lösungsvorschläge für kritische Fragen rund um den Zivilschutz. Seitens des BZS ging man davon aus, die Kritik an der Organisation mit sachlicher Information dämpfen zu können. In der Frühlingssession 1984 ging Bundesrat Rudolf Friedrich im Nationalrat auf die Kritik am Zivilschutz ein: «Es ist völlig unbestritten, dass der Zivilschutz keinen absoluten Schutz bieten kann. Aber er gibt bei allen Kriegsbildern bessere Überlebenschancen und die Möglichkeit von wirksamer Hilfe. Es ist also eine schiefe Logik der Zivilschutzskeptiker und Zivilschutzgegner (...) zu behaupten, es nütze ja doch alles nichts. Zivilschutz ist (...) ein wesentliches Mittel zur Sicherung von Freiheit, Unabhängigkeit und Selbstbestimmung.»<sup>61</sup> Nach Friedrich kam gerade angesichts der Entwicklung auf dem Gebiet der Kernwaffen einem gut ausgebauten Zivilschutz mehr denn je entscheidende Bedeutung zu.<sup>62</sup> Das Argument der Friedensbewegung, wonach die ergriffenen Zivilschutzmassnahmen die Kriegsgefahr erhöhten, bezeichnete der Bundesrat als «mehr als nur eigenartig». Der Zivilschutz wolle in erster Linie die Zahl der Verluste und damit das Leid verringern, einen absoluten Schutz gäbe es jedoch nicht. «Armee, Zivilschutz, wirtschaftliche Landesversorgung (...) dienen der Friedenserhaltung mehr als die blosse Diskussion darum.»<sup>63</sup> 1985 startete der SZSV in den auflagestärksten Tages-

58 BAR B 13, E 4390 C, 1997/14 1972–1987, 013.31, Bericht der Geschäftsprüfungskommission über die Inspektion beim Bundesamt für Zivilschutz vom 13. Mai 1982.

59 BAR B 13, E 4390 C, 1997/14 1972–1987, 013.31, Bericht der Geschäftsprüfungskommission über die Inspektion beim Bundesamt für Zivilschutz vom 13. Mai 1982.

60 Bundesamt für Zivilschutz, *Der Zivilschutz in der Schweiz*, Bern 1983.

61 BAR B 13, E 4390 C, 1997/14 1972–1987, 013.31, Bundesamt für Zivilschutz, Aktennotiz über den Direktionsrapport 4/84 vom 2. April 1984.

62 BAR B 13, E 4390 C, 1997/14 1972–1987, 013.31, Bundesamt für Zivilschutz, Aktennotiz über den Direktionsrapport 17/84 vom 17. Dezember 1984.

63 BAR B 35, E 4390 C, 1997/14 1972–1987, 072.38, Protokoll der 8. Zivilschutzdirektoren-Konferenz vom 9. März 1984 in Bern.

und Wochenzeitungen der Schweiz eine Inseratemarketing (verstärkt in «zivilschutzkritischen» Regionen), um das Image des Zivilschutzes – vorerst in der Deutschschweiz – zu verbessern.<sup>64</sup> Der SZSV wollte sich mit der Kampagne «gegen die Zivilschutz-Miesmacherei einiger weniger Verweigerer und die damit zusammenhängenden Presseberichte, welche ein verzerrtes Bild des Zivilschutzes vermitteln», wehren.<sup>65</sup> Unter dem Namen «Auch das ist Zivilschutz» wurde in den Inseraten anhand von zwei Beispielen aufgezeigt, dass sich die Organisation – entgegen verschiedenster Behauptungen – auch in den Dienst der Mitmenschen stellt. Zivilschutz heisse «helfen, retten, schützen», sollte vermittelt werden.<sup>66</sup> Einen grossen Teil der Kritik am Zivilschutz hielt man BZS-intern in erster Linie für politisch motiviert.<sup>67</sup> Da gegen Ende der 1980er-Jahre – vor allem durch die Lancierung der GSoA-Initiative betreffend Abschaffung der Armee – auch das Militär immer stärker kritisiert wurde, erkannte auch die Armee im Zivilschutz immer mehr einen Partner.<sup>68</sup>

Als Mitte 1989 die Neustrukturierung der Armee und damit auch des Zivilschutzes lanciert wurde, bedeutete dies für den Zivilschutz nach BZS-Direktor Hans Mumenthaler «die Chance zur Selbstüberprüfung und zum Neuangehen von Problemen». Insbesondere galt es für ihn, dass die Herabsetzung des Wehrpflichtalters für die Wehrmänner um acht Jahre auch auf den Zivilschutz übertragen werden musste.<sup>69</sup> 1990 blickte der Zürcher Ingenieur Werner Heierli selbstkritisch auf die Zivilschutz-Entwicklungen seit 1971 zurück: «Man darf es sicher als eine Schwäche (...) der Zivilschutzkonzeption 71 bezeichnen, dass diesem Problem der Aufrechterhaltung des Zivilschutz-Willens in Zeiten relativen Friedens noch zu wenig Rechnung getragen wurde. Vergessen wir bei diesem Vorwurf allerdings nicht, dass die Konzeption 71 in den Sechziger Jahren entstand, mitten im Kalten Krieg (...) als das Bewusstsein der Gefahr noch viel ausgeprägter war als heute, und als der Grossteil der Bevölkerung die Zeit der Kriegsjahre noch miterlebt hatte.»<sup>70</sup> Dafür verfügte die Schweiz nach Heierli nun über einen sehr wirkungsvollen Zivilschutz, dank welchem die Verluste auch in einem Krieg mit Massenvernichtungswaffen sehr viel kleiner wären als ohne.<sup>71</sup> Im August 1990 erarbeitete der SZSV an einem Symposium zum Thema «Zivilschutz – wohin?» sieben Thesen für die weitere Entwicklung der Organisation aus. Daraus ging hervor, dass man den Zivilschutz auch

64 BAR B 75, E 4390 C, 1997/14 1972–1987, 075.014, SZSV, Brief an die Sektionspräsidenten und Mitglieder des Zentralvorstandes SZSV vom 12. April 1985 betreffend Inseratemarketing.

65 BAR B 75, E 4390 C, 1997/14 1972–1987, 075.014, SZSV, Pressemitteilung «Für ein besseres Zivilschutz-Image» vom 9. April 1985.

66 Ebd.

67 BAR B 219, 2005/25 1963–1999, 131.13, BZS-Direktor Hans Mumenthaler, Brief vom 27. August 1987 an Dr. phil. Hermann Wanner, Direktor der ZGV.

68 BAR B 142, 2005/25 1963–1999, 075.25, Referat von Korpskommandant Eugen Lüthy «Konsequenzen für den Zivilschutz aus der Sicht des Generalstabschefs» vom 28. Oktober 1988 vor den Ortschefs des Kantons Zürich.

69 BAR B 18, 2005/25 1963–1999, 013.31, BZS, Aktennotiz über den Direktionsrapport 10/89 vom 5. Juni 1989.

70 BAR B 128, 2005/25 1963–1999, 075.010, Werner Heierli, Referat «Stärken und Schwächen der Zivilschutzkonzeption 71» in Thun am 24. August 1990.

71 Ebd.

weiterhin als notwendig erachte, da der Mensch «auch in Extremsituationen überleben» wolle. Allerdings müsse der Zivilschutz nun zum wirksamen Katastrophen- und Nothilfeinstrument ausgebaut werden. Vor allem die Ausbildung von Kader und Mannschaft sei zu verbessern und solle bezüglich Inhalt und Zeit realitätsbezogener und flexibler gestaltet werden. Verstärkt werden solle auch die Zusammenarbeit mit anderen Rettungs- und Hilfsorganisationen. Hauptträgerin des Zivilschutzes sollte aber nach wie vor die Gemeinde bleiben. Mit diesen Massnahmen sollte eine verbesserte, sachliche Akzeptanz des Zivilschutzes bei der Bevölkerung erreicht werden. Mit diesen Thesen wollte sich der SZSV nach eigenen Angaben in bewusster Absicht eine aktive Mitsprache bei der Gestaltung des Zivilschutzleitbildes 95 schaffen und «sich selber Hausaufgaben erteilen».<sup>72</sup>

### **Katastrophenjahr 1986 forcierte Umdenken in Richtung Katastrophenschutz**

Obwohl der Zivilschutz weder im Fall der Reaktorkatastrophe von Tschernobyl noch beim Brand der Chemiefabrik in Schweizerhalle aufgeboten werden musste, wirkte sich das «Katastrophenjahr» 1986 nachhaltig auf die weitere Entwicklung der Organisation aus. Diskutiert wurden im Nachhinein vor allem die Alarmierung, die Information der Bevölkerung über das Verhalten in solchen Fällen und der vorsorgliche Schutzraumbezug. Der Katastrophenfall wurde – auch als Folge der öffentlichen Auseinandersetzung mit dem Thema – stärker ins Zentrum gerückt. Während das EJPD (unter Bundesrätin Elisabeth Kopp) und das BZS Ansätze für ein Umdenken erkennen liessen – etwa durch die Einsetzung der «Arbeitsgruppe Nothilfe»<sup>73</sup> – waren es vor allem der Schweizerische Zivilschutzverband (SZSV) und einige kantonale Zivilschutzämter, welche im Bereich Katastrophenhilfe «vorpreschten» und der Kriegsbedrohung nicht mehr erste Priorität einräumen wollten. Ende Mai 1989 – und damit ein halbes Jahr vor dem von niemandem vorausgesehenen Fall der Berliner Mauer vom 9./10. November 1989 – wurden erste Abklärungen zur Zivilschutzreform 95 eingeleitet.<sup>74</sup> Wie auch die Armee wollte sich der Zivilschutz den wandelnden sicherheitspolitischen Gegebenheiten anpassen. Die Reform stützte sich unter anderem auf den «Sicherheitspolitischen Bericht 90» vom 1. Oktober 1990 ab, nach welchem sich der Zivilschutz stärker an der Hilfe in Katastrophenfällen orientieren sollte.<sup>75</sup> Die 1973 festgelegte bisherige Sicherheitspolitik hat sich nach dem Bericht 90 während des Kalten Krieges als richtig erwiesen, die Wandlung des strategischen Umfeldes erfordere aber nun eine Kurskorrektur.<sup>76</sup> BZS-Direktor Hans Mumenthaler orientierte das BZS-Kader bereits am 5. Juni 1989 über die Neustrukturierung der Armee und deren Auswirkungen auf den Zivilschutz. In einer BZS-internen Arbeitsgruppe<sup>77</sup> sollten

72 BAR B 19, 2005/25 1963–1999, 013.31, SZSV, Pressecommuniqué über die SZSV-Tagung vom 23. bis 25. August 1990 in Thun.

73 Ergebnis war der Bericht EJPD, Einsatz des Zivilschutzes zur Nothilfe. Bericht der vom Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement eingesetzten Arbeitsgruppe, Bern 1987.

74 BAR B 18, 2005/25 1963–1999, 013.31, BZS, Aktennotiz über den Direktionsrapport 9/89 vom 22. Mai 1989.

75 Vgl. Bundesamt für Zivilschutz, *Geschichte des schweizerischen Zivilschutzes*, S. 28.

76 Bericht 90, S. 8.

77 Mit der Koordination und Geschäftsführung des Gesamtprojektes «Zivilschutz-Leitbild 95» wurde Karl Widmer, Chef der Sektion Kurse I in der Abteilung Ausbildung, beauftragt.

erste Überlegungen zur Neuausrichtung des Zivilschutzes ausgearbeitet werden und am eidgenössischen Rapport mit den Chefs der kantonalen Zivilschutzämter eine Aussprache darüber geführt werden.<sup>78</sup> An den Planungen des Zivilschutzes 95 waren neben dem BZS Arbeitsgruppen bestehend aus Vertretern der Kantone und Gemeinden, der Gesamtverteidigung (insbesondere der Armee) sowie «interessierter Kreise» (etwa aus dem SZSV) beteiligt.<sup>79</sup> Die parallel zur Armeereform laufenden Tätigkeiten sollten dazu führen, dass ab 1995 schrittweise und aufeinander abgestimmt sowohl Armee 95 wie auch Zivilschutz 95 realisiert werden konnten. Innerhalb der Gesamtverteidigung kam dem Zivilschutz zwar weiterhin der Auftrag zu, die Bevölkerung im Rahmen des Möglichen vor den Auswirkungen bewaffneter Konflikte zu schützen. Darauf hinaus kann der Zivilschutz auch zur Nothilfe bei Katastrophen in Friedenszeiten jederzeit eingesetzt werden. Diesem letzteren Teil des Auftrags kam ein immer grösser werdender Stellenwert zu. Mit dem Zivilschutz 95 sollten jetzt Auftrag und Strukturen der Zivilschutzorganisationen grundlegend geprüft werden.<sup>80</sup> Als Hauptgründe für die Revision der Zivilschutzgesetze nannte Hans Mumenthaler die Anträge und Empfehlungen des Berichts «Nothilfe» sowie verschiedene Bundesgerichtsentscheide in Sachen Schutzraumbaupflicht.<sup>81</sup> Hinzu kam der bereits erwähnte «Bericht 90». In diesem wurde der Beitrag des Zivilschutzes zum Schutz der Bevölkerung vor den Auswirkungen kriegerischer Ereignisse (durch die Bereitstellung der baulichen Infrastruktur) sowie zur Hilfeleistung bei natur- und zivilisationsbedingten Katastrophen und in anderen Notlagen (durch die Nutzung der vorhandenen Schutzstrukturen die Schadenfolge möglichst einzuschränken und andererseits durch Hilfeleistung zur raschen Beseitigung der Schäden beizutragen) als gleichwertig bezeichnet. Entsprechend sollte die Anpassung der Schutzdienstpflichtigen angepasst werden.

Gegenüber dem Ausland sollte der Zivilschutz die Glaubwürdigkeit des Verteidigungswillens des Landes unterstreichen. Obwohl laut Bericht 90 dem Zivilschutz im Falle massiver Kernwaffeneinsätze «Grenzen gesetzt» würden, wollte man an diesem aber festhalten: «Es wäre aber nicht zu verantworten, aufgrund dieses extremen Bedrohungsbildes auf den Zivilschutz zu verzichten.»<sup>82</sup> Die Mittel des Zivilschutzes sollten künftig aber rascher und flexibler eingesetzt werden können. Mit der «durchgreifenden Erneuerung des Zivilschutzes» wurde aber auch eine Verjüngung der Zivilschutzorganisationen, verbunden mit einem nahtlosen Übertritt von der Armee zum Zivilschutz angestrebt.<sup>83</sup> Dadurch erhoffte man sich,

78 BAR B 18, 2005/25 1963–1999, 013.31, BZS, Aktennotiz über den Direktionsrapport 10/89 vom 5. Juni 1989.

79 BAR B 129, 2005/25 1963–1999, 075.014, SZSV, Protokoll der Sitzung der Geschäftsleitung vom 5. Dezember 1989.

80 BAR B 19, 2005/25 1963–1999, 013.31, EJPD-Informations- und Pressedienst, Pressemitteilung betreffend Zivilschutz gibt sich neues Leitbild, 9. März 1990.

81 BAR B 18, 2005/25 1963–1999, 013.31, BZS, Aktennotiz über den Direktionsrapport 10/89 vom 5. Juni 1989.

82 Bericht 90, S. 43.

83 BAR B 20, 2005/25 1963–1999, 013.1, BZS, Brief von Direktor Hans Mumenthaler an EJPD-Vorsteher Arnold Koller vom 3. Juni 1991 betreffend Meinungsäusserung der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 3. April 1991 zur Stellungnahme des EJPD vom 28. Februar 1991 betreffend den Inspektionsbericht vom 28. November 1990.

(endlich) die angestrebten Sollbestände gemäss Konzeption 71 und Zwischenbericht 83 erreichen zu können.

Im Frühjahr 1990 zeigte sich der neue EJPD-Vorsteher Arnold Koller<sup>84</sup> «ausdrücklich einverstanden» mit den Rahmenbedingungen des Zivilschutzleitbildes 95 (Gemeinden weiterhin als Hauptträger der Organisation, Beibehaltung des Milizsystems, Reduktion der Dienstpflicht auf das 52. Altersjahr, stärkere Ausprägung der Nothilfe, Bejahung der Schutzraumbaupflicht).<sup>85</sup> In der Folge wurden die Arbeiten an der Reform konsequent vorangetrieben. Der Zeitplan war darauf ausgerichtet, die Reform ab 1. Januar 1995 in Abstimmung mit denjenigen der Armee schrittweise zu verwirklichen. Bereits zeichneten sich erste Auswirkungen auf die Organisation, die Ausbildung und die Ausrüstung ab. 1990 eingeleitete Sofortmassnahmen sahen unter anderem vor, dass jene Jahrgänge von Schutzdienstpflichtigen, deren Schutzdienstpflicht 1994 beendet sein wird, schrittweise nicht mehr in die Ausbildung einbezogen werden.<sup>86</sup>

Von den kantonalen Zivilschutzdirektoren wurde das Leitbild 95 einstimmig gutgeheissen.<sup>87</sup> Eine Folge der Umstrukturierung des Zivilschutzes war, dass die Brandschutzaufgaben in den Gemeinden künftig auch nach einem Aufgebot von Armee und Zivilschutz durch die Berufs-, Stützpunkt- und Ortsfeuerwehren wahrgenommen werden.<sup>88</sup> Dadurch konnten die Bestände der ZSO um nahezu einen Drittelpunkt reduziert werden. Den Gegnern des Zivilschutzes ging dagegen die Zivilschutz-Reform zu wenig weit: Sie verlangten eine alleinige Ausrichtung der Organisation auf die Katastrophenhilfe.

### **Zunehmende Imageprobleme des Zivilschutzes in den 1970er- und 1980er-Jahren**

Seit Bestehen hatte der moderne Zivilschutz mit Imageproblemen zu kämpfen. Das Ansehen der Zivilschutzleistenden war in den Augen der Bevölkerung sehr klein und schrumpfte noch mehr, als das BZS Mitte der 1970er-Jahre entschied, den baulichen Zivilschutz – zu Ungunsten der Ausbildung – zu forcieren. Zwar wurde schon sehr früh erkannt, dass es Schwierigkeiten bei der Ausbildung gab, doch konnten diese nur quälend langsam behoben werden. Vor allem der Mangel an geeigneten Kadern machte der Organisation zu schaffen. Die Situation besserte sich erst mit der Inbetriebnahme des Eidgenössischen Ausbildungszentrums Schwarzenburg 1984 etwas, behoben werden konnte das Problem jedoch erst mit der Umsetzung der Zivilschutz-Reform 95. Denn obwohl seitens des BZS schon bald nach der Lancierung der Konzeption 71 die Forderung geäussert wurde, Armee-Kader vorzeitig dem Zivilschutz zur Verfügung zu stellen, war seitens der Armee wenig Willen vorhanden, diesen Wunsch zu erfüllen. Dieses Problem blieb bis zu Beginn der 1990er-Jahre bestehen.

Erschwerend kam die Tatsache hinzu, dass die Organisation (abgesehen von den freiwillig Dienst leistenden Frauen) nur aus Personen bestand, welche nicht militärdiensttauglich waren, bzw. aus Altersgründen aus der Armee entlassen wurden (und nicht mehr gross motiviert waren, fünf Jahre lang Schutzdienst zu leisten). Zwar

84 Von 1989 bis 1999 EJPD-Vorsteher.

85 BAR B 19, 2005/25 1963–1999, 013.31, BZS, Aktennotiz über den Direktionsbericht 7/90 vom 9. April 1990.

86 BAR B 10, 2005/25 1963–1999, 013.1, EJPD-Geschäftsbericht 1990.

87 Ebd.

88 BAR B 10, 2005/25 1963–1999, 013.1, EJPD-Geschäftsbericht 1991.

bemühte sich der Zivilschutz verschiedentlich, den Wehrmännern den Übertritt zum Zivilschutz zu erleichtern, der Erfolg blieb jedoch bescheiden. Der Zivilschutz galt deshalb neben der Armee immer als zweitrangig und wurde entsprechend belächelt (insbesondere, weil die Armee bis etwa Mitte der 1980er-Jahre ein relativ hohes Prestige in der Gesellschaft genoss). Eine Folge des Kadermangels war es, dass zahlreiche Zivilschutz-Kurse und Übungen von bescheidener Qualität waren. Zivilschutzangehörige beklagten immer wieder Leerläufe und Langeweile in den Kursen, insbesondere die berühmt-berüchtigten Nagelseminare sorgten für viele rote Köpfe. Da diese Übungen und Wiederholungskurse zumeist am Wohnort der Schutzhilfepflichtigen stattfanden, wurde die lokale Bevölkerung oft Zeuge, wie die Zivilschützer gelangweilt herumstanden, was dem Ansehen der Organisation nicht förderlich war. Die Mängel in der Ausbildung, aber auch die mangelnde Flexibilität des Zivilschutzes wirkten sich auch negativ auf kombinierte Übungen von Armee und Zivilschutz aus. Vor allem in den ersten gemeinsamen Manövern übertrug das Militär dem Zivilschutz Aufgaben im Bereich Katastrophenschutz (statt der erwarteten Bereitstellung von Schutzräumen), was die Organisation jeweils schnell überforderte. Erschwerend kam hinzu, dass viele Armee-Angehörige die Organisationsstruktur und Funktionsabzeichen des Zivilschutzes nicht kannten, was sich ebenfalls negativ auf die Zusammenarbeit auswirkte.

### **Die unbequeme Rolle des Bundesamtes für Zivilschutz**

Das ambivalente Bild des Zivilschutzes ergab sich durch die unterschiedliche Umsetzung der Konzeption 71 nicht nur zwischen und in den Kantonen und Gemeinden, sondern auch bei der Gewichtung der Prioritäten des Bundesamtes für Zivilschutz. Zwar wurde mit sehr viel Aufwand professionelle Öffentlichkeitsarbeit und Informationspolitik betrieben (unzählige Filme, Broschüren, Plakate oder Zeitungsartikel wurden produziert), dennoch verfehlte diese oft ihre Wirkung: Sie erreichte oftmals nur jene Bevölkerungsschichten, die mit dem Zivilschutz direkt zu tun hatten oder der Organisation gegenüber positiv eingestellt waren. Auch das BZS konnte nur schwerfällig und unter starkem finanziellem Druck agieren, war dennoch einigen Kantonen, Gemeinden, aber auch SZSV-Sektionen zu schnell bzw. zu langsam. Durch die regelmässigen Besuche der Zivilschutz-Inspektoren bei Kantonen und Gemeinden war das BZS zwar gut über die Unausgewogenheit des Zivilschutz-Standes im ganzen Land informiert, dennoch verzichtete das Bundesamt darauf, auf die säumigen Kantone und Gemeinden Druck auszuüben.

Viele Probleme des Zivilschutzes wurden bereits in den frühen 1970er-Jahren erkannt, konnten jedoch bis zur Lancierung des Zivilschutzes 95 nicht behoben werden. Seitens des BZS wurde immer wieder darauf hingewiesen, dass sich der Zivilschutz «noch im Aufbau befindet» und es einige Zeit brauche, bis die Organisation funktionstüchtig sei. Bereits in der Konzeption 71 wurde 1990 als Zeitraum genannt, im Zwischenbericht von 1983 wurde dieser bis zum Jahr 2000 ausgedehnt. Angesichts der hohen Kosten, welche der Aufbau des Zivilschutzes verschlang, und den wenig positiven Resultaten, welche die Organisation vorzuweisen hatte, machte sich aber in der Bevölkerung eine zunehmende Ungeduld breit. Insbesondere, als sich im Katastrophenjahr 1986 die Anfälligkeitkeiten der Risikogesellschaft zeigten. Die Lancierung des Zivilschutzes 95 erscheint retrospektiv als eine logische Konsequenz.

## Quellen / Bibliographie

### *Ungedruckte Quellen*

#### *Schweizerisches Bundesarchiv*

##### **4390 (A)**

1000/862, Schachtel 15, Bund für Zivilschutz / Luftschutz-Verband.

##### **4390 (C)**

1981/147, Schachtel 1, Weisungen und Mitteilungen, Organisationsschema, Personalbestand, Allgemeines, Direktor, Inspektorat.

1981/147, Schachtel 2, Personal, Organisation, Administration, Information.

1981/147, Schachtel 3, Dienstreisen, Abkommandierung, Geschäftsberichte EJPD und BZS.

1981/147, Schachteln 4–13, Direktionsrapporte, Amtsdirektorenrapporte.

1981/147, Schachtel 14, Allgemeines, Postulate, Interpellationen, kleine Anfragen.

1981/147, Schachtel 15, Initiativen, Standes-Initiativen, Allgemeines, Bundesrat, Geschäftsberichte der Departemente.

1981/147, Schachtel 21, Allgemeines.

1981/147, Schachtel 23, Zivilschutz-Übersicht.

1981/147, Schachtel 25, Belegungsversuche.

1981/147, Schachtel 37, Allgemeines, Organisation, Statuten, Pflichtenhefte, Vereinbarungen, Übereinkünfte.

1981/147, Schachtel 38, Sitzung und Protokolle, Tätigkeitsprogramm, Jahresberichte.

1981/147, Schachtel 39, Budget, Jahresrechnung, Dokumentation, Aufklärung.

1981/147, Schachtel 48, Allgemeines, Bundesrepublik Deutschland.

1981/147, Schachtel 50, Finnland.

1981/147, Schachtel 50, Schweden.

1981/147, Schachtel 54, Gesamtverteidigung.

1981/147, Schachtel 55, Allgemeines, Mitteilungsblatt.

1981/147, Schachteln 57–64, Zivilverteidigungsbuch, Zeitungsausschnitte.

1981/147, Schachtel 65, Allgemeines.

1981/147, Schachtel 67, Allgemeines.

1981/147, Schachteln 68–69, Stabsübungen, Diverse.

1981/147, Schachtel 70, Truppenübungen Diverse, Taktische Kurse Armee/Zivilschutz, Gemeinden.

1981/147, Schachteln 77–82, Hilfeleistung an die zivilen Behörden.

##### **4390 (C)**

1997/14, Schachtel 3, Organisationsschema, Personalbestand, Allgemeines, Direktor, Leitung, Inspektorat, Inspektionen in Kantonen.

1997/14, Schachteln 9–11, Dienstreisen Ausland, Geschäftsberichte BZS und EJPD.

1997/14, Schachteln 27–32, Allgemeines, Motionen, Postulate, Interpellationen, kleine Anfragen, Petitionen, Initiativen, Standesinitiativen.

1997/14, Schachtel 34, Militärdirektoren.

1997/14, Schachteln 35–36, Justizdirektoren, Für den Zivilschutz zuständige Regierungsräte/Departemente.

1997/14, Schachteln 72–77, Organe und Ausschüsse, Sitzungen, Protokolle, Tätigkeitsprogramme und -berichte, Jahresberichte.

1997/14, Schachtel 78, Dokumentation Aufklärung.

1997/14, Schachtel 104, Allgemeines.

1997/14, Schachtel 136, Allgemeines.

1997/14, Schachtel 154, Zeitungsausschnitte, Presse-Interviews.

1997/14, Schachtel 195, Dienstverweigerer.

1997/14, Schachtel 217, Atom- und Reaktorunfälle, Verschiedenes, Allgemeines.

1997/14, Schachtel 218, Überschwemmungen.

### *Staatsarchiv Aargau*

NL.A-0239 – Kaufmännischer Verein Aarau, 0004:  
Argumenten-Liste 1 zur Abstimmung 1957, hg. vom Schweizerischen Bund für  
Zivilschutz.

### *Gedruckte Quellen*

#### *Amtliche Publikationen*

Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Konzeption 71 des Zivilschutzes, hg. vom Schweizerischen Bundesrat, Bern 1971.

Bundesamt für Zivilschutz, 10 Jahre Bundesamt für Zivilschutz 1963–1972, Bern 1973.

Bundesamt für Zivilschutz, Der Zivilschutz in der Schweiz. Chronik der wichtigsten Ereignisse und Rechtsgrundlagen seit 1928, Bern 1984.

Bundesamt für Zivilschutz, Geschichte des schweizerischen Zivilschutzes, Bern 1996. Bundesblatt 1934–1971.

Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874 (Stand am 1. April 1993).

Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (Stand am 8. August 2006).

Debatte im Nationalrat zur Parlamentarische Initiative Kohler Pierre. 13. Juni 2006.

Der Zivilschutz in der Schweiz. Chronik der wichtigsten Ereignisse und Rechtsgrundlagen seit 1928, hg. vom Bundesamt für Zivilschutz, Bern 1977.

Der Zivilschutz in der Schweiz, hg. vom Bundesamt für Zivilschutz, Bern 1983.

Einsatz des Zivilschutzes zur Nothilfe. Bericht der vom Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement eingesetzten Arbeitsgruppe, hg. vom Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement, Bern 1987.

Geschichte des schweizerischen Zivilschutzes, hg. vom Bundesamt für Zivilschutz, Bern 1996.

Schweizerische Sicherheitspolitik im Wandel. Bericht 90 des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz vom 1. Oktober 1990, hg. vom Schweizerischen Bundesrat, Bern 1990.

Zwischenbericht zum Stand des Zivilschutzes vom 31. Januar 1983, hg. vom Schweizerischen Bundesrat, Bern 1983.

## ***Periodika***

### ***Zeitungen: (einzelne Artikel)***

Basler Nachrichten (liberal-konservativ)  
Der Bund, Der kleine Bund (liberal)  
Freies Volk (freiirtschaftliche Zeitung)  
Le Matin bleu  
Neue Luzerner Zeitung (Sonderbeilage zur ZS-Anlage im Sonnenbergtunnel, 26. 8. 2006)  
Neue Zürcher Zeitung (liberal)  
NZZ am Sonntag (liberal)  
Volksrecht (sozialdemokratisch)  
Vorwärts (sozialdemokratisch)

### ***Zeitschriften:***

Zivilschutz (ab 2001 Action), 1955–2006.  
Protar (später Schutz und Wehr), 1934–1971.

## ***Literatur***

Aeberhard Robert, Vom Luftschutz zum Zivilschutz. Aus der Geschichte des passiven (blauen) Luftschutzes und des Zivilschutzes, Solothurn 1983.  
Albrecht Peter, Die Kriminalisierung der Zivilschutzverweigerung, in: Peter Albrecht et al., Schutzraum Schweiz. Mit dem Zivilschutz zur Notstandsgesellschaft, Bern 1988, 291–294.  
Albrecht Peter (Hg.) et al., Schutzraum Schweiz. Mit dem Zivilstand zur Notstandsgesellschaft, Bern 1988.  
Cartier Henriette, Jahrbuch 1957/1958, in: Vergessene Geschichte. Illustrierte Chronik der Frauenbewegung 1914–1963, Marthe Gosteli, Bd. 2, Bern 2000, 936–950.  
Feldmann Markus, Tagebuch 1956–1958, Bd. 5, Basel 2001.  
Gross Andreas, Isoliert und im Abseits. Zur politischen Kultur des Zivilschutzes, in: Peter Albrecht et al., Schutzraum Schweiz. Mit dem Zivilschutz zur Notstandsgesellschaft, Bern 1988, 237–238.  
Hampe Erich, Der Zivile Luftschutz im Zweiten Weltkrieg. Dokumentation und Erfahrungsberichte über den Aufbau und Einsatz, Frankfurt am Main 1963.  
Hohler August E., Geduckt in den Bunker? Aufrecht in die Verantwortung!. Eine Meditation über tote Sicherheit und lebendige Unsicherheit, in: Peter Albrecht et al., Schutzraum Schweiz. Mit dem Zivilschutz zur Notstandsgesellschaft, Bern 1988, 248–255.  
Hug Peter, Die wirtschaftliche Bürde der Landesverteidigung: Der Zusammenbruch der militärabhängigen Beschäftigung in der Schweiz, 1990–2000, und die Chancen einer zukunftsgerichteten Politik, Bern 2000.  
Hug Peter, Mit dem Zivilschutz zur Notstandsgesellschaft. Von der Zivilschutz-

Konzeption 71 zum Jahre 2000, in: Peter Albrecht et al., *Schutzraum Schweiz. Mit dem Zivilschutz zur Notstandsgesellschaft*, Bern 1988, 111–198.

Hug Peter und Suchomski Joachim, *Kleiner Ratgeber für Verweigerer des Zivilschutzdienstes*, in: Peter Albrecht et al., *Schutzraum Schweiz. Mit dem Zivilschutz zur Notstandsgesellschaft*, Bern 1988, 319–332.

Imhof Kurt, Ettinger Patrik, Kraft Martin, Meier von Bock Stephan, Schätti Guido, *Die Schweiz in der Welt – Die Welt in der Schweiz. Eine vergleichende Studie zu Bedrohungsaufbau und Bedrohungsverlust als Koordinaten schweizerischer Aussenpolitik (1944–1998)*. Synthesebericht, Bern 2000.

Jaun Rudolf, Zala Sacha (Hg.), *Verzeichnis der Quellenbestände zur schweizerischen Militärgeschichte 1848–2000. Sachsystematisches Findmittel zu den Beständen des Bundesarchivs*, Bern 2006.

König Walter, *Zivilschutz*, in: *Nichtmilitärische Landesverteidigung*, Ernst Uhlmann (Hg.), Frauenfeld 1967, 27–61.

Ross Richard, *Waiting for the End of the World*, New York 2004.

Stöcklin Jürg, *Für eine Entmilitarisierung gesellschaftlicher Katastrophenvorsorge. Schutzsuche des Zivilen vor dem Zivilschutz*, in: *Schutzraum Schweiz*, in: Peter Albrecht et al., *Schutzraum Schweiz. Mit dem Zivilschutz zur Notstandsgesellschaft*, Bern 1988, 220–229.

Suchomski Joachim, *Zivilschutz-Opposition zwischen Bunker und Knast. Die neuen «Gewissenstäter» im Labyrinth von Verwaltung und Rechtsprechung*, in: Peter Albrecht et al., *Schutzraum Schweiz. Mit dem Zivilschutz zur Notstandsgesellschaft*, Bern 1988, 256–290.

Tanner Jakob, *Totale Verteidigung im bedrohten Kleinstaat. Vom Luftschutz der Zwischenkriegszeit bis zur Zivilschutz-Konzeption 71*, in: Peter Albrecht et al., *Schutzraum Schweiz. Mit dem Zivilschutz zur Notstandsgesellschaft*, Bern 1988, 59–110.

Tanner Jakob, *Zwischen «American Way of Life» und «Geistiger Landesverteidigung» – Gesellschaftliche Widersprüche in der Schweiz der fünfziger Jahre*, in: *Unsere Kunstdenkmäler*, 43 (1992), Nr. 3, 351–363.

Wenger Andreas, Breitenmoser Christoph, Gerber Marcel, *Vermächtnis des Kalten Krieges. Sechs Thesen zum schwierigen Wandel der schweizerischen Sicherheitspolitik*, in: Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse der ETH Zürich, *Bulletin 2000 zur schweizerischen Sicherheitspolitik*, Zürich 2000, 109–128.

Zumstein Jörg, *Hat die militärische Verteidigung des Kleinstaates einen Sinn?*, in: Curt Gasteiger (Hg.), *Die Herausforderung der Zukunft. Zur Sicherheit der Schweiz*, Basel 1984, 49–58.