

Zeitschrift: Zivilschutz = Protection civile = Protezione civile
Herausgeber: Schweizerischer Zivilschutzverband
Band: 3 (1956)
Heft: 14

Artikel: Zivilschutz in Verfassung und Gesetz
Autor: [s.n.]
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-364765>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

Download PDF: 08.02.2026

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

Zivilschutz in Verfassung und Gesetz

Wir haben in der vorletzten Nummer den Entwurf des Bundesrates zur Ergänzung der Bundesverfassung durch einen Artikel 22bis über den Zivilschutz wiedergegeben. Nachstehend zitieren wir aus der Botschaft vom 15. Mai 1956 die wesentlichen Gründe, weshalb vorgängig der Weiterbehandlung des Vorentwurfes zu einem Bundesgesetz eine spezielle Verfassungsgrundlage geschaffen werden soll:

Wer an die *Kriegserfahrungen* zurückdenkt und ernsthaft die Entwicklung der Kriegstechnik verfolgt, kann nicht im Zweifel darüber sein, dass ein Krieg nicht mehr nur eine Angelegenheit der Armee, sondern eine solche des ganzen Volkes darstellt. Daraus ergibt sich neben der Notwendigkeit einer wirtschaftlichen Kriegsvorsorge und einer besonderen kriegswirtschaftlichen Organisation für den Ernstfall besonders auch

das Gebot, schon in Friedenszeiten die geeigneten Organisationen aufzubauen und Massnahmen zu treffen,

um rechtzeitig den Folgen kriegerischer Einwirkungen auf die schweizerische Bevölkerung und ihre lebenswichtigen Güter entgegentreten zu können, soweit dies die Aufgaben und die Mittel der Armee übersteigt. Armee und Zivilbevölkerung sind Teile eines Ganzen, beide aufeinander angewiesen und voneinander abhängig. Es ist an der Zeit, dem Zivilschutz den Erfahrungen und den neuen Auffassungen entsprechende Rechtsgrundlagen zu geben. Längerer Erörterungen über die Notwendigkeit eines Zivilschutzes bedarf es heute wohl nicht mehr. Seit geraumer Zeit wird denn auch bereits an der neuen Gesetzgebung gearbeitet.

Am 22. November 1955 haben wir das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement ermächtigt, seinen *Vorentwurf zu einem Bundesgesetz* über den Zivilschutz den Kantonsregierungen und den Verbänden, die sich dafür interessieren, zur Vernehmlassung zu übermitteln. Im Anschluss an eine mündliche Orientierung wurde dieser Vorentwurf auch der Presse zur Verfügung gestellt.

Der Vorentwurf des genannten Departementes beruft sich im Ingress auf Artikel 85, Ziffern 6 und

7 BV, und daneben für die Strafbestimmungen auf Artikel 64bis.

Wir halten fest, dass der Bundesrat keineswegs von seiner Auffassung abgehen möchte, wonach *Artikel 85, Ziffern 6 und 7, der Bundesverfassung eine genügende Rechtsgrundlage zum Erlass eines Zivilschutzgesetzes bilden*. Wenn wir Ihnen heute dennoch den Entwurf zu einem speziellen Verfassungsartikel unterbreiten, so geschieht dies aus den nachstehenden Ueberlegungen.

Der gleiche Wortlaut einer Verfassungsbestimmung vermag selbstverständlich nicht bald eine materielle Kompetenzgrundlage zum Erlass von Gesetzen zu bilden, bald nur organisatorische Bedeutung zu besitzen, je nachdem etwa auch die politische Lage beurteilt wird. Wenn wir in Artikel 85 BV eine genügende Verfassungsgrundlage erblicken, um gestützt darauf ein Zivilschutzgesetz zu erlassen, so können wir uns dabei nicht nur auf Burckhardt berufen, der in seinem Kommentar (Seite 678) erklärt, auf alle Fälle sei in Ziffer 6 des Artikels 85 eine materielle Kompetenz zu erblicken. Wir stützen uns vor allem auf die ständige Praxis der Bundesversammlung, die in einer Reihe allgemeinverbindlicher Erlasses Artikel 85, Ziffer 6 BV, als materielle Grundlage betrachtet, und auf Grund dieser Bestimmung nicht nur Bundesbeschlüsse, sondern auch Bundesgesetze erlassen hat.

An und für sich besteht somit kein Grund, von der Auffassung abzuweichen, dass in Artikel 85 eine genügende Verfassungsgrundlage zum Erlass eines Zivilschutzgesetzes erblickt werden kann. Angesichts des Umstandes, dass von ernsthafter Seite verfassungsrechtliche Bedenken geltend gemacht werden, empfiehlt es sich nun aber doch, für die Massnahmen zum Schutze der Bevölkerung vor den Folgen kriegerischer Einwirkungen eine spezielle Verfassungsgrundlage zu schaffen und

damit allen Befürwortern des Zivilschutzes entgegenzukommen, die gegenüber dem Erlass eines Gesetzes verfassungsrechtliche Bedenken hegen.

Dazu kommt weiter, dass der Zivilschutz neben Armee und wirtschaftlicher Kriegsvorsorge nicht

Demagogie, Gleichgültigkeit gegenüber diesen Problemen, Trägheit, Abneigung zur Mitwirkung, dies alles hat sich in den Jahren 1939 bis 1945 «gelohnt». Hätten wir aber einen neuen Krieg mit Luftangriffen, so würde sich dies viel weniger bezahlt machen. An Stelle des Dankes der Steuerzahler würden diejenigen, die ihre Pflicht versäumt, Gefahr laufen, ganz einfach an die Wand gestellt zu werden, wenn sie die Bevölkerung nicht geschützt hätten.

a. Staatsrat Albert Picot, Genf am 4. April 1951 im Ständerat, bei der Behandlung der Schutzaufgabe-Motion für Altbauten.
(In sinngemässer Ueersetzung aus dem Französischen)

nur heute, sondern *dauernd einen der drei Hauptpfeiler unserer Landesverteidigung* bilden wird. Darum lässt es sich rechtfertigen, neben den sogenannten Militärartikeln der Verfassung (Art. 18 u. ff.) und neben der ausdrücklichen Verankerung der Kompetenz des Bundes zum Erlass vorsorglicher wirtschaftlicher Massnahmen für Kriegszeiten (Art. 31bis, Abs. 3, lit. e) auch die Zuständigkeit des Bundes auf dem Gebiet des Zivilschutzes durch einen speziellen Verfassungsartikel festzulegen.

Auf diese Weise wird namentlich auch jenen *Einwänden die Grundlage entzogen*, die trotz der Möglichkeit des fakultativen Referendums gegenüber dem Gesetz behaupten, die Bundesbehörden möchten, weil sie eine Befragung des Volkes befürchten, die obligatorische Abstimmung des Volkes und der Stände über einen Verfassungsartikel vermeiden. *Der Bundesrat setzt Vertrauen in die gesunde Urteilskraft der Stimmberechtigten* und in ihren festen Willen, auch zu dieser Form der Landesverteidigung zu stehen.

Nachdem wir aus diesen Erwägungen zum Schlusse kommen, Ihnen eine Ergänzung der Bundesverfassung vorzuschlagen, fragt sich, wo die neue Bestimmung eingereiht werden und sodann, welchen Inhalt sie haben soll.

a) Was zunächst die Einreihung anbetrifft, erachten wir es als gegeben, dem Zivilschutzartikel seinen Platz im Anschluss an die Militärartikel anzugeben. Wir schlagen Ihnen deshalb vor, die neue Bestim-

mung als Artikel 22bis in die Verfassung einzufügen.

b) Hinsichtlich des Inhaltes scheint es uns angezeigt, vorerst einmal festzulegen,

**was unter
Zivilschutz zu verstehen ist.**

Wohl hat sich der Ausdruck «Zivilschutz» seit der Ueberführung der früheren blauen Luftschutztruppen in die Armee rasch eingebürgert. Es fehlt indessen bis heute eine Legaldefinition. Es gilt hier, insbesondere eine Abgrenzung gegenüber den militärischen Massnahmen, die für unsere Landesverteidigung und in diesem Sinne auch für die Zivilbevölkerung getroffen werden, vorzunehmen, indem ausdrücklich erklärt wird, dass es hier um diejenigen Massnahmen geht, die *von den zivilen Behörden zu treffen* sind. Der Bundesrat hat sich gefragt, ob die Massnahmen zum Schutze der Kunstsammlungen ausdrücklich erwähnt werden sollten. Dies erscheint jedoch nicht als notwendig, nachdem vom Schutz und von der Betreuung nicht nur der Bevölkerung, sondern allgemein auch ihrer Güter gesprochen wird. Zu diesen Gütern gehören ohne weiteres auch die Kulturgüter jeglicher Art, nicht nur die Güter des täglichen Bedarfes.

Um nicht später dem Vorwurfe ausgesetzt zu werden, die Gesetzesvorlage gehe über die Verfassungsgrundlage hinaus, rechtfertigt es sich überdies, bereits im Verfassungsartikel nicht nur von den kriegerischen Einwirkungen zu sprechen, die verhütet oder doch gemildert werden sollen, sondern auch *von den Katastrophen* (Lawinen, Hochwasser). Es wäre doch unvernünftig, Organisationen zu schaffen und ihre Angehörigen zur Hilfeleistung auszubilden, dagegen auf ihren Einsatz in der Not nur darum zu verzichten, weil diese Not nicht Folge eines kriegerischen Ereignisses ist und trotzdem die ordentlichen Hilfskräfte, wie Feuerwehr und Samariter, nicht ausreichen, um rasch und wirksam Erste Hilfe zu bringen. In diesem Sinne soll dem Bunde die Kompetenz ausdrücklich gegeben werden, ein Gesetz zu erlassen.

Zweitens muss bestimmt werden, dass der *Bund mit den Kantonen* zusammenarbeiten wird. Um die erforderliche Koordination zwischen Armee, Zivilschutz und wirtschaftlicher Landesverteidigung zu gewährleisten, muss die Oberaufsicht dem Bunde vorbehalten werden.

Staatsrat Janner 60jährig

Der verehrte Mitbegründer und Vizepräsident des Schweizerischen Bundes für Zivilschutz und seiner tessinischen Kantonalsektion, Staatsrat Adolfo Janner, ist 60jährig geworden. Wir schätzen uns glücklich, ihn in unseren vordersten Reihen zu wissen, war und ist er doch einer der ersten *Vorkämpfer* in Wort und



Tat für unser Gedankengut. Im Kleinen und im Grossen leistet er unermüdlich vielgestaltige Arbeit, die hohe Achtung verdient.

Die originelle, charaktervolle Persönlichkeit und der erfolgreiche Lebenslauf von Staatsrat Janner sind untrennbar mit seinem Ursprung aus der stolzen Walser Gemeinde Gurin verbunden, deren alte Tradition als einzige deutschsprachige Siedlung des Tessins kürzlich durch das Jubiläum ihres 700jährigen Bestehens gefeiert wurde. Die Herausgabe eines schmuckbebilderten Erinnerungsbandes an jenen Anlass war weitgehend das Werk dieses grossen Sohnes aus einer Gemeinschaft eigen-

williger und dabei kluger und anpassungsfähiger Miteidgenossen. Mit der stärkenden Gewissheit im Herzen, aus solch einfachen, bodenständigen und kulturell hochstehenden Verhältnissen zu stammen, gelingt es ihm, auch fern seines rauen Berglandes harten Böden gute Früchte abzugewinnen; dementsprechend setzt er sich aus voller Ueberzeugung und unerschrocken auch für den *Zivilschutz* ein. Er tat das schon während seiner 10jährigen Zugehörigkeit zum Nationalrat und erst recht als Major und Kommandant eines innerschweizerischen Luftschutzbataillons, doch nicht minder versteht er es — seit fünf Jahren als Tessiner Militärdirektor — dem unerlässlichen und wichtigen zivilen Teil der Landesverteidigung immer neue Anhänger zuzuführen. Dass solches Wirken auf einer besonderen ideellen Grundlage und auf einem unerschütterlichen Glauben beruhen muss, fühlen seine alten Freunde längst und versetzt jeden Menschen, der mit ihm in Berührung kommt, stets wieder in aufrichtige Bewunderung.

Staatsrat Janner ist eine wahrhaftige *Samariternatur*, welche aus innerstem Helferwillen immer neue Kraft schöpft. Volk und Heimat sind die Begünstigten seiner grossen, bahnbrechenden Tätigkeit. An uns allen liegt es daher, dem Jubilar in treuer Verbundenheit Dank und Anerkennung auszusprechen, aber auch die besten Wünsche für sein persönliches Wohlergehen zu entbieten.

Drittens erscheint als gegeben, bereits in der Verfassung vorzusehen, dass der *Bund Beiträge* leisten wird an die obligatorisch erklärt, aber auch an freiwillig durchgeführte Massnahmen (z. B. freiwillig errichtete Schutzräume).

Da häufig damit argumentiert wird, der Zivilschutz bringe eine dem Militärdienst analoge Pflicht des Einzelnen, sich nötigenfalls sogar mit seinem Leben einzusetzen, und zu der Festsetzung der (heute schon umstrittenen) Altersgrenzen wolle man etwas zu sagen haben, ist

eine weitere Garantie zugunsten der Stimmberchtigten zu schaffen; dies kann geschehen durch eine Bestimmung, dass die *Schutzdienst-*

pflicht nur in einem Bundesgesetz oder in einem allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss, d. h. in Erlassen, für die auf alle Fälle eine *Referendumsmöglichkeit* besteht, festgelegt werden kann und nicht etwa einer bundesrätlichen Verordnung zu regeln überlassen werden darf.

Es wird Sache des Gesetzgebers sein, darüber zu beschliessen, ob die *Frauen* ausschliesslich als Freiwillige beigezogen oder zu gewissen Diensten (z. B. Hauswehr) verpflichtet werden sollen. Wir möchten davon absehen, hierüber schon in der Verfassungsbestimmung etwas festzulegen. Dass der Gesetzgeber die Frauen gegebenenfalls verpflichten kann, braucht nicht ausdrücklich gesagt zu werden. Diese Kompetenz

IM SCHATTEN VON ANGST UND FURCHT

ist ihm gegeben, wenn die Gesetzgebung über den Zivilschutz zur Bundessache erklärt wird; die Frage, in welcher Weise von dieser Zuständigkeit Gebrauch gemacht werden soll, bleibt offen und ist dann im Gesetz zu ordnen.

Wir glauben, annehmen zu dürfen, dass die Beratungen über einen Verfassungsartikel *kaum allzu lange Zeit* in Anspruch nehmen werden. Nach der Genehmigung der Vorlage durch die beiden Räte läuft keine Referendumsfrist, sondern die *obligatorische Abstimmung* des Volkes und der Stände kann ungesäumt anberaumt werden. Inzwischen werden die Arbeiten an einem *Bundesgesetz* über den Zivilschutz nicht etwa eingestellt, sondern *weitergeführt*.

Der Textvorschlag der ständeräätlichen Kommission

Am 31. August und 1. September 1956 hat die ständeräätliche Kommission in Solothurn unter dem Vorsitz von Ständerat Schoch, im Beisein von Bundespräsident Feldmann und Oberstbrigadier Münch, den Entwurf zu einem Verfassungsartikel über den Zivilschutz durchberaten. Die Kommission schlägt folgenden Wortlaut vor:

«1. Die Gesetzgebung über den zivilen Schutz der Bevölkerung gegen die Auswirkungen von kriegerischen Ereignissen (Zivilschutz) 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 obligatorischer Massnahmen; es kann auch Beiträge an die Kosten freiwilliger Massnahmen vorsehen.

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

5. Das Gesetz ordnet die Versicherung der Schutzhilfepflichtenden.

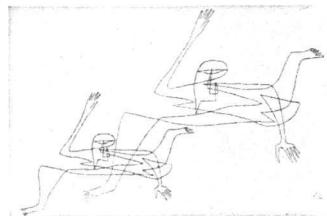
6. Die Organisationen des Zivilschutzes können auch zur Nothilfe bei Katastrophen beigezogen werden.»

Der Erwerbsersatz soll, wie für die Militärdienstpflichtigen, im Gesetz geordnet werden. *

(Die Ziff. 1, 2 und 6 sind ganz oder teilweise Neufassungen, die materiell von den Anträgen des Bundesrates vom 15. Mai 1956 kaum abweichen. Ziff. 3 enthält keine Änderung. Nach Ziff. 4 soll für die Schutzhilfepflicht weiblicher Personen die im Gesetzes-Vorentwurf vom 22. November 1955 vorgesehene Abgrenzung sinngemäß bereits in der Verfassung verankert werden. Ziff. 5 ist neu. Die bezüglichen Formulierungen in den Ziff. 4 und 5 sowie die Anmerkung im letzten Satz suchen den Vorschlägen, die in der Eingabe vom 27. Juli 1956 des Schweizerischen Bundes für Zivilschutz enthalten waren, Rechnung zu tragen. Red.)

Es sieht so aus, als ob sich der Mensch wirklich keines Fortschrittes ungetrübt freuen könne. Bei Schwierigkeiten in der Elektrizitätsversorgung oder statistischen Angaben über die noch vorhandenen Erdölvorräte tröstet man uns mit einer baldigen Verwendung der Atomenergie für friedliche Zwecke. Unser Wissen, dass diese Energie jedoch auch für weniger friedliche

dem Ausbruch der Pest fürchtet, stellt für das einzelne Wesen keinen so gewaltigen Unterschied dar.



Die Angst vor sich selbst
Paul Klee: Flucht vor sich (1931).



Die blosse Angst

E. Munch: Geschrei, Lithographie (1895).



Die letzte Stunde
Holzschnitt (um 1490):
Der Tod und der Gelehrte.

Zwecke genutzt werden kann, lässt keinen rechten Jubel über unsere Zukunftsaussichten aufkommen. Natürlich ist es nicht so, dass es uns schlechter ginge, als unseren Vorfahren. Die Furcht ist über Jahrtausende hinweg und durch alle Generationen ständiger Begleiter der menschlichen Existenz gewesen und wird es wohl auch immer sein. Ob man sich vor einem Atomkrieg oder

Und so meint denn wohl der eine oder andere, dass der Mensch frei und glücklich leben würde, wenn er nicht ständig im Schatten irgendeiner Furcht existieren müsste. Doch das ist eine jener Gedankenübungen, die sich mit Wunschgebilden mühen, die sich niemals realisieren können, weil sie einfach den Gesetzen des Lebens nicht entsprechen. Ein frei von Furcht lebendes



Ausgeliefert an die Zeit

Goya: Der Zeitgott Saturn verschlingt seine Kinder (um 1817). Madrid, Prado.



Die Eriözung von der Angst
durch die Angst des Erlösers
Köln, St. Maria im Capitol (1065).