Zeitschrift: Zivilschutz = Protection civile = Protezione civile
Herausgeber: Schweizerischer Zivilschutzverband
Band: 21 (1974)
Heft: 2

Artikel: Bemerkungen aus Anlass der eingeleiteten Revision der Bundesgesetzgebung über den Zivilschutz

Autor: Stelzer, Heinrich

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-365999

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: 10.10.2025

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

Bemerkungen aus Anlass der eingeleiteten Revision der Bundesgesetzgebung über den Zivilschutz

Von Heinrich Stelzer, Chef des Amtes für Zivilschutz des Kanton Zürich

Es ist kaum anzunehmen, dass ein revidiertes Bundesgesetz bereits einige wenige Jahre später erneut revidiert wird. Es ist davon auszugehen, dass die Revision 74 von ZSG und BMG mindestens bis 1980, wahrscheinlich aber bis in die achtziger Jahre hinein, die Grundlage für die gesamte weitere Aufbauarbeit und den Ausbau unseres Zivilschutzes bilden muss. Unter diesem Aspekt bedürfen einige grundlegende Tatbestände aufmerksamster Beachtung. Auf sie soll deshalb näher eingetreten werden.

Die Geschichte des schweizerischen Zivilschutzes ist eine Leidensgeschichte. Sie hier auszubreiten ist unnötig. Man stellt aber fest — und das völlig zu Recht —, dass der erreichte Stand im Aufbau des Zivilschutzes von Kanton zu Kanton und selbst von Gemeinde zu Gemeinde innerhalb ein und desselben Kantons ganz unterschiedlich ist, so unterschiedlich, dass parlamentarische Kommissionen beunruhigt sind und den Bundesrat um Auskunft ersuchen, was da allenfalls vorzukehren sei, um diesem unhaltbaren Zustand ein Ende zu setzen.

Am 9. Februar letzten Jahres wurde den Kantonsvertretern in Andelfingen eine ganze Sammlung statistischer Angaben über den Stand des Zivilschutzes in den Kantonen übergeben. Abgesehen davon, dass einzelne Blätter nicht mehr von Bedeutung waren, weil sie auf veralteten Angaben beruhten, kamen doch solche eben erwähnte Unterschiede zum Ausdruck. Sie zu beheben ging der Appell an die Kantone, und er wird auch weiterhin an die Kantone ergehen.

In Tat und Wahrheit ergeht dieser Appell des Bundes in erster Linie an die Kantonsregierungen und ihre Zivilschutzämter, an die verantwortlichen Departementsvorsteher und die kantonalen Zivilschutzchefs. Denn das sind die Personen, auf denen die Aufgabe des Vollzugs lastet.

Nun ist aber die Feststellung zulässig, diese eklatanten und beunruhigenden Unterschiede seien nur der vordergründigste, jedem sichtbare Aspekt jenes Torsos, der sich schweizerischer Zivilschutz nennt, sozusagen der Teil des Eisbergs, der über die Wasseroberfläche hinausragt. Darunter aber liegen noch weit beunruhigendere Tatbestände.

Man stellt nämlich fest, dass wir bald zwölf Jahre nach Inkrafttreten der Zivilschutzgesetzgebung zwar an manchen Orten und auch gesamthaft betrachtet beachtliche Zivilschutzleistungen vorzuweisen haben. Im Vergleich zu den uns umgebenden Nachbarstaaten ist unser Schutzplatzangebot beinahe unanständig hoch; wir stellen es auch bei jeder Gelegenheit ins Schaufenster. Zivilschutzmaterial liegt für Millionenwerte in den Gemeinden und Betrieben. Die Zahl der verteilten gelben Büchlein ist eine sechsstellige.

Aber dennoch trägt jeder, der an der Zivilschutzarbeit an verantwortlicher Stelle tätig ist, nämlich dort, wo sie zu vollziehen ist, und der diese Aufgabe ernst nimmt, ständig ein schlechtes Gewissen mit sich herum. Denn es ist unübersehbar, dass zwischen dem Ausmass dessen, was wir an Geld — aber auch an geistigem Aufwand — in die Schutzbauten, das Material und die Bürokratie investiert haben, und dem Ausmass dessen, was für eine echte Bereitschaft und Handlungsfähigkeit des Zivilschutzes vorzukehren wäre, eine ständig zunehmende Kluft herrscht. Diese Kluft ist so gross, dass es nicht übertrieben ist, von einem echten Missverhältnis zu sprechen. Es verhält sich nämlich so, dass wir nicht nur das Kader- und Ausbildungsproblem nicht gelöst haben. Es sind in Wirklichkeit auch Dinge nicht geleistet worden und deshalb nicht vorhanden, von denen der Aussenstehende — also der Bürger, aber auch der Parlamentarier — an sich annehmen dürfte, sie wären in bester Ordnung. Zu dieser Annahme darf er sich berechtigt fühlen, denn es bestehen darüber Bundesratsbeschlüsse, Departementserlasse und Erlasse des Bundesamtes für Zivilschutz. Da sind geregelt die zivilschutzfremde Verwendung der Anlagen und Einrichtungen und des Zivilschutzmaterials, die Ueberbrükkungsmassnahme der Behelfsanlagen durch die Grundrequisition von Gebäulichkeiten. Da ist geregelt das Aufgebotswesen, geregelt ist das Kontrollwesen. Auch die Verwaltung ist geregelt. Es ist noch vieles mehr geregelt. Man kann Verfügungen und Kreisschreiben darüber nachweisen. Der Erlasse sind unzählige, und die Kreisschreiben des Bundesamtes für Zivilschutz und wohl auch der Kantone füllen ganze Bände, zu schweigen von den kistenfüllenden Behelfen. Aber, so ist zu fragen, ist das auf dem Papier Geregelte auch vollzogen? Ja mehr: Ist es überhaupt vollziehbar? Wird den Regelungen in den Gemeinden und Schutzorganisationen nachgelebt? Ist das durchsetzbar? Mitnichten! An einzelnen Orten mag die Zivilschutzwirklichkeit recht gut, an andern teilweise mit den Regelungen übereinstimmen. Weisse Schafe hat es schon immer gegeben. Aber der Anteil jener Befunde, die das beunruhigende Auseinanderklaffen von Regelung und Praxis aufzeigen, ist weit höher, ja er prägt den ausschlaggebenden Gesamteindruck.

Damit ist aber noch nicht auf jene Dinge hingewiesen, die unabhängig von diesem erwähnten Umstand ganz grundsätzlich nicht gelöst sind: fehlende Grundlagen, fehlende Entscheide.

Ueber alte Sirenen und neue Sirenen, über Alarm und Wasseralarm reden wir seit Jahren. Die Frage der zivilen Versorgung mit Medikamenten und Blut für die sanitätsdienstlichen Anlagen wird seit über einem Jahrzehnt von Tisch zu Tisch und von Konferenz zu Konferenz weitergeschoben. Die Versorgung der Schutzorganisationen ist eine unbeantwortete Frage. Man kann darauf verzichten, weitere Beispiele anzuführen; wir kennen sie nämlich alle. Wir haben uns zwar auf die Socken gemacht und die Zivilschutzkonzeption 71 vertreten und propagiert und sind dafür eingetreten. Ueber Jahre hinweg haben wir Gemeindebehörden, Ortschefs und Lehrpersonal mit dem Hinweis auf die Konzeption 71 über unbeantwortete Fragen hinwegmanipuliert. Betrachten wir heute den Katalog der Probleme, die der Studienkommission für Zivilschutz des Justiz- und Polizeidepartements zur Bearbeitung übertragen sind, so greift eine grosse Ernüchterung Platz, aber auch eine gewisse Enttäuschung. Man stellt fest, dass im wesentlichen technische Probleme gelöst sind, und zwar gut und auf intelligente Art. Das sei hier ausdrücklich festgestellt. Aber darüber hinaus finden wir uns nicht viel weiter als zuvor. Man kann nicht umhin, an dieser Stelle auf einen sehr grundsätzlichen Tatbestand aufmerksam zu machen. Viele kennen wahrscheinlich die unter dem Namen «Weizsäckerstudie» bekannt gewordene, äusserst eingehende und eindrückliche wissenschaftliche Untersuchung über die Zivilschutzprobleme auf Grund der Lage und der Verhältnisse in der Bundesrepublik Deutschland. Man kann auch davon ausgehen, dass viele über den Meinungsaustausch orientiert sind, der über ganz grundsätzliche Fragen des Zivilschutzes vom 26. bis 29. Oktober 1971 in Freiburg im Breisgau stattgefunden hat und an dem die Schweiz vertreten war. Man wird einwenden, die Lage des neutralen Kleinstaates Schweiz sei nicht vergleichbar mit jener des Nato-Mitgliedes Bundesrepublik Deutschland.

Dennoch ist es aufschlussreich, die Ueberlegungen zur Kenntnis zu nehmen und zu bedenken, die auf den eben doch auch relativen Wert der Massnahme

«umfassender Schutzraumbau» hinweisen, und jene Auffassungen, die einem voll funktionsfähigen Warn- und Alarmsystem wie auch leistungsfähigen und führungsmässig durchstrukturierten Einsatz- und Hilfsmitteln eine keineswegs zweitrangige Bedeutung beimessen. Etwas überspitzt gesprochen stehen wir nämlich vor der Tatsache, dass wir mit der Konzeption 71 zwar die Probleme der Vorangriffs- und Angriffsphase in den Griff bekommen haben (wenigstens theoretisch), dass wir aber allenfalls einer ergänzenden Konzeption für die Nachangriffs- und Instandstellungsphasen bedürfen; darüber ist das letzte Wort noch nicht gesprochen.

Dabei wird nicht etwa zum vornherein die Auffassung vertreten, die Aufgaben des schweizerischen Zivilschutzes seien durch die Konzeption 71 im Rahmen der Gesamtverteidigung zu eng begrenzt, obwohl uns diese Frage wahrscheinlich in den nächsten Jahren noch einiges zu schaffen geben wird. Es ist aber festzustellen, dass gerade auch in Nachangriffs- und Instandstellungsphasen die grossen Führungsaufgaben anfallen, örtlich zunächst, dann vor allem aber überörtlich. Was haben wir darüber für Vorstellungen, und was ist dafür vorgekehrt?

Wir können uns aber auch zurückwenden zu den Vorangriffsphasen. Was ist dafür, in den Gemeinden, ernstlich vorgekehrt, um das vorhandene und beachtliche Schutzpotential optimal nutzen zu können? Was ist vorgekehrt, um führungsmässig die Aufgabe zu bewältigen, einen allfälligen Schutzraumbezug unter Ausnützung des bestehenden Angebots einigermassen über die Runden zu bringen?

Selbstverständlich wäre es ein grosser Irrtum, zu glauben, alles Fehlende könne von heute auf morgen gelöst werden. Aber wir müssen den Mut und die Ehrlichkeit haben und dazu stehen: Was die effektive Handlungs- und Einsatzbereitschaft unseres Zivilschutzes betrifft, stehen wir heute in Wirklichkeit kaum besser da als vor fünf Jahren zur Zeit des russischen Ueberfalls auf die Tschechoslowakei. Und das, obwohl wir seither weitere Millionen investiert haben und seither den Erlass unzähliger Regelungen über uns haben ergehen lassen.

Damit gelangt man zum Anfang dieser Ausführungen zurück. Wir könnten nämlich heute im schweizerischen Zivilschutz überall dort, wo Zivilschutz schon über ein Jahrzehnt lang betrieben wird, ernstlich weiter sein, als wir tatsächlich sind. Woran liegt es, wenn uns doch das Ausland um unsere Rechtsgrundlage, das Schutzplatzangebot, das Material beneidet, wenn doch die eidgenössischen Räte der Konzeption 71 zugestimmt haben, wenn doch so unzählige Regelungen erlassen worden sind? Es liegt daran — und damit stossen wir auf die fundamentale Schwäche und das institutionelle Ungenügen unseres Zivilschutzes —, dass unser Gesetz keine ernstliche Verbindlichkeit vom Bund gegenüber den Kantonen, vor allem aber der Kantone gegenüber den Gemeinden erlaubt. Es liegt daran, dass es kantonalen und kommunalen Politikern und Funktionären gestattet ist, einem falsch verstandenen und schädlichen Föderalismus im Zivilschutz zu frönen. Es liegt daran, dass die Gemeinden auf den unheilvollen Passus im Gesetz pochen können, den sie überdies meistens aus dem Zusammenhang herausreissen und unvollständig zitieren, wonach nämlich sie die Hauptträger des Zivilschutzes seien. Daraus leiten sie dann auch ab, im Zivilschutz tun und lassen zu können, was ihnen beliebt.

Solange man, in Uebereinstimmung mit dem Verfassungstext, den Vollzug der Gesetzgebung über den Zivilschutz den Kantonen überträgt, aber diesen Kantonen durch das Gesetz nicht die tauglichen Handhaben und Instrumente zubilligt, um den Vollzugsaufträgen und Vollzugsansprüchen Nachachtung verschaffen zu können, solange werden wir die kennzeichnende Lage weiterhin bedauern und uns damit abfinden müssen, dass zwischen der Theorie von Konzeption und Erlassen und der Zivilschutzwirklichkeit eine unglaubliche Diskrepanz herrscht. Man kann sich des Eindrucks je länger je weniger erwehren, dass man sich auch auf der Bundesstufe über dieses Grundübel viel zu wenig im klaren ist.

Im Hinblick darauf gelangt man zum Schluss, dass eine bloss auf das Konzeptionelle ausgerichtete Revision der Zivilschutzgesetzgebung nicht genügen kann, sofern es uns ernst ist, den Zivilschutz innerhalb der nächsten zehn, fünfzehn Jahre zu einem wirklich leistungsfähigen und glaubwürdigen Mitträger der Gesamtverteidigung zu machen. Die Kantone müssten es sich ernstlich überlegen, ob sie es weiterhin hinnehmen wollen, für die Mängel und Lücken und für einen schleppenden Vollzug verantwortlich gemacht zu werden, wenn man ihnen die Mittel verwehrt, die zur Durchsetzung des Auftrags unerlässlich sind. Wenn man aber meint, ein derartiger Kurswechsel sei politisch nicht möglich, dann müssten der Bundesrat und die eidgenössischen Räte vor die Frage gestellt werden, was sie nun eigentlich wollen.

Ueber all dem schwebt aber nun auch noch die Gefahr, dass die Konzeption 71 ganz grundsätzlich missverstanden werden kann, weniger bei den Zivilschutzfachleuten, als bei Behörden und beim Bürger und Steuerzahler: Mit ihrer so ausgeprägten Akzentsetzung auf die baulichen Massnahmen kann sie sehr wohl ein unseliges «Maginot-Denken» fördern: man investiert in Schutzanlagen, auch noch in Material. Dann hat man, was man braucht. «Im übrigen wird man dereinst schon dabei sein, wenn es soweit kommen sollte.» Dass eine solche Mentalität verheerende Folgen zeitigen muss, braucht wohl nicht näher erläutert zu werden.

Es wäre allerdings ein Irrtum, aus dieser Kritik schliessen zu wollen, der weitere systematische Bau der Schutzräume und Schutzanlagen habe an Priorität eingebüsst. Es ist auch für den Verfasser ganz unbestritten, dass der bauliche Vollausbau die unerlässliche Grundlage für den Zivilschutz darstellt. Aber es gilt dem Missverständnis vorzubeugen, mit der grundlegenden Massnahme des umfassenden baulichen Schutzes sei die nötige Sache bereits getan, denn sie erhält ihren vollen Wert erst durch gleichwertige organisatorische Vorkehren. Und diese kann man nicht erst fünf vor zwölf improvisieren.

Wenn man somit davon ausgeht, dass es in Zukunft möglich sein müsse, den tatsächlichen Vollzug der Zivilschutzerlasse und -vorschriften in Uebereinstimmung mit dem Auftrag zu bringen, ein verantwortbares Verhältnis von Aufwand und möglichen Nutzen zu erreichen, Gemeindeautonomie und Föderalismus im Zivilschutz auf *den* Platz zu verweisen, der von der Aufgabe her verantwortbar ist, dann müssen bei der Gesetzesrevision die nötigen Konsequenzen gezogen werden.

Es macht den Anschein, dass wir uns noch viel zu wenig darüber klar sind, dass wir die Tragweite dieses Unterfangens noch viel zu wenig erfasst haben: weit weniger die Konzeption 71 wird über den *effektiven* Wert unseres Zivilschutzes in der Zukunft entscheiden, als das Zustandebringen einer wirksamen Gesetzesgrundlage. Die Mängel der bisherigen sind, verbunden mit einer hypertrophen Bürokratie, allzu offensichtlich. Sie nicht auszumerzen, käme einem durch nichts entschuldbaren Versäumnis gleich.

Sektion Graubünden des SBZ

Die diesjährige Generalversammlung ist auf **Samstag, den 23. März,** in Chur angesetzt. Sie steht im Zeichen des Konfliktes im Nahen Osten. Es spricht der Stabschef der HAGA, des israelischen Zivilschutzes, Oberst E. Shimshoni. Beginn 14.00 Uhr im Evangelischen Kirchgemeindehaus, Brandisstrasse, Chur. Bitte persönliche Einladung beachten.