

# Bundesblatt

110. Jahrgang

Bern, den 24. April 1958

Band I

---

*Erscheint wöchentlich. Preis 30 Franken im Jahr, 16 Franken im Halbjahr zuzüglich  
Nachnahme- und Postbestellungsgebühr*

*Einrückungsgebühr: 50 Rappen die Pettizelle oder deren Raum. — Inserate franko an  
Stämpfli & Cie. in Bern*

---

7592

## Botschaft

des

### Bundesrates an die Bundesversammlung zu einem Bundesbeschluss über die vorläufige Ordnung des Zivilschutzes

(Vom 18. April 1958)

Herr Präsident!

Hochgeehrte Herren!

Wir haben die Ehre, Ihnen den Entwurf zu einem befristeten Bundesbeschluss vorzulegen, durch den eine vorläufige Ordnung des Zivilschutzes getroffen werden soll.

#### I.

In der Abstimmung vom 2./3. März 1957 verwarfen die Stimmberechtigten die Ergänzung der Bundesverfassung durch einen Artikel 22<sup>bis</sup> über den Zivilschutz mit 389 633 Nein gegen 361 028 Ja, während die Vorlage die Zustimmung von zwölf ganzen und vier halben Standesstimmen fand, jedoch mit sieben ganzen und zwei halben Standesstimmen abgelehnt wurde.

Es bedarf keiner weiteren Begründung, dass deswegen nicht einfach auf den Zivilschutz verzichtet werden darf. Fraglich konnte nur sein, auf welchem Wege das Ziel weiter verfolgt werden soll. Hierüber hat der Bundesrat bereits am 3. Mai 1957 Beschluss gefasst.

Wie wir in der Botschaft über den Verfassungsartikel mitteilten (BB1 1956, I, 1095), waren die Arbeiten an einem Zivilschutzgesetz während der Beratungen über die Verfassungsvorlage nicht eingestellt worden. Die Justizabteilung setzte auf Grund der Vernehmlassungen der Kantone und der Verbände zum Vorentwurf des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes vom 22. November 1955 die Arbeit fort; am 30. Januar 1957 lag ein neuer Gesetzesentwurf mit Erläuterungen vor. Die weiteren Arbeiten an einem Gesetz wurden jedoch nach der erwähnten Abstimmung vorläufig eingestellt. Es wäre nicht angängig

gewesen, nach der Verwerfung der Verfassungsvorlage am 3. März 1957 gleichwohl mit einer Gesetzesvorlage im Sinne einer dauernden Ordnung an die Bundesversammlung zu gelangen.

Der Bundesrat hat sich überlegt, ob ein neuer Verfassungsartikel ausgearbeitet werden solle, gelangte jedoch dazu, diese Frage zu verneinen. Die Gründe, die zur Verwerfung des Artikels 22<sup>bis</sup> geführt haben, sind so mannigfaltiger Art, dass man besser eine gewisse Zeit verstreichen lässt, damit sich die Richtlinien für einen allfälligen neuen Verfassungsartikel näher abzeichnen können. Es wird sich später vor allem fragen, ob der neue Verfassungsartikel nicht kurz und einfach, d. h. in «klassischer Form», die Gesetzgebung über den Zivilschutz als Bundessache erklären soll, ohne bereits einzelne Grundsätze vorwegzunehmen, die eigentlich in das Bundesgesetz gehören.

Aus diesen Gründen gelangen wir dazu, Ihnen vorzuschlagen, nur die Rechtsgrundlage für die in den nächsten Jahren unumgänglichen Massnahmen, d. h. eine vorläufige Ordnung des Zivilschutzes zu schaffen. Dass Artikel 85, Ziffern 6 und 7, der Bundesverfassung zu solchem Massnahmenrecht eine genügende Grundlage bilden, ist allgemein anerkannt.

Der Bundesbeschluss, der Ihnen vorgeschlagen wird, will demnach keine dauernde Ordnung aufstellen, weshalb wir auch von vorneherein eine Befristung auf fünf Jahre vorschlagen. Diese Zeitspanne ist nötig, um überall wenigstens die Vorgesetzten im Zivilschutz bis zu den Gebäudechefs und das Fachpersonal auszubilden. Der Bundesbeschluss, der allgemeinverbindlicher Natur ist, soll aber nicht etwa dringlich erklärt, sondern dem fakultativen Referendum unterstellt werden. Er wird den Bundesbeschluss vom 29. September 1934 betreffend den passiven Luftschutz der Zivilbevölkerung (BS 5, 443) zu ersetzen haben, der seinerzeit dringlich erklärt worden war, und zwar nach der damals geltenden Ordnung, die in den Jahren 1939 durch Einführung eines Absatzes 3 in Artikel 89 BV und sodann 1949 durch die Aufnahme des Artikels 89<sup>bis</sup> in die Bundesverfassung geändert wurde. Wenn auch weder bei der einen noch bei der andern Revision die früher erlassenen dringlichen Bundesbeschlüsse aufgehoben oder etwa in ihrer Geltungsdauer beschränkt wurden, so wurde am Bundesbeschluss von 1934 doch gerade wegen der seinerzeitigen Dringlicherklärung Kritik geübt. Darum soll auch für die zwar zeitlich befristete Übergangsordnung eine Form gewählt werden, die den Stimmberechtigten die Möglichkeit gibt, falls ein Referendum ergriffen werden und zustandekommen sollte, sich zum Beschluss zu äussern.

Als nächste Etappe sehen wir die Revision des Bundesbeschlusses vom 21. Dezember 1950 betreffend den baulichen Luftschutz (AS 1951, 465) vor. Es wird insbesondere zu prüfen sein, wie die freiwillige Errichtung von Schutzräumen gefördert werden kann.

Ob ein neuer Verfassungsartikel für den Zivilschutz auszuarbeiten sein wird und welche dauernde Ordnung der Zivilschutz in einem Bundesgesetz finden soll, wird in einem späteren Zeitpunkt zu prüfen sein.

## II.

Am 24. Juni 1957 legte das Justiz- und Polizeidepartement seinen Vorentwurf zu einem Bundesbeschluss über die vorläufige Ordnung des Zivilschutzes den Kantonsregierungen zur Prüfung vor; auch wurde dem Schweizerischen Bund für Zivilschutz, dem Schweizerischen Städteverband und der Vereinigung der schweizerischen Gemeinden Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben. Die eidgenössische Luftschutzkommission hatte Gelegenheit, sich bereits zu einem Vorentwurf der Justizabteilung vom 15. Mai 1957 zu äussern. Die Konferenz der kantonalen Militärdirektoren befasste sich am 10. September 1957 in Liestal mit dem Vorentwurf des Departementes. Ferner erhielten auch der Vorort des Schweizerischen Handels- und Industrievereins und der Verband der schweizerischen Waren- und Kaufhäuser auf ihren Wunsch hin Gelegenheit, Stellung zu nehmen. Die verschiedenen Anregungen wurden in unserem Entwurf berücksichtigt, soweit wir sie für berechtigt hielten.

Mit dem neuen Bundesbeschluss soll das bisher zur Hauptsache in der Verordnung vom 26. Januar 1954 über zivile Schutz- und Betreuungsorganisationen (AS 1954, 283) geordnete Zivilschutzrecht auf eine Rechtsgrundlage gestellt werden, die besser befriedigt als der Bundesbeschluss vom 29. September 1934 betreffend den passiven Luftschutz der Zivilbevölkerung. Selbstverständlich wird die Verordnung später dem neuen Bundesbeschluss anzupassen oder allenfalls durch eine neue Verordnung zu ersetzen sein. Die geltende Verordnung hat sich übrigens in dem eingeschränkten Umfange, wie sie nach den Kreisschreiben des Eidgenössischen Militärdepartementes an die Kantonsregierungen vom 31. Juli 1954 und vom 14. Juni 1955 zur Anwendung gelangt, durchaus bewährt.

Der Entwurf zum Bundesbeschluss enthält demgemäss vor allem geltendes Recht. Er will aber auch, soweit dies möglich ist, dem Ergebnis der Abstimmung über den Verfassungsartikel vom 2./3. März 1957 Rechnung tragen. Daher fasst der Bundesbeschluss grundsätzlich nur die Ausbildung der Vorgesetzten (des sogenannten Kadern) ins Auge; er sieht besonders von jeder obligatorischen Schutzdienstpflicht der Frauen ab und gibt diesen und ihren Verbänden damit Gelegenheit, ihre Bereitschaft zu freiwilliger Mitarbeit in die Tat umzusetzen. Zu den Grundgedanken des neuen Bundesbeschlusses gehört weiter, dass der Zivilschutz nicht mehr eine Angelegenheit der militärischen, sondern der zivilen Behörden sein soll, weshalb er organisatorisch vom Militärdepartement loszutrennen ist.

Es liegt in der Natur der Sache, dass manches dem Verordnungsrecht des Bundesrates überlassen werden muss, damit der Zivilschutz, besonders in technischer Hinsicht, stets zeitgemäss gestaltet werden kann.

Der Bundesbeschluss sieht davon ab, Recht für die Zeiten eines Aktivdienstes zu schaffen. Ein neuer Aktivdienst wird, wie ehedem, wiederum Vollmachtenrecht rufen. Darauf müsste der Bundesrat sich stützen, wenn bis dahin eine spezielle Verfassungsgrundlage und gestützt darauf ein umfassendes Zivilschutzgesetz noch nicht verwirklicht sein sollten.

## III.

Zu den einzelnen Bestimmungen des Entwurfes ist folgendes zu bemerken.

*Ingress:* Der neue Bundesbeschluss stützt sich auf die gleiche Verfassungsbestimmung wie der Bundesbeschluss vom 21. Dezember 1950 betreffend den baulichen Luftschutz. Dieser war ebenfalls dem Referendum unterstellt und wurde vom Volk seinerzeit stillschweigend gutgeheissen.

*Art. 1:* Der Ausdruck «Zivilschutz» hat sich seit mehreren Jahren eingebürgert, doch fehlt bisher eine Legaldefinition. Artikel 1 erläutert diesen Begriff durch die Umschreibung der Aufgaben, die dem Zivilschutz zukommen.

*Art. 2* hebt vor allem hervor, dass der Zivilschutz eine Sache der zivilen Behörden ist.

*Art. 3:* Die Zweiteilung in örtliche und betriebliche Schutzorganisationen entspricht dem bereits geltenden Recht, das sich bewährt hat (Art. 1 der Verordnung über zivile Schutz- und Betreuungsorganisationen, im folgenden kurz Verordnung genannt). Der Schweizerische Bund für Zivilschutz hatte zwar eine Dreiteilung in örtliche Schutzorganisationen, betriebliche Schutzorganisationen und Hauswehren vorgeschlagen. Einem früheren Entwurf, der diese Dreiteilung enthielt, opponierten aber seinerzeit 13 Kantone. Die Hauswehren gehören als Dienstzweig (vgl. Art. 4) in die örtlichen Schutzorganisationen. Für diese Lösung sprechen auch psychologische Gründe.

*Art. 4 und 5* bezeichnen die Dienstzweige, die in den örtlichen und in den betrieblichen Schutzorganisationen zu bestellen sind. Aus den Bezeichnungen ergeben sich ohne weiteres auch bereits die Aufgaben. Letztere einzeln zu erwähnen, erübrigt sich. Sie wären allenfalls in der Vollziehungsverordnung aufzuführen. Alle Dienstzweige haben stets das in Artikel 1 genannte Ziel des Zivilschutzes zu verfolgen.

In grossen Organisationen können sich weitere Dienste als nötig erweisen, z. B. ein besonderer Transportdienst, während es in kleineren Organisationen notwendig werden kann, einzelne Dienste zu vereinigen oder ganz wegfällen zu lassen. Unter «grossen Schutzorganisationen» sind vor allem die Organisationen der grossen Städte zu verstehen; auf die Festsetzung einer bestimmten Einwohnerzahl wird verzichtet; je nach der Beanspruchung durch die Armee und durch die wirtschaftliche Kriegsvorsorge können im Verhältnis zur Bevölkerung bald mehr und bald weniger Personen für den Zivilschutz zur Verfügung stehen. Für die Abweichung von der Norm soll die Zustimmung des in Zukunft mit dem Zivilschutz betrauten Departementes eingeholt werden.

Die gleichen Überlegungen gelten entsprechend für die betrieblichen Schutzorganisationen; es bleibt den Kantonen überlassen, Abweichungen zu gestatten.

Wie schon bisher, sollen für die Betriebe des Bundes und die Transportunternehmen besondere, vom Bundesrat aufzustellende Bestimmungen gelten (vgl. Art. 1, Abs. 3 der Verordnung).

*Art. 6:* Die örtlichen Schutzorganisationen können möglicherweise einmal nützliche Hilfe bei der Betreuung von Flüchtlingen leisten, sobald die Armee diese den zivilen Behörden überlässt.

Die Kantone Zürich, Bern, Luzern, Glarus, Freiburg, Basel-Stadt, Appenzel A.-Rh., Aargau und Neuenburg, ebenso der Städteverband und der Schweizerische Bund für Zivilschutz wünschten, dass auch die Katastrophenhilfe einbezogen werde. Diesem Wunsche wird in der Weise entsprochen, dass die Kantone bestimmen sollen, inwieweit die Schutzorganisationen für diese Hilfe beigezogen werden können.

*Art. 7:* Bern hat vorgeschlagen, die Limite für die Schutzpflicht der Gemeinden auf 2000 hinaufzusetzen, Luzern, St. Gallen und Waadt auf 3000, Thurgau auf 5000 eventuell 3000, während Freiburg und Solothurn sich ausdrücklich für 1000 aussprachen und die übrigen Kantone stillschweigend der im Entwurf vorgesehenen Zahl von eintausend Einwohnern zustimmten. Die Zahl 1000 entspricht dem geltenden Recht. Sie ist massgebend für die Erstellung von Schutzräumen in Neubauten gemäss Artikel 1 des Bundesbeschlusses vom 21. Dezember 1950 betreffend den baulichen Luftschutz, aber auch für die Schaffung von Schutzorganisationen laut Artikel 2 der Verordnung vom 26. Januar 1954 über zivile Schutz- und Betreuungsorganisationen (vgl. auch Art. 3 der Verordnung vom 18. September 1936 betreffend Alarm im Luftschutz, BS 5, 509). Die Erhöhung der Limite würde sich angesichts der Bevölkerungsdichte gefährlich auswirken. Schon die Erhöhung der Einwohnerzahl auf 2000 hätte zur Folge, dass mehr als die Hälfte der bis heute von der Organisationspflicht erfassten Gemeinden in Wegfall käme, was eine bedeutende Schwächung unserer zivilen Verteidigung mit sich brächte. Befindet sich die Grenze bei 1000 Einwohnern, so werden ca. 550 Gemeinden erfasst; setzt man die Grenze auf 2000 hinauf, so sinkt die Zahl der pflichtigen Gemeinden bereits auf 240 herab. In diesem Zusammenhang möchten wir darauf hinweisen, dass auf Grund des geltenden Rechts und auf Antrag der Kantone heute schon rund 200 Gemeinden mit weniger als 1000 Einwohnern schutzpflichtig erklärt wurden. Setzte man die Limite von 1000 auf 2000 hinauf, so wäre aber auch die ganze bisher geleistete Aufbauarbeit in den Gemeinden mit weniger als 2000 Einwohnern umsonst gewesen und würde dahinfallen. Davor kann nicht genug gewarnt werden.

*Art. 8:* Auch gegenüber der Limite für die Schutzpflicht der Betriebe von 50 Personen wurde von den Kantonen Bern, Luzern, Freiburg, St. Gallen, Aargau, Thurgau und Waadt sowie vom Städteverband eine Erhöhung auf 100 Personen befürwortet, während sich Solothurn für den Entwurf aussprach. Hier, wie bei der Pflicht der Gemeinden, entspricht unser Entwurf geltendem Recht (Art. 3 der Verordnung). Nachstehende tabellarische Übersicht über den Umfang der von den Kantonen zur Unterstellung unter die Organisationspflicht bereits bestimmten oder vorgemerkten Betriebe zeigt, welche Auswirkung eine Erhöhung der vorgeschlagenen Limite hätte.

Belegschaft Personen	Anzahl Betriebe	Anzahl Betriebe in Prozent	Total Belegschaft	Total Belegschaft in Prozent
50-100 . . . . .	1215	50,6	91 000	21,1
101-150 . . . . .	475	19,4	60 000	13,9
151-300 . . . . .	395	16,8	84 000	19,5
301-500 . . . . .	175	7,3	70 000	16,3
über 500 . . . . .	140	5,9	126 000	29,2
Total . . . . .	2400	100	431 000	100

Bemerkenswert ist, dass rund die Hälfte der Betriebe (50,6%) Belegschaften von 50 bis 100 Personen aufweisen. Damit dürfte deren Einbeziehung in die Organisationspflicht gerechtfertigt sein. Anders ausgedrückt heisst das, dass nur halb so viele Betriebe über eine Schutzorganisation verfügen würden, sollte die Limite von 50 auf 100 erhöht werden. Im Interesse der Landesverteidigung und insbesondere der Kriegswirtschaft müssen wir ebensowohl von einer Erhöhung der Limite für die Pflicht zur Aufstellung von betrieblichen Schutzorganisationen warnen, wie vor einer Heraufsetzung der Einwohnerzahl bei den Gemeinden.

An den beiden Limiten darf um so mehr festgehalten werden, als sowohl Artikel 7 als auch Artikel 8 Ausnahmen nach oben wie nach unten zulassen.

*Art. 9:* Während nach bisher geltendem Recht die Kantone nur die organisationspflichtigen Betriebe bezeichnen (Art. 3 der Verordnung, vgl. dagegen Art. 2, Abs. 2), soll ihnen im neuen Bundesbeschluss die Zuständigkeit gegeben werden, auch die pflichtigen Gemeinden zu bestimmen; das Beschwerderecht an den Bundesrat bleibt gewahrt. Mit dieser Neuerung wird auch einem Wunsche der Vereinigung der schweizerischen Gemeinden Rechnung getragen, die Ordnung weniger zentralistisch zu gestalten.

*Art. 10:* Während zwar in die Schutzorganisationen sowohl Frauen wie Männer eingereiht werden können, bestimmt dieser Artikel ausdrücklich, dass nur Männer vom 20. bis zum 60. Altersjahr verpflichtet sind, Zivilschutzdienst zu leisten. Wie bereits unter Abschnitt II bemerkt, sollen vorläufig nur die Vorgesetzten und das Fachpersonal ausgebildet werden. Erst wenn es die internationale Lage erfordert, kann der Bundesrat anordnen, dass auch die Mannschaft ausgebildet werde. Unter der gleichen Voraussetzung soll der Bundesrat auch junge Männer nach der Beendigung der obligatorischen Schulpflicht, also in der Regel vom 16. Jahre an, und dazu die Männer vom 60. bis zum 65. Altersjahr pflichtig erklären können.

Die Frauen können nach dem Entwurf zu keinerlei Dienst verpflichtet werden; wohl aber können sie die Schutzdienstpflicht freiwillig übernehmen. Auch der Bundesrat wird nicht etwa ermächtigt, die Schutzdienstpflicht unter be-

stimmten Voraussetzungen auf die Frauen auszudehnen. Der neue Bundesbeschluss will also den Frauen absolute Freiwilligkeit garantieren.

In diesem Zusammenhänge sei erwähnt, dass einzig die Kantone Luzern, Appenzell A.-Rh. und Waadt für die Frauen noch ein gewisses Obligatorium für den Dienst in den Hauswehren vorsehen wollten.

Selbstverständlich können auch Männer im Alter von über 60 oder unter 20 Jahren freiwillig eine Schutzdienstpflicht übernehmen.

Es bedarf in diesem Bundesbeschluss keiner besonderen Bestimmungen darüber, dass nur in eine Schutzorganisation eingeteilt werden kann, wer dazu über die nötige Gesundheit verfügt, nicht Militärdienst zu leisten hat und nicht durch seine öffentliche oder zivile Stellung (z.B. in der Kriegswirtschaft) derart in Anspruch genommen ist, dass ihm Zivilschutzdienst nicht zuzumuten ist, weil seine anderen Aufgaben wichtiger sind. Alle Befreiungs-, Entlassungs- und Ausschlussgründe soll der Bundesrat in einer Verordnung regeln. Vorgesehen wird lediglich, dass die Kantone eine Beschwerdeinstanz vorzusehen haben und dass diese obere kantonale Instanz endgültig entscheidet.

*Art. 11* regelt die Ausbildungszeiten für die Vorgesetzten und das Fachpersonal (sogenannte Spezialisten), für die Mannschaft, die sich freiwillig meldet oder für den Fall, dass der Bundesrat, gestützt auf Artikel 10, Absatz 1, mit Rücksicht auf die internationale Lage auch die Ausbildung der Mannschaft angeordnet hat.

*Art. 12:* Die Kantone Zürich, Bern, Glarus, Freiburg, Solothurn, Basel-Stadt, Graubünden, Aargau, Thurgau und Tessin wünschten ausdrücklich, dass im Bundesbeschlusse eine Entschädigung der Zivildienst leistenden Personen vorgesehen werde. Die gleichen Kantone, mit Ausnahme von Aargau, beantragen, auch Bestimmungen über den Erwerbssersatz aufzunehmen.

Der Entwurf entspricht grundsätzlich dem Wunsche, eine Entschädigung vorzusehen. Die Einzelheiten zu ordnen, soll dem Bundesrate überlassen werden. Mit dieser Ordnung soll einer spätern Regelung in der definitiven Gesetzgebung nicht vorgegriffen werden.

Wir lehnen es dagegen ab, hier Bestimmungen über den Erwerbssersatz vorzusehen. Die sehr kurzen Dienste im Zivilschutz, die sich mit dem Zeitopfer des einzelnen Bürgers für die militärische Ausbildung in keiner Weise vergleichen lassen und die verhältnismässig hohen Entschädigungen, die in Anlehnung an die Feuerwehrausbildung bisher den Kursteilnehmern ausgerichtet wurden, rechtfertigen unseres Erachtens darüber hinaus nicht noch die Zubilligung von Erwerbssersatzentschädigungen. Wir haben am Schlusse des II. Abschnittes auch bereits darauf hingewiesen, dass dieser Bundesbeschluss nicht für die Zeit eines aktiven Dienstes bestimmt ist, sondern dass dann auf Grund ausserordentlicher Vollmachten die nötige Ordnung getroffen werden müsste, sofern noch kein genügendes Gesetz in Kraft stehen sollte. Dannzumal liesse sich ein Erwerbssersatz rechtfertigen, während gleichzeitig aber auch die Entschädigungen für die Dienstleistungen im Zivilschutz dem Sold des Wehrmannes anzupassen wären, nicht aber in der vorliegenden vorübergehenden Ordnung.

*Art. 13:* Zehn Kantone, der Städteverband und der Schweizerische Bund für Zivilschutz wünschten eine Verankerung der Versicherung durch den Bund. Diesem Wunsche wurde insofern entsprochen, als der heutigen Praxis entsprechend ausdrücklich der Abschluss einer Kollektivversicherung durch den Bund, welcher sich Kantone und Gemeinden anschliessen können, vorgesehen wird. Sodann wird ausdrücklich auf Artikel 16 verwiesen, der in seinem 4. Absatze die Vergütung der Hälfte der Kosten durch den Bund vorsieht.

Auch hier soll für die spätere Gesetzgebung kein Präjudiz geschaffen werden. Vielmehr wird sich dem Gesetzgeber die Frage stellen, wie die Haftung des Gemeinwesens, insbesondere der Kantone und der Gemeinden, nachher zu regeln ist und ob die Kollektivversicherung weitergeführt werden soll. Für die Haftung des Bundes wird das neue Verantwortlichkeitsgesetz vom 14. März 1958 massgebend sein.

Die Vereinigung der Gemeinden und der Vorort des schweizerischen Handels- und Industrievereins empfahlen eine Versicherung für den Aktivdienst. Nach den über letzteren bereits wiederholt gemachten Ausführungen gehört eine entsprechende Ordnung nicht in diese Übergangsordnung. Auch hier wird man sich nötigenfalls mit Vollmachtenrecht behelfen können.

*Art. 14:* Die Erfahrung hat gelehrt, dass im Zusammenhang mit der Verdunkelung ungeeignete Waren angeboten wurden; ferner musste z. B. der Vertrieb unzweckmässiger oder gar gefährlicher Atemschutzgeräte verhindert werden. Im öffentlichen Interesse darf nur zweckdienliches Material zugelassen werden. Soweit es sich um Einrichtungen und um Material von Schutzorganisationen handelt, drängt sich eine Einheitlichkeit nicht nur wegen der billigeren Beschaffung grosser Mengen auf, sondern auch wegen der einheitlichen Ausbildung und der Möglichkeit, dass die verschiedenen Organisationen einander nötigenfalls gegenseitig aushelfen können.

Mehrere Kantone, die Vereinigung der Gemeinden, der Schweizerische Bund für Zivilschutz und der Städteverband wünschten, dass die Verpflichtung des Bundes zur Anlegung von Materialreserven bestimmter ausgedrückt werde. Wir möchten es bei einer «Kannvorschrift» (Abs. 2) bewenden lassen und die Kantone und Gemeinden keineswegs der Pflicht entheben, selber auch um die erforderlichen Materialreserven bemüht zu sein. Der Bund wird ihnen selbstverständlich nach Möglichkeit behilflich sein; er soll aber nicht allein verpflichtet werden, rechtzeitig vorzusorgen.

Wichtig ist ein gewisser Schutz des dem Zivilschutz gehörenden Materials und seiner Einrichtungen vor militärischer Requisition. Andererseits soll im Aktivdienst auch dem Zivilschutz ein Requisitionsrecht eingeräumt werden. Wie für die Armee (Art. 200, Abs. 1, MO), so sollen auch für den Zivilschutz die Vorbereitungen bereits im Frieden getroffen werden. Die nähere Ordnung soll der Bundesrat treffen können, was unter Mitberücksichtigung der militärischen Interessen zu geschehen haben wird.

*Art. 15:* An den Bestimmungen über die baulichen Schutzmassnahmen soll vorderhand nichts geändert werden. Wie wir im I. Abschnitt erwähnten, soll

die Revision des Bundesbeschlusses betreffend den baulichen Luftschutz die nächste Etappe bilden. Mit dem Schweizerischen Bund für Zivilschutz verkennen wir dabei keineswegs die grosse Bedeutung der baulichen Massnahmen.

*Art. 16* enthält im wesentlichen geltendes Recht. Neu ist, dass der Bund an die Kosten freiwilliger Kurse und Übungen die gleichen Beiträge leistet, wie an die obligatorisch vorgeschriebenen Kurse. Solche freiwillige Kurse und Übungen müssen immerhin vom Kanton und vom zuständigen Departement genehmigt werden. Diese Bestimmung erweist sich als unerlässlich, nachdem die Übergangsordnung weitgehend auf die Freiwilligkeit abstellt, besonders hinsichtlich der Ausbildung der Mannschaft. Übrigens entspricht sie dem ausdrücklichen Begehren der Kantone Zürich, Bern, Luzern, Glarus, Freiburg, Solothurn, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, St. Gallen, Graubünden und Tessin und dem Wunsche des Städteverbandes und des Schweizerischen Bundes für Zivilschutz. Freiwillig erworbenes Material, soweit es von den Kantonen und den Gemeinden vom Bunde bezogen wird, soll diesen zum Selbstkostenpreise abgegeben werden.

*Art. 17:* Einer guten Zusammenarbeit von Armee, Kriegswirtschaft und Zivilschutz kommt entscheidende Bedeutung zu. Einzelheiten lassen sich nicht im Bundesbeschluss regeln. Der Bundesrat bedarf aber der Ermächtigung, diese Zusammenarbeit von sich aus zu ordnen.

*Art. 18:* Eine Bemerkung ist lediglich zu Absatz 4 angebracht. Die kantonalen Ausführungsbestimmungen müssen rasch erlassen werden können. Damit keine Zweifel darüber entstehen, ob regierungsrätliche Verordnungen genügen oder ob Kantons- bzw. Grossratserlasse oder gar kantonale Gesetze nötig seien, sollen die Kantonsregierungen ausdrücklich zuständig erklärt werden, die Ausführungsbestimmungen auf dem Verordnungswege zu erlassen.

*Art. 19* sieht für die Bundesverwaltung die Trennung des Zivilschutzes von der Militärverwaltung vor. Luftschutztruppe und Zivilschutz sollen in Zukunft getrennt verwaltet werden, was einer zweckmässigen Zusammenarbeit keineswegs im Wege stehen wird. Der Bundesrat möchte sich die Möglichkeit offenhalten, aus der bisherigen Abteilung für Luftschutz eine solche für Luftschutztruppen zu bilden oder aber den militärischen Luftschutz einer andern, bereits bestehenden Abteilung des Militärdepartementes anzugliedern.

Der Zivilschutz soll in Zukunft dem Justiz- und Polizeidepartement angegliedert werden. Der Bundesrat möchte sich die Möglichkeit offenhalten, entweder ein Bundesamt für Zivilschutz zu schaffen oder aber vorerst nur einen Delegierten zu ernennen.

Die Zuteilung des Zivilschutzes zum Justiz- und Polizeidepartement entspricht materiell der in verschiedenen Staaten getroffenen Lösung, wo das «Innenministerium» zuständig ist, dem dort auch das Polizeiwesen untersteht. So gehört der Zivilschutz zum Geschäftskreis des Innenministeriums in Frankreich, Dänemark, Luxemburg, Holland, Schweden, Westdeutschland, Belgien und Italien; das Zivilverteidigungsministerium ist zuständig in Ägypten, das

Justizministerium in Norwegen, das Gesundheits- und Wohlfahrtsministerium in Kanada, das Ministerium für Landesverteidigung in Österreich, das Kriegsministerium in Rumänien und in der Türkei. Ein besonderes Amt, das dem Präsidenten direkt unterstellt ist, besteht für den Zivilschutz in den Vereinigten Staaten Nordamerikas, den Philippinen und in Polen.

*Art. 20* unterstellt den Bundesbeschluss dem fakultativen Referendum.

### *Strafvorschriften*

Wir haben bewusst davon abgesehen, Strafbestimmungen in diese Übergangsordnung aufzunehmen. Der Kanton Zürich hat allerdings erklärt, dass er solche als unerlässlich betrachte. Andererseits vertritt der Kanton Aargau die Meinung, dass die Aufnahme von Strafbestimmungen nicht zweckmässig wäre und dass die Vorlage schon aus referendumspolitischen Gründen nicht mit solchen belastet werden sollte. Wir hoffen jedenfalls, während der Geltungszeit der vorübergehenden Ordnung ohne Strafverfahren auszukommen. Allenfalls könnte immer noch auf den Bundesbeschluss vom 24. Juni 1938 betreffend Strafvorschriften für den passiven Luftschutz zurückgegriffen werden, der weiterhin in Kraft bleiben wird, soweit seine Bestimmungen denjenigen des neuen Bundesbeschlusses nicht widersprechen.

### *Militärsteuer*

Der Kanton Tessin regte an, es sollte wenigstens eine grundsätzliche Bestimmung darüber aufgenommen werden, welche Erleichterungen hinsichtlich der Militärflichtersatzsteuer für diejenigen Bürger vorzusehen seien, die Zivilschutzdienst leisten.

Nachdem der neue Bundesbeschluss keineswegs für die Zeiten aktiven Dienstes Bestimmungen aufstellen will, gehört die erwähnte Regelung betreffend die Militärflichtersatzsteuer ebensowenig in diesen Erlass wie eine Ordnung des Erwerbsersatzes, dies um so weniger, als Zivilschutzdienst eben ein ziviler Dienst und kein Militärdienst ist, im Gegensatz zu den Dienstleistungen der paramilitärischen Formationen des ehemaligen blauen Luftschutzes während der Jahre 1939 bis 1945.

### *Finanzielle Auswirkungen*

Die Kosten, die sich aus der Durchführung dieses Beschlusses ergeben, werden nicht wesentlich über die bisher für diesen Zweck gemachten Aufwendungen ansteigen. In den Jahren 1954 bis 1958 erreichten die Ausgaben des Bundes für die hier in Frage stehenden Zivilschutzmassnahmen (Aufklärung, Ausbildung der Schutzorganisationen und Materialbeschaffung) folgende Beträge:

	Rechnungen				Voranschlag
	1954	1955	1956	1957	1958
Aufklärung . .	1 356.10	9 810.90	33 541.80	50 067.64	70 000
Ausbildung der örtlichen und betrieblichen Schutzorganisationen . . .	142 300.60	278 898.75	433 989.29	552 287.95	1 192 900
Material und Ausrüstung .	1 725 398.39	611 483.98	685 557.60	863 295.85	3 946 000
	<u>1 869 055.09</u>	<u>900 193.63</u>	<u>1 153 088.69</u>	<u>1 465 651.44</u>	<u>5 208 900</u>

In diesen Zahlen sind die Aufwendungen für die Verwaltung, den baulichen Luftschutz sowie die Ausbildung und Ausrüstung der Luftschutztruppen nicht inbegriffen, da diese durch den vorliegenden Beschluss nicht oder nur unwesentlich (Verwaltungskosten) berührt werden. Durch die in Artikel 16, Absatz 5, vorgesehene Förderung der freiwilligen Kurse und Übungen werden die Aufwendungen für die Ausbildung der Schutzorganisationen, für welche im Voranschlag 1958 ein Kredit von 1,2 Millionen Franken eingestellt ist, eine gewisse Erhöhung erfahren. Auch die Kosten für das Material und die Ausrüstung dürften etwas über den im Voranschlag 1958 vorgesehenen Betrag von rund 3,9 Millionen Franken ansteigen. Genauere Angaben lassen sich hierüber jedoch noch nicht machen. Die Bundesversammlung wird im Zusammenhang mit dem Voranschlag jeweils über die Höhe der jährlichen Kosten orientiert werden und dabei Gelegenheit erhalten, sich über das Ausmass einzelner Massnahmen auszusprechen.

\* \* \*

Wir hoffen, mit dieser vorläufigen Ordnung des Zivilschutzes das Notwendigste auf diesem Gebiet vorzukehren und empfehlen Ihnen daher den entworfenen Bundesbeschluss zur Annahme.

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

Bern, den 18. April 1958.

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates,

Der Bundespräsident:

**Holenstein**

Der Bundeskanzler:

**Ch. Oser**

## Bundesbeschluss

über

### die vorläufige Ordnung des Zivilschutzes

---

Die Bundesversammlung  
der Schweizerischen Eidgenossenschaft,  
gestützt auf Artikel 85, Ziffern 6 und 7, der Bundesverfassung,  
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 18. April 1958,  
beschliesst:

#### Art. 1

**Aufgabe** Der Zivilschutz umfasst den Schutz und die Betreuung der Bevölkerung und ihrer Güter durch zivile Massnahmen, die bestimmt sind, die Auswirkungen kriegerischer Ereignisse zu verhindern oder zu mildern.

#### Art. 2

**Aufsicht und Durchführung** <sup>1</sup> Die Anordnung und Durchführung der erforderlichen Massnahmen ist Sache der zivilen Behörden.

<sup>2</sup> Der Bundesrat übt die Obergaufsicht und die oberste Leitung aus.

<sup>3</sup> Der Bund hat die Durchführung der angeordneten Massnahmen zu überprüfen und nötigenfalls sicherzustellen. Die gleiche Aufgabe kommt den Kantonen auf ihrem Gebiet sowie gegenüber den Gemeinden, den Betrieben und den Einzelnen zu.

#### Art. 3

**Schutzorganisationen:** Zur Vorbereitung und Durchführung der Schutz- und Betreuungsmassnahmen werden bestellt:

**a. Arten**

- a. örtliche Schutzorganisationen,
- b. betriebliche Schutzorganisationen.

#### Art. 4

**b. örtliche Schutzorganisationen** <sup>1</sup> In den örtlichen Schutzorganisationen sind eine Leitung und folgende Dienste zu bestellen:

- a. Alarm, Beobachtung und Verbindung,
- b. Hauswehren,
- c. Kriegsfeuerwehr,
- d. Zivilsanität,
- e. technischer Dienst,
- f. atom-biologisch-chemischer Dienst,
- g. Obdachlosenhilfe.

<sup>2</sup> Das Justiz- und Polizeidepartement kann nach Anhörung des Kantons grossen Schutzorganisationen die Erweiterung durch zusätzliche Dienste und kleinen Schutzorganisationen die Beschränkung auf weniger Dienste gestatten.

#### Art. 5

<sup>1</sup> In den betrieblichen Schutzorganisationen sind eine Leitung und folgende Dienste zu bestellen:

c. betriebliche Schutzorganisationen

- a. Alarm, Beobachtung und Verbindung,
- b. Feuerwehr,
- c. technischer Dienst,
- d. Sanität.

<sup>2</sup> In kleinen betrieblichen Schutzorganisationen kann die Gliederung mit Zustimmung des Kantons vereinfacht werden.

<sup>3</sup> Für die Betriebe des Bundes und der konzessionierten Transportunternehmungen erlässt der Bundesrat besondere Vorschriften.

#### Art. 6

<sup>1</sup> Zur Betreuung von Flüchtlingen können zur Unterstützung der Armee und des Roten Kreuzes örtliche Schutzorganisationen einberufen werden. Das Nähere bestimmt der Bundesrat.

d. Hilfe an Flüchtlinge und Katastrophenhilfe

<sup>2</sup> Die Kantone bestimmen, ob und inwieweit die Schutzorganisationen zur Nothilfe bei Katastrophen beigezogen werden dürfen.

#### Art. 7

<sup>1</sup> Örtliche Schutzorganisationen sind in allen Gemeinden mit geschlossenen Siedlungen von mindestens eintausend Einwohnern zu bestellen, soweit nicht deren Lage und Bedeutung eine Ausnahme rechtfertigen.

Schutzpflicht der Gemeinden

<sup>2</sup> Für kleinere Gemeinden, die als Verkehrszentren oder aus anderen Gründen besonders gefährdet sind, können ebenfalls örtliche Schutzorganisationen vorgeschrieben werden.

#### Art. 8

<sup>1</sup> In den schutzpflichtigen Gemeinden sind in den öffentlichen und in den privaten Betrieben, einschliesslich Spitälern, Anstalten und Verwaltungen, mit einer Belegschaft von mindestens fünfzig Personen be-

Schutzpflicht der Betriebe

triebliche Schutzorganisationen zu bestellen, soweit nicht die Bedeutung des Betriebes eine Ausnahme rechtfertigt.

<sup>2</sup> Kleinere Betriebe und solche in nicht pflichtigen Gemeinden können ebenfalls verpflichtet werden, eine Schutzorganisation zu schaffen, sofern dies im öffentlichen Interesse liegt oder der Betrieb besondere Gefahren mit sich bringt.

#### Art. 9

Verfahren

Die Kantone bezeichnen unter Vorbehalt der Beschwerde an den Bundesrat die pflichtigen Gemeinden und Betriebe.

#### Art. 10

Schutz-  
dienstpflicht

<sup>1</sup> Eine Pflicht zur Übernahme von Aufgaben und zur Leistung des damit verbundenen Dienstes im Zivilschutz besteht nur für Männer vom 20. bis zum 60. Altersjahr. Es sind nur die Vorgesetzten und das Fachpersonal (Materialwarte, Maschinisten, Narkotiseure, Kreislaufgeräte-träger usw.) auszubilden. Wenn die internationale Lage es erfordert, kann jedoch der Bundesrat auch die Ausbildung der Mannschaft anordnen und die Schutzdienstpflicht auf die Altersstufen nach Beendigung der obligatorischen Schulpflicht und bis zum 65. Altersjahr ausdehnen.

<sup>2</sup> Frauen können die Schutzdienstpflicht freiwillig übernehmen.

<sup>3</sup> Der Bundesrat bestimmt die Befreiungsgründe und ordnet das Verfahren zur Einteilung in die Schutzorganisationen sowie für die Entlassung oder den Ausschluss aus ihnen. Es ist eine kantonale Beschwerdeinstanz vorzusehen, die endgültig entscheidet.

#### Art. 11

Ausbildung

<sup>1</sup> Die Grundausbildung der Vorgesetzten und des Fachpersonals erfolgt nach den Vorschriften des Bundes in einmaligen Kursen von 2 bis 6 Tagen, je nach Funktion.

<sup>2</sup> Für die Vorgesetzten und für das Fachpersonal können je nach ihrer Funktion zur Weiterbildung Kurse von jährlich 2 bis 6 Tagen durchgeführt werden.

<sup>3</sup> Die Grundausbildung der Mannschaft erfolgt freiwillig oder sobald der Bundesrat sie angeordnet hat (Art. 10, Abs. 1) in Kursen von höchstens 10 Arbeitsstunden, die Weiterbildung in Kursen von jährlich höchstens 8 Arbeitsstunden.

<sup>4</sup> Über diese Ausbildungszeiten hinaus dürfen die Übungen und Rapporte jährlich insgesamt die Dauer von 2 Tagen nicht übersteigen.

#### Art. 12

Entschädigung

Der Bundesrat ordnet die Entschädigung der Zivilschutzdienst leistenden Personen.

## Art. 13

<sup>1</sup> Bund, Kantone und Gemeinden haben dafür zu sorgen, dass die Angehörigen ihrer Schutzorganisationen und die Instruktooren für die Dauer der von ihnen veranstalteten Kurse, Übungen und Rapporte gegen Unfall und Haftpflicht sowie für mindestens eintägige Dienstleistungen auch gegen Krankheit versichert sind.

Versicherung

<sup>2</sup> Der Bund kann eine Kollektivversicherung abschliessen, an der sich die Kantone und die Gemeinden beteiligen können.

<sup>3</sup> Artikel 16, Absatz 4 ist anwendbar.

## Art. 14

<sup>1</sup> Für Material und Einrichtungen, die ausschliesslich dem Zivilschutz dienen, stellt der Bundesrat einheitliche Bestimmungen auf.

Material und Requisition

<sup>2</sup> Der Bund kann zur Ergänzung der erforderlichen Vorräte Materialreserven zwecks späterer Abgabe an Kantone, Gemeinden, Betriebe und Private anlegen.

<sup>3</sup> Material, Einrichtungen und Transportmittel des Zivilschutzes dürfen weder militärisch requiriert noch sonst militärisch beansprucht werden.

<sup>4</sup> Im aktiven Dienst besteht ein Requisitionsrecht zugunsten des Zivilschutzes zu den gleichen Bedingungen wie für die Armee. Die nötigen Vorbereitungen sind schon im Frieden zu treffen. Das Nähere bestimmt der Bundesrat.

## Art. 15

Die baulichen Massnahmen richten sich nach den Bestimmungen des Bundesbeschlusses vom 21. Dezember 1950 betreffend den baulichen Luftschutz <sup>1)</sup>.

Bauliche Massnahmen

## Art. 16

<sup>1</sup> Der Bund trägt folgende Kosten:

- a. die Kosten des Schutzes des eigenen Personals und der eigenen Betriebe;
- b. die Kosten der eidgenössischen Kurse, Übungen und Rapporte.

Kosten und Bundesbeiträge

<sup>2</sup> Die Kantone und Gemeinden tragen die Kosten der ihnen obliegenden Massnahmen, Kurse, Übungen und Rapporte. Die Kostenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden ist Sache der Kantone.

<sup>3</sup> Die Betriebe tragen die Kosten der von ihnen durchzuführenden Massnahmen, Kurse, Übungen und Rapporte.

<sup>4</sup> Soweit das Bundesrecht Massnahmen vorschreibt, welche für die Kantone oder die Gemeinden finanzielle Folgen haben, vergütet der Bund die Hälfte der Kosten.

<sup>1)</sup> AS 1951, 465.

<sup>5</sup> An die Kosten freiwilliger, vom Kanton und vom Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement genehmigter Kurse und Übungen leistet der Bund dieselben Beiträge.

#### Art. 17

Koordination

Der Bundesrat ordnet die Zusammenarbeit zwischen der Armee, der wirtschaftlichen Kriegsvorsorge und dem Zivilschutze und grenzt insbesondere im einzelnen die Zuständigkeiten zwischen den zivilen Behörden und den militärischen Stellen ab.

#### Art. 18

Ausführungs-  
bestimmungen

<sup>1</sup> Der Bundesrat erlässt alle erforderlichen Ausführungs- und Verfahrensbestimmungen.

<sup>2</sup> Er erlässt insbesondere Bestimmungen über die Aufklärung und über den Sanitätsdienst der Zivilbevölkerung, über Alarm, Brandschutz und Obdachlosenhilfe sowie zur Durchführung des Genfer Abkommens vom 12. August 1949 über den Schutz von Zivilpersonen in Kriegszeiten<sup>1)</sup>.

<sup>3</sup> Die Durchführung der Vorschriften ist im übrigen Aufgabe der Kantone und der Gemeinden, der Leitung der öffentlichen und der privaten Betriebe sowie des Einzelnen.

<sup>4</sup> Die Kantonsregierungen sind ermächtigt, die Ausführungsbestimmungen auf dem Verordnungswege zu erlassen.

#### Art. 19

Vollzug und  
Trennung vom  
Militär-  
departement

<sup>1</sup> Der Bundesrat wird mit dem Vollzug dieses Bundesbeschlusses beauftragt, soweit er Bundessache ist.

<sup>2</sup> Der Bundesrat kann dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement ein Bundesamt oder einen Delegierten für Zivilschutz unterstellen.

<sup>3</sup> Das Bundesamt oder der Delegierte übernehmen die zivilen Aufgaben, die bisher von der Abteilung für Luftschutz des Eidgenössischen Militärdepartements besorgt wurden.

<sup>4</sup> Der Bundesrat ist ermächtigt, alle Massnahmen zu treffen, die sich aus der Trennung des Zivilschutzes von der Abteilung für Luftschutz ergeben. Aufgaben, Organisation, Ausrüstung und Ausbildung der Luftschutztruppe sind, ohne die militärischen Bedürfnisse zu vernachlässigen, vor allem nach denjenigen des Zivilschutzes zu richten.

#### Art. 20

Inkrafttreten

<sup>1</sup> Der Bundesrat wird beauftragt, diesen Bundesbeschluss gemäss den Bestimmungen des Bundesgesetzes vom 17. Juni 1874 betreffend Volks-

<sup>1)</sup> AS 1951, 300.

abstimmung über Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse bekanntzumachen<sup>1)</sup>).

<sup>2</sup> Dieser Beschluss gilt für die Dauer von fünf Jahren seit dem Inkrafttreten.

<sup>3</sup> Der Bundesrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Beschlusses sowie der Ausserkraftsetzung von Artikel 183<sup>bis</sup> der Militärorganisation<sup>2)</sup>).

<sup>4</sup> Mit dem Inkrafttreten dieses Beschlusses werden die widersprechenden Bestimmungen aufgehoben, namentlich der Bundesbeschluss vom 29. September 1934 betreffend den passiven Luftschutz der Zivilbevölkerung<sup>3)</sup>).

---

1) BS 4, 173.

2) BS 5, 44.

3) BS 5, 443.

## **Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zu einem Bundesbeschluss über die vorläufige Ordnung des Zivilschutzes (Vom 18. April 1958)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1958
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	16
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	7592
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	24.04.1958
Date	
Data	
Seite	781-797
Page	
Pagina	
Ref. No	10 040 175

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.