

**Zeitschrift:** Zivilschutz = Protection civile = Protezione civile  
**Herausgeber:** Schweizerischer Zivilschutzverband  
**Band:** 18 (1971)  
**Heft:** 10

**Artikel:** Zivilschutzkonzeption 1971. Teil 1  
**Autor:** [s.n.]  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-365747>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. 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. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

### **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. [Voir Informations légales.](#)

### **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. [See Legal notice.](#)

**Download PDF:** 21.01.2025

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

Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement erteilte der Studienkommission für Zivilschutz im Jahre 1966 folgenden Auftrag:

1. Die Studienkommission erhält im Sinne des BRB vom 2. Juli 1965 den Auftrag, zuverlässige Unterlagen zur Beurteilung der Gefährdung der Zivilbevölkerung und der Schutzmöglichkeiten zu schaffen und einen darauf fussenden Bericht und Antrag für technisch durchführbare und finanziell tragbare Schutzkonzeptionen auszuarbeiten.
2. Die Beurteilung der Gefährdung und der Schutzmöglichkeiten ist in umfassender Weise vorzunehmen und soll die verschiedenen Stadien von Kriegsereignissen umfassen.
3. Die Studienkommission wird zuerst Unterlagen für den vom Bundesrat zu treffenden Entscheid über die Konzeption ausarbeiten.
4. Für die im Anschluss an den Konzeptionsentscheid vorzusehenden Massnahmen baulicher oder organisatorischer Natur sind konkrete Vorschläge vorzubereiten.

5. Unterlagen und Vorschläge sind eingehend geprüft, begründet und, soweit nötig, durch Versuche belegt einzureichen. Sie müssen dem neuesten Stand der Forschung im In- und Ausland entsprechen.

6. Bei der Ausführung der in Ziff. 2 bis 5 umschriebenen Aufträge ist — unter Berücksichtigung der bisherigen Untersuchungen der Arbeitsgruppe für baulichen Zivilschutz — von folgenden Zielsetzungen und Voraussetzungen auszugehen:
  - a) Die vorzuschlagenden Massnahmen sollen auch auf der Annahme nicht rechtzeitiger Alarme während der Dauer eines Krieges aufgebaut werden.
  - b) Die Massnahmen sollen nach Möglichkeit bei Einsatz aller als wirksam bekannten Waffen wirksamen Schutz

bieten, das Ueberleben anstreben und geeignet sein, Schäden grossen Ausmasses einzugrenzen.

- c) Die besondere Empfindlichkeit von Siedlungskonzentrationen bei Nukleareinsätzen ist zu berücksichtigen.

Der von der Studienkommission erarbeitete Bericht wurde am 26. August 1971 im Rahmen einer Pressekonferenz vom Chef des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements, Bundesrat Ludwig von Moos, und in Anwesenheit von Generalsekretär Dr. Armin Riessen, Direktor Walter König vom Bundesamt für Zivilschutz, Herrn Dr. W. Heierli, Zürich, als Mitglied der Kommission, und Herrn Unterabteilungschef Fritz Sager der Öffentlichkeit übergeben. Wir erachten es als zweckmässig, unsere Leser vollinhaltlich über diesen Bericht zu orientieren und werden ihn daher, in drei Teile gegliedert, bis Jahresende in unserer Zeitschrift zum Abdruck bringen.

## Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Konzeption 1971 des Zivilschutzes

(Vom 11. August 1971)

Herr Präsident,  
Hochgeehrte Herren,

Wir beehren uns, Ihnen die Konzeption des schweizerischen Zivilschutzes 1971 zu unterbreiten. Wir entsprechen damit den Postulaten der Herren Nationalräte Eisenring vom 18. März 1965 betreffend Studien zu einer Gesamtüberprüfung der Zivilschutzkonzeption, Tschäppät vom 1. Dezember 1965 betreffend Mehrzweckbauten im Zusammenhang mit Zivilschutzbauten und Schürmann vom 17. März 1970 betreffend Unterbreitung des Berichtes der Studienkommission.

### Uebersicht

Wir beantragen Ihnen, von vorliegendem Bericht und von der Konzeption 1971 des Zivilschutzes Kenntnis zu nehmen. Die Konzeption ist das Arbeitsergebnis einer im Einvernehmen mit dem Bundesrat vom Justiz- und Polizeidepartement 1966 eingesetzten Studienkommission für Zivilschutz. Diese erhielt den Auftrag, u. a. «zuverlässige Unterlagen zur Beurteilung der Gefährdung der Zivilbevölkerung und der Schutzmöglichkeiten zu schaffen und einen darauf fussenden Bericht und Antrag für technisch durchführbare und finanziell tragbare Schutzkonzeptionen auszuarbeiten». Dieser Bericht wurde uns Ende 1970 vorgelegt. Wir haben ihn genehmigt. Er bildet die Grundlage für die in den nächsten 20 Jahren zu treffenden Vollzugsmassnahmen zum Schutze unserer Zivilbevölkerung.

Das Hauptgewicht der Massnahmen wird auf die Vorsorge und das Vorbeugen gelegt, bisher lag es weit mehr auf dem Retten und Heilen.

Die Verwirklichung der Zivilschutzkonzeption 1971 wird in den kommenden rund 20 Jahren einen finanziellen Aufwand von schätzungsweise insgesamt 6,75 Mia Franken erfordern. Die davon gemäss heutigem Recht auf den Bund allein entfallenden Anteile betragen jährlich 180 Mio Franken. Sie entsprechen in der Grössenordnung den im Rahmen der langfristigen Finanzplanung vorgesehenen Aufwendungen. Die beiden Bundesgesetze über den Zivilschutz und über die baulichen Massnahmen im Zivilschutz aus den Jahren 1962 und 1963 sind der Konzeption anzupassen. Die entsprechenden Revisionsanträge werden Ihnen mit einer besonderen Botschaft unterbreitet.

### I. Die Konzeption 1962/63 des Zivilschutzes

Die bisherige Konzeption des Zivilschutzes basierte auf dem Bundesgesetz vom 23. März 1962 (AS 1962 1089) über den Zivilschutz aus dem Bundesgesetz vom 4. Oktober 1963 (AS 1964 487) über die baulichen Massnahmen im Zivilschutz. Sie wurde Ihnen mit den entsprechenden Botschaften vom 6. Oktober 1961 (BBl 1961 II 693) und vom 21. September 1962 (BBl 1962 II 701) dargelegt. Deren Grundlage bildete die damalige Kenntnis über die Bedrohung der Bevölkerung im Falle von bewaffneten Konflikten, wobei mangels verfügbarer

wissenschaftlicher Unterlagen die Auswirkungen der modernen Massenvernichtungswaffen nicht die erforderliche Berücksichtigung finden konnten. Dies veranlasste das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement am 31. Dezember 1965, eine Studienkommission für Zivilschutz zu bestellen, mit dem Auftrag, auf Grund zuverlässiger wissenschaftlicher Unterlagen Vorschläge für eine technisch ausführbare und finanziell tragbare Konzeption des Zivilschutzes auszuarbeiten (siehe nachstehend). Am 30. Dezember 1970 hat die erwähnte Studienkommission ihren Bericht eingereicht. Der Stab für Gesamtverteidigung stimmte ihm am 4. Februar 1971 und der Rat für Gesamtverteidigung am 17. Februar 1971 zu.

Im Mitberichtsverfahren der Departemente wurden noch einige Fragen aufgeworfen und Bemerkungen angebracht. Der Leitende Ausschuss der Studienkommission hat in seiner Sitzung vom 19. Juli 1971 dazu Stellung bezogen und die Mehrzahl der Anregungen im Konzeptionstext noch berücksichtigt.

Mit Beschluss vom 11. August 1971 erteilten wir dem im Anhang wiedergegebenen Bericht und damit der darin enthaltenen Konzeption unsere Genehmigung.

### II. Die Arbeiten der Studienkommission

Die Arbeiten der Studienkommission ergaben, dass die bisherige, in den beiden Gesetzen umschriebene Konzeption, wenn auch mit Schwergewichtsverlage-

rungen, Anpassungen und Ergänzungen, im wesentlichen beibehalten werden kann. Die Ueberprüfung erstreckte sich vorwiegend auf folgende Gebiete:

### 1. Bedrohung

Die Konzeption 1962/63 sah die Bedrohung der Zivilbevölkerung noch vorwiegend in massierten Fliegerangriffen nach Art des Zweiten Weltkrieges. Da für solche Angriffe nur Ortschaften von einer gewissen Grösse in Frage kamen, wurden Gemeinden mit geschlossenen Siedlungen von weniger als 1000 Einwohnern weder der Bau- noch der Organisationspflicht unterstellt.

### 2. Warnung

Unsere Botschaft vom 6. Oktober 1961 wies zwar auf die Verkürzung der Warnzeiten durch die Erhöhung der Fluggeschwindigkeiten hin, rechnete aber doch mit der Durchführbarkeit einer zeitgerechten Alarmierung unserer Bevölkerung bei Luftangriffen.

### 3. Evakuationen

Die Konzeption 1962/63 lehnte eigentliche Evakuationen ab, rechnete aber doch mit der Möglichkeit behördlich angeordneter Verlegungen von besonders gefährdeten Bevölkerungsteilen in «benachbarte Ortsteile oder Gebiete» mit genügend Schutzräumen.

### 4. Retten und Heilen, Selbsthilfe

Die Massnahmen des Zivilschutzes waren noch sehr stark auf das Retten und Heilen ausgerichtet. Primär sollte die örtliche Selbsthilfe des Zivilschutzes die Schäden nach Luftangriffen aus eigener Kraft weitgehend beheben können. Nur stark gefährdete grosse Gemeinden erhielten Luftschutztruppen zugeteilt. Eine nachbarliche und regionale Hilfeleistung wurde zwar dem Grundsatz nach gefordert, aber eine planmässige Schaffung von Führungselementen für diese überörtliche Hilfe erfolgte nicht.

### 5. Schutzräume

Zwar fehlte in der Konzeption 1962/63 die Forderung nach einer konsequenten Durchführung des technischen Vollausbaus der Schutzräume. Trotzdem wurden, insbesondere auf Grund von Artikel 2 Absatz 1 des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1963 über die baulichen Massnahmen im Zivilschutz, eine grosse Zahl von belüfteten Schutzräumen erstellt. Diese können für den Schutz der Bevölkerung auch in Zukunft uneingeschränkt verwendet werden. Sie bilden daher eine gute Basis für den weiteren Ausbau des modernen Zivilschutzes. Eine Verbesserung der in den Jahren 1950 bis 1960 auf Grund des Bundesbeschlusses vom 21. Dezember 1950 (AS 1951 465) erstellten Schutzräume war lediglich für den Ernstfall in Betracht gezogen worden. Eine schon in Friedenszeiten durchzuführende eigentliche Modernisierung dieser zum Teil noch nicht belüfteten Schutzanlagen war nicht vorgesehen, lässt sich aber nachholen; allerdings müssen die Aufwendungen hierfür in einem zur angestrebten Verbesserung tragbaren Verhältnis stehen.

## III. Das Bedrohungsbild der siebziger Jahre und seine Auswirkungen auf die neue Konzeption

In unserem Bericht vom 6. Juni 1966 (BBl 1966 I 853) über die Konzeption der militärischen Landesverteidigung sowie in unserer Botschaft vom 30. Oktober 1968 (BBl 1968 II 641) zum Bundesgesetz über die Leitungsorganisation und den Rat für Gesamtverteidigung haben wir die in einer überblickbaren Zukunft möglich scheinenden Arten und Formen der Bedrohung dargestellt. Gleichzeitig haben wir auf die Bedeutung des Zivilschutzes als Bestandteil der schweizerischen Gesamtverteidigung hingewiesen. Das Bedrohungsbild der siebziger Jahre wird weitgehend von den modernen Massenvernichtungswaffen (atomare, biologische und chemische Waffen) bestimmt. Die Wirkungen dieser Waffen können so grosse Flächen umfassen, dass eine Unterscheidung zwischen «sicheren» und gefährdeten Gebieten in unserem Lande nicht mehr möglich ist. Der Einsatz dieser Mittel mit modernen Raketen und Flugzeugen kann überraschend erfolgen. Unsere Versorgungsinfrastruktur und die Ballungstendenz in der Besiedlung unseres Landes erhöhen die Schadenempfindlichkeit gegenüber Angriffen mit Massenvernichtungswaffen. Da aber auch weiterhin mit der Verwendung konventioneller Waffen gerechnet werden muss, sind ihre Auswirkungen mit jenen der Massenvernichtungsmittel in der Konzeption berücksichtigt worden.

Der Bericht der Studienkommission hält alle wesentlichen Grundsätze für den Ausbau des Zivilschutzes fest. Da er sich auf die für absehbare Zeit möglichen Kriegsbilder abstützt, der Tragbarkeit der bereitzustellenden Mittel Rechnung trägt und auch die Gegebenheiten der Umwelt erfasst, kann mit einer verhältnismässig langen Gültigkeitsdauer der neuen Konzeption gerechnet werden; Anpassungen an den

## 2. Vorsorglicher stufenweiser Bezug der Schutzräume

Da die zur Alarmierung der Zivilbevölkerung notwendige Zeit infolge des überraschenden Waffeneinsatzes nicht mehr zur Verfügung steht, muss der Bezug der Schutzräume auf Grund der politischen und militärischen Lage auf Anordnung der Behörden vorsorglich erfolgen. Das erfordert nicht nur genügende Beurteilungsgrundlagen, sondern auch eine klare Regelung der Befugnisse für die rechtzeitige Anordnung und konsequente Durchführung des Schutzraumbezuges.

## 3. Verzicht auf Evakuierung und Verlagerung von Bevölkerungsteilen

Auf Grund des modernen Bedrohungsbildes können keine Gebiete unseres Landes mehr als «sicher» bezeichnet werden. Die zu erwartende Dauer und Intensität der Waffenwirkungen verunmöglichen es, die Versorgung von evakuierten Bevölkerungsteilen zu garantieren. Die Möglichkeit des überraschenden Einsatzes moderner Waffen verhindert auch umfangreiche Transporte der Bevölkerung. Die einzige wirksame Massnahme in einem zukünftigen Krieg besteht im Schutz der Bevölkerung an ihrer Wohnstätte oder in deren Nähe. Er kann durch bauliche, organisatorische und versorgungstechnische Massnahmen realisiert werden.

## IV. Finanzieller Aufwand

Soweit sich die Verhältnisse heute überblicken lassen, wird die Verwirklichung der Zivilschutzkonzeption 1971 gesamthaft von Bund, Kantonen, Gemeinden, Betrieben und Privaten in einem Zeitraum von rund 20 Jahren finanzielle Leistungen in der Grössenordnung von rund 6,75 Mia Franken erfordern. Diese Summe ergibt sich aus der Schätzung folgender Teilaufwendungen:

	Mio Franken
Personenschutzbauten (Vollausbau)	}
Sanitätsdienstliche Anlagen, Kommandoposten	
Bereitstellungsräume der Zivilschutzorganisationen	
Verstärkung der behelfsmässigen Schutzräume bis Vollausbau	
Ausrüstung, Ausbildung, Unterhalt, Verwaltung	1150
Forschung, Entwicklung	30
	<hr/> 6750

Fortschritt in der Waffenentwicklung werden jedoch unvermeidbar sein. Die Konzeption 1971 stellt neu die folgenden wesentlichen Richtlinien auf:

### 1. Zivilschutzmässiger Vollausbau

Wegen der allgemeinen, örtlich nicht begrenzten Bedrohung muss jedem Einwohner der Schweiz ein Schutzplatz zur Verfügung stehen. Der Schutzraumbau ist voranzutreiben. Schutzbauten sind auch dort zu erstellen, wo auf Grund des Gesetzes von 1963 noch keine Pflicht dafür besteht, das heisst in den Siedlungen mit weniger als 1000 Einwohnern.

Unter der Annahme eines gleichbleibenden Kostenverteilers entsprechen die jährlich auf den Bund entfallenden Anteile von rund 180 Mio Franken in der Grössenordnung den im Rahmen der langfristigen Finanzplanung der Eidgenossenschaft für den Zivilschutz vorgesehenen Aufwendungen.

## V. Schlussfolgerungen

Die Ueberprüfung der Zivilschutzkonzeption 1962/63 durch die Studienkommission hat ergeben, dass die bisherige Planung im wesentlichen richtig war.

Auf Grund der Veränderungen und Verschärfungen im Bedrohungsbild der siebziger Jahre drängen sich jedoch die vorstehend dargelegten Schwerpunktsverschiebungen und ergänzenden Massnahmen auf. Das bedingt die Anpassung der beiden Zivilschutzgesetze aus dem Jahre 1962/63 an die Konzeption 1971. Die erforderlichen Revisionsanträge werden wir Ihnen zusammen mit einigen weiteren Aenderungen, die sich aus der Erfahrung beim Vollzug und aus berechtigten Forderungen von Kantonen und Gemeinden ergeben haben, mit einer besonderen Botschaft unterbreiten. Insbesondere wird auch die in beiden Gesetzen enthaltene Regelung der Kostenteilung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden zu überprüfen sein,

was auch in der Standesinitiative des Kantons Genf vom 7. Mai 1968, die uns vom Nationalrat am 4. Juni 1968 und vom Ständerat am 6. Juni 1968 überwiesen wurde, in der Interpellation von Herrn Nationalrat Diethelm vom 3. Dezember 1968 und in den Postulaten der Herren Nationalräte Rubi vom 4. Juni 1969 und Riesen vom 24. September 1970 verlangt wird.

Die Arbeiten für die Realisierung eines leistungsfähigen und damit wirksamen Zivilschutzes nehmen ihren Fortgang. Angesichts der klaren Zielsetzung und konkreter Vorstellungen für den Vollzug wird das etappenweise Erreichen der gesteckten Ziele möglich sein.

Wir beehren uns, Ihnen gestützt auf unsere Ausführungen zu beantragen, vom

vorliegenden Bericht und von der Zivilschutzkonzeption 1971 Kenntnis zu nehmen und die Postulate der Nationalräte Eisenring (Nr. 9210) vom 18. März 1965, Tschäppät (Nr. 9374) vom 1. Dezember 1965 und Schürmann (Nr. 10538) vom 17. März 1970 abzuschreiben.

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

Bern, den 11. August 1971.

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident:  
**Gnägi**

Der Bundeskanzler:  
**Huber**

## Konzeption des schweizerischen Zivilschutzes 1971

### Vorwort

Zur Lösung der Aufgaben von nationaler Bedeutung, besonders solcher, die in Zeiten der Gefahr das Schicksal des Landes und jedes Einzelnen entscheidend beeinflussen, bedarf es einer Konzeption. Diese Konzeption bildet den umfassenden Plan, nach welchem der Wille der Gesamtheit geordnet und zielbewusst verwirklicht werden kann. Sie hat sich den unabänderlichen Gegebenheiten des Landes und der Umwelt unterzuordnen und die Grundsätze aufzustellen, welche für die Lösung der Aufgabe massgebend sind. Die Forderung nach Erhaltung der individuellen Freiheitsrechte und nach einer wirkungsvollen und wirtschaftlichen Lösung der Aufgabe bestimmen weitgehend die Wahl der Konzeptionsgrundsätze.

Ausgangspunkt zur Aufstellung der Konzeption des schweizerischen Zivilschutzes ist die Gewährleistung eines möglichst wirksamen und umfassenden Schutzes der gesamten Bevölkerung, im Rahmen unserer bewaffneten und geschützten Neutralität. Die Gefahren moderner Kriege, insbesondere diejenige des Einsatzes der in grosser Zahl vorhandenen Massenvernichtungswaffen, zwingen zum Aufbau eines direkten Schutzes der Zivilbevölkerung.

Diese Einsicht führte den Bundesrat im Jahre 1966 dazu, durch das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement eine Studienkommission für Zivilschutz bestellen zu lassen und diese zu beauftragen, die Konzeption des Zivilschutzes im Rahmen der schweizerischen Gesamtverteidigung zu überprüfen und den neusten Erkenntnissen des In- und Auslandes anzupassen. Das Ergebnis dieser Arbeiten liegt hier vor. Es bildet die Grundlage für den weiteren Aufbau und Ausbau unseres Zivilschutzes und zugleich den Ausgangspunkt für notwendig werdende Anpassungen der bestehenden Gesetze.

Parallel zur Wissenschaft und Technik im allgemeinen entwickeln sich auch die Möglichkeiten und Methoden der Kriegsführung. Spätere Jahre werden unsere Landesverteidigung wieder vor

veränderte Situationen stellen. Die Konzeption des Zivilschutzes muss dieser unaufhaltsamen Entwicklung Rechnung tragen. Dies geschieht mit der Wahl der Konzeptionsgrundsätze einerseits und mit einer periodischen Anpassung an die Entwicklung der Kriegsbilder andererseits. Ein Beispiel solcher Anpassungen ist die Gesetzgebung der Jahre 1962/63 gegenüber derjenigen der Jahre 1934 und 1950.

Alle Teile der Gesamtverteidigung, insbesondere Armee, Zivilschutz und Kriegswirtschaft, haben eine gemeinsame Aufgabe und sind voneinander abhängig. Sie müssen ihre Massnahmen aufeinander abstimmen und sich gegenseitig schon bei deren Vorbereitung im Frieden unterstützen. Der Soldat muss wissen, dass seine Familie zu Hause geschützt und versorgt ist; sonst fehlt ihm eine der wichtigsten moralischen Grundlagen zum Durchhalten.

Die Massnahmen des Zivilschutzes greifen in die Belange des Bundes, der Kantone, der Gemeinden und besonders in die Sphäre jedes einzelnen Bürgers hinein. Die Konzeption richtet sich daher in ihren grundsätzlichen Ueberlegungen an jeden Einzelnen. Aus den Grundsätzen der Konzeption folgen konkrete Massnahmen baulicher und organisatorischer Natur. Diese sind durch die verantwortlichen Organe des Bundes, der Kantone und der Gemeinden zu verwirklichen. Die Konzeption führt daher zu einem verbindlichen Auftrag an die Behörden, die mit der Durchführung des Zivilschutzes betraut sind.

Die vorliegende Konzeption des Zivilschutzes setzt voraus, dass die Leitungsorganisation für Gesamtverteidigung auf der höheren Stufe koordinierend wirkt. Sie betrachtet ferner als feststehende Tatsache, dass die Armee mindestens im bisherigen Ausmass Luftschutztruppen zur Unterstützung des Zivilschutzes zur Verfügung stellt und dass eine besonders enge Zusammenarbeit mit der Territorialorganisation weiterbesteht.

Die Konzeption muss von der Annahme einer totalen Kriegsführung, die auch vor der Zivilbevölkerung nicht haltmacht, ausgehen. Diese Voraussetzung entspricht jedoch keinesfalls der Auffassung, die Schweiz betrachte die Formen des totalen Krieges als etwas Normales und Legales. Es dürfen im Gegenteil keine Mittel und Wege unbenutzt bleiben, um den Frieden zu erhalten und — wenn das nicht gelingt — mit Hilfe internationaler Konventionen die Zivilbevölkerung aus dem Bereich der Waffenwirkungen moderner Kriege soweit als möglich herauszuhalten.

Sollte das aber nicht gelingen und würde die Bevölkerung den Wirkungen moderner Massenvernichtungsmittel ausgesetzt, so wäre — vom strategischen Vernichtungsschlag abgesehen — durch den in dieser Konzeption vorgesehenen Schutz doch das Ueberleben des grössten Teiles unserer Zivilbevölkerung gewährleistet. Die Realisierung dieses Schutzes im baulichen und organisatorischen Bereich wird unserem Land auch eine Basis geben, um bei einer möglichen nuklearen Erpressung standhaft bleiben zu können.

### Kapitel 1: Grundlagen

#### 1.1 Aufgaben des Zivilschutzes

Der Zivilschutz ist ein Teil unserer Gesamtverteidigung. Bundesverfassung und Bundesgesetze haben, von diesem Grundsatz ausgehend, die Voraussetzungen für die Verwirklichung des Zivilschutzes geschaffen. Als ein im Rahmen der Gesamtverteidigung ausgewogener Teil soll er die folgenden Aufgaben erfüllen:

- Der Zivilschutz soll die Widerstandsfähigkeit unseres Landes gegenüber Angriffen und Erpressungsversuchen fremder Mächte erhöhen und durch seine Glaubwürdigkeit zur Wahrung unserer Unabhängigkeit und der Unversehrtheit unseres Staatsgebietes ohne Krieg beitragen.
- Der Zivilschutz soll, zusammen mit der Armee und der Kriegswirtschaft,



im Zustand bewaffneter Neutralität, vor allem aber im Kriegszustand möglichst vielen Einwohnern unseres Landes das unversehrte Ueberleben ermöglichen und damit die Voraussetzung für das Weiterleben und den Wiederaufbau des Landes schaffen.

- Der Zivilschutz soll bei Katastrophen in Friedenszeiten, zusammen mit den bestehenden zivilen Mitteln und Organisationen und mit Truppen, insbesondere den Luftschutztruppen, Hilfe leisten können.

## 1.2 Kriegsbild

### 1.21 Grundlagen des Kriegsbildes

Geschichte und tägliches Weltgeschehen zeigen eindringlich, dass auch in Zukunft Kriege möglich sind. Auf dieser Einsicht beruht der Wille unseres Volkes zur Aufrechterhaltung einer wirklichen Gesamtverteidigung.

Die Planung des Schutzes gegen die Wirkungen moderner Waffen geht deshalb von der Voraussetzung aus, dass unser Land zu irgendeinem Zeitpunkt in den Bereich oder sogar in den Brennpunkt kriegerischer Ereignisse geraten kann. Dabei ist es schwierig vorauszusagen, welche Form eines Krieges eintreten wird.

Je vollständiger es gelingt, das Bild eines möglichen zukünftigen Krieges zu zeichnen, um so gezielter und wirkungsvoller können die Schutzmassnahmen geplant und durchgeführt werden. Zwei Hauptschwierigkeiten stehen allen Anstrengungen zur Festlegung der besten Schutzmassnahmen entgegen:

- Die Ungewissheit über den Ablauf eines zukünftigen Krieges an sich.
- Die ständige Weiterentwicklung der Waffen und der Doktrin ihres Einsatzes.

Trotz diesen Unsicherheiten müssen möglichst gute Grundlagen für die Schutzmassnahmen erarbeitet werden. Diese Grundlagen haben sich auf die zuverlässigsten Angaben über die voraussichtlichen Kriegsbilder abzustützen, nämlich:

- auf unsere Kenntnisse über die heute vorhandenen Angriffsmittel und die erkennbaren Tendenzen ihrer Weiterentwicklung;
- auf das Studium der Möglichkeiten und mutmasslichen Absichten sowie der Methoden der Kriegsführung eines potentiellen Angreifers unseres Landes.

Die Unsicherheiten, welche den Annahmen über die Kriegsbilder trotz allem anhaften, sind bei der Wahl der Schutzmassnahmen so weitgehend als möglich auszuschalten. Die rasche Weiterentwicklung der Waffentechnik macht es zudem unerlässlich, sämtliche Annahmen periodisch zu überprüfen und allfällig erforderliche Anpassungen der Konzeption sowie aller daraus folgenden Entscheidungen vorzunehmen.

### 1.22 Bedrohung

Die Bedeutung der verschiedenen Angriffsarten und Waffenwirkungen ist naturgemäss für Armee und Zivilbevölkerung verschieden. Beide Teile unter-

liegen jedoch grundsätzlich derselben Bedrohung. Der Begriff Bedrohung umschliesst sämtliche Möglichkeiten der Anwendung von Machtmitteln gegen unsern Staat. Diese Bedrohung ist im Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung vom 6. Juni 1966 über die Konzeption der militärischen Landesverteidigung ausführlich dargestellt. Die Feststellungen dieses Berichtes haben auch hier Gültigkeit. Sie lauten zusammengefasst im wesentlichen wie folgt:

- Im europäischen Raum stehen sich zwei Mächtegruppen gegenüber, welche über grosse Vorräte an Massenvernichtungswaffen verfügen und in ihrer militärischen Planung und Vorbereitung dem Einsatz dieser Mittel einen bedeutenden Platz einräumen. Sollte die Schweiz in absehbarer Zukunft in einen Krieg verwickelt werden, so dürfte es sich mit grösster Wahrscheinlichkeit um einen allgemeinen Krieg handeln, welcher sich unter dem Einsatz von Massenvernichtungsmitteln oder doch unter der ständigen Drohung eines solchen Einsatzes abspielt.

- Wenn auch gewisse Zeichen darauf hindeuten, dass eine Lockerung innerhalb der bestehenden Mächtegruppen eintreten und in deren Folge die Wahrscheinlichkeit begrenzter, mit konventionellen Waffen getragener Konflikte zunehmen könnte, so würden — solange Vorräte an Massenvernichtungswaffen in einzelnen Staaten vorhanden sind — derartige Auseinandersetzungen doch jederzeit den Keim grosser, nuklear geführter Kriege in sich tragen.

- Das entscheidende Kennzeichen moderner Armeen ist ihre Ausstattung mit Nuklearwaffen im strategischen, operativen und taktischen Einsatzbereich. Da sich als generelle Entwicklungstendenzen im Bereich der Nuklearwaffen hauptsächlich eine Vergrösserung der Anzahl von Waffen, eine Verbesserung der Präzision des Einsatzes und eine Erweiterung der Einsatzmöglichkeiten abzeichnen, ist damit zu rechnen, dass in Zukunft weitere militärische und zivile Objekte zu nuklearen Zielen werden, die es heute noch nicht sind.

- Neben der reichen Ausstattung mit nuklearen, chemischen und allenfalls biologischen Waffen sind moderne Armeen charakterisiert durch die zunehmende Fähigkeit, ihre Waffen rascher, genauer und über grössere Distanzen, vom Boden, aus der Luft oder aus dem Weltraum einzusetzen. Sie verfügen daneben nach wie vor über starke und weitreichende Feuermittel konventioneller Art.

### 1.23 Wahrscheinliche Kriegsbilder

Ein Kriegsbild wird weitgehend durch folgende Faktoren beeinflusst:

- die Absichten eines Angreifers gegen unser Land,
- seine Möglichkeiten in bezug auf Angriffsmittel und Zeit sowie seine strategisch-operative Doktrin,

— unsere eigenen Abwehrmassnahmen. Eines der wesentlichsten und folgen-schwersten Kennzeichen der modernen Kriegsbilder besteht darin, dass Einsätze von Massenvernichtungsmitteln plötzlich, das heisst mit minimalen Warnzeiten von wenigen bis null Minuten erfolgen können. Die in grosser Zahl vorhandenen schnellen und kaum rechtzeitig erkennbaren Waffenträger, wie Raketen und Satelliten, rücken einen solchen plötzlichen Einsatz immer deutlicher in den Vordergrund.

Die vorliegende Konzeption muss deshalb auf die den früheren Annahmen oft noch zugrunde gelegte genügende Warnzeit verzichten. Sie stützt sich jedoch auf die wichtige Voraussetzung, dass einem ersten Einsatz von Massenvernichtungswaffen eine — wenigstens in ihren Tendenzen erkennbare — erhöhte politische oder militärische Aktivität im Ausland und damit eine Vorwarnzeit von Tagen oder Wochen vorausgeht.

Bei der Bestimmung der massgebenden Kriegsbilder wird im weiteren angenommen, dass ein Gegner, je nach Zweck und Zeitpunkt seines Angriffes, diejenigen Kampfmittel einsetzt, welche ihm die besten Aussichten bieten, sein Vorhaben rasch und mit den geringsten eigenen Verlusten zu verwirklichen.

Die grosse Anzahl von möglichen Kriegsbildern, mit denen unser Land im Konfliktsfalle rechnen muss, lassen sich, aus der Sicht des Zivilschutzes und entsprechend den Absichten eines Angreifers, in folgende vier Gruppen zusammenfassen:

#### Erpressung

Ein möglicher Angreifer kann versuchen, unser Land durch Drohung mit dem Einsatz von Massenvernichtungswaffen oder mit wirtschaftlichen Sanktionen zu gewissen von ihm erwünschten Handlungen zu zwingen. Diese können beispielsweise bestehen in:

- der Lieferung oder dem Transit von militärischen oder anderen Gütern;
- der Freigabe unseres Luftraumes für den ungehinderten Durchflug oder unseres Territoriums für den Durchmarsch;
- der politischen Kapitulation.

Eine solche Situation wird der Erpresser wahrscheinlich mit gut vorbereiteten Aktionen der psychologischen und subversiven Kriegsführung einleiten. Sofern er dadurch sein Ziel nicht erreicht, kann er — im Sinne einer ersten Angriffshandlung — beispielsweise Nuklearwaffen in grosser oder sehr grosser Höhe über unserem Land einsetzen. Dies hätte hauptsächlich extrem grossflächige Wirkungen wie Brände und die Zerstörung von Kulturen sowie die weitreichende Ausschaltung unserer Telefon- und Funkverbindungen zur Folge. Es müsste in diesem Falle vorerst nicht zu einem eigentlichen Kampf auf unserem Territorium kommen. Es ist auch denkbar, dass ein Erpresser ausgewählte Staumauern oder Dämme mit konventionellen oder nuklearen Einsätzen in der Absicht zerstört, grössere Gebiete zu verwüsten, ohne Massenver-

nichtungswaffen gegen die Bevölkerung direkt einzusetzen.

Begrenzter Einsatz von Massenvernichtungswaffen

Ein Angreifer wird versuchen, in allen Lagen, bei denen seine eigenen Truppen in unser Land eindringen, zwei Faktoren bei der Wahl seiner Angriffsarten zu berücksichtigen:

- die Gefährdung seiner Truppen durch eigene Waffeneinsätze;
- die Gefahr der von ihm unerwünschten Zerstörung von Objekten, die er selbst noch benützen möchte.

Er dürfte deshalb beispielsweise bodennahe Einsätze von nuklearen Waffen wegen der Gefahr des radioaktiven Ausfalles im Bereiche seiner eigenen Truppe zu vermeiden trachten. Ähnliche Überlegungen gelten für die uneingeschränkte Verwendung von biologischen und sesshaft eingesetzten chemischen Kampfstoffen.

Der Einsatz von Massenvernichtungswaffen ist auch dann möglich, wenn sich ein Angreifer unsere Industrie und die Arbeitskraft der Bevölkerung dienstbar machen will. Angesichts dieses Kriegszieles wird ein Gegner jedoch landesweite Zerstörungen zu vermeiden suchen.

Unser Territorium kann durch eine kriegführende Macht im Rahmen ihrer militärischen Operationen gegen andere Mächte verletzt werden. Der Versuch eines Durchmarsches durch unser Land kann Waffeneinsätze für einen wirksamen Flankenschutz erfordern. Er birgt zudem die Gefahr in sich, dass eine dritte Macht den Angreifer auf unserem Territorium mit Massenvernichtungswaffen bekämpft.

Einsatz von konventionellen Angriffsmitteln

Es ist denkbar, dass ein Angreifer gegen uns einen Krieg mit konventionellen Mitteln führt. Aber auch dann ist die Gefahr einer Eskalation bis zum Einsatz von Massenvernichtungswaffen sehr gross. Kriegsbilder mit konventionellen Waffen hätten grundsätzlich ähnlichen Charakter wie jene des Zweiten Weltkrieges, allerdings mit der Verschärfung, dass die Feuerkraft und bis zu einem gewissen Grade auch die Mobilität durch Mechanisierung, amphibische Operationen und Lufttransporte wesentlich gesteigert sein wird.

Die Gefährdung der Zivilbevölkerung durch konventionelle Waffen wird in Zukunft weit eher von der engen Verzahnung der eigentlichen Kampfzonen mit dem Wohngebieten ausgehen als von gezielten Luftangriffen gegen die Bevölkerung selbst. Bombenteppiche zur Zerstörung von Städten, wie sie aus dem Zweiten Weltkrieg bekannt sind, dürfen als unwahrscheinlich gelten. Zur Verwirklichung solcher Zerstörungsabsichten stehen einem Angreifer heute wirksamere, sicherere und weniger aufwendige Mittel, wie zum Beispiel nukleare Waffen, zur Verfügung.

Anfänglich konventionell geführte Kriege schliessen immer die Gefahr ei-

ner Eskalation zu Kriegen mit Massenvernichtungswaffen in sich.

Strategischer Vernichtungsschlag

Ein Angreifer, der über eine genügende Zahl grosskalibriger Massenvernichtungswaffen verfügt, wäre grundsätzlich in der Lage, unser ganzes Land oder Teile davon zu vernichten. Er hat dabei die Wahl zwischen verschiedenen Graden der Einwirkung, von grossflächiger radioaktiver Verstrahlung über die Vernichtung aller oberirdischen Bauten durch Druck und Brand bis zur Zerstörung der Infrastruktur und der Schutzräume. Es ist wenig wahrscheinlich, aber immerhin möglich, dass eine derart umfassende Verwüstung unseres Landes in der Absicht eines Angreifers liegt.

#### 1.24 Weitere Gefährdungen

Ausser den eigentlichen Kriegsbildern, welche aus den möglichen Absichten eines Angreifers gegen unser Land abgeleitet werden können, sind noch zwei weitere Fälle der Gefährdung der Zivilbevölkerung zu berücksichtigen:

Kriegerische Ereignisse in Nachbarländern

(Möglichkeit der Neutralitätsverletzung)  
Im Zusammenhang mit kriegerischen Handlungen zwischen anderen Staaten kann die Schweiz von Waffenwirkungen betroffen werden, ohne dass sie am Kriege beteiligt ist. Es kann sich dabei im wesentlichen um Explosionen von nuklearen Waffen im benachbarten Ausland mit entsprechendem radioaktivem Ausfall handeln. Auch Explosionen von nuklearen Waffen in unserem Land, zum Beispiel als Folge von Fehlern in Lenksystemen oder von Flugzeugabstürzen, sind möglich.

Katastrophen

Diesen Katastrophen liegen keine kriegerischen Handlungen zugrunde. Sie können jedoch die Zivilbevölkerung in ähnlicher Weise wie Kriege gefährden. Die Hauptgefahren bilden mögliche Unfälle in Atomwaffenwerken und -lagern im Ausland, Abstürze von Atomwaffenträgern über oder nahe unserem Lande mit radioaktivem Ausfall, Unfälle beim Transport von radioaktiven oder chemisch-biologisch hochwirksamen Stoffen sowie Unfälle durch Explosion grösserer Mengen von konventionellem Sprengstoff.

Ebenfalls in diesen Zusammenhang gehört das Versagen von Staumauern und Staudämmen oder der Ausbruch von Naturkatastrophen, wie Stürme, Erdbeben, Lawinnenniedergänge, Ueberschwemmungen, Bergstürze und Erdbeben. Solche Katastrophenbilder unterscheiden sich von den eigentlichen Kriegsbildern vor allem dadurch, dass ausserhalb des direkt betroffenen Gebietes noch die volle Rettungskapazität an Personal, Material, Transportmitteln und Sanitätsdiensten zur Verfügung steht. In einer solchen Situation können viel grössere Reserven an Hilfeleistung mobilisiert werden als im Kriege.

Im Kriege ist nicht nur das Ausmass der Schäden weit höher, sondern es stellen sich den Rettungseinsätzen auch Hindernisse entgegen, die bei Katastrophen in Friedenszeiten nicht vorhanden sind. Die Organisation der Hilfeleistung im Kriege durch den Zivilschutz muss daher völlig anderen Regeln folgen als diejenige einer friedensmässigen Katastrophenhilfe. Trotzdem werden die Mittel des Zivilschutzes im Rahmen der zeitlichen, personellen und materiellen Möglichkeiten auch in Friedenszeiten als zusätzliche Hilfe zur Verfügung stehen.

#### 1.25 Relative Bedeutung der Waffenwirkungen

Die zu treffenden Schutzmassnahmen hängen in hohem Masse davon ab, welche relative Bedeutung den verschiedenen Waffenwirkungen zukommt. Die möglichen Kriegsbilder zeigen deutlich, dass den Nuklearwaffen wegen ihrer mannigfaltigen und grossflächigen Wirkungen, ihrer verschiedenen Einsatzarten sowie der immer grösser werdenden Lagerbestände das Hauptgewicht beigemessen werden muss. Bei ihrer Explosion treten Druck, Hitze, radioaktive Primärstrahlung, radioaktiver Ausfall, Erschütterung und elektromagnetischer Impuls als direkte Waffenwirkungen auf. Ihre indirekten Wirkungen sind Brände, Trümmerbildung und Trümmerwurf, Versengung von Kulturen und Wäldern, Unterbruch von Verkehrswegen, Beeinträchtigung der Versorgung und Uebermittlung usw.

Der Einsatz und die Wirkungen von konventionellen, chemischen und biologischen Waffen sind ebenfalls zu berücksichtigen. Es können vor allem Brand-, Spreng- und Splitterwirkungen durch konventionelle Waffen, zeitlich und örtlich ausgedehnte Vergiftungen durch chemische Waffen sowie Verseuchungen durch biologische Waffen auftreten.

Aus den dargelegten Waffenwirkungen, primär den nuklearen, aber auch den konventionellen, chemischen und biologischen, kann auf Grund eingehender Vergleiche verschiedener Schutzmöglichkeiten abgeleitet werden, dass nur durch Heranziehung baulicher Massnahmen das eingangs erwähnte Ziel zu erreichen ist. Ein absoluter Schutz kann zwar auch dadurch nicht verwirklicht werden, denn im nächsten Umkreis einer nuklearen Explosion verdampfen alle bekannten Baumaterialien, auch Beton und Stahl. Im unmittelbar anschliessenden Bereich wären wirksame bauliche Massnahmen so aufwendig, dass die Verwirklichung eines umfassenden Schutzes der gesamten Bevölkerung in Frage gestellt würde. In einem nochmals weiter entfernten Gebiet, beispielsweise in einer Entfernung von 2,6 km von einer 1-Megatonnen-Explosion, kann die Bevölkerung durch Schutzräume zuverlässig vor allen Waffenwirkungen bewahrt werden. Ohne bauliche Massnahmen wäre ein wirksamer Schutz in diesem grossen Bereich nicht möglich. (Fortsetzung in Nr. 11/71)