

**Zeitschrift:** Action : Zivilschutz, Bevölkerungsschutz, Kulturgüterschutz = Protection civile, protection de la population, protection des biens culturels = Protezione civile, protezione della popolazione, protezione dei beni culturali

**Band:** 48 (2001)

**Heft:** 5

**Artikel:** Gute Noten für die Schweiz

**Autor:** Münger, Hans Jürg

**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-369418>

### **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:** 15.10.2024

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



INTERNATIONALE UNTERSUCHUNG ZEIGT: UNSER BEVÖLKERUNGSSCHUTZ IST EFFIZIENT UND KOSTENGÜNSTIG

# Gute Noten für die Schweiz

JM. Nationalrätin Barbara Haering, Vorzeigefrau der SP und weiblicher Hans-Dampf in allen-Gassen, verlangte vom Bundesrat im Dezember 1999 einen internationalen Vergleich der Bevölkerungsschutz-Kosten. Diese Untersuchung (basierend auf den Zahlen von 1998) liegt jetzt vor und belegt das, was alle am Thema einigermaßen Interessierten schon immer wussten: Die Einsatzorganisationen in Europas Bevölkerungsschutz sind derart unterschiedlich strukturiert, dass jeder Vergleich eigentlich zum berüchtigten Äpfel-und-Birnen-Vergleich verkommen muss. Die Projektverfasser haben sich allerdings redlich bemüht, im Rahmen des überhaupt Möglichen zu aussagekräftigen und seriösen Ergebnissen zu kommen. Die Schweiz erhält in der Studie des VBS gute Noten: Unser Bevölkerungsschutz decke das breiteste Einsatzspektrum ab. Der Anteil der volkswirtschaftlichen Kosten liege, gemessen am Bruttoinlandprodukt, bei nur 0,35 Prozent. Die Stossrichtung der laufenden Reform stimme, und mit dem künftigen Bevölkerungsschutz seien nach 2003 noch erkleckliche Einsparungen möglich.

Die folgenden (von der Redaktion leicht gekürzten) Angaben sowie die Grafiken und Bilder stammen vom *Kernteam Bevölkerungsschutz/Information*.

## Grundlagenbericht «Der Bevölkerungsschutz im internationalen Vergleich»

Um Transparenz zu schaffen, wurde der Frage nach den volkswirtschaftlichen Kosten des Systems, vor allem der Miliztätigkeit in

Zivilschutz und Feuerwehr, nachgegangen. Der Grundlagenbericht wurde durch eine Expertengruppe aus Wissenschaft, Feuerwehr und Zivilschutz ausgearbeitet. Inhaltliches Schwergewicht bildet ein Vergleich verschiedener Bevölkerungsschutzsysteme und ihrer volkswirtschaftlichen Kosten. Der nun

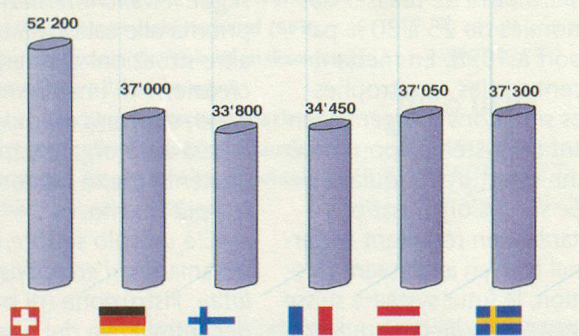
vorliegende Grundlagenbericht ist eine Basis für die Beantwortung des Postulates Haering. Ein Synthesebericht soll im Herbst 2001 vorliegen.

Das Bezugsjahr für den System- und Kostenvergleich ist das Jahr 1998. Der reformierte schweizerische Bevölkerungsschutz, wie er ab 2003 umgesetzt wird, konnte deshalb im Grundlagenbericht nicht berücksichtigt werden. Der Kostenvergleich auf der Basis von 1998 zeigt aber, dass das neue Konzept des Bevölkerungsschutzes zu markanten Einsparungen führen wird: Die volkswirtschaftlichen Kosten reduzieren sich gegenüber 1998 insgesamt um gegen 30 Prozent pro Jahr.

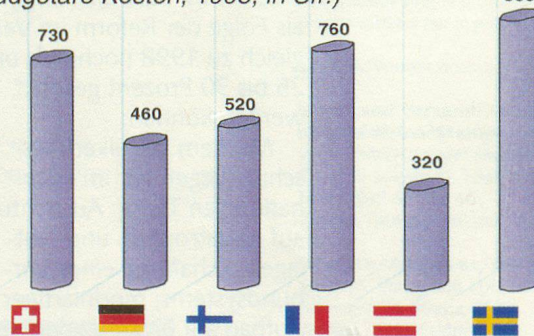
Bei der Wahl der Vergleichsländer ist darauf geachtet worden, dass diese bezüglich ihrer Landesstruktur, der sicherheitspolitischen Lage und des relevanten Gefährdungsspektrums grundsätzlich mit der Schweiz vergleichbar sind. Allerdings weisen sie unterschiedliche Lösungsansätze für den Schutz der Bevölkerung auf. Aufgrund dieser Kriterien und der Datenlage sind Deutschland, Finnland, Frankreich, Österreich und Schweden als Referenzländer ausgewählt worden.

## Ländervergleich: verschiedene Indikatoren

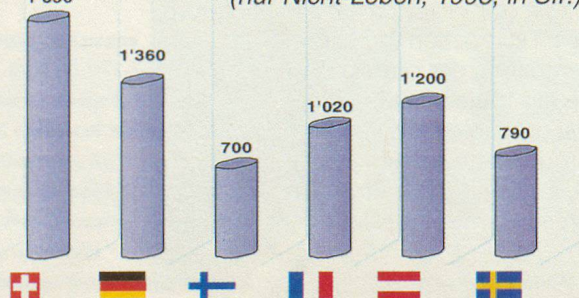
**Bruttoinlandprodukt pro Kopf (1997, in Sfr.)**



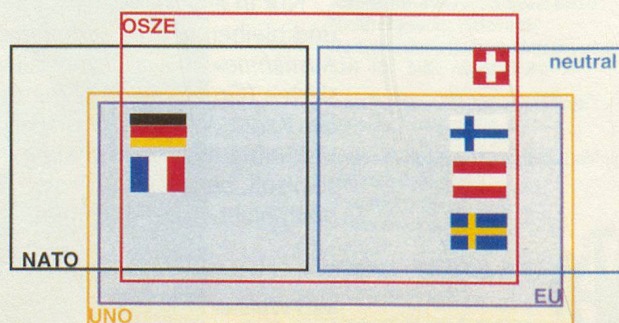
**Verteidigungsausgaben pro Kopf (budgetäre Kosten, 1998, in Sfr.)**



**Versicherungsprämien pro Kopf (nur Nicht-Leben, 1998, in Sfr.)**



**Normativer Hintergrund**





*Ausgeprägte nationale Charakteristika der Systeme*

Der Grundlagenbericht liefert umfassende qualitative Erkenntnisse zu verschiedenen Modellen des Bevölkerungsschutzes. Er zeigt insbesondere die ausgeprägten nationalen Charakteristika der Systeme auf. Diese sind im Kontext der unterschiedlichen strategischen Rahmenbedingungen und des jeweils relevanten Gefährdungsspektrums etwa in Bezug auf die topografischen Verhältnisse, die technische Infrastruktur oder die Bevölkerungsdichte zu interpretieren. Hinzu kommen spezifische nationale Eigenheiten wie etwa das politische System (eher zentralistischer oder föderalistischer Staatsaufbau), die Dienstleistungsmodelle (professionalisiert oder milizmässig organisiert). Vergleichende Aussagen sind deshalb immer vor diesem Hintergrund zu sehen und zu bewerten.

Ein Vergleich der Bevölkerungsschutzsysteme ist, obwohl diese unterschiedlich definiert und ausgestaltet sind, zwar grundsätzlich möglich. Einschränkend ist aber Folgendes zu beachten: Im Grundlagenbericht werden keine Aussagen zur Effizienz und Effektivität der verschiedenen Systeme gemacht. So ist eine klare Abgrenzung der Aufgaben der verschiedenen Einsatzorganisationen zugunsten des Bevölkerungsschutzes – mit Schwerpunkt Katastrophen und Notlagen – nicht möglich. Zudem sind der Leistungsgrad und das Einsatzspektrum sehr unterschiedlich.

Hinzu kommt, dass die Datenlage für den Kostenvergleich in den Vergleichsländern unvollständig ist. Dies betrifft insbesondere die Erhebung der ausserbudgetären Kosten. Nicht untersucht wurden der Nutzen bzw. die Leistungsfähigkeit der jeweiligen Systeme. Diese Lücke soll allenfalls mit einer geplanten weiteren Untersuchung geschlossen werden.

**Lösungsansätze und Trends für den Bevölkerungsschutz**

Vor allem zwei Trends zeichnen sich im internationalen Kontext bezüglich Ausrichtung und Organisation klar ab: Alle Reformen der zivilen sicherheitspolitischen Instrumente in den Vergleichsländern zielen seit dem Ende des Kalten Krieges schwergewichtig auf den Schutz der Bevölkerung bei natur- und zivilisationsbedingten Katastrophen und Notlagen. Die Vorbereitungen für einen bewaffneten Konflikt treten in den Hintergrund. Dieser Trend bestimmte in der Schweiz in den neunziger Jahren auch die Reorganisation des Zivilschutzes und wird mit der aktuellen Reform des Bevölkerungsschutzes noch unterstrichen. Ein zweiter Trend liegt in der Tendenz zu integrierten Bevölkerungsschutzsystemen, die auf den Mitteln des Alltags aufbauen. So verfügen insbesondere die beiden skandinavischen Länder über gut ausgebaute und polyvalent einsetzbare Rettungsdienste. Diese sind Ersteinsatzmittel, übernehmen auch Einsätze und Sanitätsaufgaben im Kat-

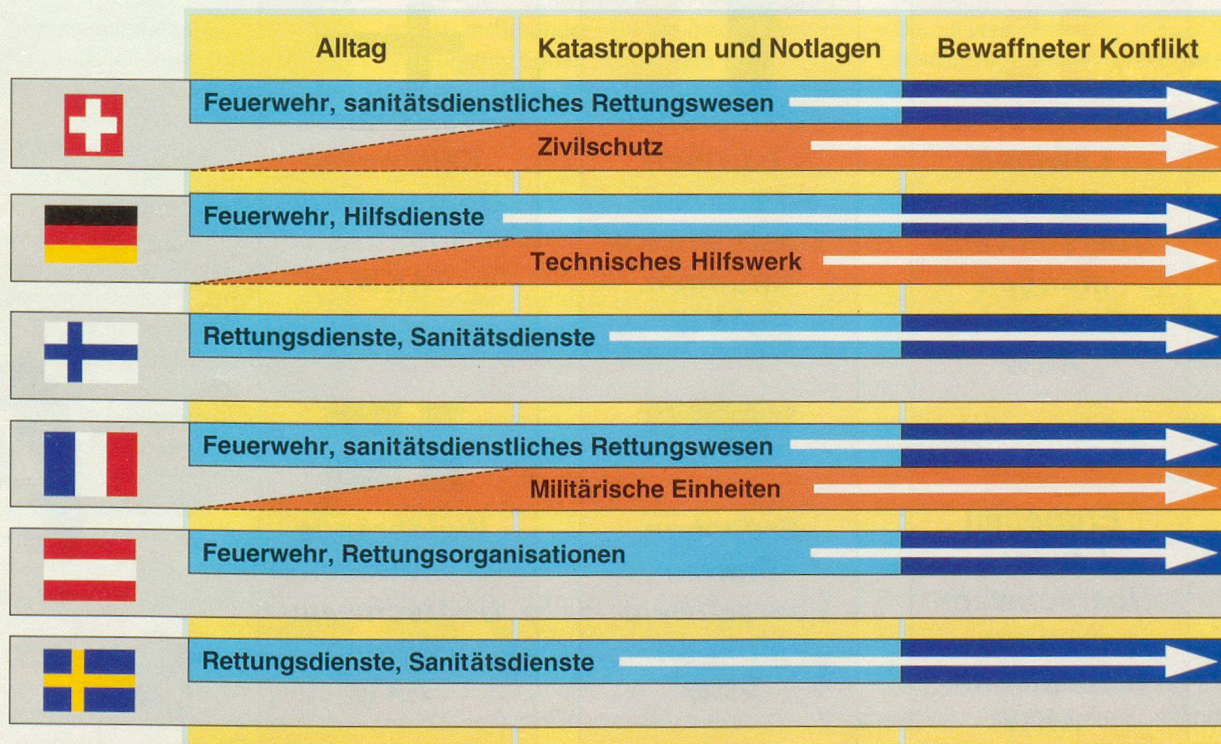
astrophenfall und bilden die Kernelemente – ergänzt durch Reserveelemente – zum Schutz der Bevölkerung im Kriegsfall. Finnland hat bereits in den siebziger Jahren einen vollständig integrierten Rettungsdienst geschaffen.

Über Zweiteinsatzmittel vor allem für die Katastrophenhilfe verfügen – neben dem klassischen Ersteinsatzmittel Feuerwehr – Deutschland (Technisches Hilfswerk), Frankreich (spezielle militärische Einheiten) und die Schweiz (Zivilschutz). In allen untersuchten Ländern kann die Armee für die subsidiäre Unterstützung herangezogen werden. Mit der ab 2003 geplanten Umsetzung des schweizerischen Bevölkerungsschutzes wird ein Verbundsystem von Partnerorganisationen geschaffen, das ebenfalls in Richtung eines integrierten Systems geht.

*Zentrale und professionelle Ausbildung*

Alle Vergleichsländer verfügen über nationale Behörden, die in den Bereichen der Planung und der Koordination im Bevölkerungsbzw. Katastrophenschutz tätig sind. Allerdings bestehen signifikante Unterschiede bei den Kompetenzen und der Aufgabenbreite. Dies hängt insbesondere mit den jeweils spezifischen Staatsformen der Länder zusammen. In den föderalistisch strukturierten Ländern Deutschland, Österreich und Schweiz sind die Kompetenzen im Bereich des Bevölkerungsschutzes grösstenteils auf der Ebene der Bundesländer bzw. der Kantone angesiedelt.

**Erst- und Zweiteinsatzmittel**





## Markante Kostenreduktion dank Reform

JM. Ab 2003, nach Abschluss der laufenden Reform, soll der umfassende neue Bevölkerungsschutz – im Vergleich zu den in dieser Studie verwendeten Zahlen von 1998 – weitere ins Gewicht fallende Kosteneinsparungen bringen. Für den Zivilschutz sind die budgetären Kosten mit verschiedenen Reformen und Optimierungen seit Anfang der 90er-Jahre bereits um 50 Prozent gesunken.

Das Verbundsystem Bevölkerungsschutz, darin eingeschlossen auch die Feuerwehren, wird ab 2003 zu einer weiteren Kostenreduktion bei den budgetären Kosten von gut 30 Prozent führen. Das VBS erwartet ebenso eine Senkung der ausserbudgetären Kosten um rund 20 Prozent. Grund dafür ist insbesondere die Herabsetzung des Sollbestandes im Zivilschutz um rund zwei Drittel (von 1998 rund 300 000 Zivilschutzangehörigen auf 120 000 im Jahre 2003) und die Senkung des Dienstpflichtalters (von 50 auf 40 Jahre). Auch bei den Feuerwehren ist eine Reduktion der Bestände von 160 000 auf 110 000 Feuerwehrangehörige im Gang.

Dies gilt insbesondere für die Organisation, Ausrüstung und Ausbildung der Einsatzkräfte. In der Schweiz wird die kantonale Zuständigkeit und Verantwortung mit der aktuellen Bevölkerungsschutzreform noch verstärkt.

In den beiden skandinavischen Staaten werden die Rettungsdienste, die auf Stufe Gemeinde operationell sind, zentral ausgerüstet und koordiniert. Die Ebene der Region – vergleichbar mit den Bundesländern bzw. Kantonen – spielt hier eine untergeordnete

Rolle. Besonderer Wert wird in den beiden nordischen Ländern auf eine professionelle und zentrale Ausbildung in nationalen Ausbildungsstätten gelegt. In Schweden wird zudem der Prävention und der Forschung auf nationaler Ebene ein hoher Stellenwert zugemessen. In Frankreich schliesslich werden die nationalen Einsatzmittel zentral ausgebildet, ausgerüstet und koordiniert.

In allen Vergleichsländern – mit Ausnahme der Schweiz – herrscht grundsätzlich die Tendenz vor, die Grund- und Weiterbildung

der Kader bzw. der Angehörigen der Einsatzorganisationen landesweit an einer oder wenigen Ausbildungsstätten zentral und professionell durchzuführen.

### Unterschiedliche Dienstleistungsmodelle

In Deutschland, Österreich (je 98%) und Frankreich (85%) dominiert bei den Feuerwehren das Prinzip der Freiwilligkeit. Berufsfeuerwehren sind vor allem in den Städten tätig. Angesichts zunehmender Rekrutierungsschwierigkeiten strebt Frankreich eine markante Erhöhung des Anteils von Berufsfeuerwehrpersonal an.

In der Schweiz bestehen Dienstpflichten für den Zivilschutz (100%) und die Feuerwehr (75%). Sie sind national bzw. kantonal geregelt. Nur in einzelnen Kantonen und Gemeinden basiert der Feuerwehrdienst auf dem Prinzip der Freiwilligkeit. Über Berufsfeuerwehren verfügen nur die grösseren Städte. Milizorganisationen bedingen relativ hohe Bestände, weil die Verfügbarkeit der jeweiligen Angehörigen der Einsatzorganisationen beschränkt ist und je nach Tages- oder Jahreszeit stark variieren kann.

In den beiden skandinavischen Ländern Schweden und Finnland sind die Angehörigen der Einsatzorganisationen zum überwiegenden Teil Berufsleute (80% bzw. 45%). Der Einbezug von Freiwilligen ist zwar weiterhin vorgesehen, eine Milizkomponente nach schweizerischem Verständnis gibt es

## Beispiele nicht-militärischer Gefährdungen



**Erdbeben  
Lawinen  
Stürme  
Überschwemmungen  
Erdrutsche  
AKW**



**Erdbeben  
Lawinen  
Überschwemmungen  
Erdrutsche  
AKW**



**Waldbrände  
Lawinen  
Stürme  
Überschwemmungen  
AKW**



**Erdbeben  
Stürme  
Überschwemmungen  
AKW**



**Waldbrände  
Kältewellen  
Überschwemmungen  
AKW**



**Waldbrände  
Kältewellen  
Überschwemmungen  
AKW**





Organisation	Budgetäre und ausserbudgetäre Kosten 1988 pro Kopf (in CHF)											
	Schweiz		Deutschland		Finnland		Frankreich		Österreich		Schweden	
	b	ab	b	ab	b	ab	b	ab	b	ab	b	ab
Feuerwehr/Rettungsdienste	36	48	57	0	80	0	61	0	66	0	85	n.e.
Zweiteinsatzmittel	43	12	2	0	0	0	0,5	0	0	0	0	0
nationale Behörden	12	0	3	0	6	0	6	0	6	0	31	0
Schutzinfrastruktur	8	23	0	0	n.e.	12	0	0	n.e.	n.e.	5	0
Zivil-, Einsatzdienst	0	0	0	1	0	0	0	0	0	2	0	0

Abkürzungen: b: budgetäre Kosten/ab: ausserbudgetäre Kosten (n.e.: nicht erfasst).

jedoch nicht. Der hohe Anteil an professionellen Feuerwehrleuten führt zu kleinen Beständen, garantiert aber eine gegenüber Freiwilligen- oder Milizorganisationen höhere Verfügbarkeit der Einsatzkräfte.

#### Schutzbauten: Skandinavische Länder und die Schweiz

Zu den vorsorglichen Massnahmen für den Fall eines bewaffneten Konflikts gehört insbesondere die Bereitstellung von Schutzbauten, das heisst Schutzanlagen für die Einsatzkräfte und Schutzräume für die Bevölkerung. In den letzten 30 Jahren hat die Schweiz eine quantitativ wie qualitativ sehr hohe Abdeckung mit Schutzbauten erreicht.

Die beiden neutralen skandinavischen Staaten verfügen über eine vergleichbare

Schutzinfrastruktur. Allerdings schwanken hier Quantität und Qualität je nach Region stark. Schweden – und die Schweiz (ab 2003) – sehen im wesentlichen nur noch eine möglichst kostengünstige Erhaltung der bestehenden Schutzinfrastruktur vor. Demgegenüber betreibt Finnland als einziges der Vergleichsländer einen weiteren Ausbau seiner Schutzinfrastruktur. Deutschland und Österreich verfügen nur über partiell ausgebaute Schutzinfrastrukturen, in Frankreich sind keine Schutzbauten vorhanden.

Personelle und materielle Verstärkungen der Einsatzorganisationen für den Kriegsfall, die allerdings erst zu diesem Zeitpunkt bereitgestellt werden, sind in Schweden, Finnland und der Schweiz mit der Reform ab 2003 vorgesehen. Deutschland, Österreich und Frankreich treffen keine besonderen Massnahmen für den Fall eines bewaffneten Konflikts.

#### Kostentransparenz nur für die Schweiz möglich

Für den schweizerischen Bevölkerungsschutz, insbesondere für die beiden grossen Milizorganisationen Feuerwehr und Zivilschutz, sind die volkswirtschaftlichen Kosten für das Stichjahr 1998 weitestgehend erfasst. Damit kann von einer hohen Kostentransparenz für das schweizerische System ausgegangen werden.

Im Unterschied dazu ist die Datenlage für sämtliche Vergleichsländer unvollständig. Dies gilt insbesondere für die Berechnung der ausserbudgetären Kosten, die nur unvollständig erhoben werden konnten: Kosten, die von anderen Institutionen und von Privaten getragen werden oder durch nicht entschädigten Lohnausfall und gebundenes Kapital bzw. Boden im Bevölkerungsschutz entstehen. Diese Datenlücken oder -unsicherheiten führen zu einer tendenziell zu tiefen Bewertung der volkswirtschaftlichen Kosten in den Vergleichsländern. Hinzu kommen Schwierigkeiten bei der Abgrenzung der Aufgaben und Leistungen der verschiedenen Bevölkerungsschutzsysteme. *Die Aussagekraft des Kostenvergleichs ist aus diesen Gründen eingeschränkt.*

Im Stichjahr 1998 sind die volkswirtschaftlichen Kosten (budgetäre und ausser-

budgetäre Kosten) pro Kopf für den Bevölkerungsschutz in der Schweiz am höchsten, gefolgt von Schweden und Finnland. Dies ist im Wesentlichen auf folgende Gründe zurückzuführen.

- Der schweizerische Bevölkerungsschutz deckt im internationalen Vergleich das breiteste Einsatzspektrum ab und gewährleistet einen hohen Leistungsgrad.
- Bei den budgetären Kosten führt der föderalistische Aufbau des schweizerischen Bevölkerungsschutzes zu tendenziell höheren Kosten. Diese werden denn auch grösstenteils von den Kantonen und Gemeinden getragen. Bei den budgetären Kosten hingegen liegt Schweden mit seinem zwar zentralistisch organisierten, gleichzeitig aber ausgeprägt professionalisierten System leicht höher.
- In den Vergleichsländern wird ein Teil der Leistungen freiwillig erbracht, also nicht durch den Markt abgeboten oder durch Dienstpflichten «beschafft». Diese Leistungen tauchen in den Kostenrechnungen nicht auf.
- Die Schweiz weist aufgrund der Topographie kleinräumige Siedlungsstrukturen auf. Hinzu kommt, dass auch in Randregionen (Tourismusegebieten) eine hohe Infrastrukturdichte besteht. Dies erhöht die Verletzlichkeit insbesondere bei Naturkatastrophen.

#### Tiefer Anteil an Staatsausgaben (1998)

Insgesamt zeigt der vorliegende Vergleich, dass die Kosten für die Massnahmen zum Schutz der Bevölkerung in der Schweiz wie in den Vergleichsländern tief sind. Die jährlichen volkswirtschaftlichen Kosten pro Kopf für den Bevölkerungsschutz betragen in den Vergleichsländern im Jahr 1998 zwischen rund 60 Franken (Deutschland) und 180 Franken (Schweiz). Im Vergleich dazu wurden z. B. für die Landesverteidigung pro Kopf zwischen 440 Franken (Österreich) und 1030 Franken (Frankreich) ausgegeben. In der Schweiz machen die budgetären Kosten, verglichen mit den Gesamtausgaben von Bund, Kantonen und Gemeinden, nur rund 0,6 Prozent aus. Gemessen am Bruttoinlandsprodukt beträgt der Anteil der volkswirtschaftlichen Kosten für den Bevölkerungsschutz rund 0,35 Prozent. □

## Weg mit dem Zivilschutz!

JM. Die Sozialdemokratische Partei der Schweiz hat anlässlich ihres Totalverrisses der Planung für die Armee XXI am 30. Juli frontal ebenfalls den Zivilschutz angegriffen. Die Genossen fordern (einmal mehr) dessen Abschaffung. Die Schweiz, so SP-Vordenkerin Barbara Haering und SP-Vordenker Paul Günter, sei das einzige Land Europas, das parallel zur Armee eine spezielle Organisation unterhalte, die den Schutz der Bevölkerung im Kriegsfall gewährleisten solle. Diese Situation sei absurd, da die Armee, die Feuerwehren und andere professionelle Organisationen diese Aufgabe ebenfalls übernehmen müssten. Von einem andern prominenten SP-Vordenker, Peter Hug, von Beruf Historiker und im Nebenamt Armee- und Zivilschutzkritiker, hörte man diesmal seltsamerweise nichts. Er hatte allerdings die journalistische Saure-Gurken-Zeit gut genutzt und FACTS (Nr. 28/2001) seine neusten Weisheiten bereits vor Erscheinen der VBS-Vergleichsstudie anvertraut (O-Ton Hug: «Das Bundesamt für Zivilschutz könnte ohne Verlust aufgelöst werden»).