

**Zeitschrift:** Plan : Zeitschrift für Planen, Energie, Kommunalwesen und Umwelttechnik = revue suisse d'urbanisme  
**Herausgeber:** Schweizerische Vereinigung für Landesplanung  
**Band:** 32 (1975)  
**Heft:** 7-8

**Artikel:** Zivilschutz und Raumplanung  
**Autor:** Heller, Hans  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-782387>

### **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:** 02.04.2025

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

# Zivilschutz und Raumplanung

Von Hans Heller, Dr. phil. Geograph,  
Sektionschef beim Delegierten für Raumplanung

## Die Konzeption des schweizerischen Zivilschutzes

Die Beurteilung der staats- und militärpolitischen Lage Europas und der ganzen Welt aufgrund des täglichen Geschehens sowie der Erfahrungen in den letzten Jahrzehnten lassen zweierlei erkennen:

- Unser Land kann zu irgend einem Zeitpunkt in den Bereich oder sogar in den Brennpunkt kriegerischer Ereignisse geraten.
- Es ist schwierig, vorauszusagen, welches die Form eines künftigen Krieges wäre; ganz sicher indessen ist, dass jeder künftige Krieg total sein und insbesondere auch die zivile Bevölkerung in Mitleidenschaft ziehen wird.

Die Bedrohung unseres Staates und damit unserer Zivilbevölkerung reicht – je nach den Absichten und Möglichkeiten eines Angreifers gegen unser Land – von der Erpressung über den Einsatz von konventionellen Angriffsmitteln und dem begrenzten Einsatz von Massenvernichtungswaffen bis zum strategischen Vernichtungsschlag; es können aber auch kriegerische Ereignisse in Nachbarländern und Katastrophen in Friedenszeiten zu einer akuten Gefährdung der Bevölkerung führen, die eine ausserordentliche Hilfe notwendig macht.

In den Rahmen unserer Gesamtverteidigung gehören denn auch Massnahmen zum Schutze der Zivilbevölkerung, wobei die Unsicherheiten, welche den Annahmen über die Kriegsbilder anhaften, so weitgehend als möglich ausschalten sind. Technik und Statistik, aber auch die noch lebendigen Erfahrungen zeigen, dass durch entsprechende Vorbereitungen sowohl die Gefährdung (Abschreckung eines möglichen Angreifers) als auch die Wirkung der eingesetzten Waffen sehr stark herabgemindert werden. Die geplanten Schutzmassnahmen für die Zivilbevölkerung orientieren sich indessen nicht nur an den möglichen Kriegsbildern, sondern auch an der Gesamtheit der spezifischen Eigenschaften und Mittel unseres Volkes und Staates. Zu diesen gehören zum Beispiel die finanziellen Aufwendungen, die das Volk für den

Zivilschutz bereitzustellen gewillt ist, aber auch die Topographie des Landes und die geographische Verteilung unserer Bevölkerung, die berufliche Schichtung und die Wirtschaftsstruktur, die vorherrschenden Siedlungsformen und die Bauweise der Wohn- und Industriebauten. Damit sind bereits auch die wichtigen Faktoren einer räumlichen Ordnung aufgezählt.

Aufgrund der hier kurz zusammengefassten Lagebeurteilung hat eine vom Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement eingesetzte Studienkommission die heute gültige «Konzeption des schweizerischen Zivilschutzes 1971» ausgearbeitet (Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung vom 11. August 1971). Danach wird gegenüber früher vermehrt ein Schwergewicht gesetzt bei den baulichen Massnahmen nach dem Grundsatz «jedem Einwohner der Schweiz einen Schutzplatz». Die Tatsache, dass bei einem möglichen Angriff, insbesondere beim Einsetzen von Massenvernichtungsmitteln, mit minimalen Warnzeiten von wenigen bis null Minuten zu rechnen ist, führt zum Erfordernis, dass sich dieser Schutzplatz am Wohnort oder in dessen naher Umgebung befinden soll und dass für einen bestimmten Teil der Berufstätigen ein zusätzlicher Schutzplatz am Arbeitsort bereitgestellt werden muss. Aus den gleichen Gründen ist ein vorsorglicher, stufenweiser Bezug der Schutzräume beim Erreichen eines kritischen Niveaus der politischen oder militärischen Spannung vorgesehen; konsequenterweise muss mit einem unabhängigen Aufenthalt während Tagen und Wochen in Schutzräumen gerechnet werden, ein Erfordernis, dem beim Schutzraumbau Rechnung zu tragen ist, wobei die physiologischen und psychologischen Eigenschaften des Menschen zu berücksichtigen sind. Nicht zuletzt wird zum Zwecke der bessern Anpassung an die gegebenen Gesellschafts-, Wirtschafts- und Siedlungsstrukturen neben andern Grundsätzen eine Verschiedenartigkeit der baulichen Massnahmen (nach Lage, Grösse, Art und Einrichtungen) verlangt.

Wenn schliesslich das ganze Unterfan-

genge noch dem Ziel der Wirtschaftlich-

keit (optimale Ausnützung aller Schutzmöglichkeiten; Ausgewogenheit der Massnahmen, aber kein absoluter Schutz für jeden möglichen Fall) unterstellt wird, so erscheint auch bei einer gut ausgebildeten Zivilschutzorganisation der Ruf nach sorgfältiger gezielter Planung als angezeigt. Standortentscheide über Schutzraumbauten lassen sich bei den beträchtlichen finanziellen Aufwendungen und angesichts der damit fixierten Ortsgebundenheit nicht verantworten ohne vorherige eingehende Kenntnisse über Grösse, Verteilung, Struktur und Lebensgewohnheiten der heutigen und künftigen Bevölkerung sowie über die baulichen Anlagen und Infrastrukturinvestitionen der öffentlichen Hand. Alle diese Angaben aber sind im Rahmen der Raumplanung – vorwiegend auf ihrer lokalen Stufe – erhältlich.

## Die generelle Zivilschutzplanung

Die Schutzbedürfnisse der Bevölkerung und die Standorte sämtlicher Schutzbauten werden zurzeit gemeindegeweise im Rahmen einer generellen Zivilschutzplanung festgelegt. Durch Anwendung des Grundsatzes der Diversifikation wird ein für einen Angreifer schwer erfassbares Schutzsystem angestrebt. Um die Wirksamkeit der gesamten baulichen Schutzstrukturen zu verbessern und mit den zu investierenden Mittel jeder Zeit einen möglichst hohen Gesamtschutz der Bevölkerung zu erreichen, ist eine enge Zusammenarbeit mit andern Gebieten der öffentlichen und privaten Planungstätigkeit unerlässlich. Insbesondere muss auf die Unterlagen der Orts- und Regionalplanung abgestellt werden. Die für die Raumplanung zuständigen Behörden sind deshalb aufgerufen, ihre Kenntnisse und ihren Einfluss bei der generellen Zivilschutzplanung geltend zu machen. Die einschlägigen Weisungen des Bundesamtes für Zivilschutz vom 2. Oktober 1973 (GZP 1. Teil) wurden zu diesem Zwecke auch ihnen zur Kenntnis gebracht. Danach basiert die generelle Zivilschutzplanung auf einer Bestandesaufnahme über

- die zivilschutzmassige Gefährdung (durch Brand, Trümmer, Wasser usw.) der Gemeinde;
- die gegenwärtige Verteilung der Einwohner, die Art, Zahl und Lage der vorhandenen Schutzplätze in privaten Gebäuden und öffentlichen Schutzräumen sowie die Möglichkeit für Behelfsschutzräume;
- den Ist-Zustand der Zivilschutzorganisation

und stellt in einem eigentlichen Zielplan den Zivilschutz-Vollausbau für das Jahr 1990 dar, wobei es gerade hier gilt, die Koordination sowohl mit der Bau- und Zonenplanung der Gemeinde als auch mit der kommunalen Finanzplanung sicherzustellen. Insbesondere sollen Lage, Kapazität, Art, Einzugsgebiete und Zugänglichkeit der öffentlichen Schutzräume in Übereinstimmung mit den ortsplanerischen Massnahmen erfolgen. Im Zielkatalog einer jeden Ortsplanung sollten mindestens auch die Grundsätze «jedem Einwohner einen Schutzplatz» und «Diversifikation im Schutzraumbau» Berücksichtigung finden.

Der Umstand, dass die für die generelle Zivilschutzplanung notwendigen Erhebungen in rund tausend Gemeinden bereits durchgeführt worden sind, soll eine gegenseitige Kontaktnahme zwischen Raumplanung und Zivilschutz, wo eine solche noch aussteht, nicht hindern; in zahlreichen Gemeinden stehen Zivilschutzplanung und Ortsplanung in Arbeit; bestehende Planungen sind periodisch zu revidieren und veränderten Gegebenheiten anzupassen. Die bevorstehende Revision des Bundesgesetzes über den Zivilschutz (vom 23. März 1962) sieht zudem vor, die bauliche und organisatorische Zivilschutzpflicht auf alle Gemeinden auszuweiten, so dass künftig die Planung auch in Ortschaften mit weniger als tausend Einwohnern wird erfolgen müssen.

## Regionalplanerische Aspekte des Zivilschutzes

Im Gefolge des eben genannten allgemeinen Obligatoriums der Baupflicht im Zivilschutz dürften sich vor allem benachbarte Gemeinden mit kleineren Siedlungen zur gemeinsamen Zivilschutzplanung auf interkommunaler Ebene zusammenschliessen, um auf die gemeinsam vorhandenen Infrastrukturen und die nachbarliche Hilfe abzustellen. Hier wird es darum gehen, nicht nur die unentbehrlichen materiellen Grundlagen von der räumlichen Regionalplanung zu beziehen, sondern ganz allgemein aus deren Erfahrungen auch auf organisatorischem und administrativem Gebiete Nutzen zu ziehen. Ganz allgemein stellt sich in diesem Zusammenhang die Frage, ob nicht bei Aufbau und Führung der regionalen zivilen Katastrophenhilfe, die jetzt in verschiedenen Kantonen an die Hand genommen werden, die bestehenden zahlreichen Planungsverbände aufzurufen seien, für eine konstruktive und

koordinierte Mitarbeit Hand zu bieten. Ein künftiges Schadenereignis wird bestehende Gemeindegrenzen kaum respektieren und nur allzusehr die Funktionen der nachbarlichen oder übergeordneten Hilfe notwendig machen.

Eine weitere Aufgabe für regionale Planungsgruppen bietet sich in der Mithilfe bei der Bereitstellung von Ausbildungszentren für den Zivilschutz. Man rechnet heute in der Schweiz mit einem Bedarf von rund 80 dieser Ausbildungsanlagen, wobei nur grössere Städte gemeindeeigene Anlagen bauen, während die übrigen regionalen Charakter aufweisen, weil der Einzugsbereich nicht unter etwa 70 000 Einwohnern sein soll. Dazu unterhalten oder bauen die meisten Kantone auch kantonale Zentren für die Ausbildung der Kader. Allerdings sind heute bereits 51 Ausbildungsstätten in Betrieb oder im Bau, also standörtlich festgelegt. Auch bei diesen stellen sich indessen zum Teil noch regionalplanerische Aufgaben, wie etwa solche der Erschliessung und Entsorgung.

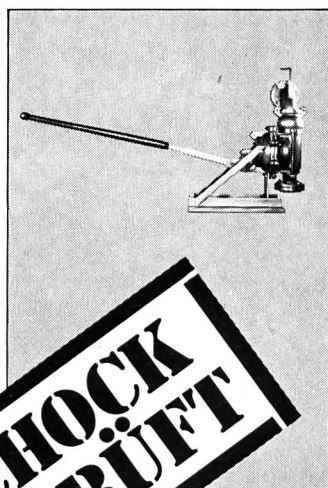
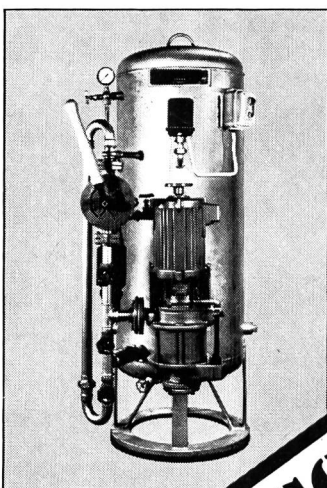
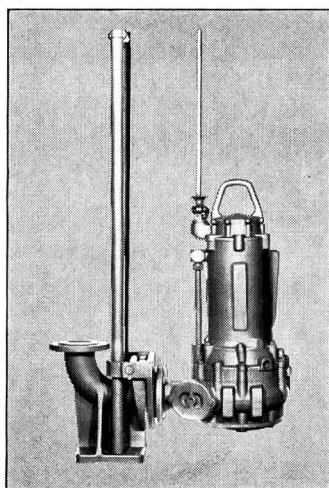
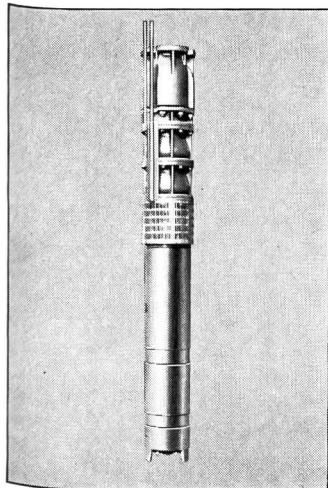
Die Frage der Zonenzugehörigkeit solcher Anlagen ist heute noch kontrovers. Da sie Lärmemissionen verursachen und durch ihre zweckgebundene bauliche Charakteristik (Ruinen) auch ästhetisch nicht gerade ansprechend wirken, gehören sie nicht in Wohngebiete, sind aber auch in Industriezonen zweckfremd. Für die Standortbestimmung sind sie zu vergleichen etwa mit Abwasserreinigungsanlagen, Schiessständen, militärischen Unterkünften und Übungsplätzen usw. Durch ihre Ausgestaltung in massiver Bauweise verlangen sie in der Regel Sonderbauvorschriften und Ausnahmegewilligungen. Eine äusserst sorgfältige Standortwahl erscheint aus diesen Erwägungen heraus als sehr angezeigt und kann wohl nur im Rahmen einer Regionalplanung zweckmässig erfolgen. Der Standort selber – und dies gilt auch für die bereits fixierten Anlagen – muss mit Infrastruktur- und Verkehrsanlagen erschlossen werden. Wegen der zahlreichen Besucher ist die unmittelbare Nachbarschaft der Haltestelle eines öffentlichen Verkehrsmittels sehr erwünscht. Ein abgelegener Standort kommt auch wegen der Unwirtschaftlichkeit der infrastrukturellen Erschliessung nicht in Frage. Damit ist die Auswahl für die noch festzulegenden Standorte sehr beschränkt, und die regionale Raumplanung ist dank ihrer Möglichkeiten und Methoden zur sinnvollen und förderlichen Mithilfe aufzurufen.

## Der nationale Rahmen

Auch auf gesamtschweizerischer Ebene ergeben sich zahlreiche Berührungspunkte und Parallelen zwischen Raumplanung und Zivilschutz. Diese beginnen mit der Personalunion in der Führung auf Ministerienebene und der systematischen Nachbarschaft in der verfassungsmässigen Grundlage. Sowohl Artikel 22bis (Zivilschutz) als auch 22quater (Raumplanung) der Bundesverfassung verpflichten ihre Sache dem Grundsatz des Föderalismus und damit dem Subsidiaritätsprinzip. In beiden Fällen wird auch das Hauptgewicht der konkreten Massnahmen je nach Gesetzgebung und Initiative der Kantone mehr oder weniger auf die Stufe der Gemeinde weiterdelegiert. Entsprechend diesem System sind sowohl die Durchführung der Raumplanung als auch die Vorbereitung des Zivilschutzes in den schweizerischen Kantonen und Gemeinden heute auf einem sehr unterschiedlichen Stand.

Nach der heute geltenden Konzeption der Gesamtverteidigung (Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz vom 27. Juni 1973) kommt dem Schutz und der Betreuung der Zivilbevölkerung eine ganz entscheidende Bedeutung zu. Deshalb werden die Zivilschutzorganisationen durch die Armee unterstützt, die ihnen in erster Linie Luftschutztruppen zur Verfügung stellt. Nach heute gültiger Gesetzgebung (BG über den Zivilschutz, Art. 5) werden diese vom Bundesrat vor allem stark gefährdeten grossen Gemeinden zur Hilfeleistung zugewiesen. Nach der bereits erwähnten Teilrevision dieses Gesetzes, die demnächst ins Vernehmlassungsverfahren kommt, wird der enge Begriff «Gemeinde» nicht mehr verwendet; die Zuweisung der Luftschutztruppen soll vielmehr entsprechend der tatsächlichen Verteilung der Bevölkerung (vor allem an die Agglomerationen) erfolgen, wobei die bestehenden Planungen der räumlichen Ordnung – auf gesamtschweizerischer Ebene etwa das Leitbild CK-73 – als Grundlagen dienen mögen. Die Planung der räumlichen Ordnung und die Vorbereitung des Schutzes der Zivilbevölkerung im Kriegs- und Katastrophenfall sind zwei bedeutsame, zukunftsgerichtete Staatsaufgaben. Ihre Koordination auf allen Stufen ist ein Schritt zur Verwirklichung der so oft geforderten integralen Gesamtplanung der öffentlichen Hand. pl

# Bieri Pumpen: Speziell für Zivilschutz-Anlagen



**SCHOCK  
GEPRÜFT**

Hochdruckpumpen,  
Niederdruckpumpen,  
Abwasser- und  
Fäkalienpumpen sowie  
Druckwasser-Automa-  
ten: in schockgeprüfter

Ausführung für  
Zivilschutzanlagen. Bitte  
rufen Sie uns an, Sie  
erhalten kostenlos die  
detaillierten Unterlagen.

# Bieri

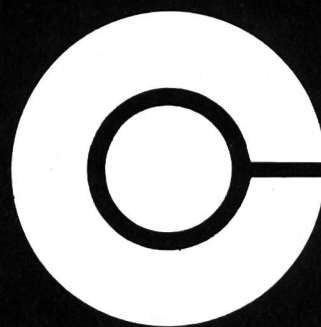
  
Bieri Pumpenbau AG  
CH-3110 Münsingen  
Telefon 031-92 21 21

# ZIVILSCHUTZPLÄNE BLOCKPLÄNE LEITUNGSPLÄNE

## COLLIOD & CO

3007 Bern, Weissensteinstrasse 87

031/45 32 60



Das führende Spezialhaus, seit bald 60 Jahren, für alle Planreproduktionen, Vergrößerungen, Verkleinerungen, Additionsfilmpausen, Zusammensetzungen, Duplikate, Blassfilme, Leitungskataster-Plangrundlagen, auf jedes photographische Material.  
Offsetdruck ein- und mehrfarbig, Plandruck, Helio, Tochterpausen