



VSA-AAS

Verein Schweizerischer Archivarinnen und Archivare
Association des archivistes suisses
Associazione degli archivisti svizzeri
Associazioni da las archivarias e dals archivaris svizzers
www.vsa-aas.ch

Arbeitsgruppe Bewertung

F Polizei – Militär – Zivilschutz

F5

Zivilschutz/Bevölkerungsschutz, Schutzbauten

Protection civile/Protection de la population, Ouvrages de protection

Résumé

En matière de protection civile, les lois et les dispositions sont adoptées par la Confédération. La protection civile relève en grande partie de la compétence des cantons, qui peuvent transférer certaines missions aux communes. Les cantons sont ainsi chargés de gérer la construction d'abris et les communes de construire les abris de protection civile publics. Les constructions protégées sont édifiées par les cantons ou les communes.

L'obligation d'intégrer des abris dans les constructions neuves et les grands projets de transformation (obligation de construire des abris), en vigueur depuis 1950, a été restreinte en 2002 avec la révision totale de la loi sur la protection civile. Alors qu'auparavant la Confédération participait aux coûts de construction des ouvrages de protection civile par le biais de subventions, c'est le financement en fonction des compétences qui prévaut aujourd'hui. Les abris de protection civile publics sont donc financés par des contributions de remplacement des propriétaires immobiliers.

Recommandations

Dans le domaine des ouvrages de protection civile, les Archives fédérales suisses (AFS) archivent en particulier, selon des critères d'évaluation définis en interne, les documents relatifs à la législation, les dispositions édictées par les autorités fédérales ainsi que les documents résultant de la surveillance de l'exécution pour la mise à disposition d'ouvrages de protection par les cantons. Elles archivent l'intégralité des dossiers de subventionnement des ouvrages de protection financés par la Confédération jusqu'à la révision de la loi en 2003.

Les prescriptions cantonales de protection civile, les dossiers relatifs à la gestion des abris et les dossiers des constructions protégées appartenant aux cantons ont une valeur archivistique. Les Archives d'Etat archivent par ailleurs un modèle de documentation des ouvrages de protection subventionnés, ainsi qu'une vue d'ensemble complète de tous les abris.

Les archives communales transmettent les dossiers et plans concernant la construction et l'équipement des ouvrages de protection civile appartenant aux communes.

Ausgangslage / Terminologie

Der als totaler Krieg geführte Zweite Weltkrieg und die nukleare Bedrohung im Kalten Krieg führten in den 1950er und 1960er Jahren zur Entstehung des modernen Zivilschutzes in der Schweiz, mit dem die Bevölkerung vor den Folgen eines Krieges geschützt werden sollte.

Als Kerngedanke sah der Zivilschutz vor, dass die Bevölkerung im Fall eines Nuklearkrieges in einem Schutzraum in der Nähe des Wohnorts Zuflucht finden würde und sich dort länger aufhalten könnte. Nach Ende des Kalten Krieges rückte der Schutz der Bevölkerung vor natur- und zivilisationsbedingten Katastrophen und anderen Notlagen ins Zentrum.

Zur Terminologie: Der Begriff „Schutzbauten“ schliesst sowohl Schutzräume als auch Schutzanlagen mit ein. Die privaten und öffentlichen *Schutzräume* dienen dem Schutz der Bevölkerung, die Kulturgüterschutzräume wiederum schützen das bewegliche Kulturgut. Davon zu unterscheiden sind die *Schutzanlagen*: Kommandoposten (geschützte Führungsstandorte), Bereitstellungsanlagen (geschützte Standorte für Personal und Material der Einselemente des Zivilschutzes) und Anlagen der Sanität (geschützte Sanitätsstellen und Spitäler).¹

Die Steuerung des Schutzraumbaus erfolgt durch die Kantone. Der Bund erlässt dazu die notwendigen Weisungen. Heute gibt es rund 360'000 Personenschutzräume, zudem gut 1700 Schutzanlagen (Kommandoposten, Bereitstellungsanlagen, geschützte Sanitätsstellen und geschützte Spitäler).² Die Schutzanlagen werden von den Kantonen oder von den Gemeinden erstellt.

Rechtliche Grundlagen

Der schweizerische Zivilschutz nahm seinen Anfang mit dem „Bundesbeschluss betreffend den passiven Luftschutz der Zivilbevölkerung“ vom 29. September 1934 ([BS 5 443](#)). Dieser brachte, auf dem Artikel 85 der Bundesverfassung fussend, die Rechtsgrundlage, die dem Bundesrat die Kompetenz verlieh, weitere Vorschriften auf dem Weg von Verordnungen zu erlassen. In der Folge kam es am 18. März 1937 zum „Bundesbeschluss betreffend die Förderung baulicher Massnahmen im passiven Luftschutz“ ([BS 5 459](#)), der vor allem die Möglichkeit eines Bundesbeitrags an Schutzräume eröffnete, welche von Verwaltungen der Kantone oder Gemeinden oder von gemeinnützigen Körperschaften errichtet wurden (öffentliche Sammel-Schutzräume, Schutzräume für örtliche Organisationen und öffentliche Sanitätshilfsstellen). Unter bestimmten Bedingungen waren auch für bauliche Schutzmassnahmen von Privaten Subventionen vorgesehen.

Nach einer Periode der Vernachlässigung des baulichen Zivilschutzes nach Ende des Zweiten Weltkrieges brachte der Koreakrieg neue Anstrengungen: Am 21. Dezember 1950 wurde der „Bundesbeschluss betreffend den baulichen Luftschutz“ (AS 1951 465) erlassen, welcher in Ortschaften von 1000 und mehr Einwohnern die grundsätzliche Verpflichtung zur Erstellung von Schutzräumen in allen Neubauten und grösseren Umbauten der Kellerräume vorschrieb. An die durch den Einbau von Schutzräumen anfallenden Kosten hatten Bund, Kanton und Gemeinde Beiträge von mindestens 30 Prozent zu leisten, die verschieden aufgeteilt wurden je nachdem, ob es sich um private oder öffentliche Bauten handelte.

Nachdem der Zivilschutz 1959 in der Bundesverfassung verankert worden war, brachte das Jahr 1962 ein Zivilschutzgesetz (Bundesgesetz vom 23. März 1962 über den Zivilschutz, AS 1962 1089), das den eigentlichen Beginn des modernen Schweizer Zivilschutzes markierte.³ Es trat am 1. Januar 1963 in Kraft. Auf das gleiche Datum hin wurde das Bundesamt für Zivilschutz BZS geschaffen, das 2004 in das Bundesamt für Bevölkerungsschutz BABS aufging.

Im „Bundesgesetz über die baulichen Massnahmen im Zivilschutz“ vom 4. Oktober 1963 (AS 1964 487) wurde die seit 1950 bestehende Pflicht zum Einbau von Schutzräumen in

¹ Zu den Schutzbauten-Kategorien, siehe *Bevölkerungsschutz. Zeitschrift für Risikoanalyse und Prävention, Planung und Ausbildung, Führung und Einsatz*, Nr. 12, März 2012, S. 8.

² Vgl. Webseiten Bundesamt für Bevölkerungsschutz BABS, <http://www.babs.admin.ch/de/zs/hist.html> und <http://www.babs.admin.ch/de/aufgabenbabs/schutzbauten.html> (25.04.2019). Zur Geschichte des Zivilschutzes siehe auch Schwerpunktthema „Schweizer Zivil- und Bevölkerungsschutz 1963–2013: Im Wandel der Zeit“, in: *Bevölkerungsschutz. Zeitschrift für Risikoanalyse und Prävention, Planung und Ausbildung, Führung und Einsatz*, Nr. 16, Juni 2013.

³ Vgl. Webseite BABS, <http://www.babs.admin.ch/de/zs/hist.html> (25.04.2019).

Neubauten und grösseren Umbauten erneuert; ausserdem wurden die Beiträge der öffentlichen Hand auf mindestens 70 Prozent erhöht.⁴ Das BZS erliess 1966 die Technischen Weisungen für den privaten Schutzraumbau (TWP).

Eine Revision des Zivilschutzgesetzes im Jahr 1978 brachte die Ausweitung der Zivilschutzpflichtigkeit auf sämtliche Gemeinden der Schweiz. In der Folge wurde in der „Verordnung über die baulichen Massnahmen im Zivilschutz“ (Schutzbautenverordnung, BMV) vom 27. November 1978 (AS **1978** 1896) die Subventionierung von Schutzbauten neu geregelt, das heisst verringert. Der Bund, der von 1951 bis 1978 an alle Schutzraumkategorien (siehe Anhang) Subventionen ausgerichtet hatte, tat dies nun nur noch an einzelne Kategorien. Die Beitragspflichtigkeiten von Bund und Kantonen und ihre Auswirkungen auf die Aktenlage waren zwischen 1979 und 2003 die folgenden:

- Beitragskategorien 1–3 (gemäss Anhang): An die Kategorien 1 und 2 leistete der Bund gar keine, an die Kategorie 3 bloss geringfügige Subventionen. Die Kategorien 1–3 lagen somit im Kompetenzbereich der Kantone. Die in diesem Zusammenhang erstellten/bewirtschafteten Unterlagen befanden sich dementsprechend beim Kanton, der dem Bundesamt für Zivilschutz bloss eine schriftliche Meldung übermittelte.
- Beitragskategorien 4–6 (gemäss Anhang): An diese Beitragskategorien leistete der Bund zumeist beträchtliche Subventionen. Das Gesuch der Bauherrschaft, die immer eine Gemeinde war, enthielt allgemeine Unterlagen, Pläne und Kostenberechnungen. Die betreffende Gemeinde liess das Gesuch dem Kanton zukommen, der es prüfte und an den Bund weitergab, welcher auf dieser Grundlage seinen Entscheid zur Subventionierung trifft. Sowohl der Kanton als auch der Bund besaßen demzufolge in den meisten Fällen Unterlagen zum Geschäft [Ausnahme: Kategorie 4 a) und b) unter 100 Schutzplätzen waren in Kantonskompetenz]. Die Unterlagen waren identisch, was den Zivilschutzbau betrifft. Im Dossier des Kantons befanden sich darüber hinaus aber noch weitere Unterlagen zum Bauprojekt als Ganzes, also auch zu seinen Nicht-Zivilschutz-Teilen.

Die Zivilschutzgesetzgebung (Zivilschutzgesetz, Zivilschutzverordnung, Schutzbautengesetz, Schutzbautenverordnung) wurde 2002 totalrevidiert. Das Bundesgesetz vom 4. Oktober 2002 über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz (Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetz, BZG, AS **2003** 4187) trat am 1. Januar 2004 in Kraft, zeitgleich mit der Verordnung über den Zivilschutz (Zivilschutzverordnung, ZSV, AS **2003** 5147). Die Schutzbautenverordnung von 1978 wurde damit aufgehoben. Mit der neuen Gesetzgebung ging der Wechsel von der Beitrags- zur Zuständigkeitsfinanzierung einher, d.h. die anfallenden Kosten werden von der zuständigen Staatsebene übernommen.

Der Bevölkerungsschutz ist seither als ziviles Verbundsystem zum Schutz der Bevölkerung bei Katastrophen und Notlagen sowie im Falle bewaffneter Konflikte konzipiert. Er stellt die Koordination und Zusammenarbeit der fünf Partnerorganisationen Polizei, Feuerwehr, Gesundheitswesen, technische Betriebe und Zivilschutz sicher.

Die Schutzraumpflicht wird mit dem neuen Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetz weitergeführt, allerdings in deutlich reduzierter Form. Seit Inkrafttreten der revidierten Gesetzgebung per 1.1.2012 müssen heute in der Regel nur noch bei grösseren Überbauungen (ab 38 Zimmern) Schutzräume erstellt werden. Die bestehenden Bauten werden erhalten. Wenn in einer Gemeinde zu wenige Schutzräume vorhanden sind, so hat die Gemeinde öffentliche Schutzräume zu erstellen, auszurüsten und zu unterhalten. Wird beim Hausbau kein Schutzraum erstellt oder ist der Schutzplatzbedarf gedeckt, hat die Hauseigentümerin oder der Hauseigentümer einen Ersatzbeitrag zu entrichten. Die öffentlichen Schutzräume der Gemeinden werden durch die (von den Kantonen verwalteten) Ersatzbeiträge finanziert.⁵ Während das Bundesamt für Bevölkerungsschutz BABS die Massnahmen der baulichen und technischen Infrastruktur

⁴ Zur Entstehung des Zivilschutzes siehe auch Aeberhard, Robert: *Zivilschutz in der Schweiz*. Frauenfeld 1978 (Gesamtverteidigung und Armee, Bd. 4).

⁵ Vgl. Webseite BABS, <http://www.babs.admin.ch/de/aufgabenbabs/schutzbauten.html> (25.04.2019).

koordiniert und überwacht, setzen die Kantone und Gemeinden die Vorgaben mit der Unterstützung des Bundes um.

Bereits in Archiven vorhandene Bestände

Die Möglichkeit einer allfälligen Aufgabenteilung zwischen Bundesarchiv und Staatsarchiven wurde nur für den Zeitraum seit 1950 untersucht. Für die Frühzeit des baulichen Zivilschutzes, von 1937 bis zum Bundesbeschluss von 1950, kann mit einiger Sicherheit angenommen werden, dass sich sämtliches Material im Bundesarchiv befindet, während die Situation in den Kantonen unterschiedlich ist und die Akten dort nur noch unvollständig vorhanden sein können.

Bund

Das Schweizerische Bundesarchiv (BAR) hat gemäss den dem Bund zugewiesenen Aufgaben und Kompetenzen im Bereich der Subventionierung von Schutzbauten im Zeitraum 1951-2003 bereits Unterlagen des Bundesamtes für Zivilschutz übernommen. Diese sind namentlich in den Teilbeständen *E4390A* Bundesamt für Zivilschutz: Zentrale Ablage (1960-1970)* sowie *E4391B* Bundesamt für Zivilschutz: Bauliche Massnahmen (1971-2002)* verzeichnet. Darin befinden sich insbesondere Unterlagen zu den Vorgaben und Richtlinien des baulichen Luftschutzes, der Aufsicht über deren Umsetzung, der Subventionierung von öffentlichen Schutzbauten und Spitalanlagen gemäss Schutzbautenverordnung von 1978 (Kategorien 4-6) usw.

Kantone

In den Staatsarchiven werden u.a. Grundlagen zu den Schutzbauten archiviert (Zivilschutz- und Betriebskonzepte, Betriebshandbücher).

Archivierungsempfehlung

Bundesarchiv

Bei den Akten aus dem Zeitraum 1951–2003 zur Subventionierung der Schutzbauten gilt, dass der Bund grundsätzlich keine Akten besitzt, die auf Kantonsebene nicht auch vorhanden wären, und dass die kantonalen Akten zu einzelnen Bauten vollständiger sind als die Bundesakten.

Das Bundesarchiv übernimmt für die aus der Wahrnehmung der (gesetzlichen) Aufgaben und Kompetenzen der zuständigen Bundesbehörde – dem Bundesamt für Zivilschutz BZS – entstandenen Unterlagen im Bereich der Subventionierung der Schutzbauten im Zeitraum bis 2003 integral (siehe oben).

Es archiviert ebenfalls vollständig die Unterlagen des BABS (2004-), welche im Zusammenhang mit der Bereitstellung von Bauten auf Stufe Bund sowie der Überwachung des Vollzugs über die Bereitstellung von Bauten durch die Kantone erstellt, empfangen und/oder bewirtschaftet wurden.⁶

Ausserdem archiviert es die Unterlagen zur Rechtsetzung und zu den vom Bundesamt für Bevölkerungsschutz BABS (bzw. seiner Vorgängerbehörde, dem Bundesamt für Zivilschutz BZS) erlassenen Vorschriften.

Staatsarchive

Die kantonalen Zivilschutz-Vorgaben, die Akten betreffend Steuerung des Schutzraumbaus und die Akten zu den kantonseigenen Schutzanlagen sind archivwürdig.

⁶ Vgl. prospektiver Bewertungsentscheid des Ordnungssystems (OS) des BABS auf Webseite BAR, unter www.bar.admin.ch (25.04.2019).

Den Staatsarchiven wird empfohlen, angesichts des grossen Umfangs und der Überlieferung auf Bundesebene für den Zeitraum bis 2003 eine Auswahl der Akten zur Subventionierung der Schutzbauten vorzunehmen. Diese sollte eine aussagekräftige Muster-Dokumentation sowie eine vollständige Übersichtsliste aller Schutzbauten umfassen.⁷ Mit dem Wechsel zur Zuständigkeitsfinanzierung ab 2004 können die Staatsarchive nebst den Vorgaben Ersatzbeitragsfonds weiterhin eine Musterauswahl zu den Schutzraumdossiers und zur Befreiung vom Schutzraumbau überliefern.

Gemeindearchive

Die Gemeindearchive überliefern die Akten und Pläne betreffend Erstellung und Ausrüstung gemeindeeigener Zivilschutzbauten (öffentliche Schutzräume und Schutzanlagen). Die Unterlagen zu privaten Schutzräumen (Befreiungsgesuche Schutzraumpflicht, Beitragsgesuche, Abnahmen, Schutzraumkontrollen) können kassiert werden.

Erstversion vom Vorstand des VSA genehmigt am: 30. Januar 1985

Überarbeitete Version (Stand April 2019) vom Vorstand des VSA genehmigt am: 24. Mai 2019

⁷ Da sie auf Bundesebene ebenfalls vorhanden sind, können bei den Beständen aus dem Zeitraum 1979–2003 die Beitragskategorien 4 bis 6 (öffentliche Schutzräume, Anlagen der Organisation und des Sanitätsdienstes, vgl. Anhang) eher kassiert werden als die Kategorien 1 bis 3 (private Schutzräume).

Anhang: Beitragskategorien gemäss Schutzbautenverordnung (1979–2003)

TWP = Technische Weisungen des BZS für den privaten Schutzraumbau (1966), aufgehoben durch Technische Weisungen des BZS für den Pflicht-Schutzraumbau (1984)

TWO = Technischen Weisungen des BZS für die Schutzanlagen der Organisation und des Sanitätsdienstes (1977)

TWS = Technische Weisung des BZS für spezielle Schutzräume (1982)

Personenschutzraumbau:

1. Private Schutzräume [TWP]
2. Schutzräume in bestehenden Häusern [TWP]
3. Pflichtschutzräume in öffentlichen Gebäuden [TWP]
4. Öffentliche Schutzräume [TWP + TWS]
 - a. Schutzräume unabhängig von einem Gebäude [TWP]
 - b. Schutzräume unter einem Gebäude [TWP]
 - c. Schutzräume in Tiefgaragen [TWS]
 - d. Schutzräume in Tunnels oder Kavernen (Spezialfall)

Anlagen der Organisation und des Sanitätsdienstes:

5. Geschützte Operationsstellen (GOPS) und Notspitäler (NS) [TWO]
6. Kommandoposten (KP), Basisspitalanlagen (BSA), Sanitätshilfsstellen (SHS) und Sanitätsposten (San Po) [TWO]