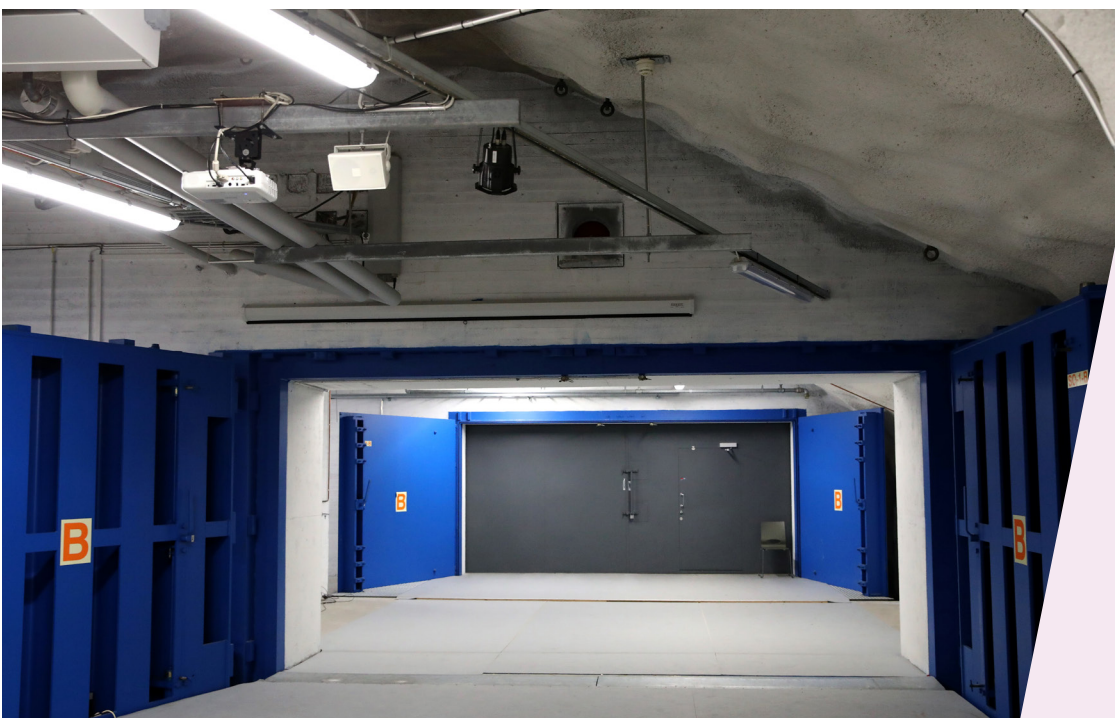


CSS Study in Risk and Resilience

Bevölkerungsschutz im bewaffneten Konflikt: Ländervergleich zu Schutzbauten und Evakuierungen

Leonard Schliesser

Nr. 2, Mai 2026
Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich



Autoren: Dr. Leonard Schliesser
Lektorat: Lisa Fischer
Layout und Grafiken: Miriam Dahinden-Ganzoni

www.css.ethz.ch
css.info@css.ethz.ch

Zitiervorschlag: Schliesser, Leonard. «Bevölkerungsschutz im bewaffneten Konflikt: Ländervergleich zu Schutzbauten und Evakuierungen», *CSS Study* Nr. 2, Zürich: Center for Security Studies (CSS) ETH Zürich, 2026. <https://doi.org/10.3929/ethz-c-000800424>.

Titelbild: Öffentlicher Schutzraum in Helsinki *Stoyan Nenov/Reuters*

Die in dieser Studie wiedergegebenen Auffassungen sind ausschliesslich die Ansichten der Autoren.

Der Autor bedankt sich bei den Interviewpartnern der jeweiligen Länder und dem BABS für den Austausch und die Rückmeldungen zu dieser Studie.

ISSN: 3043-0321
DOI: 10.3929/ethz-c-000800424

© 2026 Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich

CSS Study
in Risk and Resilience

Bevölkerungsschutz im bewaffneten Konflikt: Ländervergleich zu Schutzbauten und Evakuierungen

Leonard Schliesser

Nr. 2, Mai 2026
Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich

Zusammenfassung

Die Rückkehr des bewaffneten Konflikts nach Europa rückt Grundsatzfragen der zivilen Verteidigung wieder in das Zentrum politischer und administrativer Entscheidungen. Ziel dieser Studie ist es, den aktuellen Sachstand sowie die konzeptionelle und operative Umsetzung in den Bereichen Schutzbauten und Evakuierungen vergleichend zu untersuchen. Die Ergebnisse sollen dabei evidenzbasierte Diskussionen fördern und indirekt die Weiterentwicklung des Schweizer Bevölkerungsschutzes unterstützen.

Basierend auf Literatur- und Dokumentenanalysen sowie zwölf halbstrukturierten Experteninterviews wird ein systematischer Ländervergleich zwischen Deutschland, Finnland, Polen und der Ukraine durchgeführt. Der Betrachtungszeitraum dieser Studie umfasst die Entwicklungen seit 2014, mit besonderer Vertiefung der sicherheitspolitischen Zäsuren seit der russischen Vollinvasion der Ukraine im Jahr 2022.

Die Analyse offenbart deutliche Unterschiede in den nationalen Schutzstrategien, die von historischen Pfadabhängigkeiten und nationalen Bedrohungswahrnehmungen geprägt sind. Während Finnland mit seinem umfassenden Sicherheitsmodell ein etabliertes Referenzmodell darstellt, befindet sich Deutschland nach dem weitgehenden Rückbau seiner Zivilschutzinfrastruktur in einer Phase der konzeptionellen Findung. Polen verfolgt aktuell einen ambitionierten Neuaufbau seines Zivilschutzsystems. Die Ukraine liefert unter den extremen Bedingungen des Krieges essenzielle Praxiserfahrungen durch ihre improvisationsstarken, aber massiv belasteten Strukturen.

Die Studie verdeutlicht, dass Schutzbauten und Evakuierungen komplementäre, politisch anspruchsvolle Instrumente der zivilen Verteidigung sind. Sie erfordern zwingend klare Schutzziele, transparente Kommunikation und belastbare Ressourcenentscheide auf allen behördlichen Ebenen sowie gegenüber der Bevölkerung.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	6
Inhaltsverzeichnis	7
1 Einführung	8
2 Hintergrund	9
2.1 Schutzbauten	9
2.2 Evakuierungen	11
3 Fallbeispiele	13
3.1 Deutschland	14
3.2 Finnland	17
3.3 Polen	20
3.4 Ukraine	22
4 Fazit und Ausblick	25
5 Bibliografie	27

1 Einführung

Krieg ist in Europa wieder zu einer realen Planungsprämisse geworden. Damit rücken Grundsatzfragen des Bevölkerungsschutzes ins Zentrum politischer, administrativer und gesellschaftlicher Entscheidungen. Wen und wogegen schützen sich Staaten und mit welchem Schutzziel?

Diese Studie nimmt zwei Kernbereiche des Bevölkerungsschutzes in den Blick, in denen sich strategische Ambitionen und operative Umsetzungsfähigkeit unmittelbar berühren: Schutzbauten und Evakuierungen. Beide Felder sind technisch, organisatorisch und kommunikativ anspruchsvoll, denn sie betreffen sowohl die Glaubwürdigkeit staatlicher Schutzversprechen als auch die Selbstwirksamkeit der Bevölkerung. Vor allem in einem bewaffneten Konflikt treten Stärken und Schwächen der Vorsorge offener zutage als in anderen Lagen.

Die Fokussierung auf Schutzbau und Evakuierungen folgt einer dreifachen Logik. *Erstens* sind Schutzbauten und Evakuierungen komplementäre Instrumente. Schutzzräume sollen, abhängig vom Schutzziel (Luftschutz oder Strahlenschutz), kurz- bis mittelfristig Leben retten, die Durchhaltefähigkeit erhöhen und kritische Funktionen lokal stabilisieren. Evakuierungen sollen gefährdete Personen (geordnet) in sicherere Rückzugsräume verlagern, in denen eine funktionierende und belastbare Versorgung einen mittel- bis langfristigen Aufenthalt ermöglicht. *Zweitens* sind beide Felder politisch «aufgeladen». Das heisst, sie erfordern klare Schutzziele, transparente Kommunikation, belastbare und vorgängig festgelegte Standards sowie Ressourcen- und Führungsentscheide über mehrere Ebenen hinweg. Dadurch eignen sie sich besonders, um die Leistungsfähigkeit von Zivilverteidigungssystemen vergleichend sichtbar zu machen. Drittens liefert dieser Ländervergleich eine fundierte Diskussionsgrundlage im Kontext der aktuellen Weiterentwicklung des Schweizer Bevölkerungsschutzes beziehungsweise dessen Ausrichtung auf bewaffnete Konflikte. Indem die Studie aufzeigt, wie andere Staaten diese Herausforderungen handhaben, bietet sie internationale Referenzpunkte für die Schweizer Debatte, ohne dabei explizite Empfehlungen für das Schweizer System zu geben oder es zu analysieren.

Das Ziel dieser Studie ist es, mittels eines Ländervergleichs in den Bereichen Schutzbauten und Evakuierungen den aktuellen länderspezifischen Sachstand zu erfassen und Unterschiede sowie Entwicklungslinien überblickartig aufzuzeigen. Die Leitfragen hierbei sind:

- Wie sind die ausgewählten Länder hinsichtlich ihrer zivilen Verteidigung aufgestellt?
- Wo liegt der jeweilige Schwerpunkt hinsichtlich der Fokusthemen Schutzbau und Evakuierungen und wo gibt es eventuelle Lücken?
- Was hat sich seit 2014, insbesondere seit 2022, in der Organisation der zivilen Verteidigung und hinsichtlich der Fokusthemen verändert?

Die Auswahl der vier untersuchten Länder – Deutschland (DE), Finnland (FI), Polen (PL) und die Ukraine (UA) – spiegelt bewusst unterschiedliche Bedrohungswahrnehmungen, historische Pfadabhängigkeiten und Reformstände wider. In Deutschland zeichnet sich eine mögliche Neujustierung eines aufgegebenen und zurückgebauten Schutzbausystems ab. Finnland wird mit seinem umfassenden Sicherheitsmodell (*Comprehensive Security*) als stetig und

belastbar wahrgenommen. Polen verfolgt einen ambitionierten Neuaufbau seines Zivilschutzes. Die Ukraine liefert Erkenntnisse aus der Praxis unter Kriegsbedingungen. Dabei zeigt sich, wie improvisationsstark – aber auch wie belastet – ihre Zivilschutzstrukturen sind.

Die Auswahl der vier Länder spiegelt unterschiedliche Bedrohungswahrnehmungen, historische Pfadabhängigkeiten und Reformstände wider – von der Referenzlösung (FI) über die Rekalibrierung (DE) und den Wiederaufbau (PL) bis hin zum operativen Ernstfall (UA).¹ Zugleich handelt es sich um Staaten, die die Eskalation primär als russische Eskalation verstehen oder im Falle der Ukraine bereits einen Verteidigungskrieg führen. Mit dieser Länderauswahl lassen sich Unterschiede in Konzeption, Rechtsrahmen, Standards, industrieller Basis und gesellschaftlicher Akzeptanz aufzeigen und im Hinblick auf die Strukturansätze vergleichen. Der Vergleich ist durch die unterschiedlichen Kontexte der einzelnen Länder sowie durch die Länge dieser Studie begrenzt.

Begriffe wie Gesamtverteidigung, zivile Verteidigung, Zivilschutz, Katastrophenschutz und Bevölkerungsschutz werden im Bericht einheitlich und unabhängig von nationalen Traditionen verwendet. Wo nötig, verweist der Text auf die spezifischen Gegebenheiten der jeweiligen Länder. Zentral sind die Trennung zwischen strategischer ziviler Verteidigung und operativem Zivilschutz (*strategic/operational civil defence*) sowie die Abgrenzung gegenüber dem friedenszeitlichen Katastrophenschutz (*disaster management*). Der Bevölkerungsschutz (*civil protection*) wird dabei als Überbegriff sowohl für das friedenszeitliche Katastrophen- und Risikomanagement als auch für die Vorbereitung und den Schutz der Zivilbevölkerung im bewaffneten Konflikt verwendet. Die Ausdifferenzierung und die Verwendung des Zivilschutzes beziehungsweise des Begriffs der zivilen Verteidigung weisen auf die besondere Qualität und Quantität der Gefahr des konventionellen und nuklearen Krieges hin und heben sich damit deutlich vom friedenszeitlichen Katastrophen- und Risikomanagement ab.

Die Studie geht über die technischen Aspekte («Was») hinaus und beleuchtet auch die politisch-gesellschaftlichen Aspekte («Warum» und «Wie») und fragt nach den Motiven für den Schutzbau und die Evakuierung. Der Fokus liegt jedoch klar auf der Erstellung eines thematischen Überblicks über die genannten Länder sowie die beiden Themenbereiche.

Die Studie basiert auf Literaturrecherchen, Dokumentenanalysen sowie halbstrukturierten Experteninterviews. Es wurden lediglich öffentlich zugängliche Quellen analysiert. Nicht deutsch- oder englischsprachige Texte wurden, sofern möglich, maschinell übersetzt.² Die Vergleichstiefe der einzelnen Länderkapitel variiert daher je nach öffentlicher Quellenlage und Sprachzugang.³ Zusätzlich wurden

1 Über diese kompakte Länderauswahl hinaus wäre es in Europa noch interessant, sich Schweden oder Estland anzuschauen. Schweden verfügt über ein starkes System der Gesamtverteidigung, und Estland investiert aktuell viel in die zivile Verteidigung, einschliesslich des Schutzbaus nach finnischem Vorbild. Ausserhalb Europas ist Israel einer der wenigen Staaten, die über ein ausgeprägtes Schutzbausystem verfügen, wobei Länder wie Japan, Südkorea, Singapur und Taiwan diesem Thema ebenfalls vermehrt Aufmerksamkeit schenken und ihre Systeme ausbauen und verstärken.

2 Zur Übersetzung wurde dabei die Software DeepL verwendet.

3 Der Anspruch ist, einen transparenten und nachvollziehbaren Überblick über die Länder und Themen aufzuspannen, nicht die Vollständigkeit. Wo geboten, werden Annahmen offengelegt.

zwölf Experten interviewt, die sich gleichmässig auf die Länderauswahl verteilen.⁴

Nach dieser Einleitung widmet sich Kapitel 2 den Definitionen von Schutzbauten und Evakuierungen. In Kapitel 3 erfolgt die Aufarbeitung der einzelnen Länder. Dabei wird jedes Land in seinem allgemeinen Aufbau der zivilen Verteidigung beziehungsweise seines Zivilschutzsystems grob umrissen. Dem folgt der Entwicklungsstand hinsichtlich Schutzbauten und Evakuierungen. Kapitel 4 schliesst diesen Bericht mit einem Ausblick ab.

2 Hintergrund

Bevor in Kapitel 3 die ausgewählten Länder detailliert betrachtet werden, legt dieses Hintergrundkapitel das konzeptionelle Fundament der Studie. Es nähert sich den Themen Schutzbauten und Evakuierungen nicht nur aus technischer, sondern vor allem aus politisch-gesellschaftlicher Perspektive. Im Folgenden werden wesentliche Definitionen, unterschiedliche historische Motivationen sowie die Kernfragen zum jeweiligen Schutzziel skizziert. Dies dient dem Verständnis, wie diese beiden Instrumente als komplementäre Bausteine der zivilen Verteidigung beziehungsweise des Bevölkerungsschutzes im bewaffneten Konflikt ineinandergreifen.

2.1 Schutzbauten

Im Sprachgebrauch des schweizerischen Bevölkerungsschutzes wird meist von Schutzbauten als Überbegriff für öffentliche und private Schutzräume beziehungsweise von Schutzanlagen als Standorte für Führungsorgane, den Zivilschutz oder die Sanität gesprochen.⁵ Im Englischen wird der Begriff *shelter* übergreifend verwendet. Landläufig wird «Bunker» (*bunker*) auch synonym verwendet. Die Begriffe «Bunker» wie auch «Schutzbau, -raum/-anlage» sind dabei wirkmächtig und ihnen haften Versprechungen und Erwartungen an. Beide Begriffe wecken bestimmte Vorstellungen: Für manche ist ein Bunker ein sicherer Zufluchtsort, gerade in Krisenzeiten und selbst im Nuklearzeitalter. Für andere steht er für eine teure und trügerische Hoffnung auf Sicherheit sowie für eine 'egoistische' Abkapselung des Einzelnen. Je nachdem, wie und wo man über Schutzbauten spricht, spiegeln sich in der Debatte über diese gesellschaftlichen Entwicklungen sowie über das Verhältnis zwischen Staat und Bevölkerung wider.⁶

Schutzbauten sind keine rein technischen Infrastrukturen. Sie sind soziotechnische Systeme. Ihren effektiven Schutz können sie nur im engen Zusammenspiel von Technik, Menschen, Organisationen, Normen und Regeln als Gesamtsystem entfalten. Politische und behördliche Entscheidungsträgerinnen und -träger müssen diesen Umstand berücksichtigen. Das Vertrauen der Bevölkerung in ein explizit oder implizit gegebenes staatliches Schutzversprechen hängt von dessen Ernsthaftigkeit und Transparenz ab. Dieses Schutzversprechen kann mit zwei grundlegenden Fragen konzeptionell wie auch in der konkreten Umsetzung beantwortet werden:

- Wen und gegen was soll ein Schutzbau schützen?
- Was ist das konkrete Schutzziel, und bis wohin soll dieses Schutzziel gewährleistet sein?

Die Beantwortung dieser Fragen kann von unterschiedlichen Bedrohungswahrnehmungen und Motivationen geprägt sein. Die Art und Weise, wie Schutzbau betrieben wurde und wird, hängt massgeblich von den (historischen)

⁴ Aufgrund der Sensitivität der Thematik werden die Experten nicht namentlich genannt.

⁵ Siehe dazu: Dachstrategie Schutzbauten unter babs.admin.ch.

⁶ Siehe dazu: Inge Marszolek and Marc Buggeln, *Bunker: Kriegsort, Zuflucht, Erinnerungsraum* (Frankfurt am Main: Campus, 2008). Als Beispiel für die zeitgenössische kritische Auseinandersetzung mit der Schweizer Zivilschutz- und Schutzbaupolitik beziehungsweise dem staatlichen Kontrollanspruch während des Kalten Krieges siehe Peter Albrecht et al., *Schutzraum Schweiz: mit dem Zivilschutz zur Notstandsgesellschaft* (Bern: Zytglogge, 1988).

Bedrohungswahrnehmungen ab und beeinflusst die Frage nach dem Schutzziel direkt. So wurden Schutzbauten zum Beispiel gebaut, um Schutz vor Naturgefahren wie Tornados, vor konventionellen Luftangriffen (exklusive oder inklusive Direkttreffern), vor Kernwaffenexplosionen (exklusive oder inklusive Direkttreffern) oder vor radioaktivem Niederschlag (*fallout*) zu bieten. Die Auswahl der (historischen) Bedrohungsszenarien bestimmt den angestrebten Schutzgrad und spiegelt sich in der Gesetzgebung sowie in Normen und Standards wider. Zum Beispiel im festgelegten räumlichen Platzverbrauch pro Person (zum Beispiel 0,75 oder 1 Quadratmeter), in der Bezugszeit (zum Beispiel Stunden oder Wochen) oder in der vorgesehenen Druckbelastung (zum Beispiel 100 oder 100 000 Kilonewton pro Quadratmeter).

Schutzbau als Nation zu betreiben, unterliegt ergänzenden, widersprechenden und im Laufe der Zeit sich verändernden Motivationen. Nicht abschliessend kann man sie kategorisieren als:⁷

- Humanitäre Versicherung für den Fall kriegsgerichtlicher wie auch nuklearer Auseinandersetzungen.
- Infrastruktur des (zivilen) staatlichen Notfall- und Krisenmanagements.
- Bausteine gesamtstaatlicher Abschreckung durch das Verneinen der Effektivität der Waffenwirkung.
- Bausteine einer (gesamtstaatlichen) Strategie des staatlichen Überlebens.

Diese Kategorisierung geht auf den Kalten Krieg zurück und bezieht sich im engeren Sinne auf die konventionellen und nuklearen Bedrohungen der damaligen Zeit. Diese wirken jedoch bis in die Gegenwart hinein. Beispielsweise schreibt Artikel 60 des Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetzes (BZG) der Schweiz vor, dass jeder Einwohnerin und jedem Einwohner ein Schutzplatz in einem Schutzraum bereitzustellen ist.⁸

Als *humanitäre Versicherung* bilden Schutzbauten die letzte physische Schutzlinie für das menschliche Leben im bewaffneten Konflikt und im Krieg. Der Bedarf, Menschenleben im Krieg durch Schutzbauten zu schützen, ist auch heute noch aktuell und zeigt sich unter anderem in der Ukraine. Schutzbauten können im und zwischen Frieden und Krieg neben dem Schutz des physischen Menschenlebens wichtige psychologische Anker zur Reduktion von Angst, Stress und Traumafolgen darstellen. Dies bedarf jedoch einer guten kommunikativen Einbettung in den Bevölkerungsschutz.⁹

Je nach Bedrohungsszenario und der Art seiner Bau- und Betriebsweise ist der Schutzbau ein effektives und kosteneffizientes Werkzeug, um die Zivilbevölkerung vor den Auswirkungen bewaffneter Konflikte und Kriege zu schützen. Die Kosteneffizienz hängt massgeblich vom angenommenen Bedrohungsszenario und vom angestrebten Schutzgrad ab. Schafft man über Jahrzehnte eine Schutzbaufunktion, kann diese, wie das finnische Beispiel oder der Schweizer Ansatz zeigen, monetär kosteneffizient sein. Der Grund dafür ist die Einbettung der Schutzräume als normale Gebäudeteile. Muss kurzfristig und bei akuter Gefahr versucht werden, Schutzbauten zu errichten, werden die Härtung und Anpassung im bestehenden Baubestand teuer, und man verliert womöglich Menschenleben aufgrund fehlender Kapazitäten und da Behelfsmassnahmen nur einen begrenzten Schutz bieten. Ist die Bevölkerung adäquat vor den Einwirkungen externer Gefahren geschützt, reduziert dies zudem die Belastung des Zivilschutzes, des Rettungsdienstes und des Gesundheitssystems, da die Zahl der Verletzten und Toten vermindert werden kann.

Historische Bewertungen aus den USA und der UdSSR kamen wiederholt zum Schluss, dass grossflächige Schutzbaustategien technisch machbar und ökonomisch plausibel wären.¹⁰ Politisch erhielten sie jedoch selten den nötigen Rückhalt. Trotz nachgewiesener Wirksamkeit in Planspielen und Kostenabschätzungen scheiterten sie an wiederkehrenden Budgetkürzungen im Kongress oder an den Prioritätensetzungen im Politbüro. Stattdessen wurden häufig deutlich teurere Offensivsysteme oder die aktive Verteidigung, etwa die Raketenabwehr, bevorzugt. Abschreckung kann jedoch scheitern, und selbst die beste Flug- und Raketenabwehr kann keine vollständige Sicherheit garantieren.

Die strategische und wirtschaftliche Effizienz von Schutzbauten steigt massgeblich durch ihre intelligente Zweifachnutzung im Alltag. Als Teil einer erweiterten Resilienzarchitektur können sie als *Infrastruktur des (zivilen) Notfalls- und Krisenmanagements* fungieren und beispielsweise als Hitze-, Sturm- und Evakuierungsrefugien dienen. Seit dem Ende des Kalten Krieges hat sich das Sicherheitsverständnis erweitert und Allgefahrenansätze (*all-hazard approach*) sowie Resilienz sind in den Vordergrund getreten. In der Schweiz dienen Schutzanlagen beispielsweise dem Zivilschutz als Bereitstellungsanlagen oder den Gemeinden und Regionen sowie den Kantonen als geschützte Führungsanlagen.¹¹ Eine Tiefgarage oder ein Keller in einem Wohngebäude als Schutzraum ist ein Beispiel für eine Zweifachnutzung. Je stärker die Schutzbauten in den Alltagsbetrieb integriert sind, zum Beispiel in einem Krankenhaus, desto geringer kann die benötigte Vorwarn- und Umrüstzeit sein. Das umfasst auch den Personalbedarf für deren Aktivierung. Sofern kritische Infrastrukturen Teile ihrer Operationen, Systeme oder Infrastrukturen, wie etwa Kontrollzentren oder die Informatik, in Schutzräumen unterbringen oder Redundanzen schaffen, stärken sie ihre Widerstandsfähigkeit. Zusätzlich können die geschützten Operationen, Systeme

7 Lawrence J. Vale, *The limits of civil defence in the USA, Switzerland, Britain and the Soviet Union: the evolution of policies since 1945* (Basingstoke: Macmillan, 1987), 40 ff.

8 Siehe dazu: Bundesgesetz über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz unter [fedlex.admin.ch](https://www.fedlex.admin.ch).

9 Aufgrund unvollständiger Schutzbausysteme und fehlender Erfahrung ist bei dieser Aussage die unterstützende wissenschaftliche Empirie ernüchtern. Jedoch liefern die folgenden Publikationen Hinweise dazu: C MacPherson-Krutzky, *The Human Dimensions of Sheltering: Social Science Considerations for Safe Rooms and Shelters During Extreme Wind Events*, University of Colorado Boulder (Natural Hazards Center, 2024). Rachel Shvartsur and Bella Savitsky, «Civilians under missile attack: post-traumatic stress disorder among the Jewish and Bedouin population of Southern Israel», *Israel Journal of Health Policy Research* 13, no. 1 (2024/08/12 2024), <https://doi.org/10.1186/s13584-024-00625-9>, <https://doi.org/10.1186/s13584-024-00625-9>.

10 Siehe dazu: Edward M Geist, *Armageddon Insurance: Civil Defense in the United States and Soviet Union, 1945–1991* (Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 2019). Stephen J. Collier and Andrew Lakoff, *The Government of Emergency: Vital Systems, Expertise, and the Politics of Security* (Princeton University Press, 2021). Herman Kahn, *On Thermonuclear War* (Princeton University Press, 1960); Herman Kahn, «The nature and feasibility of war and deterrence, a study», (District of Columbia: U.S. Govt. Print. Off., 1960, 1960).

11 Siehe dazu: Dachstrategie Schutzbauten unter [babs.admin.ch](https://www.babs.admin.ch).

oder Infrastrukturen dem raschen Wiederhochfahren kritischer Funktionen nach Unterbrechungen helfen.

Schutzbauten als *Bausteine gesamtstaatlicher Abschreckung* wurden im Kalten Krieg im Zusammenhang mit breiteren Überlegungen zur zivilen Verteidigung und zum Zivilschutz diskutiert.¹² In diesen zumeist militarisierten Debatten hatte jedoch die Überlebensfähigkeit militärischer Systeme Vorrang.¹³ Der zivile Beitrag zu einer glaubwürdigen Abschreckung wurde selten vollends anerkannt und noch seltener mit Ressourcen und staatlichen Haushaltsmitteln unterfüttert. Vor diesem Hintergrund heben aktuelle internationale Rahmenwerke die Messlatte höher. Die NATO mit ihren sieben *Baseline Requirements for National Resilience* und dem *Strengthened Resilience Commitment* erkennt die zivile Vorsorge als Voraussetzung für glaubwürdige Abschreckung an.¹⁴ Auf EU-Ebene verschieben CER (Richtlinie (EU) 2022/2557) und NIS2 (Richtlinie (EU) 2022/2555) den Fokus vom blossen Anlagenschutz hin zu systemischer Resilienz kritischer Einrichtungen und cyberphysischer Netzwerke.¹⁵ Zudem ist die Diskussion um die Erweiterung oder Anpassung des europäischen Katastrophenschutzverfahrens (EU Civil Protection Mechanism) hinsichtlich der Dimension des Zivilschutzes im Gange.¹⁶ Damit wächst der strategische Beitrag ziviler Massnahmen zur Stabilisierung und Abschreckung.

An die Stelle eines flächendeckenden Bevölkerungsschutzes trat im Kalten Krieg in vielen Staaten eine *Strategie staatlichen Überlebens*, die sich in einer teilweise fragilen selektiven Kontinuität manifestierte. Dazu wurden Strategien der Regierungskontinuität entwickelt, die zumindest der politischen Führung ein gesichertes Überleben in speziellen Führungs- und Befehlsbunkern sicherten. Beispiele sind der *Raven Rock / Site R* oder das *Mount Weather Emergency Operation Center* in den USA, das *Central Government Headquarters* in Corsham im Vereinigten Königreich oder der Ausweichsitz der Bundesrepublik Deutschland in Marienthal. Von der Bevölkerung oft zynisch kommentiert, boten sie den kleinsten gemeinsamen politischen Nenner und eine kosteneffiziente Strategie, die es vermied, für die gesamte Bevölkerung Schutzbau betreiben zu müssen. Ob vor dem Hintergrund der Diskussionen um Gleichheit und Gerechtigkeit heute noch eine solche selektive Strategie des staatlichen Überlebens gesellschaftlich vertretbar ist, bleibt fraglich.

Schutzstrategien, die auf Schutzbauten setzen, sind komplementär zu Evakuierungen. Wo Warn- und Vorlaufzeiten, Angriffsarten oder Schutzgrade die örtliche Unterbringung begrenzen, verschiebt sich der Schwerpunkt auf die räumliche Trennung von Menschen und Gefahren. Umgekehrt reduziert eine belastbare Schutzbaukapazität auch die Risiken bei Evakuierungen.

2.2 Evakuierungen

Evakuierungen dienen primär dem Schutz von Menschen vor drohender oder eingetretener Gefahr. Tiere und Sachwerte sind dabei zweitrangig, sollten jedoch so weit wie möglich berücksichtigt werden. Evakuierungen können aufgrund einer akuten oder latenten Gefährdung, kleinräumig wie grossflächig, notwendig werden. Solche Gefahren können sowohl Leib und Leben als auch indirekt die Lebensgrundlage der Menschen in einem bestimmten Gebiet gefährden. Sie bezeichnen dabei im Idealfall die geordnete Verlegung von Personen aus einem gefährdeten Raum. Diese kann räumlich sowohl vertikal (*Invacuation*) als auch horizontal (*Evacuation*) erfolgen. Bei vertikalen Verlegungen handelt es sich zum Beispiel um den Bezug von Schutzräumen oder im Falle von Hochwasser oder Überschwemmung, um das Bewegen an einen höhergelegenen Ort. Hier ist auf die Nähe zur Schutzbauthematik zu verweisen, wobei sich dieser Teil der Studie primär auf die horizontale Evakuierung bezieht.

Eine ungeordnete, unkoordinierte Evakuierung wird auch als «Räumung» bezeichnet.¹⁷ Evakuierungen sowie Räumungen werden von den verantwortlichen Stellen angeordnet oder empfohlen, wobei sie meist unter Zeit- und Handlungsdruck erfolgen. Zwar ist eine Rückkehr in ein evakuiertes Gebiet wünschenswert, jedoch kann sie, gerade in einem bewaffneten Konflikt, nicht immer zeitnah gewährleistet werden. Akute Evakuierungen können daher eng mit längerfristiger Migration verwoben sein. Bewegen sich Menschen ohne Anordnung von einer existierenden oder wahrgenommenen Gefährdung weg, so spricht man von «spontanen Evakuierungen» oder «Selbstevakuierungen».

Wie bei der Schutzbauthematik müssen auch bei grossräumigen Evakuierungen die politischen und behördlichen Entscheidungsträgerinnen und -träger in der Ausarbeitung von Plänen die Frage nach dem Schutzziel klar beantworten können. Für die konzeptionelle wie auch operative Umsetzung stellen sich also die ähnlichen beiden Fragestellungen zur Ernsthaftigkeit und Transparenz des staatlichen Schutzversprechens wie beim Schutzbau:

- Wen und gegen was soll eine Evakuierung schützen?
- Was ist das konkrete Schutzziel und bis wohin soll dieses Schutzziel gewährleistet sein?

Auch hier unterliegt die Beantwortung der beiden Fragen unterschiedlichen Bedrohungswahrnehmungen und Motivationen. Dabei ist der Schutz des einzelnen Menschenlebens einer von vielen Aspekten der Abwägung, der je nach Situation auch anderen Überlegungen untergeordnet werden kann. So kann es beispielsweise sinnvoll sein, ein Gebiet nicht vollständig zu evakuieren oder zu räumen, um den Betrieb kritischer oder verteidigungswichtiger Infrastrukturen und Organisationen sicherzustellen. Aufgrund fehlender Transport- und Aufnahmekapazitäten kann es ebenfalls sinnvoll sein, frühzeitig und prioritär vulnerable Gruppen wie Kranke und Frauen mit Kindern zu evakuieren. Gerade bei grossflächigen und länger anhaltenden Evakuierungen stellt sich zusätzlich die Frage, ob das Schutzziel,

12 Siehe dazu unter anderem: Kahn, «The nature and feasibility of war and deterrence, a study.»; Eugene Paul Wigner, Jagdish Mehra, and Conrad V. Chester, *Socio-Political Reflections and Civil Defense*, 1st 1998. ed., Historical, Philosophical, and Socio-Political Papers; B / 8, (Berlin, Heidelberg: Springer Berlin Heidelberg, 1998).

13 Siehe beispielsweise die Grundlagenwerke von: Glenn H. Snyder, *Deterrence by denial and punishment* / by Glenn H. Snyder: no.1 (New Jersey: Woodrow Wilson school of Public and International Affairs, Center of International Studies, Princeton University, 1959 [c1958], 1959); Albert Wohlstetter, «The Delicate Balance of Terror,» *Foreign affairs* (New York, N.Y.) 37, no. 1 (1958).

14 Siehe dazu: nato.int.

15 Die beiden Richtlinien sind zu finden unter eur-lex.europa.eu.

16 Siehe dazu: commission.europa.eu und europarl.europa.eu.

17 Freudenberg, D., Anhuf, D. & Verlag, C. H. B. 2024. *Handbuch Bevölkerungsschutz*, München, C.H.Beck.

Menschenleben zu retten oder vor gravierenden gesundheitlichen Folgen zu schützen, durch die Evakuierung erreicht werden kann.

Evakuierungen wurden im Kalten Krieg sowohl in den USA als auch in der UdSSR periodisch diskutiert und geplant. Diese hatten zum Ziel, den Überlebensanteil der Bevölkerung in nuklearen Kriegsszenarien zu erhöhen. Operativ erwiesen sie sich jedoch meist als praktisch nicht umsetzbar, da sie auf unrealistischen oder schnell überholten Annahmen zu Vorwarnzeiten, zur rationalen Mitwirkung der Bevölkerung und zur Kapazität der Verkehrsinfrastruktur beruhten.¹⁸ Dennoch wurden sie häufig als wirtschaftliche Massnahme bevorzugt, wenn die Zivilschutz- und Schutzbaubemühungen politischen Gegenwind erlebten. Die Evakuierungsplanungen des Kalten Krieges lassen sich dabei wie folgt klassifizieren:¹⁹

- Strategische Evakuierung (Tage/Wochen und strategische Dezentralisierung)
- Taktische Evakuierung (Stunden)
- Evakuierung nach einem (nuklearen) Angriff

Aus der aktuellen wissenschaftlichen Forschung und der Aufbereitung vergangener Evakuierungen infolge der radiologischen Ereignisse von Tschernobyl und Fukushima geht hervor, dass eine langfristige und grossräumige Evakuierung selbst negative Auswirkungen haben kann. Abhängig vom Kontext und den Kohortenspezifika wurden durch die Evakuierungen bei diesen Ereignissen, gemessen am zu erwartenden Verlust an Lebenszeit, teilweise grössere Schäden verursacht als verhindert.²⁰ Dies ist auf den Einbezug und die Berücksichtigung von Sekundärfolgen zurückzuführen. Durch Entwurzelung und Stigmatisierung entsteht zum Beispiel zusätzlicher Stress, der sich unter anderem in erhöhtem Alkoholkonsum und vermehrten Suiziden niederschlägt.

Für das Szenario eines bewaffneten Konflikts sowie die aktuelle operative Praxis gibt es generell wenige aktuelle wissenschaftliche Analysen und Protokolle, die die Vor- und Nachteile von Evakuierungen gegeneinander abwägen. Einzelne historische Analysen zur Kinderlandverschickung

in Deutschland und England weisen sowohl positive als auch negative Evakuierungsfolgen auf. Die Erfahrungen der Kinder waren positiv, wenn die jeweiligen Programme ordentlich geplant und durchgeführt wurden. Negativ waren sie, wenn die gemeinschaftliche Betreuung der Kinder politisch instrumentalisiert wurde oder die Kinder unterversorgt wurden.²¹

Wie die Betrachtung der konzeptionellen Grundlagen zeigt, stehen Schutzbauten und Evakuierungen nicht in Konkurrenz, sondern bilden zwei komplementäre Säulen der zivilen Verteidigung. Welche der beiden Massnahmen im Ernstfall Vorrang hat, hängt massgeblich von der lokalen Bedrohungslage, den Vorwarnzeiten und der historischen Prägung eines Landes ab. Wie unterschiedlich europäische Staaten diese konzeptionellen Abwägungen in konkrete politische und operative Massnahmen übersetzen, wird im folgenden Kapitel anhand von vier ausgewählten Fallbeispielen detailliert untersucht.

18 Gerade am Anfang des Kalten Krieg gab es in den USA eine Reihe beachtenswerter Übungen zu Evakuierungen: Operation Alert (1954–1961), Portland «Green Light» (1955), South Bend «Exit» 1955. Medial wurden diese Übungen ebenfalls verwertet, unter anderem in der ‚Dokumentation‘ A Day Called X abrufbar unter www.youtube.com

19 Siehe dazu: Geist, *Armageddon Insurance: Civil Defense in the United States and Soviet Union, 1945–1991*.

20 Siehe dazu beispielsweise: International Commission on Radiological Protection (ICRP) 2020. *Annals of the ICRP Publication 146: Radiological Protection of People and the Environment in the Event of a Large Nuclear Accident*; International Commission on Radiological Protection (ICRP) 2021. *Annals of the ICRP: Proceedings of the International Conference on Recovery after Nuclear Accidents: Radiological Protection Lessons from Fukushima and Beyond*. In: CLEMENT, C. H. & FUJITA, H., eds., 2021.; Thomas, P. J. 2017. *Quantitative guidance on how best to respond to a big nuclear accident*. Process Safety and Environmental Protection, 112, 4–15.; Waddington, I., Thomas, P. J., Taylor, R. H. & Vaughan, G. J. 2017. *J-value assessment of relocation measures following the nuclear power plant accidents at Chernobyl and Fukushima Daiichi*. Process Safety and Environmental Protection, 112, 16–49.; Waddington, I., Thomas, P. J., Taylor, R. H. & Vaughan, G. J. 2017. *J-value assessment of remediation measures following the Chernobyl and Fukushima Daiichi nuclear power plant accidents*. Process Safety and Environmental Protection, 112, 50–62.

21 Krause, M. 1997. *Flucht vor dem Bombenkrieg: «Umquartierungen» im Zweiten Weltkrieg und die Wiedereingliederung der Evakuierten in Deutschland 1943–1963*. Droste.; Rusby, J. S. & Tasker, F. 2009. Long-term effects of the British evacuation of children during World War 2 on their adult mental health. *Aging Mental Health*, 13, 391–404.

3 Fallbeispiele

Im folgenden Kapitel werden die vier ausgewählten Länder – Deutschland, Finnland, Polen und die Ukraine – im Detail analysiert, wobei Tabelle 1 schon einen kurzen Überblick gibt. Dabei werden für jedes Land zunächst der allgemeine Kontext und die Organisation der zivilen Verteidigung skizziert, bevor spezifisch auf den Entwicklungsstand und die Umsetzung in den Bereichen Schutzbauten und Evakuierungen eingegangen wird.

Tabelle 1: Übersichtstabelle Strategischer Kontext, Schutzbau und Evakuierungen

	Strategischer Kontext	Schutzbau	Evakuierungen
Deutschland	Rekalibrierung Neujustierung durch Zeitenwende und nach Systemrückbau; Fokus auf Rolle als logistische Drehscheibe (Transitstaat).	Unentschieden Niedrigschwellige Improvisation und Behelfsluftschutz angedacht; Grundlegende Konzeptarbeit, aber kein politischer Wille Schutzbau ernsthaft zu betreiben. Aktuell keine Schutzbau, Restbestand nicht einsatzbereit.	Planungslücke Keine direkten Erfahrungen oder bundeseigene Vorbereitungen für kriegsbedingte Szenarien vorhanden.
Finnland	Referenzmodell Stetige <i>Comprehensive Security</i> ; breiter politischer und gesellschaftlicher Konsens und Investitionskontinuität.	Flächendeckender Standard Qualitativ hochwertige Schutzplätze für rund 86 % der Bevölkerung; konsequente Mehrfachnutzung (z.B. Sportanlagen); gute industrielle Basis.	Komplementär Ergänzend zu Schutzbauten; greift erst bei Versagen lokaler Infrastruktur; klare gesetzliche Basis vorhanden. Muss und wird länderübergreifend gedacht/geplant.
Polen	Wiederaufbau Hoher Handlungsdruck durch Grenzlage; neue gesetzliche Grundlagen und Wiederaufbau des Zivilschutzes.	Neue Baupflicht Seit Januar 2026 neue Schutzbaupflicht; Deckungsgrad um 3–4 %, Soll bis 2030 50 %; Nachrüstung von einigen Bestandsbauten. Noch fehlende Standards und Regeln zur Qualitätssicherung.	Operative Hürden Zielkonflikte bei Infrastrukturen mit Mehrfachnutzen (z.B. E-Busse vs. Krisenfestigkeit); neue Rechtslage zur Evakuierung. Langfristige Entwicklung noch offen.
Ukraine	Ernstfall Zivilschutz unter Kriegsbedingungen; improvisationsstarke, aber massiv belastete Strukturen.	Dual-Use und Ad-hoc-Schutz Schutzbau und Behelfsluftschutz nach neuem Schutzraumstandard; Deckungsgrad um 50 %; sinkender Schutzraumbezug bei mangelnder Qualität oder «Gewöhnung».	Überlebensstrategie grossflächige Umsetzung; erschwert durch Beschuss und russische Missachtung der Genfer Konvention. Kurzfristige Evakuierung wird mittelfristige Migration.

3.1 Deutschland

Deutschland befindet sich nach dem weitgehenden Rückbau seiner Infrastrukturen der zivilen Verteidigung aktuell in einer Phase der konzeptionellen Rekalibrierung. Das folgende Kapitel beleuchtet, wie Deutschland den Spagat zwischen neuen militärischen Anforderungen und zivilem Nachholbedarf angeht.

3.1.1 Strategischer Kontext

Als Reaktion auf die Annexion der Krim durch Russland im Jahr 2014 hat Deutschland die *Zivile Verteidigung* erstmals seit dem Kalten Krieg konzeptionell nachgeschärft. Als ressortabgestimmtes Basisdokument, das Auftrag, Aufgabenfelder und Rollen beschreibt, wurde die Konzeption Zivile Verteidigung (KZV) 2016 veröffentlicht.²² Zugleich wurde die Bundesanstalt Technisches Hilfswerk (THW) im selben Jahr mit einem neuen Rahmenkonzept als operative Zivilschutzorganisation des Bundes gestärkt. Das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) ist die Fachbehörde des Bundesinnenministeriums (BMI) für den Bevölkerungsschutz und nimmt zentrale planerische, konzeptionelle und koordinierende Aufgaben des Bundes im Bereich der Zivilen Verteidigung wahr.

In seinem aktuellen politisch-strategischen Selbstverständnis agiert Deutschland primär als logistische Drehscheibe und Unterstützungsraum (Host-Nation) innerhalb der NATO und nicht als Frontstaat. Dieses Selbstverständnis bildet heute den Kern der konzeptionellen Neujustierung. Aus ihm ergeben sich Verwundbarkeiten, insbesondere durch hybride Einflussnahme oder durch Angriffe aus der Distanz. Als Reaktion auf die sicherheitspolitischen Entwicklungen seit der Annexion der Krim 2014, verstärkt durch die russische Vollinvasion der Ukraine 2022 und die im Anschluss ausgerufenen «Zeitenwende», wurden vor allem verteidigungspolitische Schwerpunkte gesetzt. Diese reichen vom Sondervermögen bis hin zum laufend weiterentwickelten, aber primär militärischen Operationsplan Deutschland (OPLAN DEU). Aufgrund seines aktuellen Selbstverständnisses rücken die logistische Resilienz und die zivil-militärischen Schnittstellen in den Vordergrund.

Während militärische Planungen und Fähigkeiten vorankommen, verläuft die Anpassung auf ziviler Seite nur schleppend. Aktuelle Risikoanalysen und Berichte der Strahlenschutzkommission zu nuklearen Bedrohungen belegen zwar ein detailliertes Problembewusstsein in Fachkreisen, in der politischen Prioritätensetzung und in der breiten Bevölkerung ist dieses Wissen, beziehungsweise Bedrohungsbewusstsein jedoch kaum verankert.²³

Deutschland ist ein föderaler Staat mit ausdifferenzierten Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern. Es verfolgt ein System der Gesamtverteidigung, in dem militärische und zivile Verteidigung miteinander verbunden sind. Der Begriff des Bevölkerungsschutzes umfasst in Deutschland den friedenszeitlichen Katastrophenschutz sowie den Zivilschutz im Kriegsfall und damit alle nicht-polizeilichen und nicht-militärischen Massnahmen zum Schutz der Bevölkerung und ihrer Lebensgrundlagen.

In der deutschen Terminologie ist die *Zivile Verteidigung* der nichtmilitärische Teil der Gesamtverteidigung. Diese Verzahnung ist strategisch-konzeptionell in der Konzeption Zivile Verteidigung (KZV, 2016) und in den Rahmenrichtlinien für die Gesamtverteidigung (RRGV, 2024) als Regelungs- und Steuerungsdokument der Exekutive niedergelegt.²⁴ Beide Dokumente legen den grundsätzlichen Auftrag, die Steuerungslogik sowie die Rollenbilder für Ressorts, Länder und nachgeordnete Akteure verbindlich fest. Die *Zivile Verteidigung* gliedert sich nach der KZV in vier Aufgabenfelder:

- Aufrechterhaltung der Staats- und Regierungsfunktionen.
- Zivilschutz als Schutz der Bevölkerung vor den im Verteidigungsfall drohenden Gefahren.
- Versorgung der Bevölkerung und der Streitkräfte mit notwendigen Gütern.
- Leistungen sowie der Unterstützung der Streitkräfte bei der Herstellung und Aufrechterhaltung der Verteidigungsbereitschaft.

Der bauliche Schutz ist dabei lediglich eine von elf definierten Aufgaben des Zivilschutzes.

Grundsätzlich gilt, dass staatliche Aufgaben Ländersache sind, soweit das Grundgesetz dem Bund nicht ausdrücklich Kompetenzen zuweist (Art. 30, Art. 70 GG). Für die Verteidigung, einschliesslich des Schutzes der Zivilbevölkerung, besitzt der Bund die ausschliessliche Gesetzgebungskompetenz (Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 GG).²⁵ Der Katastrophenschutz in Friedenszeiten fällt demgegenüber in die Zuständigkeit der Länder. Im Bündnis- oder Verteidigungsfall wird die Bundesaufgabe des Zivilschutzes überwiegend durch die Länder im Auftrag des Bundes (Auftragsverwaltung) wahrgenommen. Dies ist in Paragraphen 2 des Gesetzes über den Zivilschutz und die Katastrophenhilfe des Bundes (ZSKG) geregelt und grundgesetzlich durch das Weisungs- und Aufsichtsrecht des Bundes (Art. 85 GG) flankiert.²⁶

Um die demokratische Grundordnung und die Handlungsfähigkeit des Staates in Krisen, Katastrophen und im Krieg abzusichern, gibt es im Grundgesetz eine Reihe von Artikeln, unter anderem Art. 35, 80a, 91, 115a–115l GG. Ihr Zusammenwirken bildet die Notstandsverfassung. Dabei ist der äussere Notstand in Zustimmungs-, Spannungs- und Verteidigungsfall gegliedert und hat bei drohendem Krieg zum Ziel, die Bundesrepublik Deutschland frühzeitig manövrier- und mobilmachungsfähig zu machen. Funktional dient sie dazu, vor beziehungsweise mit Kriegsausbruch die für die militärische Mobilmachung nötigen Massnahmen rasch anwenden zu können. Der Spannungsfall wirkt dabei vorbereitend als Bereitschaftsdienst des Verteidigungsfalls und entspernt nach Artikel 80a GG die einschlägigen Notstandsgesetze. Diese teilen sich dabei in friedenszeitlich aktive Vorsorgegesetze und in zu entsperrende verteidigungsfallsspezifische Sicherstellungsgesetze auf. Der Zustimmungsfall ermöglicht deren selektive Frühaktivierung,

²² Die KZV ist abrufbar unter [bmi.bund.de](https://www.bmi.bund.de).

²³ Den «Bericht zur Risikoanalyse für den Zivilschutz 2025: Einsatz chemischer Kampfstoffe» findet sich unter [ds-server.bundestag.de](https://www.ds-server.bundestag.de), die «Schutzstrategien bei Nuklearwaffeneinsatz: Empfehlungen der Strahlenschutzkommission» sind unter [ssk.de](https://www.ssk.de) zu finden.

²⁴ Die KZV sowie die RRGV sind abrufbar unter [bmi.bund.de](https://www.bmi.bund.de).

²⁵ Das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland kann unter [gesetze-im-internet.de](https://www.gesetze-im-internet.de) abgerufen werden.

²⁶ Das ZSKG ist abrufbar unter [gesetze-im-internet.de](https://www.gesetze-im-internet.de).

der Verteidigungsfall, nach Artikel 115a GG, deren gesamte Anwendung.

Als «altes Recht in neuer Lage» weist das deutsche Notstandsrecht mehrere systemische Schwächen auf.²⁷ Erstens ist es fragmentiert und komplex, weil zentrale Befugnisse über die verschiedenen oben genannten Grundgesetznormen sowie über ein breites Bündel an Sicherstellungs- und Vorsorgegesetzen verteilt sind. Diese Architektur erzeugt im Ernstfall zusätzliche Erklärungs-, Koordinations- und Abgrenzungsbedarfe. Zweitens bleibt der Spannungsfall zugleich rechtlich unterdefiniert und politisch hochschwierig (Zweidrittelmehrheit), was Aktivierungsunsicherheit und Entscheidungsträgheit begünstigen kann. Inhaltlich ist das Gefüge historisch begründet und auf den Kalten Krieg sowie auf eine klare Trennung zwischen Krieg und Frieden zugeschnitten. Gegenüber heutigen hybriden Bedrohungen und schnell eskalierenden Lagen ist es derzeit jedoch praktisch nicht anwendbar und bedarf einer Überarbeitung. Seit 2020 arbeiten Ressortkreise an der Novellierung der Vorsorge- und Sicherstellungsgesetze. Letztes Jahr mahnte ebenfalls der ehemalige Leiter des BBK eine rasche Anpassung dieser an.²⁸

Bisher sind sektorale Einzelreformen sichtbar, etwa mehrere Novellen des Energiesicherungsgesetzes seit 2022 oder die Aktualisierungen des Verkehrsleistungs- und Verkehrssicherstellungsgesetzes vom 15. Juli 2024. Trotz der COVID-19-Pandemie kam es jedoch nicht zu einer Erneuerung des Gesundheitssicherstellungsgesetzes und einer damit einhergehenden Stärkung der Bevorratung, der Patientensteruerung und der Übungen.

Auf die steuerungs- und verfassungsrechtlichen Grundlagen folgt die Betrachtung der materiellen Schutzfähigkeit. Im Zentrum steht der Schutzbau als physische Kernressource des Zivilschutzes, ergänzt durch Evakuierungen.

3.1.2 Schutzbauten und Strategie

Historisch verfügte Deutschland in den 1960er-Jahren mit dem Schutzbaugesetz (SchBauG, 1965) über eine spezifische Rechtsgrundlage für den zivilen baulichen Schutz.²⁹ Einzelne Regelungen sahen dabei eine (teilweise) Baupflicht sowie steuerliche und förderrechtliche Anreize vor. Damit verbunden waren technische Standards, die international anschlussfähig waren und neben den Schweizer Vorgaben auch in der finnischen Normenentwicklung rezipiert wurden.³⁰

Nach der Wiedervereinigung wurde das Schutzbaugesetz 1996 ausser Kraft gesetzt. Mit dem Zivilschutzordnungsgesetz von 1997 wurden kurz darauf auch die rund 200 teilweise geschützten Hilfskrankenhäuser aufgegeben. Die vorläufig letzte Zäsur, 2008, markierte die Aufgabe des öffentlichen Schutzraumbaus durch die Entlassung der verbleibenden Schutzbauten aus der Zivilschutzbindung

beziehungsweise Widmung (Rückabwicklung). Unter der Zivilschutzbindung bestand eine rechtlich gesicherte öffentliche Nutzungsberechtigung für die Schutzräume. Bauliche Veränderungen bedurften der Zustimmung, und die Aktivierung sowie die Bezugsbereitschaft mussten nach Anordnung innerhalb von 72 Stunden erfolgen.

Soweit öffentlich ersichtlich, erfolgt der Schutzbau seitens des Staates derzeit weder für die Zivilbevölkerung noch für die Aufrechterhaltung der Staats- und Regierungsfunktionen, für ausgewählte Personengruppen wie die Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS) oder für kritische Infrastruktur (KRITIS). Im Zuge der russischen Vollinvasion der Ukraine stoppte das Bundesinnenministerium am 17. März 2022 zwar die weitere Rückabwicklung der noch gewidmeten 579 (von ehemals rund 2000) Schutzräume, mit insgesamt etwa 500.000 Schutzplätzen. Diese Schutzräume sind zwar formell noch gewidmet, aber weder funktions- noch bezugsbereit.³¹ Eine Reaktivierung ist derzeit nicht geplant und die Entwidmung bleibt bis auf Weiteres ausgesetzt. Über die Anzahl und den Zustand der privaten Hausschutzräume liegen keine öffentlichen Daten vor. Trotz staatlicher Förderung wurden diese Daten nie systematisch erfasst. Experten gehen jedoch von einer höheren fünfstelligen Zahl aus.³²

Vor dem Hintergrund dieser historischen Entwicklung fehlt es in der Praxis an bundesweit aktualisierten und vom BBK bereitgestellten technischen Vorgaben für einen freiwilligen Schutzraumbau. Die Anfang Oktober 2025 erschienene und überarbeitete BBK-Broschüre zur Notfallvorsorge, widmet sich mit vier Seiten zwar dem «Schutz suchen», auch im Fall von Luftangriffen, gibt aber keine weiteren Hinweise zur Herrichtung schutzbietender Räume.³³ Am Schutzbau beteiligte Marktakteure wie Bunker-Schutzraum-Systeme Deutschland (BSSD) oder das Deutsche Schutzraum-Zentrum (DSZ) orientieren sich daher an historischen deutschen Amtsunterlagen sowie an den technischen Weisungen der Schweiz.

Seit November 2024 arbeitet eine Unterarbeitsgruppe der Innenministerkonferenz (IMK) an einem neuen Schutzraumkonzept.³⁴ CBRN-Gefahren werden dabei ausdrücklich ausgeschlossen und es geht primär um einen niedrigschwelligen Behelfsluftschutz.³⁵ Als Begründung wird die Fokussierung auf konkret umsetzbare Vorbereitungsschritte bis 2030 genannt. Der Prozess fokussiert dabei folgende Eckpunkte:³⁶

- «Eine systematische Erfassung öffentlicher Gebäude und privater Immobilien, die als öffentliche Zufluchtsorte genutzt werden können. Das umfasst u.a. Tiefgaragen, U-Bahnhöfe und Kellerräume.»
- «Ein auf diesen Daten aufbauendes digitales Verzeichnis, das es Bürgerinnen und Bürgern ermöglicht, über Warn- und Kartendienste die für sie nächstgelegenen Schutzorte auf dem Mobiltelefon zu ermitteln.»

27 Wortwahl von Harald Erkens bei der Ringvorlesung Bevölkerungsschutz «Grundlagen und aktuelle Fragen Bevölkerungsschutz» der Deutschen Bundesakademie für Bevölkerungsschutz und Zivile Verteidigung (BABZ) am 15.02.2023

28 Siehe dazu: Felix Huesmann, ««Die Zeit läuft gegen uns»: Dringender Appell zur Reform der Sicherheitsgesetze,» *Redaktions Netzwerk Deutschland*, (online) 2025, rnd.de.

29 Das Schutzbaugesetz von 1965 kann im Bundesgesetzblatt-Archiv unter [bgbll.de](https://www.federal-gazette.de) eingesehen werden.

30 Pekka Kyrenius, «The Finnish Civil Defence shelter system: Evolution of the regulation and technical specification 1954–2011» (Doctor of Science Aalto University, 2025), aaltodoc.aalto.fi.

31 Deutscher Bundestag 2025. Drucksache 20/14631 Öffentliche Schutzräume abrufbar unter: dserver.bundestag.de.

32 Aus Interviews mit deutschen Zivilschützern.

33 BBK 2025: Vorsorgen für Krisen und Katastrophen Seiten 28–31 abrufbar unter: bbk.bund.de.

34 Siehe dazu unter anderem: bundestag.de.

35 «Behelfsluftschutz» ist die Wortwahl des Autors

36 Aus Antwort des BBKs auf gezielte Nachfrage. Offizielle Sprachregelung von September 2025.

- «Handlungsempfehlungen zur niedrigschwelligen Herichtung schutzbietender Räume in privaten Kellerräumen.»
- «Informationsprodukte zu Schutzmöglichkeiten.»

Im Mai 2026 liegt noch kein veröffentlichtes und kohärentes Gesamtkonzept vor. Dies mag unter anderem daran liegen, dass die Kernfrage nach dem gewünschten und wirtschaftlich vertretbaren Schutzgrad bisher nicht abschliessend beantwortet werden konnte. Zwar ist das Thema Schutzräume medial beliebt, die teils sensationelle Auseinandersetzung trägt jedoch nur bedingt zu einer breiteren öffentlichen Diskussion über die Grundsatzfragen bei.

Parallel dazu zeigen Einzelakteure punktuelle Bewegungen, ohne auf die Veröffentlichung eines Bundeskonzepts zu warten. So plädiert die Deutsche Krankenhausgesellschaft (DKG) in einem Positionspapier für ein zweigleisiges Vorgehen. Einerseits aus verbindlichem Schutzbau bei Neubauten, andererseits aus behelfsmässigen Massnahmen, Redundanz und Ausweichstrukturen für die Akut- und Notfallversorgung.³⁷

Im Ergebnis spiegelt sich in den deutschen Entwicklungen im Schutzbaubereich die öffentlich diffuse nationale Bedrohungswahrnehmung sowie das Selbstverständnis als Rückwärtiger Raum und als Logistikdrehscheibe wider. Dass auf den ersten sich in Erarbeitung befindenden Baustein eines niederschwelligen Behelfsluftschutzes ein mittel- bis langfristiger Schutzbau nach finnischem oder schweizerischem Vorbild erfolgt, ist derzeit unwahrscheinlich.

3.1.3 Evakuierungen

Aus den letzten Jahrzehnten verfügt Deutschland über Erfahrungen im Bereich grossangelegter, jedoch kurzweiliger Evakuierungen zwecks Bombenräumung sowie im Umgang mit Flüchtlingsströmen. In Bezug auf kriegsbedingte Evakuierungen sowie den Umgang mit kriegsbedingten Flüchtlingen liegen keine direkten und zentral gesammelten Erfahrungen vor. Hierfür werden zurzeit auch keine konkreten und koordinierten Vorbereitungen getroffen. Die Übertragbarkeit bestehender Erfahrungen ('Flüchtlingskrise' und ukrainische Flüchtlinge Anfang 2022) auf das Ausmass und die Qualität der erforderlichen Versorgung bei Evakuierungsoperationen im bewaffneten Konflikt ist fraglich. Die vorhandenen Erfahrungen sind in mehreren Dimensionen nicht mit einem bewaffneten Konflikt vergleichbar. Dazu zählen die Grössenordnung hinsichtlich des Umfangs und der Dauer der Evakuierung sowie der Logistik, die Bedrohungslage, die Infrastrukturbelastung und deren eingeschränkte Nutzbarkeit, die Unterbringung und Versorgung, die Zuständigkeiten und Führung sowie die psychosozialen und gesellschaftlichen Auswirkungen, das Tempo, die Anforderungen und die Verantwortlichkeiten.

Sowohl während der Flüchtlingskrise 2014 und 2015 als auch in den ersten Monaten der russischen Vollinvasion der Ukraine 2022 blieb der Grossteil der nach Deutschland strömenden Flüchtlinge zunächst ungelenkt. Die akute Versorgung gelang teils nur dank der massiven Unterstützung

der Zivilgesellschaft.³⁸ Aufgrund des Föderalismus gibt es in Deutschland keine einheitliche Evakuierungsplanung. Evakuierungen sind nach Paragraph 10 (Aufenthaltsregelung) des Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetzes (ZSKG) Sache der Länder.

In der Konzeption Zivile Verteidigung aus dem Jahr 2016 findet sich die konkrete Vorgabe, ein Prozent der Wohnbevölkerung evakuieren beziehungsweise aufnehmen und versorgen zu können.³⁹ Dieser Wert wurde bereits im Dezember 2014 in der Innenministerkonferenz (IMK) festgelegt, wobei ein KKW-Unfall als Grundlage diene. Zusätzlich wurde auf dieser Konferenz eine «Rahmenempfehlung für die Planung und Durchführung von Evakuierungsmassnahmen, einschliesslich der Evakuierung für eine erweiterte Region – RE-Evakuierungsplanung», verabschiedet. Dabei müssen jedes Bundesland beziehungsweise die für den Katastrophenschutz zuständigen Stellen der Länder eigene Evakuierungspläne erstellen und bereithalten.⁴⁰

Auf Seiten des Bundes und des Zivilschutzes wurde das Szenario eines Krieges bis 2014 respektive 2022 weitgehend ausgeschlossen. Im Bereich der zivilen Verteidigung verläuft die Zeitenwende seit 2022 nur schleppend. Einzig das Verteidigungsministerium erstellte bisher mit dem «Operationsplan Deutschland» (OPLAN DEU) eine konkrete Planung für den Bündnis- und Verteidigungsfall. In diesem wurde der militärische Bedarf an zivilen Unterstützungsleistungen für die Bundeswehr und ihre Verbündeten an die Privatwirtschaft sowie an den Bevölkerungsschutz gestellt. Generaloberstabsarzt Hoffmann sprach beispielsweise von der Notwendigkeit, im Kriegsfall täglich bis zu 1000 (militärische) Verwundete transportieren, verteilen und versorgen zu müssen.⁴¹ Über die Militärplanungen für Evakuierungen oder den Umgang mit kriegsbedingten Flüchtlingsströmen liegen jedoch keine öffentlichen Berichte vor. Es ist anzunehmen, dass die militärische Führung sich hier nicht primär in der Verantwortung sieht.

Trotz der Zuständigkeit der Länder (ZSKG §10) für die Planung und Durchführung von Evakuierungen unterstützt der Bund die jeweiligen Bemühungen mit dem Aufbau einer eigenen Fähigkeit zur Unterbringung und Versorgung von Evakuierten oder Flüchtlingen, dem «Labor 5000». Dabei ist das Unterfangen «Labor Betreuung 5000» ein Pilotprojekt des BBK, das die Grundlage für eine bundesweite Betreuungsreserve im Zivilschutz schaffen soll. Kern des Projekts ist das «Mobile Betreuungsmodul (MBM) 5000», eine weitgehend autarke und modulare Einrichtung zur kurzfristigen Unterbringung und Versorgung von bis zu 5000 Menschen in Krisen- oder Verteidigungsfällen. Es umfasst Unterkunft, Verpflegung, Waschinfrastuktur, medizinische und pflegerische Versorgung sowie soziale Betreuung und kann innerhalb von 48 bis 72 Stunden mobilisiert werden. Der

37 Deutsche Krankenhausgesellschaft 2025. Investitionsbedarfe zur Herstellung der Resilienz deutscher Krankenhäuser Endbericht für die Deutsche Krankenhausgesellschaft e.V. 28. Oktober 2025. [dkg-ev.de](https://www.dkg-ev.de).

38 Siehe dazu unter anderem [bpb.de](https://www.bpb.de) oder Albrecht Broemme, Deutschland in der Krise: Der Krisenmanager der Nation über Pandemien, Migration, Jahrhundertflut, drohende Kriege und wie wir den Herausforderungen der Gegenwart begegnen können (Riva, 2025).

39 Es besteht eine bisher unaufgelöste Diskrepanz zwischen diesem 1-Prozent-Ziel und der Zielvorgabe der NATO «Baseline Requirements for National Resilience» (BLR), die Aufnahmemöglichkeit für 2 Prozent der eigenen Bevölkerung vorzuhalten. Die BLR sind öffentlich abrufbar unter [cimic-coe.org](https://www.cimic-coe.org).

40 Siehe z.B. die öffentlich verfügbare Evakuierungsplanung für Baden-Württemberg [lfs-bw.de](https://www.lfs-bw.de).

41 Siehe dazu unter anderem [n-tv.de](https://www.n-tv.de).

logistische Fussabdruck eines Moduls ist jedoch enorm und stellt eine Herausforderung dar.⁴²

Ursprünglich sollten bis zu zehn dieser Module beschafft werden. Bei der Umsetzung gibt es jedoch strukturelle Probleme, die der Bundesrechnungshof 2022 offenlegte.⁴³ Er bemängelte vor allem die fehlende Rechtsgrundlage für eine eigene Betreuungsreserve des Bundes, die nach geltendem Recht Aufgabe der Länder ist. Zudem warnt er vor Doppelstrukturen, die die Länder entlasten könnten und zugleich deren eigene Vorsorge schwächen – eine Art Subsidiaritätsparadoxon. Zusätzlich riskiert die Aufteilung der Module auf mehrere Hilfsorganisationen Inkompatibilität und fehlende Koordination, was im Verteidigungsfall die Einsatzfähigkeit gefährden könnte. Weiterhin handelt es sich nach Analyse des Bundesrechnungshofes faktisch um eine Daueraufgabe, die nicht über projektbezogene Zuwendungen finanziert werden sollte. Schliesslich kritisiert der Bericht, dass bereits weitere Module beschafft werden, obwohl das Pilotprojekt noch nicht abgeschlossen ist und keine belastbaren Erkenntnisse vorliegen. Nichtsdestotrotz ist das «Labor 5000» der einzige bundesweite Fähigkeitsaufbau, der eine weitgehend autonome und ortsunabhängige Versorgung von Evakuierten oder Flüchtlingen gewährleistet.

3.2 Finnland

Während heute viele europäische Staaten ihre zivile Verteidigung mit grossem Aufwand wieder aufbauen müssen, kann Finnland auf eine ununterbrochene Tradition und eine bestehende Infrastruktur zurückgreifen. Das Land gilt als europäisches Referenzmodell für zivile Verteidigung und nationale Resilienz. Im Folgenden wird analysiert, welche Auswirkungen der hohe Reifegrad des finnischen Modells der ganzheitlichen Sicherheit auf die Bereitstellung von Schutzbauten sowie auf die Planung von Evakuierungen hat.

3.2.1 Strategischer Kontext

Finnland gilt international als Referenz für ein gesamtgesellschaftliches Sicherheitsmodell (*Whole-of-society*), das auf einem ganzheitlichen Sicherheitsansatz (*Comprehensive Security* oder *Kokonaisturvallisuus*) basiert. Dahinter steht die Annahme, dass die Aufrechterhaltung der kritischen Funktionen der Gesellschaft, von Führung über innere und äussere Sicherheit bis hin zur Versorgung und zu kritischen Infrastrukturen sowie zur psychologischen Resilienz, nur gelingt, wenn Behörden, Wirtschaft, Zivilgesellschaft und Bürgerinnen und Bürger zusammenwirken. Dieses kooperative Modell zur Vorsorge und Ereignisbewältigung ist in der *Security Strategy for Society* politisch verankert und wird kontinuierlich weiterentwickelt. Die jüngste Fassung von 2025 betont neben Vorsorge und Regeneration insbesondere die Rolle des Individuums als Sicherheitsakteur sowie die Verzahnung mit den EU- und NATO-Resilienzanforderungen. Damit definiert Finnland Sicherheit als gesamtgesellschaftliche Daueraufgabe mit klaren Verantwortlichkeiten und überprüfbaren Umsetzungsaufträgen an die Ressorts (56

strategische Aufgaben) sowie an deren öffentlichen und privaten Partnern auf allen Ebenen.⁴⁴

Historisch speist sich dieses Modell aus den Erfahrungen des Winter- und des Fortsetzungskriegs sowie aus dem im Kalten Krieg gewachsenen Prinzip der Gesamtverteidigung (*Total Defence*).⁴⁵ Anstatt nach 1991 abzurüsten, hat Finnland sein System und seine Sicherheitsarchitektur aufrechterhalten, weiterentwickelt und erweitert. Der finnische Ansatz integriert heute klassisch-militärische Bedrohungen, hybride Einflussnahme, Cyber- und Informationsrisiken, Versorgungsschocks sowie Naturgefahren. Die Strategiezyklen 2003, 2006, 2010 und 2017 bildeten das begriffliche und organisatorische Fundament des heutigen gesamtgesellschaftlichen Sicherheitsmodells.

Der NATO-Beitritt Finnlands 2023 wirkte als Katalysator für das bestehende Sicherheitssystem, ohne dabei das national gewachsene Fundament der ganzheitlichen Sicherheit zu relativieren. In der *Security Strategy for Society* wird neben der Rolle des Individuums als Sicherheitsakteur auch ein Schwerpunkt auf die Bündnisinteroperabilität und die erweiterte fortlaufende Risikoanalyse (*Security Report for Society*) gelegt.⁴⁶ Die jüngste NATO-Mitgliedschaft stellt neue Anforderungen an den zivilen Sektor, die eine strikte Priorisierung und effiziente Koordinierung der begrenzten Ressourcen erfordern. Verpflichtungen wie Host-Nation-Support, militärische Mobilmachung und Evakuierungen stützen sich im Krisenfall auf die zivile Infrastruktur. Aufgrund der relativen Grösse des Landes besitzt Finnland dabei nur wenige Möglichkeiten, Über- und Spitzenkapazitäten, zum Beispiel im Gesundheitssystem, aufzubauen und zu unterhalten. Die Infrastrukturen des Alltags sind auch die des Krieges.

Um das steigende Tempo und die Gleichzeitigkeit dieser Ereignisse zu beherrschen, fordert die Strategie verbindliche Standards, professionelle Gouvernanz und intensivierten Übungen. Der gesellschaftliche Faktor bleibt jedoch der zentrale Schlüssel zur Bewältigung dieser Komplexität. Der finnische Botschafter im Vereinigten Königreich fasste dies als Dreiklang aus Haltung (*attitude*), Gewahrsein (*awareness*) und der Fähigkeit zum gemeinsamen Handeln (*ability to act together*) zusammen.⁴⁷ In einer polarisierten Informationsumgebung muss dieser Konsens kontinuierlich gepflegt werden. Nur so wird aus der Bereitschaft der Bevölkerung eine tatsächliche und fortlaufende Handlungsfähigkeit bei Katastrophen, Notlagen oder im Krieg.

Finnland versteht Sicherheit primär als Bürgerpflicht und nicht als rein staatliches Monopol. Die Bevölkerung zeichnet sich durch hohe individuelle Vorsorge, starkes Vertrauen in Institutionen und eine ausgeprägte Gemeinwohlorientierung aus. Regierungsdokumente adressieren diese Haltung mittlerweile explizit. Kulturell wird sie durch das Konzept «*Sisu*» gestützt, ein identitätsstiftendes Symbol für Zähigkeit und kollektive Entschlossenheit. Diese gesellschaftliche Basis gewährleistet die hohe Anschlussfähigkeit staatlicher Vorsorgemassnahmen.

42 Beispielsweise ist der tägliche Dieselbedarf für Netzersatzanlagen und die Wärmeversorgung beträgt beispielsweise rund 50 000 Liter. Siehe dazu: die Webseite und Dokumente des BBK unter [bbk.bund.de](https://www.bbk.bund.de).

43 Siehe dazu: den Bericht des Bundesrechnungshof (Kapitel 0628 Titel 684 01) unter [bundesrechnungshof.de](https://www.bundesrechnungshof.de).

44 Siehe dazu die finnische Sicherheitsstrategie von 2025 unter: turvallisuuskomitea.fi.

45 Gjermund Forfang Rongved, *European Total Defence: Past, Present and Future* (London: Routledge, 2025).

46 Siehe dazu die finnische Sicherheitsstrategie von 2025 unter: turvallisuuskomitea.fi.

47 Eine Aufzeichnung des Seminars Finlands's Approach to Comprehensive Security des Royal United Service Institutes findet sich unter: rusi.org.

Die gesellschaftliche Mitwirkungsbereitschaft ist funktional zwingend erforderlich, da Finnland über keine dedizierten Zivilschutztruppen verfügt. Stattdessen ist die Einbindung von Zivilisten in die Ereignisbeältigung rechtlich tiefgreifend verankert. Die Basis bildet die finnische Verfassung (Paragraph 127 *Suomen perustuslaki* 731/1999), die eine allgemeine nationale Verteidigungspflicht vorschreibt und explizit zivile Schutzmassnahmen einschliesst.⁴⁸ Für den zivilen Alltag und die Vorbereitung regelt das Rettungsgesetz (*Pelastuslaki* 379/2011) die allgemeine bürgerliche Hilfeleistungspflicht (Sektion 37[1]). Jede Bürgerin und jeder Bürger können, soweit fähig, bereits im Frieden zur Unterstützung der Feuer- und Rettungsdienste herangezogen werden.⁴⁹ Im Kriegsfall greift ergänzend das Notfallgesetz (*Valmiuslaki* 1552/2011). Es ermöglicht die Aktivierung einer weitreichenden Arbeitspflicht, durch die alle Einwohnerinnen und Einwohner im Alter von 18 bis 67 Jahren für gesellschaftlich wichtige Aufgaben, wie den Betrieb von Schutzbauten oder die Durchführung von Evakuierungen, herangezogen werden können.⁵⁰

Auf diesem kulturellen und juristischen Fundament beruht die institutionelle Arbeitsteilung. Das Amt des Ministerpräsidenten und das Sicherheitskomitee (*Turvallisuuskomitea*) verantworten die gesamtstaatliche Koordination der Vorsorge. Die Ministerien steuern die sektoralen Aufgaben, während die Gemeinden und die regionalen Gesundheits- und Sozialdienste (*Wellbeing Services Counties*) die operative Umsetzung, zum Beispiel des Schutzraumbetriebs und der Evakuierungen, leiten.⁵¹ Das Funktionspersonal besteht dabei aus regulären Angestellten dieser Organisationen, Freiwilligen sowie, im Krisenfall, aus dienstverpflichteten Bürgerinnen und Bürgern.

Für die Vergleichsperspektive dieser Studie lässt sich daher festhalten, dass Finnland ein kohärentes, rechtlich fundiertes, durchgesetztes und evaluiertes Modell gesamtstaatlicher Sicherheitsvorsorge bietet. Die Zivilverteidigung ist ein integraler Bestandteil der ganzheitlichen Sicherheit und ist sowohl in der technischen Vorsorge (Schutzräume) als auch in organisatorischen, rechtlichen und kulturellen Aspekten fest verankert. Es verbindet harte Fähigkeiten, zum Beispiel Schutzbauten, Rettungswesen und Bevorratung, mit weichen Faktoren. Diese umfassen beispielsweise Vertrauen, «*Sisu*» oder Bürgersinn. Weiter ordnet die Zivilverteidigung Rollen klar zu und koppelt nationale Massnahmen an europäische und transatlantische Resilienzarchitekturen. Damit beantworten die Finnen gemeinsam die grundlegende Frage nach den konkreten Schutzzielen und dem gesellschaftlich anzustrebenden Sicherheitsgrad.

3.2.2 Schutzbauten und Strategie

Neben dem Schweizer Schutzraumsystem ist das finnische Schutzraumsystem in seiner bautechnischen Qualität und seinem Umfang weltweit eines der am weitesten entwickelten. Die oben angesprochenen grundlegenden Fragen nach dem Schutzziel und dessen Qualität werden klar

beantwortet, und die Politik steht fest hinter dem Bau von Schutzbauten. Schutzbauten sind flächendeckend für den Grossteil der Bevölkerung vorhanden. In 50500 Schutzräumen, die sich zumeist in Privatgebäuden befinden, ist Platz für rund 86 Prozent der Bevölkerung.⁵² Der Deckungsgrad ist jedoch lokal und regional unterschiedlich.

Die medial gerne gezeigten Grossanlagen sind eher die Ausnahme als die Regel und stehen doch sinnbildlich für die Möglichkeit einer effizienten wie effektiven Mehrfachnutzung. Zum Beispiel als Schwimmbad, Eisring oder Kinderspielplatz. Die unterirdischen Spielplätze dienen nicht nur dazu, dem finnischen Winter zu entkommen, sondern sind auch Teil psychologischer Betreuungskonzepte in Schutzbauten für Kinder. Generell spielt die psychologische Unterstützung vulnerabler Gruppen in den Schutzbauten eine wichtige Rolle und ist Teil der spezialisierten Ausbildung des Schutzraumpersonals.⁵³

Finnland hat historisch seit dem Zweiten Weltkrieg kontinuierlich Schutzbauten errichtet, errichtet sie noch immer und hat sie technisch fortlaufend renoviert und an den neuesten Stand der Technik angepasst. Dennoch werden die Vorsorgemassnahmen sowie der Schutzraumbau seit Anfang 2022 verstärkt umgesetzt. Es besteht eine Baupflicht für Schutzräume, die sich an der Gebäudefläche und am Gebäudetyp orientiert.⁵⁴

Auch in (gewerblichen) Infrastrukturen wie Krankenhäusern, Bürogebäuden und auf Werksgeländen werden konsequent Schutzräume errichtet. Der Deckungsgrad an Schutzplätzen wird zwar von den Behörden für Planungszwecke erhoben, doch ein numerischer Wert (zum Beispiel Schutzplätze für 100 oder 110 Prozent der Bevölkerung) bestimmt den Schutzraumbau regional nicht.⁵⁵ Unabhängig vom regionalen Deckungsgrad an Schutzraumplätzen werden Anlagen gebaut, sofern dies möglich ist. In Gebieten, in denen der Deckungsgrad über 100 Prozent liegt, schafft dies zusätzliche (Ausweich-)Kapazitäten für den Kriegsfall sowie zusätzlichen geschützten Platz für erwartete Flüchtlinge.⁵⁶ Bei Anlagen in privaten Gebäuden oder im Gewerbe tragen der Bauherr und/oder die Eigentümer die Bau- und Instandhaltungskosten. Diese Kostenallokation, die dem Schweizer Modell ähnelt, hat die Investitionen in das Schutzraumsystem über die Jahre hinweg, unabhängig von politischen Zyklen, stabil gehalten.

Insgesamt wird der Gesamtwert der Schutzraumsubstanz mit rund 4,5 bis 9 Milliarden EUR (4,1 bis 8 Milliarden CHF) geschätzt.⁵⁷ Diese Werte scheinen vergleichsweise hoch, doch auf die über 60 Jahre des professionalisierten Schutzbaus verteilt, ergibt sich ein kosteneffizientes System. Die Kosteneffizienz wird vor allem durch die hohe Qualität der Standards sowie durch das integrierte Planen und

48 Eine offizielle deutsche Version der finnischen Verfassung kann unter finlex.fi abgerufen werden.

49 Eine offizielle englische Version des finnischen Rettungsdienstgesetzes kann unter finlex.fi abgerufen werden.

50 Siehe dazu unter anderem das Kapitel 14 des Notfallgesetzes, abrufbar als offizielle englische Version unter: finlex.fi.

51 Siehe dazu: stm.fi.

52 Ministry of the Interior, Finland 2025: Civil Defence Shelters intermin.fi.

53 Aus einem Interview mit einem finnischen Zivilschützer.

54 Die Pflicht zum Schutzbau ist im elften Kapitel des finnischen Rettungsdienstgesetzes geregelt. Eine offizielle englische Version kann unter finlex.fi eingesehen werden.

55 Laut Kapitel Elf, Sektion 71, Absatz 2 des finnischen Rettungsdienstgesetzes müssen keine neuen Schutzplätze geschaffen werden, sofern in einem lokalen Areal, zum Beispiel einem Krankenhaus, bereits ausreichend Schutzplätze vorhanden sind und den gesetzlichen Anforderungen entsprechen.

56 Aus einem Interview mit einem finnischen Zivilschützer.

57 Der niedrigere Wert stammt dabei von Pekka Rajajärvi, *Väestönsuojien rakentamisen historia ja käsikirja 1927–2016* (2016). Der höhere Wert stammt aus einem Interview eines finnischen Zivilschützers.

Bauen erreicht. So entfallen bei Neubauten und als Teil der Hauptgebäude die Kosten für den Schutzraum auf nur rund ein bis zwei Prozent der Baukosten.⁵⁸

Im Gegensatz zu vielen europäischen Staaten wurde in Finnland der Schutzraumbau nie ausgesetzt oder rückgebaut. Er begann bereits in den 1920er-Jahren auf freiwilliger Basis mit dem reinen Luftschutz. Von den 1950er- bis in die 1960er-Jahre wurde er im Rahmen des Aufbaus eines modernen Zivilschutzsystems professionalisiert und konsequent auf die Bedrohungslage des Kalten Krieges ausgerichtet. Für die Schutzräume bedeutet dies beispielsweise, dass in jedem Schutzraum die Möglichkeit zur CBRN-Filterung in die Belüftung integriert ist. Dabei sind die finnischen Schutzbaustandards eine Synthese aus Schweizer, deutschen und skandinavischen Konzepten. Diese institutionelle und technische Kontinuität trägt wesentlich zur heutigen Qualität und Akzeptanz des Systems bei.⁵⁹ Finnland verfügt darüber hinaus über eine solide industrielle Basis zur Herstellung aller Komponenten des Schutzraums.⁶⁰ Seit Mai 2025 führt Finnland darüber hinaus die Schutzbaukoalition zugunsten und gemeinsam mit der Ukraine.⁶¹

Aufgrund der wahrgenommenen akuten und mittelfristig andauernden Bedrohungslage durch Russland und einer starken finnischen Identifikation als Frontstaat und als zukünftiges «Schlachtfeld» wird dem behelfsmässigen Luftschutz vermehrt Aufmerksamkeit geschenkt.⁶² Das Ziel ist, bestehende und zukünftige Lücken im Schutzbausystem zu schliessen. Daher wird dem behelfsmässigen Luftschutz, beispielsweise aus Betonfertig- und Gussteilen wie Wänden, Trägern, Decken sowie «Betonfertigbausteinen», verstärkt Aufmerksamkeit zuteil. Dabei wird auch auf Erfahrungen aus der Ukraine und aus Israel zurückgegriffen. Solche Bauten sollen primär einen temporären Luftschutz bieten und Personen im Freien vor Explosionssplittern schützen.

Weiteres Verbesserungspotenzial für das finnische Schutzbausystem wies ein im Jahr 2023 erschienener Regierungsbericht aus.⁶³ Dieser betonte zwar die hohe Qualität der Bausubstanz, bemängelte jedoch organisatorische Aspekte und stellte fest, dass insbesondere die Wartung, die Sicherstellung der Einsatzbereitschaft binnen 72 Stunden sowie die regelmässige staatliche Überprüfung der Schutzbauten verbessert werden müssen. Zusätzlich weist eine aktuelle Promotionsarbeit zu den technischen Standards der finnischen Schutzbauten darauf hin, dass bei steigenden Aussentemperaturen die thermische Belastung im Schutzraum und bei längerem Bezug gerade auch für vulnerable Gruppen zu einer kritischen Belastung werden könnte. Die finnischen Schutzbauten verfügen zwar über Lüftung,

jedoch nicht über aktive Kühlung.⁶⁴ Um solche Probleme offenzulegen und die Einsatzbereitschaft der Schutzbauten zu demonstrieren und zu verbessern, wurden in Helsinki erstmals seit 20 Jahren wieder Übungen zum Bezug und zum Betrieb von Schutzräumen durchgeführt.⁶⁵

Finnland verfügt zusammen mit der Schweiz über ein weltweit einzigartiges und hochentwickeltes Schutzbausystem, das ein kontinuierlicher Anker der finnischen zivilen Verteidigung ist.

3.2.3 Evakuierungen

Die finnische Evakuierungsplanung ist fest in das nationale Sicherheits- und Bevölkerungsschutzsystem integriert und basiert auf klaren gesetzlichen Grundlagen. Kernregelungen finden sich im *Valmiuslaki* (Notstandsgesetz), das die Befugnisse in Ausnahmeständen definiert, einschliesslich der Möglichkeit, grossflächige Evakuierungen bei bewaffneten Angriffen oder vergleichbaren Bedrohungen vorzunehmen.⁶⁶ Ergänzend verpflichtet das *Pelastuslaki* (Rettungsdienstgesetz) Gemeinden und Rettungsdienste zur Erstellung detaillierter *Pelastussuunnitelma* (Rettungs- und Evakuierungspläne) für kritische Infrastrukturen und öffentliche Einrichtungen.⁶⁷ Diese Gesetze bilden die Grundlage für die operative Planung und stellen sicher, dass Evakuierungen im Rahmen des Bevölkerungsschutzes rechtlich verankert sind. Die aktuell geltende Richtlinie des Innenministeriums von 2024 konkretisiert diese Vorgaben und definiert Evakuierungen als «eine zentrale Schutzmassnahme und Bestandteil des Bevölkerungsschutzes» mit klaren Anforderungen an Transport, Unterbringung und Versorgung.⁶⁸ Zusätzlich betont sie die Bedeutung von Vorausschau, klaren Verantwortlichkeiten und Krisenkommunikation.

Evakuierungen greifen erst dann und in ergänzender Weise, wenn die Kapazitäten der lokalen Schutzbauten nicht ausreichen, die Infrastrukturen für lebenswichtige Versorgung ge- oder zerstört sind oder ein militärischer Gegner vorrückt. Die nationale Koordination bei kriegsbedingten Evakuierungen liegt beim Innenministerium, während die operative Umsetzung durch 22 regionale Rettungsregionen erfolgt. Gemeinden übernehmen die Verantwortung für die Unterbringung, Verpflegung und psychosoziale Betreuung der Evakuierten. Die Richtlinien sehen eine gestaffelte Evakuierung vor: An erster Stelle steht die eigenständige Evakuierung der Bevölkerung. Es folgt der koordinierte Transport zu Sammel- und Evakuierungszentren. Eventuell werden vulnerable Gruppen frühzeitig evakuiert. Zusätzlich dienen Schutzbauten als initiale Aufnahme- und Unterbringungsorte für Evakuierte und Geflüchtete, sofern in den Aufnahmegebieten kein akuter Bedarf besteht oder Überkapazitäten vorhanden sind.

58 Der höhere Wert stammt von Rajajärvi, *Väestönsuojien rakentamisen historia ja käsikirja 1927–2016*, und seinen Blog: Pekka Rajajärvi, «Esittely», 2026, pekkarajajarvi.fi. Der niedrigere Wert aus einem Interview mit einem finnischen Zivilschützer.

59 Rajajärvi, *Väestönsuojien rakentamisen historia ja käsikirja 1927–2016*, und Kyrenius, «The Finnish Civil Defence shelter system: Evolution of the regulation and technical specification 1954–2011.»

60 ATMAS Group, TEMET Group oder die Verona Shelter Group, ein Joint Venture der Andair AG (CH), Verona Shelters Oy und Suomen Turvakauppa Oy sind Beispiele für diese solide industrielle Basis.

61 Helsinki Times, 29.05.2025 Finland and Ukraine launch shelter coalition in wartime Kyiv helsinkitimes.fi.

62 Wortwahl eines finnischen Zivilschützer.

63 Ira Pasi and Jarkko Häyrynen, *Väestönsuojien nykytila Suomessa*, Valtioneuvoston julkaisuja 2023:57 (2023), julkaisut.valtioneuvosto.fi.

64 Kyrenius, «The Finnish Civil Defence shelter system: Evolution of the regulation and technical specification 1954–2011.»

65 Juho Lauri, «45 ihmistä viettää vuorokauden pienessä irtaimistovarastossa: MTV mukana erittäin harvoin järjestetyssä vaaravarjoituksessa,» *MTV Uutiset* (online) 2026, mtvuutiset.fi.

66 Das finnische Notstandsgesetz ist im Original abrufbar unter finlex.fi.

67 Das finnische Rettungsdienstgesetz ist im Original abrufbar unter finlex.fi.

68 Die Anleitung zur Planung und Durchführung von Evakuierungen des finnischen Innenministeriums findet sich im Original unter static.mvlehti.net.

3.3 Polen

Aufgrund der unmittelbar wahrgenommenen Veränderung der Bedrohungslage an seiner Ostgrenze und der geografischen Nähe zum Ukrainekrieg sieht Polen eine hohe Dringlichkeit bei der Anpassung seiner zivilen Verteidigung. Nach Jahren der konzeptionellen und infrastrukturellen Vernachlässigung befindet sich das Land nun in einer intensiven Phase des Neuaufbaus des Bevölkerungsschutzes und des Zivilschutzes. Das nachfolgende Kapitel zeigt, mit welchen massiven legislativen und operativen Anstrengungen Polen aktuell versucht, die erkannten Lücken in den Bereichen Schutzbauten und Evakuierungen rasch zu schliessen.

3.3.1 Strategischer Kontext

Polen ist seit der russischen Vollinvasion in die Ukraine bemüht, seine militärischen Verteidigungsfähigkeiten massiv zu steigern, und versucht dies auch für seinen lange vernachlässigten Bevölkerungs- und Zivilschutz. Dabei trennt Polen begrifflich den Bevölkerungsschutz im friedenszeitlichen Krisenmanagement (*ochrona ludności*) vom Zivilschutz im Krieg (*obrona cywilna*). Beide sind funktional miteinander verzahnt, wobei der Bevölkerungsschutz mit dem Verhängen des Kriegsrechts automatisch Teil des Zivilschutzes wird. Das heisst, dass der Bevölkerungsschutz dann durch Funktionen wie den Schutz kritischer Infrastrukturen oder die Sicherstellung der Kontinuität der Verwaltung ergänzt wird.⁶⁹ Somit sind die Verwaltungsstrukturen im Frieden wie im Krieg dieselben. Die vertikale Führungs- und Planungslogik, vom Ministerrat mit dem Regierungszentrum für Sicherheit (*Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, RCB*) und der staatlichen Feuerwehr (*Państwowa Straż Pożarna, PSP*) unter dem Innenministerium hin zu den Woiwoden/Kommunen, bleibt unverändert und wird allenfalls durch Kriegsvollmacht erweitert.⁷⁰

Mit dem Gesetz über den Schutz der Bevölkerung und den Zivilschutz von 2024 wird der polnische Bevölkerungs- und Zivilschutz inhaltlich neu geordnet.⁷¹ Als Verfahrens- und Prozessgerüst für Prävention, Vorbereitung, Reaktion und Wiederaufbau gilt weiterhin das Gesetz über das Krisenmanagement von 2007, das auch als Anker für die polnische Definition kritischer Infrastrukturen dient.⁷² Diese spricht auch die politische Leitung des Bevölkerungsschutzes dem Ministerrat beziehungsweise in Dringlichkeitsfällen dem Innenminister oder der Innenministerin zu. Die staatliche Feuerwehr und das Regierungszentrum für Sicherheit bilden die operative Achse. Die staatliche Feuerwehr fungiert als führende Bevölkerungsschutzbehörde, wobei das Regierungszentrum für Sicherheit Risikobewertungen, den nationalen Krisenplan und die Warnkommunikation (*Alert RCB*) verantwortet.

Das Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetz von 2024 stellt darüber hinaus klar, dass Bürgermeister (*Wójt*), Landräte (*Starosta*) und Präfekte (*Woiwode*) die Verantwortung für die Umsetzung des Bevölkerungs- und Zivilschutzes in ihren jeweiligen Gebieten tragen. Auf Gemeindeebene führt der

Bürgermeister oder die Bürgermeisterin das örtliche Krisenmanagement und verantwortet die Planung und den Einsatz über den eigenen Krisenstab. Auf Ebene der *Woiwode*⁷³ führt der Präfekt oder die Präfektin als örtliche Vertretung der Zentralregierung das regionale Krisenmanagement und koordiniert die Ebenen und Dienste über das Krisenmanagementzentrum der *Woiwode* (*WCZK*).

Die heutige Rollenverteilung entsteht aus historischen Pfadabhängigkeiten und Brüchen. So wurde die 1951 gegründete Gebietsluftschutzorganisation (*TOPL*) bereits in den 1960er-Jahren durch die sogenannte Allgemeine Selbstverteidigung (*Powszechna Samoobrona*) abgelöst und institutionell völlig neu aufgestellt. Zwischen 1973 und 1975 wurde die Allgemeine Selbstverteidigung durch Regierungsresolutionen gestärkt, in den Zivilschutz (*Obrona Cywilna*) überführt und gefestigt. Zwar sollte der Zivilschutz auch Aufgaben zur Bekämpfung von Naturgefahren wahrnehmen, dennoch diente er primär militärstrategischen Zielen und bot der Zivilbevölkerung im (nuklearen) Kriegsfall nur eine begrenzte Hilfs- und Überlebensfähigkeit an.⁷⁴

Nach 1989 verlagerte sich der Schwerpunkt schrittweise in Richtung Verwaltung und planungsgetriebener friedenszeitlicher Gefahrenabwehr. Der klassische Zivilschutz wurde jedoch nur unvollständig integriert und im Ergebnis marginalisiert. Im Heimatschutzgesetz von 2022 wurde der Zivilschutz ganz und ohne Übergangslösung aufgelöst.⁷⁵ Dies liess den Obersten Rechnungshof 2024 bilanzieren, dass der Zivilschutz faktisch nicht mehr existiere, und führte dies auf fehlende Grundlagenstandards, unklare Verantwortlichkeiten und Unterfinanzierung zurück.⁷⁶

Abschliessend ist festzuhalten, dass Polen vor einem faktischen Neuanfang des Bevölkerungsschutzes und insbesondere des Zivilschutzes steht. Zwar bestehen die gesetzlichen Grundlagen und rechtliche sowie Zuständigkeitslücken wurden in den letzten Jahren geschlossen, dennoch müssen die vernachlässigten Strukturen gerade auf den unteren Staatsebenen erst wieder heranwachsen. Das braucht Zeit, stetigen politischen Willen und Aufmerksamkeit. Hervorzuheben ist, dass Polen 2024 eine Grundfinanzierung von mindestens 0,3 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) für den Bevölkerungs- und den Zivilschutz gesetzlich verankert hat.⁷⁷

3.3.2 Schutzbauten und Strategie

Der Schutzraumbau in Polen ist historisch durch die Zeit als Volksrepublik und als Teil des Warschauer Pakts geprägt. Luftschutz wurde besonders Anfang der 1950er-Jahre pflichtmässig betrieben. 1960 wurde diese Pflicht jedoch wieder aufgehoben. Schutzbauten wurden dann nur noch auf Regierungsbeschluss hin und zumeist in ausgewählten Industrieanlagen errichtet. Die Bereitstellung von Schutzräumen für die Bevölkerung hatte keine Priorität. Heute bestehen rechnerisch noch Schutzplätze für knapp 4 Prozent der Bevölkerung. Über deren Einsatzbereitschaft und den bautechnischen

69 Siehe dazu Art.2 Abs.4 des Gesetzes über den Schutz der Bevölkerung und den Zivilschutz, im Original abrufbar unter api.sejm.gov.pl.

70 Siehe dazu unter anderem die polnische Verfassung, insbesondere Artikel 228 und 229, auf Englisch einsehbar unter trybunal.gov.pl, und das Gesetz über das Kriegsrecht, im Original abrufbar unter sip.lex.pl.

71 Siehe dazu Art.2 Abs.4 des Gesetzes über den Schutz der Bevölkerung und den Zivilschutz, im Original abrufbar unter api.sejm.gov.pl.

72 Siehe das Gesetz über das Krisenmanagement im Original unter lex.legis.gov.pl.

73 Ähnlich den Departementen oder Bundesländern, jedoch ohne eigene Staatsqualität, aber mit Selbstverwaltung.

74 Lukasz Jasinski and Adrian Dudek, «The role and tasks of civil defense in the Crisis Management System in Poland,» *Scientific Journal of Safety and Logistics* 1, no.1 (2025), <https://doi.org/https://doi.org/10.5281/zenodo.169100632995-7443>.

75 Siehe dazu: api.sejm.gov.pl.

76 Siehe dazu: www.nik.gov.pl/plik/id,29780.pdf.

77 Das Gesetz über den Schutz der Bevölkerung und den Zivilschutz ist im Original abrufbar unter api.sejm.gov.pl.

Zustand liegen keine zusammengefassten öffentlichen Informationen vor. Bei weitgehend ungenutzten Anlagen kann jedoch ein hoher Revisionsbedarf angenommen werden.

In Polen werden heute drei Klassen an «Schutzorten» unterschieden, die jeweils weitere Unterkategorien haben:⁷⁸

- *Schrony* (Schutzräume), die hermetisch abgeschlossen einen Grund- bis höchsten Schutz bieten.
- *Ukrycie* (Verstecke), die den *Fallout Shelters* konzeptionell ähneln. Sie sind jedoch keine vollwertigen Schutzräume und sollen heute eher kurzfristigen Schutz ohne hermetischen Abschluss bieten.
- *Miejsce Doraźnego Schronienia* (MDS, Notunterkünfte) sind keine Schutzräume oder *Fallout Shelters*, aber dennoch Orte, die aufgrund ihrer soliden Bausubstanz einen temporären Schutz bieten können. Mindestanforderungen, zum Beispiel an die Wandstärken, sind jedoch nicht vorgegeben.

Als zentrale gesetzlich verankerte politische Vorgabe gilt, dass bis 2030 50 Prozent der Stadtbevölkerung und 25 Prozent der Landbevölkerung über einen Schutzplatz in einem «kollektiven Schutzobjekt» (*Obiekt zbiorowej ochrony*) verfügen sollen.⁷⁹ Von diesen 50 beziehungsweise 25 Prozent sollen mindestens 25 beziehungsweise 15 Prozent in einem Schutzraum (*Schrony*) oder Versteck (*Ukrycie*) unterkommen können, ansonsten müssen Notunterkünfte (*MDS*) ausreichen.

Ab dem 1. Januar 2026 trat zusätzlich eine Schutzbaupflicht in Kraft, die im Gesetz über den Bevölkerungsschutz und Zivilschutz geregelt ist.⁸⁰ Diese Pflicht gilt nicht für Privat- und bereits bestehende Gebäude (ausser bei Umbauten oder Renovationen, dann nur auf Anweisung). Ein Grossteil der Verantwortung für das Schutzbauprogramm wird den Kommunen, Landkreisen und Woiwodschaften übertragen.⁸¹ Diese müssen geeignete Gebäude ausweisen und Notunterkünfte vorausplanen. Bestehende Gebäude wie Kindergärten, Krankenhäuser, Verwaltungsgebäude sowie Kultur- und soziale Einrichtungen sollen nachträglich mit Schutzräumen und Verstecken ausgestattet werden.

Erschwerend kommt hinzu, dass die Verantwortung für den Schutzraumbau, beispielsweise im Unterhalt, zwar auf nationaler Ebene verankert ist, die Umsetzung jedoch auf lokaler und regionaler Ebene erfolgen muss. Dabei ist zu beachten, dass das aus der Zeit der Volksrepublik stammende zumindest noch ansatzweise bestehende Zivilschutzsystem nach dem Übergang zur Republik quasi aufgegeben wurde. Durch die systematische Vernachlässigung des Zivilschutzes in Polen gibt es heute keine einsatzbereite Zivilschutzorganisation, die den Schutzraumbetrieb sicherstellen könnte.⁸²

Die in Polen eingeführte Pflicht zum Schutzraumbau beantwortet die aufgeworfenen Kernfragen und ist ambitioniert, wobei private und gewerbliche Bauträger die zusätzlichen Kosten ohne staatliche Unterstützung tragen. Ebenfalls sind derzeit noch etliche Fragen zu den technischen Anforderungen, zur Standardisierung und zur Prüfung der Komponenten der einzelnen Schutzraumklassen offen.

3.3.3 Evakuierungen

Die Evakuierungsplanung in Polen ist ebenfalls durch das Gesetz über den Bevölkerungs- und Zivilschutz (*Ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej*) von 2024 geregelt.⁸³ Das Gesetz vereint zuvor fragmentierte Vorschriften und schafft ein integriertes System zum Schutz der Bevölkerung in Friedens- und Kriegszeiten. Es definiert klare Zuständigkeiten zwischen staatlichen und lokalen Behörden, regelt die Finanzierung (mindestens 0,3 Prozent des jährlichen BIP für Zivilschutzmassnahmen) und verpflichtet Kommunen zur Erstellung detaillierter Evakuierungspläne für Krisen.

Von einem möglichen Interessenkonflikt bei der Planung von Evakuierungen sowie von einem angestrebten Mehrfachnutzen von Ausrüstung und Infrastruktur wird einzeln berichtet.⁸⁴ Zum Beispiel wird in einer Berichterstattung darauf hingewiesen, dass städtische Busse aufgrund der Anforderungen an die Barrierefreiheit Niederflurfahrzeuge sein sollten.⁸⁵ Diese sind jedoch nicht geländegängig und daher auf intakte Strassen angewiesen. Auch sind mittlerweile immer häufiger anzutreffende emissionsarme Elektrobusse zwar alltagstauglich, stellen für Krisen, in denen grössere Bevölkerungssteile evakuiert werden müssen, jedoch keine verlässliche Rückfallebene dar, da sie auf ein funktionierendes öffentliches Stromnetz angewiesen sind.⁸⁶

Die neue Rechtslage sieht vor, dass Evakuierungen nicht nur für Naturgefahren, sondern auch für militärische und hybride Bedrohungen vorbereitet werden sollen. Das Innenministerium arbeitet an umfassenden Evakuierungsprotokollen, die auch den Schutz von Kulturgütern berücksichtigen.⁸⁷ Durch den Krieg in der Ukraine und die jüngsten Hochwasserereignisse im Jahr 2024 hat neben dem Schutzbau auch die Evakuierungsplanung an Bedeutung gewonnen. Das zeigt sich in grossangelegten Übungen und in einer stärkeren Einbindung von Nichtregierungsorganisationen (NGOs) und lokalen Gemeinschaften.⁸⁸ Ergänzend werden digitale Warnsysteme und Apps wie *RCB Alerts*, die auf Cell Broadcast basieren, ausgebaut.⁸⁹ Zwar ist mit dem Gesetz über den Bevölkerungs- und Zivilschutz die rechtliche Grundlage für eine staatliche Evakuierungsplanung geregelt, inwiefern diese jedoch umgesetzt wird, bleibt abzuwarten. Polens Wiederaufbau des Zivilschutzes steht erst am Anfang und erfordert entsprechend Zeit.

78 Verordnung des Ministers für Inneres und Verwaltung der Republik Polen vom 09.07.2025 über die Bedingungen für die Organisation und die Anforderungen, die Notunterkünfte erfüllen müssen. Siehe dazu: api.sejm.gov.pl.

79 Beschluss Nr. 72 des polnischen Ministerrates vom 27.05.2025 über die Genehmigung des Programms für den Schutz der Bevölkerung und den Zivilschutz für die Jahre 2025–2026. Siehe dazu: sip.lex.pl.

80 Polnisches Gesetz vom 05.12.2024 über den Schutz der Bevölkerung und den Zivilschutz. Siehe dazu: sip.lex.pl.

81 Verwaltungsbezirke als oberste Stufe der territorialen Gliederung der Republik Polen, äquivalent zu den Kantonen.

82 Rongved, *European Total Defence: Past, Present and Future*.

83 Im Original abrufbar unter samorząd.pap.pl.

84 Für die Originalartikel siehe: wiadomosci.dziennik.pl, moto.pl, motoryzacja.interia.pl.

85 Für die Originalartikel siehe: wiadomosci.dziennik.pl.

86 Für die Originalartikel siehe: <https://wiadomosci.dziennik.pl/wydarzenia/artykuly/9811378,polska-zbroi-sie-na-kryzys-ekspert-alarmuje-o-problemach-z-taborem-ew.html> (moto.pl, motoryzacja.interia.pl).

87 Siehe dazu einen Nachrichtenbericht des polnischen Rundfunks polskie-radio.pl.

88 Siehe dazu unter anderem Associated Press apnews.com.

89 Mehr Informationen zum polnischen RCB Alert gov.pl.

3.4 Ukraine

Die Ukraine kontrastiert die vorher betrachteten Staaten, da sich das Land im aktiven Verteidigungskrieg gegen Russland befindet. In diesem operativen Ernstfall sind zivile Schutzmassnahmen keine theoretischen Konzepte, sondern eine tägliche und unmittelbare Überlebensfrage. Das folgende Kapitel analysiert, wie die ukrainischen Behörden unter extremen Bedingungen den Ausbau von Schutzbauten vorantreiben und Evakuierungen aus umkämpften Gebieten unter höchstem Druck organisatorisch bewältigen.

3.4.1 Strategischer Kontext

Seit der russischen Völlinvasion 2022 arbeitet der ukrainische Zivilschutz im Dauerkrisenmodus. Es ist der Krieg, der die Prioritäten, Strukturen und operativen Verfahren des ukrainischen Bevölkerungsschutzes bestimmt. Die fortgesetzten Raketen- und Drohnenangriffe auf Städte und kritische Infrastrukturen, wiederkehrende Strom- und Wärmeausfälle, grossflächige Vermunungen und anhaltend hohe humanitäre Bedarfe prägen die Lage. Der *Humanitarian Needs and Response Plan* (HNRP) 2024 beziffert 14,6 Millionen Menschen mit humanitärem Bedarf und rückt Front- und Beschussgebiete in den Fokus.⁹⁰

Rechtlich wird heute in der Ukraine der Begriff des Zivilschutzes (*Цивільний захист*, im Englischen oft als *civil protection* übersetzt) verwendet, wobei die sowjetisch geprägte zivile Verteidigung sich vereinzelt, noch als historisches Relikt wiederfindet. Der Zivilschutz basiert rechtlich auf dem Zivilschutzgesetzbuch (*Кодекс цивільного захисту України*), dass die Zuständigkeiten an das Ministerkabinett, die Ressorts, die subnationalen Ebenen und die Fachbehörden zuweist sowie die Rechte und Pflichten der Bevölkerung regelt.⁹¹ Gemäss dem Kriegerrechtsgesetz (Gesetz Nr. 389-VIII) werden zivile Behörden auf regionaler und lokaler Ebene grösstenteils in Militärverwaltungen (*Військовій адміністрації*) umgewandelt. Diese erhalten weitreichende Führungs- und Eingriffsbefugnisse, etwa zur Anordnung von Zwangsevakuierungen, um zivile Schutzaufgaben unter militärischen Bedingungen durchzusetzen.⁹²

Operativ führt die staatliche Dienststelle für Notfallsituationen (*ДЧХ/ДСНС*) den Zivilschutz in enger Kooperation mit Ressorts und Gebietskörperschaften (*Територіальна громада*).⁹³ Jährlich aktualisierte Zivilschutzpläne fokussieren dabei unter anderem die Warnung und Alarmierung, die Rettung, die Kampfmittelräumung, die Notstromversorgung, die Absicherung kritischer Infrastrukturen sowie die Vorbereitungen für sicherere Aufnahmeorte.⁹⁴ In frontnahen Räumen bleibt die Leistungserbringung jedoch aufgrund von Zugangs- und Sicherheitsrisiken dauerhaft begrenzt.

In dieser Lage bildet der Zivilschutz den operativen Kern der nationalen Widerstandsfähigkeit. Um den Schutz der Bevölkerung und die Aufrechterhaltung lebenswichtiger Funktionen gleichzeitig zu gewährleisten, haben sich aus der Systemlogik des Kriegerrechts drei eng verzahnte

strategische Prioritäten für die zivilen Akteure herauskristallisiert: der physische Schutz der Zivilbevölkerung, die Sicherung der zivilen Überlebensfähigkeit bei Infrastrukturausfällen sowie die humanitäre Kampfmittelräumung.

Der physische Schutz ist die Grundlage für das Überleben bei anhaltenden Luftangriffen und bildet eine redundante und landesweite Multikanalstrategie zur Warnung der Bevölkerung. Neben der kontinuierlichen Modernisierung der klassischen Sirensysteme gemäss einer Kabinettsverordnung von 2017 (Nr. 733) stützt sich die Ukraine heute massgeblich auf digitale Innovationen.⁹⁵ Dabei wird seit 2022 landesweite der Einsatz von Cell Broadcast getestet, beziehungsweise eingeführt. Echtzeit-Warn-Apps wie «Air Alarm» oder «Air Raid Alert Map» tragen zusätzlich zu einem hohen zivilen Situationsbewusstsein bei.⁹⁶ Diese Warnsysteme sind die Voraussetzung dafür, dass die Bevölkerung rechtzeitig Schutz suchen kann und Evakuierungen durchgeführt werden können.

Die Aufrechterhaltung des zivilen Lebens bei massiven Ausfällen, insbesondere der Energie-, Wärme- und Wasserversorgung, hat sich zu einer weiteren Kernaufgabe des Zivilschutzes entwickelt. Zwar liegt die eigentliche Instandsetzung des Netzes bei den Energieversorgern, doch der Zivilschutz federt die gravierenden humanitären Folgen der russischen Luftangriffe auf die Infrastruktur ab. Neben den unmittelbaren Rettungs- und Löscharbeiten an zerstörten Anlagen betreibt der Zivilschutz in Kooperation mit den Kommunen Tausende sogenannter Wärme- und Strominseln («Unbesiegbarkheitszentren» / *Пункти незламності*), um der Bevölkerung bei tagelangen Blackouts Zufluchtsorte und Notstrom zu bieten.⁹⁷

Die massive Kontamination durch Minen und Blindgänger stellt einen dauerhaften Flaschenhals für jegliche Zivilschutzmassnahmen dar und macht die Kampfmittelräumung zu einer strategischen Priorität. Die Ukraine gehört heute zu den am stärksten verminten Ländern der Welt.⁹⁸ Diese Bedrohung schränkt nicht nur die allgemeine Mobilität ein, sondern verkompliziert konkret die Planung sicherer Evakuierungsrouten sowie teilweise auch den raschen Bau und den Zugang zu Schutzbauten. Da die Kapazitäten des staatlichen Notfalldienstes trotz internationaler Hilfe angesichts eines jahrzehntelangen Räumungshorizonts unzureichend bleiben, prägt dieses Risiko die operativen Abläufe.

Die praktische und oft ressourcenintensive Umsetzung dieser Prioritäten zeigt sich am deutlichsten in den beiden komplexesten Schutzelementen des ukrainischen Systems, die im Zentrum der folgenden Betrachtung stehen: den Schutzbauten und den Evakuierungen.

3.4.2 Schutzbauten und Strategie

Das Schutzbausystem in der Ukraine ist durch seine sowjetische Vergangenheit geprägt. Damals wurde der Schutzbau für wichtige Industrieanlagen priorisiert. Nur ein Teil der Bevölkerung hatte zur Zeit des Kalten Kriegs einen Schutzplatz. Heute gibt es, im fünften Kriegsjahr,

90 Siehe dazu den Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA) Bericht von 2024 unter: [unocha.org](https://www.unocha.org).

91 Das Zivilschutzgesetzbuch der Ukraine ist unter zakon.rada.gov.ua abrufbar.

92 Das Gesetz über das «Rechtsregim des Kriegerrechts» kann unter zakon.rada.gov.ua abgerufen werden.

93 Siehe dazu die Internetpräsenz von DSNS unter dsns.gov.ua.

94 Siehe dazu: zakon.rada.gov.ua.

95 Siehe die Verordnung unter zakon.rada.gov.ua.

96 Über die Air Alarm App gibt es unter anderem hier weitere Informationen visitukraine.today und die Air Raid Alert Map findet man unter alerts.in.ua/en.

97 Einen guten Einblick in die Arbeit des ukrainischen Zivilschutzes bietet die Webseite des staatlichen Notfalldienstes unter dsns.gov.ua.

98 Siehe dazu: news.un.org.

Schutzplätze für knapp 50 Prozent der Bevölkerung.⁹⁹ Der Schutzbau wird auch unter Kriegsbedingungen und aus Notwendigkeit weiter vorangetrieben. Trotz der Flugabwehr und Abschussraten von teilweise bis zu 80 Prozent dringen immer wieder Teile der Angriffswellen aus Drohnen, Marschflugkörpern, Gleitbomben und ballistischen Raketen durch. Zusätzlich stellen die Trümmer der abgeschossenen Flugkörper ein tödliches Risiko dar. Bei Kosten für einzelne Angriffswellen von rund oder sogar über einer Viertelmilliarde US-Dollar und teuren Abfangraketen ist der Schutzbau ein kosteneffizientes Mittel, um die Zivilbevölkerung und das in ihr gebundene Humankapital zu schützen.¹⁰⁰

Die Ukraine modernisiert ihre baulichen Normen. Mit dem Inkrafttreten der DBN B.2.2 5:2023 «Schutzbauten des Zivilschutzes» (*Захисні споруди цивільного захисту*) vom 01. November 2023 wurden technische Anforderungen an die Planung, den Bau und die Sanierung von Schutzbauten aktualisiert und konkretisiert.¹⁰¹ Hinzu kommen Pflichten zur Integration von Schutzräumen in Neubauten, die den zivilen Schutz fest in die Baupraxis zurückholen. Zusätzlich erweiterte es die Arbeitgeberpflichten, die den Beschäftigten Zugang zu Doppelzweck- oder einfachen Schutzräumen gewährleisten sollen. Die Norm unterscheidet zwischen:

- Schutzräumen, die hermetisch abgeschlossen sind und über CBRN-Filteranlagen verfügen.
- Strahlenschutzunterkünften, die nicht hermetisch verschlossen sind.
- Doppelzweckbauten.
- Einfachen Unterkünften wie Keller oder Tiefgaragen sowie mobilen Unterständen.

Bei den bestehenden für den zivilen Luftschutz genutzten Schutzbauwerken weichen Qualität und Verfügbarkeit stark voneinander ab. Ältere Anlagen sind technisch nicht auf dem neuesten Stand beziehungsweise ihre Substanz ist von unterschiedlicher Qualität. Für den akuten Luftschutz werden ebenfalls Keller, Tiefgaragen und die inneren Teile von Gebäuden herangezogen. Bei der Nutzung von Kellern als behelfsmässigen Luftschutz kam es bereits zu Verschüttungen der Schutzsuchenden. Aufgrund fehlender Notausgänge, eines akuten Mangels an Rettungskapazitäten und der Gefahr auf die Helfenden gerichteter Zweitschläge ist das Überleben bei einer Verschüttung nicht gesichert.¹⁰²

Ein weiteres Problem zeigt sich in der Entfernung zu den Schutzräumen. In der ukrainischen Norm für Schutzbauwerke des Zivilschutzes sind Maximaldistanzen festgelegt, die angeben, wie weit Schutzräume von Bürgerinnen und Bürgern entfernt sein sollen. Die Realität zeigt jedoch, dass gerade im Osten des Landes die Vorwarnzeit nicht ausreicht, um die vorgegebenen 300 bis 500 Meter bis zum nächsten Schutzraum zu überwinden, sofern dieser vorhanden ist und

man sich selbständig bewegen kann.¹⁰³ In den ukrainischen Medien wird immer wieder über Opfer berichtet, die auf dem Weg oder in den Eingängen der Schutzbauwerke ums Leben kommen.¹⁰⁴ Auch wird teilweise kritisiert, dass die grösseren Schutzbauwerke, wie die erfolgreich errichteten verbunkerten Schulen, ein Klumpenrisiko darstellen und je nach Fertigungsqualität und Waffentyp einem Direkttreffer nicht standhalten.¹⁰⁵ Insbesondere den ballistischen Raketen, die schwer abzufangen sind und neben den Gleitbomben den grössten durchschlagenden Schaden an zivilen Infrastrukturen anrichten, kann damit nicht Rechnung getragen werden. Bei einem Direkttreffer sind die Schutzsuchenden der Waffenwirkung gleichermassen ausgesetzt.

In der Ukraine ist die Bereitschaft der Bevölkerung, ein Schutzbauwerk oder behelfsmässigen Schutz aufzusuchen, geografisch unterschiedlich ausgeprägt. Die Bereitschaft hat insgesamt abgenommen.¹⁰⁶ Einerseits haben sich die Menschen teilweise an die Bedrohung gewöhnt und halten die Risiken durch Verschüttung oder Exposition auf dem Weg zum Schutzraum für zu hoch. Andererseits trotzen sie der Situation stoisch. Zum Teil ist es nicht praktikabel, bei zunehmenden Luftalarmen ständig Schutz zu suchen oder sich über einen längeren Zeitraum hinweg in behelfsmässigen Luftschutzkellern oder Tiefgaragen aufzuhalten. Gerade wenn die älteren Anlagen im Winter nass-kalt, schlecht belüftet und wenig einladend sind. Der psychologische Komfort der ukrainischen Bevölkerung ist ein gezieltes Angriffsziel Russlands. Zwar vermag der (behelfsmässige) Luftschutz in den meisten Fällen das Überleben zu sichern, doch das blanke Überleben wird heute von vielen Ukrainerinnen und Ukrainern gegen ein Leben mit Krieg und etwas mehr Komfort abgewogen.

3.4.3 Evakuierungen

Die Evakuierung von Zivilpersonen in der Ukraine ist durch mehrere Gesetze und Verordnungen geregelt. Zentrale Rechtsquellen sind das Gesetz der Ukraine «Über den Zivilschutz» (*Закон України «Про цивільний захист»*), das die Organisation des Bevölkerungsschutzes sowie die Durchführung von Evakuierungen bei Notlagen und militärischen Bedrohungen festlegt.¹⁰⁷ Das Gesetz «Über das Rechtsregime des Kriegsrechts» (*Закон України «Про правовий режим воєнного стану»*) regelt die Zuständigkeiten der staatlichen Organe auch für Evakuierungen.¹⁰⁸ Ergänzend regelt die Verordnung des Ministerkabinetts Nr. 573 den «Verfahrensablauf für die Evakuierung der Bevölkerung bei Gefahr

99 Siehe dazu: hromadske.ua.

100 Die russische Angriffswelle vom 7. Dezember 2025 kostete zum Beispiel rund 361 Millionen USD. Siehe dazu: newsukraine.rbc.ua. Die Angriffswelle vom 3. Februar 2026 323 Millionen USD. Siehe dazu: odessa-journal.com.

101 Die Schutzbaunorm ist abrufbar unter: e-construction.gov.ua.

102 Als ein Beispiel: Nachrichten aus dem Donbass unter novosti.dn.ua.

103 Der Schutz von vulnerablen Gruppen, insbesondere älteren Menschen, Familien mit (kleinen) Kindern oder Schwangeren, ist ein bestehendes Problem. Die Bedürfnisse dieser Gruppen werden, wenn überhaupt, nur teilweise adressiert.

104 Als ein Beispiel: Pragmatika 27.03.2025, Gefährliche Sicherheit: Warum die Ukraine israelische Erfahrungen beim Bau von Schutzräumen übernehmen sollte. Siehe dazu: pragmatika.media

105 Als ein Beispiel: UNHCR 01.09.2025 Back to the classroom: How underground schools ensure safe and uninterrupted learning for children in Ukraine. Siehe dazu: www.unhcr.org/ua. Generell ist es bei Schutzbauwerken nicht üblich, gegen Direkttreffer, insbesondere von den grösseren oder dafür konzipierten Waffen, ausgelegt zu sein. Der Hinweis auf die Notwendigkeit, bei grösseren Anlagen aber eine interne Kompartimentalisierung zur Schadensminimierung vorzunehmen, scheint relevant genug, um ihn hier anzuführen.

106 Aus Interviews mit ukrainischen Zivilschutzern.

107 Im Original abrufbar unter zakon.rada.gov.ua.

108 Im Original abrufbar unter zakon.rada.gov.ua.

oder Eintritt von Notlagen» und konkretisiert die operativen Schritte wie Alarmierung, Transport, Registrierung und Unterbringung.¹⁰⁹ Diese Normen bilden die Grundlage für die aktuellen Evakuierungsmassnahmen und wurden seit 2022 mehrfach angepasst, um den Anforderungen des Kriegs gerecht zu werden. Zusätzlich haben die ukrainischen Streitkräfte seit 2014 die zivil-militärische Zusammenarbeit nach den *CIMIC*-Standards der NATO institutionalisiert und dies nach 2022 noch intensiviert.¹¹⁰ Inwieweit in jedem Frontabschnitt stets eine enge Abstimmung zwischen zivilen und militärischen Stellen zwecks Evakuierungen stattfindet, lässt sich nicht abschliessend beantworten.

In den ersten Monaten nach der russischen Invasion im Februar 2022 verliefen Evakuierungen oft chaotisch. Sie stützten sich vor allem auf humanitäre Korridore, die häufig und gezielt beschossen oder politisch blockiert wurden.¹¹¹ Zusätzlich weigerten sich viele Menschen, ihre Häuser zu verlassen, aus Angst vor Enteignung, fehlenden Transportmöglichkeiten oder Sorge um Haustiere und Eigentum. Zum Teil ist dies heute noch immer der Fall und betrifft häufig die ärmeren Bevölkerungsschichten. NGOs und ehrenamtliche Helferinnen und Helfer spielten und spielen eine entscheidende Rolle. Sie organisierten und führten Evakuierungen mit hohem Eigenrisiko durch, nutzten dabei improvisierte Routen und stellten Transporte bereit. Studien zeigen, dass die Bereitschaft zur Evakuierung selbst bei akuter Gefahr gering war und erst durch konkrete Transportangebote und persönliche Ansprache anstieg.¹¹²

Seit der Annexion der Krim 2014 und verstärkt 2022 wurden Evakuierungen unterschiedlich und teils spontan durchgeführt, wobei die staatlichen Abläufe und Verfahren auf teilweise veralteten Systemen und unkoordiniert verliefen. Seit 2024 hat die Ukraine mit der Verordnung des Ministerkabinetts Nr. 911 die rechtlichen Grundlagen für ein koordiniertes Evakuierungssystem geschaffen.¹¹³ Diese Verordnung führte die Einrichtung von Koordinationshauptquartieren auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene ein. Sie steuert Evakuierungen sowie die Reaktion auf Massenbewegungen der Bevölkerung. Im Oktober 2025 wurde zusätzlich die staatliche Informationsplattform zur Koordination von Evakuierungen eingeführt. Diese Plattform ermöglicht digitale Arbeitsabläufe sowie die Erfassung von Bedarfen. Nationale Koordinationszentren unter der Leitung des Ministeriums für Gemeinden und Territorien steuern die Gesamtplanung, während das Ministerium für Sozialpolitik für die Reintegration der Evakuierten verantwortlich ist. Die staatliche Dienststelle für Notfallsituationen ist für die Sicherheit und den Transport zuständig. Die lokalen Verwaltungen organisieren Sammelpunkte, Registrierungen und Unterbringungen. In besonders gefährdeten Regionen wie Donezk und Charkiw gelten teilweise verpflichtende Evakuierungen für Familien mit Kindern, wobei kein abschliessender Überblick über den gesamten Frontverlauf möglich ist. Internationale Organisationen wie das UNHCR, OCHA und IOM sowie NGOs

übernehmen einen Teil der Transporte, der Unterbringung und der psychosozialen Betreuung.¹¹⁴

Positiv bewertet werden mittlerweile die verbesserte Koordination mit humanitären Partnern, die Einrichtung von Transit- und Aufnahmezentren sowie die psychosoziale Unterstützung für Evakuierte.¹¹⁵ Digitale Warnsysteme und Informationskampagnen haben die allgemeine Erreichbarkeit vieler Menschen deutlich erhöht. In Frontnähe bleibt der persönliche Kontakt jedoch unerlässlich. Dennoch bestehen weiterhin Probleme. Erstens bleiben Evakuierungsrouten gefährlich. Diverse Korridore sind unter Beschuss oder geschlossen. Zweitens verschärft der Personalmangel die Lage, da freiwillige Helferinnen und Helfer teilweise zum Militärdienst eingezogen werden und sich nur wenige Freiwilligenorganisationen in frontnahen Gebieten bewegen. Drittens führen Finanzierungsengpässe dazu, dass NGOs ihre Aktivitäten einschränken müssen. Weiter kritisieren Medien zudem mangelnde Transparenz bei Zwangsevakuierungen, fehlende Eigentumsgarantien sowie die psychische Belastung der Betroffenen.¹¹⁶ Trotz der Fortschritte bleiben Evakuierungen in der Ukraine eine komplexe Aufgabe, die stark von der Sicherheitslage, der Infrastruktur und der internationalen Unterstützung abhängt.

109 Im Original abrufbar unter zakon.cc.

110 Siehe dazu: prismua.org.

111 Siehe dazu exemplarisch: war.telegraf.com.ua.

112 Martinez, S.-K., Pompeo, M., M Sheremeta, R., Vakhitov, V., Weber, M. & Zaika, N. 2025. *Civilian Evacuation During War: Evidence from Ukraine*. The Economic Journal, ueaf075.

113 Siehe dazu: zakon.rada.gov.ua.

114 Aus Gesprächen mit ukrainischen Zivilschutzverantwortlichen und den offiziellen Webseiten der Ministerien. Sie beispielsweise: mindev.gov.ua.

115 Siehe beispielsweise einen Beitrag des Ministeriums für Entwicklung und Gemeinschaft. Siehe dazu: mindev.gov.ua.

116 Siehe beispielsweise einen Artikel geschrieben vom stellvertretenden Innenminister der Ukraine Dogban Drapyaty über das Dilemma der Zwangsevakuierung. Siehe dazu: zn.ua. Ein Bulletinbeitrag der Staatlichen Universität Mariupols über die Problematik der Evakuierung von Minderjährigen und dem Problem der fehlenden rechtlichen Absicherung des zu verlassenden Eigentums. Siehe dazu: visnyk.mu.edu.ua.

4 Fazit und Ausblick

Der russische Angriffskrieg hat den bewaffneten Konflikt in Europa wieder zu einer realen Planungsprämisse gemacht und erzwingt eine strategische Neuausrichtung der zivilen Verteidigung. Die Begründung für die Vorsorgemassnahmen – als humanitäre Versicherung, als Infrastruktur des zivilen Krisenmanagements, als Abschreckung sowie als Strategie des staatlichen Überlebens – ist dabei mehrdimensional und kann sich ergänzen wie auch widersprechen.

Zivile Schutzmassnahmen sind keine administrative Randaufgabe mehr, sondern bilden das unverzichtbare Rückgrat einer glaubwürdigen Gesamtverteidigung und gesamtgesellschaftlicher Resilienz. Basierend auf der vergleichenden Analyse aktueller Strategiedokumente, der normativen Grundlagen sowie den Erkenntnissen aus zwölf Experteninterviews lassen sich für die untersuchten Staaten klare Befunde ableiten.

Die Beantwortung der eingangs gestellten Leitfragen verdeutlicht die enorme Dynamik der vergangenen Jahre in der sicherheitspolitischen Sphäre. Hinsichtlich der Aufstellung der zivilen Verteidigung zeigt der Ländervergleich unterschiedliche Systemausprägungen. Während Finnland seinen hohen Schutzanspruch mit kontinuierlichen Investitionen unterlegt, zeigt sich insbesondere in Deutschland und Polen eine Lage, in der der normative Anspruch der operativen Wirklichkeit voraussieht. Deutschland verharrt nach dem weitgehenden Rückbau seiner Strukturen noch in einer Phase der konzeptionellen Rekalibrierung, während Polen unter akutem Bedrohungsdruck einen zwar rapiden, aber noch infrastrukturell lückenhaften Wiederaufbau seines Zivilschutzes vollzieht. Die Ukraine hingegen ist im Krieg. Durch den operativen Ernstfall liefert sie damit Erkenntnisse über den Anspruch und die Wirklichkeit der zivilen Verteidigung hinsichtlich Schutzziele, Standards und Umsetzungstempo im Kriegsfall.

Mit Blick auf die Veränderungen der letzten Dekade zeigt die Untersuchung zudem deutlich: Das Jahr 2014 wirkte in den meisten europäischen Staaten lediglich als dezentrierter konzeptioneller Weckruf, der primär auf dem Papier verblieb. Für die zivile Verteidigung war erst die russische Vollinvasion der Ukraine 2022 ein Katalysator für eine schrittweise strategische bis operative Zäsur.

Wo angesichts dieser divergierenden und veränderten Ausgangslagen heute die konkreten Schwerpunkte und Lücken in der praktischen Umsetzung liegen, wird im Folgenden anhand der beiden Fokusthemen nochmal abschliessend aufgegriffen.

Schutzbauten: Systemische Resilienz und bauliche Substanz

Sofern ein flächendeckendes Schutzbausystem gesellschaftlich gewollt und politisch unterstützt wird, muss es systemisch und über den reinen Zivilschutz hinausgedacht werden. Es reicht nicht aus, die Bevölkerung nur punktuell zu schützen. Vielmehr müssen Betreiber kritischer Infrastruktur, Rettungsdienste, Zivilschutz, und die Staatsführung gleichermaßen in die bauliche Härtung miteinbezogen werden. Nur wenn die Bevölkerung, die Führungsfähigkeit, die rettungsdienstlichen und medizinischen Kernleistungen sowie die Leit- und Steuerzentralen arbeitsfähig bleiben, ist die gesamtgesellschaftliche Handlungsfähigkeit im Krieg gesichert. Ein selektiver Schutz, der sich allein auf die staatliche Führung beschränkt, ist sowohl gesellschaftlich als auch operativ ungenügend.

Der behelfsmässige Luftschutz, beziehungsweise alternative Schutzmöglichkeiten können gezielt Lücken schliessen, dürfen aber nicht das Rückgrat einer Schutzbaustategie sein. Tiefgaragen, Kellerräume oder modulare Unterstände aus Betonfertigteilen schaffen rasch zusätzliche Kapazitäten, insbesondere gegen Splitterwirkungen. Sie ersetzen jedoch kein voll ausgebautes Schutzbausystem. Behelfsluftschutz ist dabei nicht trivial und geht über die pragmatische Nutzung der bestehenden Infrastruktur hinaus. Sollen Gebäude ohne Schutzbauten für den Luftschutz verwendet werden, so benötigen sie einen gehärteten und stabilen Kern. Kostendruck und Effizienzüberlegungen dürfen nicht zu Minimalstandards und knappen Sicherheitsmargen führen, denn nur Robustheit und Redundanz schaffen zusätzliche Sicherheit.

Damit Schutzbau wirksam umgesetzt werden kann, braucht es Humankapital und eine solide industrielle Basis. Bis auf Finnland, die Schweiz und die Ukraine fehlt vielerorts qualifiziertes Ingenieurwissen für den Schutzbau. Parallel sind Lieferketten für Komponenten wie Filter, Türen oder Verschlüsse sowie die staatliche Qualitätssicherung und Zertifizierung wieder aufzubauen. Nationale Alleingänge und eine fehlende europäische Standardisierung von Schutzraumtypen und -komponenten verschärft die Fragmentierung, hemmt die mögliche Skalierung und erhöht die Kosten. Zusätzlich setzen der Unterhalt, der Betrieb und der Bezug einer Schutzbauinfrastruktur geschultes Personal und vorbereitete Prozesse voraus. Diese Prozesse müssen die Einsatzrealitäten und mögliche Szenarien, etwa den konventionellen Luftschutz oder den CBRN-Bezug, auch widerspiegeln.

Die gesellschaftliche Akzeptanz und Wirtschaftlichkeit von Schutzbauten hängen massgeblich von ihrer Integration in Neubauten sowie von der intelligenten Mehrfachnutzung ab. Schutzbauten sollten im Alltag bereits einen Mehrwert bieten und können zum Beispiel als Resilienzknotten in Schulen, Spitälern, Verwaltungseinrichtungen oder bei kritischen Infrastrukturen ihren Wert entfalten. So dienen sie auch in nicht militärischen Notlagen und Katastrophen. Der Aufwand, ein Schutzbausystem aufzubauen, ist langfristig günstiger als spätere Ad-hoc-Nachrüstungen oder der Verlust von Menschenleben. Neben der Schutzwirkung ist zunehmend auch darauf zu achten, dass die Schutzbauten so ausgestattet werden, dass sie einen komfortableren längerdauernden Aufenthalt ermöglichen. Dies kann die Durchhaltefähigkeit und den Durchhaltewillen der Bevölkerung (in den Schutzräumen) erhöhen. Dabei können Gestaltung, Licht, Luftqualität, Sanitärinstallationen und psychosoziale Betreuung entscheidende Faktoren sein. Insbesondere müssen vulnerable Gruppen von der barrierefreien Erschliessung bis hin zur spezialisierten Pflege von Beginn an systematisch mitberücksichtigt werden.

Evakuierungen: Logistik, Koordination und Langzeitperspektive

Evakuierungen retten Leben, sind jedoch ressourcenintensiv, logistisch anspruchsvoll und unter Kriegsbedingungen gefährlich. Ein militärischer Gegner wie Russland hält sich nicht zwingend an die Genfer Konvention und das Kriegsvölkerrecht, wodurch Rettungs- und Zivilschutzkräfte selbst zum Ziel werden. Die zivil-militärische Zusammenarbeit ist dabei gerade bei Evakuierungsoperationen im Krieg unverzichtbar. Die Entflechtung von Aufmarsch- und Evakuierungswegen sowie die Sicherung von Sammelpunkten

müssen in gemeinsamen Lagebildern, unabhängig von formalen Zuständigkeiten, geplant werden. Vulnerable Gruppen, insbesondere Kinder, Mütter und Pflegebedürftige, sind prioritär zu evakuieren. Diese Gruppen sind im Zweifel verwundbarer, da sie mobilitätseingeschränkt, auf Hilfe angewiesen sind, oder zusätzliche Ressourcen bedürfen. Bei Evakuierungen erhöht dieser Umstand zudem den Betreuungs- und Transportbedarf und muss von Beginn an eingeplant werden. Gleichzeitig zeigt diese Analyse auch auf, dass die nationale Vorbereitung allein bei grossen Bevölkerungsbewegungen nicht ausreicht. Es braucht europäische Koordination und internationale Zusammenarbeit. Sie umfasst Aufnahme- und Verteilkapazitäten, Transportmittel, Grenzübertrittsmanagement sowie Daten- und Plattformlösungen für die operative, grenzüberschreitende Steuerung.

Zwischen Schutzbaukapazität und Evakuierungsdruck besteht eine direkte strategische und operative Interdependenz. Fehlende Schutzräume führen unweigerlich zu früheren und massiveren Evakuierungen. Das kann die Verkehrsinfrastruktur überlasten und die adäquate Versorgung der Evakuierten gefährden. Entscheidungsgrundlagen müssen daher auf klaren Auslösekriterien basieren. Diese lassen sich aus der primären Bedrohungs- und Gefahrenart, der Vorwarnzeit, der Schutzraumverfügbarkeit und den sekundären negativen Folgen von Evakuierungen (zum Beispiel Entwurzelung) ableiten. Nur so lassen sich wirksam zwischen Schutz vor Ort und geordneter Evakuierung abwägen.

Zusätzlich muss eine erfolgreiche Evakuierungsstrategie die Zeitdimension nach der eigentlichen Verlegung zwingend einplanen. Evakuierungen im Krieg führen oft zu einer langfristigen Bevölkerungsverschiebung, die sich über Monate oder Jahre erstreckt. Die Nachsorge, von der psychosozialen Betreuung bis zur Integration in Bildungs- und Arbeitsmärkte sowie zur Klärung von Eigentums- und Rückkehrfragen, muss daher Teil der Planung sein. Nur eine verbindliche Langzeitkomponente mit gesicherter Finanzierung verhindert, dass aus Evakuierten dauerhaft entwurzelte Bevölkerungsgruppen werden.

Abschliessend lässt sich festhalten: Ein moderner und robuster Bevölkerungsschutz bildet das Fundament für gesamtgesellschaftliche Resilienz, eine glaubwürdige Gesamtverteidigung und umfassende Sicherheit. Er ist weit mehr als eine rein technische Vorsorgemassnahme, sondern eine strategische Notwendigkeit.

Zivile Vorsorge- und Schutzmassnahmen wie die in dieser Studie behandelten Schutzbauten und Evakuierungen sind völkerrechtlich legitim und angesichts möglicher Eskalationsszenarien strategisch geboten. Sie reduzieren die Verwundbarkeit der Gesellschaft, ohne eine offensive Drohwirkung zu entfalten, und wirken daher als defensiv-passive Fähigkeiten nicht destabilisierend. In ihrem Zusammenspiel bilden sie komplementäre Bausteine der zivilen Verteidigung. Sie sichern nicht nur im Ernstfall das Überleben der Bevölkerung, sondern senden bereits im Frieden ein klares Signal der Standhaftigkeit. Ein solcher Ausbau ziviler Kapazitäten wirkt im Sinne einer Abschreckung durch Verweigerung und stärkt zugleich die Handlungsfähigkeit und -Instrumente bei grossflächigen zivilen Krisenlagen.

Die kommenden Jahre werden entscheidend dafür sein, ob der politische Wille und die gesellschaftliche Ausdauer ausreichen, um den teilweise bestehenden infrastrukturellen und personellen Rückstand vergangener Jahrzehnte durch nachhaltige Investitionen aufzuholen. Letztlich ist

die konsequente Stärkung der zivilen Verteidigung und des Zivilschutzes kein optionales Zusatzprojekt – sie ist Voraussetzung für den Erhalt der staatlichen Souveränität und Handlungsfähigkeit sowie des sozialen Zusammenhalts in einer Ära systemischer Instabilität und Unsicherheit.

5 Bibliografie

- Albrecht, Peter, Andreas Gross, August E. Hohler, Peter Hug, Wolfgang Lauterburg, Thomas Snyder, Monika Stocker-Meier, et al. *Schutzraum Schweiz: Mit Dem Zivilschutz Zur Notstandsgesellschaft*. Bern: Zytglogge, 1988.
- Broemme, Albrecht. *Deutschland in Der Krise: Der Krisenmanager Der Nation Über Pandemien, Migration, Jahrhundertflut, Drohende Kriege Und Wie Wir Den Herausforderungen Der Gegenwart Begegnen Können*. Riva, 2025.
- Collier, Stephen J., and Andrew Lakoff. *The Government of Emergency: Vital Systems, Expertise, and the Politics of Security*. Princeton University Press, 2021. doi:10.1515/9780691228884.
- Geist, Edward M. *Armageddon Insurance: Civil Defense in the United States and Soviet Union, 1945–1991*. Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 2019.
- Huesmann, Felix. «Die Zeit Läuft Gegen Uns: Dringender Appell Zur Reform Der Sicherheitsgesetze.» *Redaktions Netzwerk Deutschland*, (online), 2025. <https://www.rnd.de/politik/vorbereitung-auf-kriegs-gefahren-reform-der-vorsorge-und-sicherstellungsgesetze-verlaeuft-schleppend-CRSHGHO-IWFDFDKKQLXNCC3Z2QQ.html>.
- Jasinski, Lukasz, and Adrian Dudek. «The Role and Tasks of Civil Defense in the Crisis Management System in Poland.» *Scientific Journal of Safety and Logistics* 1, no. 1 (2025). <https://doi.org/https://doi.org/10.5281/zenodo.169100632995-7443>.
- Kahn, Herman. «The Nature and Feasibility of War and Deterrence, a Study.» District of Columbia: U.S. Govt. Print. Off., 1960, 1960.
- Kahn, Herman. *On Thermonuclear War*. Princeton University Press, 1960.
- Kyrenius, Pekka. «The Finnish Civil Defence Shelter System: Evolution of the Regulation and Technical Specification 1954–2011.» Doctor of Science, Aalto University, 2025. <https://aaltodoc.aalto.fi/server/api/core/bitstreams/01f45daf-3576-4335-8972-6d7863655b34/content> (121/2005).
- Lauri, Juho. «45 Ihmistä Viettää Vuorokauden Pienessä Irtaimistovarastossa: Mtv Mukana Erittäin Harvoin Järjestetyssä Vaarajarjoituksessa.» *MTV Uutiset* (online), 2026. <https://www.mtvuutiset.fi/artikkeli/45-ihmista-viettaa-vuorokauden-pienessa-irtaimistovarastossa-mtv-mukana-erittain-harvoin-jarjestetyssa-vaarajarjoituksessa/9283832>.
- MacPherson-Krutsky, C. *The Human Dimensions of Sheltering: Social Science Considerations for Safe Rooms and Shelters during Extreme Wind Events*. University of Colorado Boulder (Natural Hazards Center: 2024).
- Marszolek, Inge, and Marc Buggeln. *Bunker: Kriegsort, Zuflucht, Erinnerungsraum*. Frankfurt am Main: Campus, 2008.
- Pasi, Ira, and Jarkko Häyrinen. *Väestönsuojien Nykytila Suomessa*. Valtioneuvoston julkaisu 2023:57 (2023). <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/server/api/core/bitstreams/471fc2c9-1747-45d6-8762-a1021dc617ec/content>.
- Rajajärvi, Pekka, «Esittely,» 2026, <https://pekkarajajarvi.fi/esittely>.
- Rajajärvi, Pekka. *Väestönsuojien Rakentamisen Historia Ja Käsikirja 1927–2016*. 2016.
- Rongved, Gjermund Forfang. *European Total Defence: Past, Present and Future*. London: Routledge, 2025. doi:<https://doi.org/10.4324/9781003497370>.
- Shvartsur, Rachel, and Bella Savitsky. «Civilians under Missile Attack: Post-Traumatic Stress Disorder among the Jewish and Bedouin Population of Southern Israel.» *Israel Journal of Health Policy Research* 13, no. 1 (2024/08/12 2024): 38. <https://doi.org/10.1186/s13584-024-00625-9>. <https://doi.org/10.1186/s13584-024-00625-9>.
- Snyder, Glenn H. *Deterrence by Denial and Punishment / by Glenn H. Snyder: No. 1*. New Jersey: Woodrow Wilson school of Public and International Affairs, Center of International Studies, Princeton University, 1959 [c1958], 1959.
- Vale, Lawrence J. *The Limits of Civil Defence in the USA, Switzerland, Britain and the Soviet Union: The Evolution of Policies since 1945*. Basingstoke: Macmillan, 1987.
- Wigner, Eugene Paul, Jagdish Mehra, and Conrad V. Chester. *Socio-Political Reflections and Civil Defense*. Historical, Philosophical, and Socio-Political Papers; B / 8. 1st 1998. ed. Berlin, Heidelberg: Springer Berlin Heidelberg, 1998. doi:10.1007/978-3-642-58862-4.
- Wohlstetter, Albert. «The Delicate Balance of Terror.» *Foreign affairs (New York, N.Y.)* 37, no. 1 (1958): 211–11.

Dr. Leonard Schliesser ist Senior Researcher am Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich und Teil des Resilienz- und Krisenmanagement-Teams. Sein Schwerpunkt liegt auf dem Schutz kritischer Infrastrukturen, der zivilen Verteidigung und dem Zivilschutz sowie auf unwahrscheinlichen Ereignissen mit großen Auswirkungen.

Weitere CSS Studies:



CSS Studies ist eine Publikationsreihe des CSS Think Tank. Sie liefert fundierte, evidenzbasierte, praxis- und politikrelevante Analysen zu ausgewählten Themen aus den Bereichen Sicherheitspolitik und Friedensförderung. Die Studien setzen zudem Impulse zur Erschliessung neuer Forschungsfelder, zeichnen sich durch eine transparente und unabhängige Perspektive aus und verknüpfen transdisziplinäre Ansätze mit Expertise aus Wissenschaft und Praxis.

Das **Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich** ist ein Kompetenzzentrum für schweizerische und internationale Sicherheitspolitik. Es bietet sicherheitspolitische Expertise in Forschung, Aus- und Weiterbildung und Politikberatung und fördert so das Verständnis für Herausforderungen und Trends in Sicherheitspolitik und Friedensförderung. Zudem bildet das CSS hochqualifizierten Nachwuchs aus und fungiert als Informationsstelle für die interessierte Öffentlichkeit. Das CSS arbeitet unabhängig, praxisrelevant und wissenschaftlich fundiert.