



Bern, den 5. November 2025

Planung und Umsetzung von grossräumigen Evakuierungen in der Schweiz

Bericht des Bundesrates
in Erfüllung des Postulates Riniker 23.3740
«Evakuationsszenarien müssen im massiv grösseren Massstab gedacht und geplant werden»
vom 15. Juni 2023 (**Stand: 13.10.2025**)

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung.....	3
1 Das Postulat 23.3740	4
1.1 Ausgangslage und Zielsetzung	4
1.2 Grossräumige Evakuierungen	5
2 Grundlagen.....	7
2.1 Einbettung der Thematik	7
2.2 Abgrenzung des Geltungsbereichs	11
2.3 Gefährdungsszenarien und Evakuierungen	11
2.4 Evakuierung als Massnahme des Bevölkerungsschutzes	13
3 Grundmodell für eine grossräumige Evakuierung.....	14
3.1 Prinzip einer grossräumigen Evakuierung	14
3.2 Information der Bevölkerung	17
3.3 Koordination des Verkehrswesens und Rolle der Kantone	17
3.4 Szenario spezifische Aspekte.....	19
4 Handlungsfelder mit Lücken.....	21
Anhang: Abkürzungsverzeichnis.....	27

Zusammenfassung

Die Evakuierung eines Gebietes ist eine der wichtigsten Massnahmen des Bevölkerungsschutzes zur Begrenzung der Auswirkungen eines Ereignisses auf die betroffene Bevölkerung. Insbesondere eine vorsorgliche, grossräumige Evakuierung stellt die beteiligten Stellen von Behörden und Einsatzorganisationen bei der Planung und Umsetzung vor grosse Herausforderungen. Dazu zählen der meist grosse Zeitdruck, die Gewährleistung des Informationsflusses zugunsten der Bevölkerung, die Sicherstellung der Verfügbarkeit von Infrastruktur sowie die Regelung der Verkehrslage unter erschwerten Bedingungen. Weitere Herausforderungen können der rechtzeitige Einstieg in die Notfall- bzw. Krisenbewältigung sowie bei Bedarf der Einbezug von Nachbarländern sein. Im vorliegenden Bericht wird der Status quo bezüglich der Grundlagen für die Planung und Umsetzung von grossräumigen Evakuierungen in der Schweiz aufgezeigt.

Aus der Tätigkeit der vom Bundesrat eingesetzten interdepartementalen Arbeitsgruppe zur Überprüfung der Notfallschutzmassnahmen bei Extremereignissen in der Schweiz (IDA NOMEX) im Nachgang zum Kernkraftwerkunfall von 2011 in Fukushima ist ein Grundmodell zur Evakuierung entwickelt worden, dessen Kernidee sich mittlerweile schweizweit etabliert hat. Da das Konzept auf einen Kernkraftwerk-Unfall ausgerichtet ist, können damit auch Ereignisse mit potenziell weniger zu evakuierenden Personen abgedeckt werden. Die einfache Kernidee sowie der modulare Aufbau des Grundmodells mit den Elementen «Notfalltreffpunkte», «Aufnahmestellen» und «Betreuungsstellen» bieten eine solide Basis, die für verschiedene Szenarien um spezifische Planungsvarianten ergänzt werden könnten. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass sich die Rahmenbedingungen je nach Szenario wie beispielsweise die Verkehrsinfrastruktur oder Transportmöglichkeiten deutlich unterscheiden können.

Gleichwohl bestehen nach wie vor planerische Lücken, beispielsweise für die Evakuierung besonderer Einrichtungen oder für den Fall eines bewaffneten Konflikts. Der Bedarf ist auf Stufe Bund und Kantone erkannt worden. Mit laufenden Projekten, auf die hier im Bericht verwiesen wird, sollen die offenen Fragen angegangen und Lösungen gefunden werden.

Auch der vorliegende Bericht zur Beantwortung des Postulats 23.3740 kann mit seiner summarischen Auslegeordnung des Ist-Zustandes betreffend Evakuierungsplanungen in der Schweiz einen Beitrag leisten, um als Grundlage für konkrete Folgearbeiten zur Beantwortung der offenen Fragen und Schliessung der Lücken in diesem Themenbereich zu dienen. Die Grundlagen zur Planung und Umsetzung von grossräumigen Evakuierungen müssen optimiert und weiterentwickelt werden. Hierzu ist insbesondere die Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen und den zuständigen Stellen im Verkehrsbereich unabdingbar. Das übergeordnete Ziel liegt darin, die in der Schweiz vorhandenen Fähigkeiten so zu bündeln und zu nutzen, um im Ereignisfall mit der Evakuierung eine Massnahme mit grösstmöglichem Schutz für die Bevölkerung zu haben.

1 Das Postulat 23.3740

1.1 Ausgangslage und Zielsetzung

Am 15. Juni 2023 reichte Nationalrätin Maja Riniker dem Bundesrat das Postulat 23.3740 «Evakuierungsszenarien müssen in massiv grösserem Massstab gedacht und geplant werden» mit folgendem Wortlaut ein:

«Evakuierungsszenarien müssen in der Schweiz in massiv grösserem Massstab gedacht und geplant werden. Die Bewältigung von Massenbewegungen der Zivilbevölkerung muss in einem Konfliktfall eine der höchsten Prioritäten der Behörden sein. Das Postulat soll aufzeigen, wie die Schweiz auf eine sehr grosse Evakuierung vorbereitet wäre und innert welcher Zeit wie viele Personen evakuiert werden könnten. Die Kommunikation mit der Bevölkerung inklusive der verwendeten Mittel (Eisenbahn, Individualverkehr) müssen dabei berücksichtigt werden. Die Planung und Verantwortlichkeiten müssen allen Akteuren bekannt sein. Über eine allfällige Übung sollte nachgedacht werden. Es macht durchaus Sinn, die Gedanken nicht nur auf einen Kanton zu begrenzen, sondern in grösseren geografischen Regionen zu denken.»

Das Postulat verwies in seiner Begründung unter anderem auf den Krieg in der Ukraine, die damals sehr hohe Zahl von Flüchtlingen innerhalb und ausserhalb der ukrainischen Grenze sowie die damit verbundenen Herausforderungen für staatliche Behörden. Die Erfahrungen aus dem Krieg in der Ukraine zeigen spezifische Herausforderungen bei Evakuierungen unter Kriegsbedingungen auf, die in der schweizerischen Evakuierungsplanung systematisch ausgewertet und berücksichtigt werden sollten. In seiner Argumentation führte das Postulat aber auch aus, dass grundsätzlich die Wahrscheinlichkeit vermutlich höher sei, aufgrund von einem nichtkriegerischen Ereignis in kurzer Zeit sehr viele Personen evakuieren zu müssen.

Der Bundesrat beantragte am 6. September 2023 die Annahme des Postulats. Der Nationalrat folgte dieser Empfehlung am 29. September 2023. In Erfüllung des Postulats 23.3740 verabschiedet der Bundesrat den vorliegenden Bericht.

Das Ziel des Berichts ist es, den Status quo hinsichtlich der Grundlagen für die Planung und Umsetzung grossräumiger Evakuierungen in der Schweiz auf Stufe Bund und Kantone aufzuzeigen. Es geht dabei um die Evakuierung von Gebieten in einem grösseren geografischen Raum, also nicht um einzelne Kantone oder einzelne Regionen. Ebenso beschränken sich die Ausführungen nicht auf ein bestimmtes Ereignis, das zu einer Evakuierung führt, sondern auf verschiedene mögliche Szenarien. Schliesslich wird im Bericht auch auf bestehende Lücken hingewiesen.

In Ziffer 2 wird in die Thematik eingeführt und der Geltungsbereich des Postulats thematisch eingegrenzt. Ziffer 3 erläutert das Grundmodell für eine vorsorgliche, grossräumige Evakuierung, das heute in der Schweiz als konzeptionelle Grundlage dient. Es enthält einen summarischen Abriss über die Prozesse zur Umsetzung einer grossräumigen Evakuierung mit den hauptsächlich beteiligten Akteuren auf Stufe Bund und Kantone sowie im Verkehrsbereich. Abschliessend zeigt Ziffer 4 die Handlungsfelder mit den noch offenen Fragen auf.

Planung und Umsetzung von grossräumigen Evakuierungen in der Schweiz

1.2 Grossräumige Evakuierungen

Die Thematik des Postulats ist von grosser und aktueller Bedeutung für den Bevölkerungsschutz der Schweiz. Die Planung zur Anordnung beziehungsweise Empfehlung des Bezuges der für einen längeren Aufenthalt vorbereiteten Schutzräume im Sinne eines geschützten Aufenthaltes (teilweise auch als *vertikale* Evakuierung bezeichnet) ist seit Jahrzehnten - insbesondere für den Fall eines bewaffneten Konflikts - ein zentraler Bestandteil von Konzeptionen des schweizerischen Bevölkerungs- und Zivilschutzes.¹

Als Antwort auf den KKW-Unfall von 2011 im japanischen Fukushima hatte die vom Bundesrat eingesetzte interdepartementale Arbeitsgruppe zur Überprüfung der Notfallschutzmassnahmen bei Extremereignissen in der Schweiz (IDA NOMEX) ihre Tätigkeit aufgenommen. Seither wird in der Schweiz auch der grossräumigen Evakuierung (teilweise auch als *horizontale* Evakuierung bezeichnet) ein grösseres Gewicht beigemessen. Ausdruck davon sind auf Bundesebene die Anpassung rechtlicher Grundlagen sowie die Erstellung neuer konzeptioneller Grundlagendokumente. Dazu zählen namentlich folgende vom Bundesamt für Bevölkerungsschutz BABS erstellte Publikationen:²

- «Notfallschutzkonzept bei einem KKW-Unfall in der Schweiz» vom 23. Juni 2015
- «Nationales Planungs- und Massnahmenkonzept – Grossräumige Evakuierung bei einem KKW-Unfall» vom 01. Juni 2016
- «Leitfaden für die Planung grossräumiger Evakuierungen in den Kantonen» vom 20. Juni 2017
- «Mustervorlagen für kantonale Evakuierungsplanungen» vom 31. Oktober 2019

Für die Planung und Durchführung von grossräumigen Evakuierungen bestehen im konzeptionellen Bereich jedoch weiterhin auch Lücken. Diese manifestierten sich in den vergangenen Jahren etwa im Rahmen von Übungen auf kantonaler und Bundesstufe. So bildete bei der Gesamtnotfallübung GNU 24 das Thema Evakuierung einen inhaltlichen Schwerpunkt. Es wurden wertvolle Erkenntnisse für die Umsetzung bzw. Optimierung der vorhandenen Planungsgrundlagen gewonnen. Ausserdem konnten Aspekte eruiert werden, die noch einer Bearbeitung bedürfen, so etwa offene Fragen zur vorsorglichen Evakuierung besonderer Einrichtungen. Auch der 2024 publizierte Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates SiK-N 22.3007 «Fähigkeiten zur

¹ Eine Anordnung ist verpflichtend und rechtsverbindlich, währenddem eine Empfehlung auf Freiwilligkeit beruht.

² Vgl. unter <https://www.babs.admin.ch/de/unterlagen-ereignisbewaltigung>

Planung und Umsetzung von grossräumigen Evakuierungen in der Schweiz

Bewältigung von klimabedingten Naturgefahren» weist explizit die «grossräumige Evakuierung» als eines von 15 Feldern mit Handlungsbedarf aus.³

Die Akteure des Bevölkerungsschutzes in der Schweiz sind sich bewusst, dass die Evakuierung bei einer Vielzahl potenzieller Ereignisse eine wichtige Massnahme für die Gewährleistung von Schutz und Sicherheit der Bevölkerung sein kann. Deshalb sollen in den kommenden Jahren die Bedingungen optimiert werden, um bei Bedarf eine grosse Anzahl Personen geregelt aus einem gefährdeten Gebiet evakuieren zu können.

Vor diesem Hintergrund befassen sich zurzeit mehrere Projekte mit Beteiligung von Stellen aus Bund, Kantonen und der Armee mit dem Thema Evakuierung. Um so weit wie möglich Synergien zu nutzen und Ressourcen zu bündeln, übernimmt das BABS bei einigen dieser Vorhaben die federführende Rolle. Die nachstehende Zusammenstellung gibt eine Übersicht über die entsprechenden Projekte mit Federführung BABS und ihre Bearbeitungsschwerpunkte.

Projektbezeichnung	Schwerpunkte der Erarbeitung
Detaillkonzept Evakuierung in Ergänzung zum «Notfallschutzkonzept bei einem Unfall in einer Kernanlage in der Schweiz (NFSK)»	• Inhaltliche Ausrichtung auf das Evakuierungskonzept der Kantone Aargau und Solothurn • Selbstständige Evakuierung • Besondere Einrichtungen
Fähigkeitsanalyse Bevölkerungsschutz / Handlungsfeld 5 «Grossräumige Evakuierungen»	• Unterstützung von Kantonen, Gemeinden und Organisationen aus dem Gesundheitswesen bei der Ausarbeitung von Konzepten zur Planung und Durchführung von Massenevakuierungen • Besonderer Fokus auf der Evakuierung von Menschen mit eingeschränkter Mobilität z. B. in Spitälern oder Altersheimen • Schnittstellen zu verschiedenen weiteren Handlungsfeldern des Projekts «Bevölkerungsschutz im bewaffneten Konflikt» («Führung», «Warnung, Alarmierung und Informierung im Ereignisfall», «Schutzraumbezug»)
Bevölkerungsschutz im bewaffneten Konflikt / Handlungsfeld 1 «Führung»	• Entscheidungsprozess für eine Evakuierung im bewaffneten Konflikt

³ Vgl. Bundesrat: Fähigkeitsanalyse Bevölkerungsschutz - Analyse und Beurteilung notwendiger Fähigkeiten und Identifikation des Handlungsbedarfs. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates SiK-N 22.3007 «Fähigkeiten zur Bewältigung von klimabedingten Naturgefahren» vom 18. Januar 2022, publiziert am 26. Juni 2024, S. 23 – 24.

Planung und Umsetzung von grossräumigen Evakuierungen in der Schweiz

Operative Plattform «Zivil-militärische Zusammenarbeit (ZMZ) in der Verteidigung» des Kommando Operationen / Themenfeld 5 «Fluchtkorridore – Regionale Evakuierungen»	• Übergeordnetes Konzept «Evakuierung der Bevölkerung im Verteidigungsfall» • Schweizweite Regelung der räumlichen Steuerung der Bevölkerungsströme in Koordination mit der erforderlichen Mobilität der Schweizer Armee
---	---

2 Grundlagen

2.1 Einbettung der Thematik

Die grossräumige Evakuierung eines Gebietes vor, während oder nach einem Ereignis ist eine der grössten Herausforderungen für den Bevölkerungsschutz in der Schweiz. Eine Vielzahl von Menschen muss aus einem gefährdeten Gebiet in ein sicheres Gebiet gelangen und dort eine Zeitlang untergebracht werden können. Für die Anordnung und Umsetzung solcher Evakuierungen sind je nach Umfang die jeweiligen politischen Behörden von Bund, Kantonen oder Gemeinden zuständig.⁴ Die verantwortlichen Behördenstellen sowie die Einsatzorganisationen stehen dabei vor grossen Herausforderungen. So sind sie meistens einem grossen Zeitdruck ausgesetzt und müssen den Informationsfluss zugunsten der Bevölkerung gewährleisten sowie die Verfügbarkeit der notwendigen Infrastruktur und die Regelung der Verkehrslage unter erschwerten Bedingungen sicherstellen. Weitere Herausforderungen können der rechtzeitige Einstieg in die Notfall- bzw. Krisenbewältigung sowie bei Bedarf der Einbezug von Nachbarländern sein.

Evakuierungen erfolgen im Allgemeinen aufgrund einer tatsächlichen oder empfundenen Gefährdung. Im Bevölkerungsschutz wird unter dem Begriff Gefährdung ein mögliches Ereignis mit einer natürlichen, technischen oder gesellschaftlichen Ursache verstanden, welches die Bevölkerung oder ihre Lebensgrundlagen im Eintrittsfall beeinträchtigen kann.⁵ Das Ereignis kann mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit, muss aber

⁴ Der Bund ist in folgenden Fällen zuständig: A-Ereignisse (Radioaktivität) und schmutzige Bombe (Art. 118 Abs. 2 Bst. c BV) sowie Talsperrenbruch (Art. 76 Abs. 3 BV). Darunter kann auch die Anordnung von grossräumigen Evakuierungen fallen.

⁵ BABS: Glossar der Risikobegriffe (2013), S. 14. In machtpolitischen Themen wird für die Gefährdung teilweise auch der Begriff «Bedrohung» verwendet. Er ist in solchen Fällen sinngemäss wie eine Gefährdung zu verstehen.

Planung und Umsetzung von grossräumigen Evakuierungen in der Schweiz

nicht zwingend eintreten. Wenn sich beispielsweise oberhalb eines Stausees ein grösseres Volumen von Erdmaterial in Bewegung setzt, ergibt sich daraus eine Gefahr.⁶ Das Erdmaterial droht, in den Stausee zu rutschen. Daraus kann wiederum eine Gefährdung entstehen, wenn sich im Tal unterhalb der Stauanlage Siedlungen befinden. Die Gefahr durch das Gleiten der Rutschzone richtet sich gegen Menschen und Objekte. Stürzt das Erdmaterial tatsächlich in den Stausee, kann eine Flutwelle entstehen, die sich in alle Richtungen ausbreitet. Es liegt damit ein Ereignis mit negativen Auswirkungen für die Bevölkerung und ihre Lebensgrundlagen vor.⁷

Einer Gefährdung in einem bestimmten räumlichen Umfeld kann grundsätzlich auf zwei Arten begegnet werden, wie Abbildung 1 illustriert: durch einen geschützten Aufenthalt oder mittels Evakuierung.

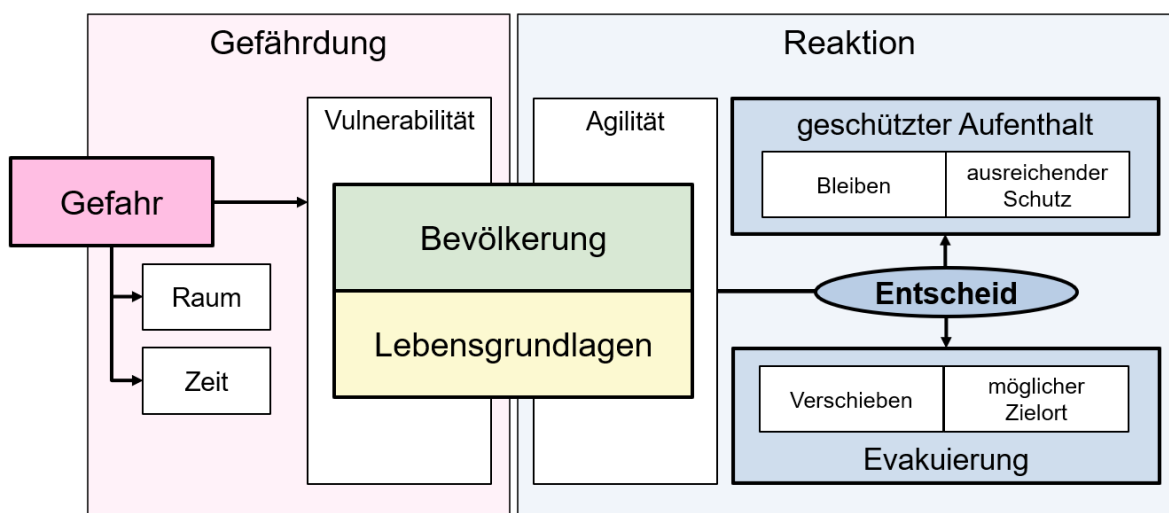


Abbildung 1: Zusammenhänge von Gefahr, Gefährdung und Reaktion

Geschützter Aufenthalt: Die betroffenen Personen verbleiben im räumlichen Umfeld, in welchem sich aus einer drohenden Gefahr eine Gefährdung entwickeln kann. Unter diesen Umständen ist es zwingend, ausreichende Schutzmassnahmen gegen die möglichen negativen Auswirkungen zu ergreifen. Im Beispiel mit der Stauanlage würden die Einwohnerinnen und Einwohner den gefährdeten Ort zwar nicht verlassen, jedoch einen geschützten Aufenthalt aufsuchen. So könnten sie sich auf höher gelegene Ortsteile begeben, welche die Wassermengen im Fall des Bruchs der Staumauer nicht erreichen.

⁶ Eine Gefahr beinhaltet die Möglichkeit oder das Potenzial, dass ein Ereignis mit Schadensfolgen eintritt. Der Zeitpunkt des Eintritts, die Art und das Schadensausmass sind jedoch nicht bekannt. Vgl. BABS: Glossar der Risikobegriffe (2013), S. 13.

⁷ Vgl. dazu auch BABS: Katastrophen und Notlagen Schweiz 2020 – Gefährdungsdossier «Unfall Stauanlage» (2020).

Planung und Umsetzung von grossräumigen Evakuierungen in der Schweiz

Evakuierung: Die betroffenen Personen verlassen das räumliche Umfeld, in welchem sich aus einer drohenden Gefahr eine Gefährdung ergeben kann. Es ist aber wichtig, dass es für die evakuierenden Personen einen Zielort gibt, in welchem sie zumindest temporär eine Unterkunft finden. Idealerweise ist dieser bereits festgelegt, bevor die Personen das gefährdete Gebiet verlassen. Dadurch kann eine geregelte Evakuierung sichergestellt werden. Im Beispiel mit der Stauanlage würden die betroffenen Einwohner von ihren Ausgangsorten zum Beispiel mittels behördlich bereitgestellter Transportmittel wie Bussen, Zügen usw. in Richtung von Zielorten ausserhalb des gefährdeten Gebietes verschieben.

Für die beiden beschriebenen Reaktionsoptionen muss vorgängig ein Entscheid getroffen werden. Dieser kann je nach Situation behördlich vorgegeben oder durch die Einzelpersonen selber getroffen werden. Sowohl behördliche als auch individuelle Entscheide werden jeweils insbesondere auf der Grundlage von Verletzlichkeit (Vulnerabilität) und Agilität getroffen. Verletzlichkeit beschreibt in diesem Zusammenhang die Anfälligkeit einer Gesellschaft oder von Einzelpersonen, bei Einwirkungen durch ein potenzielles Ereignis einen Schaden zu erleiden und / oder die Funktionsfähigkeit zu verlieren.

Unter Agilität wiederum versteht man im Zusammenhang mit Organisationen, Gesellschaften oder Personen deren Gewandtheit, Wendigkeit oder Beweglichkeit. Es handelt sich um die Fähigkeit, auf unvorhergesehene Ereignisse und neue Anforderungen reagieren zu können und in Bezug auf Veränderungen nicht nur reaktiv, sondern auch proaktiv zu sein.⁸ Agilität hängt von folgenden Faktoren ab:⁹

- Faktoren auf der Makroebene: namentlich politisches System, kulturelles Wertesystem und technische Infrastruktur;
- Physische und logistische Faktoren: namentlich Mobilität, Gesundheit, Transportmöglichkeiten und Unterbringungsmöglichkeiten;¹⁰
- Soziale und wirtschaftliche Faktoren: namentlich Familie, Freundes- und Bekanntenkreis, Nachbarn, finanzielle Ressourcen, Existenzsicherung und Versicherungsstatus;¹¹

⁸ Vgl. <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/agilitaet-99882>

⁹ Vgl. Dallo, I. (2022). Understanding the communication of event-related earthquake information in a multi-hazard context to improve society's resilience (Doctoral dissertation, ETH Zurich). <https://www.research-collection.ethz.ch/handle/20.500.11850/535657> und Story, M., Kaphingst, K. M., Robinson-O'Brien, R., & Glanz, K. (2008). Creating healthy food and eating environments: Policy and environmental approaches. Annual Review of Public Health, 29(1), 253–272. <https://doi.org/10.1146/annurev.publhealth.29.020907.090926>.

¹⁰ Bakhshian, E., & Martinez-Pastor, B. (2023). Evaluating human behaviour during a disaster evacuation process: A literature review. Journal of traffic and transportation engineering (English edition), 10(4), 485-507.

¹¹ Balboa, A., Cuesta, A., González-Villa, J., Ortiz, G., & Alvear, D. (2023). Online experiments and regression analysis of evacuation decisions in response to fire alarms. Fire safety journal, 141, 103954/28

Planung und Umsetzung von grossräumigen Evakuierungen in der Schweiz

- Individuelle Faktoren: namentlich Risikowahrnehmung, Erfahrungen (bereits erlebte Ereignisse), Vertrauen, Stress und Angst.¹²

Das Verhalten der betroffenen Bevölkerung während grossräumiger Evakuierungen ist am besten im englischsprachigen Raum, insbesondere in den USA, Kanada oder Australien dokumentiert und wissenschaftlich behandelt. Die Bereitschaft, das Zuhause im Ereignisfall zu verlassen, hängt unter anderem stark vom Erfahrungswert der Individuen ab. So verweist die Stiftung Risiko-Dialog in einem Bericht von 2014 auf eine frühere US-amerikanische Studie. Diese wies unter der Bevölkerung entlang der Küste von Texas bei drohender Gefahr durch Hurrikans eine hohe Evakuierungsbereitschaft nach. Viele im Rahmen jener Studie befragten Personen hatten dabei bereits einen oder mehrere Hurrikans erlebt. Hingegen sind grossräumige Evakuierungen in Europa bisher wenig analysiert worden. Die Frage, wann und wie ein Evakuierungsverhalten gefördert werden kann, ist ebenfalls weiterhin zu wenig erforscht.¹³ Die bisherige internationale Forschungslage zum Verhalten der Bevölkerung in Evakuierungssituationen lässt kaum verallgemeinernde und damit auch keine auf die Schweiz übertragbaren Aussagen zu.

Eine der bisher wenigen auf die Situation in der Schweiz ausgerichteten Untersuchungen ist eine Studie der ETH Zürich aus dem Jahr 2012 zu menschlichen Verhaltensweisen in grossflächigen Evakuierungsereignissen. Eine der Erkenntnisse daraus war, dass Menschen eher bereit sind, an Evakuierungen teilzunehmen, wenn sie die Gefahr als real einstufen. Weiter konnte nachgewiesen werden, dass es eine kleine Minderheit von Personen gibt, die kaum Vertrauen in staatliche Handlungsempfehlungen hat, und sich deshalb einer Evakuierung widersetzen würde. Die Studie zeigte zudem auf, dass Individuen, die sich zur Evakuierung entschlossen haben, in den meisten Fällen den eigenen Personenwagen als Verkehrsmittel favorisieren würden. Die bevorzugte Unterkunftsort sind privat organisierte Schlafstellen bei Verwandten und Freunden.

[https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0379711223002229?utm_source=chatgpt.com] und https://www.parents.com/why-families-face-hard-decisions-during-hurricane-evacuations-8737184?utm_source=chatgpt.com.

¹² Vgl. Kinatader MT, Kuligowski ED, Reneke PA, Peacock RD. Risk perception in fire evacuation behavior revisited: definitions, related concepts, and empirical evidence. *Fire Sci Rev.* 2015;4(1):1. doi: 10.1186/s40038-014-0005-z. Epub 2015 Jan 8. PMID: 27656350; PMCID: PMC5012356. [<https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/27656350/>].

¹³ Stiftung Risiko-Dialog: Das Verhalten der Bevölkerung in Katastrophen und Notlagen (2014), S. 18.

Planung und Umsetzung von grossräumigen Evakuierungen in der Schweiz

Gleichwohl sind sowohl öffentliche Verkehrsmittel als auch Notunterkünfte von zentraler Bedeutung in einer Evakuierungssituation.¹⁴

Die Erkenntnisse aus Studien wie jener der ETH Zürich zum Evakuierungsverhalten der Bevölkerung bei zivilen Ereignissen lassen sich nicht direkt auf jene in einem bewaffneten Konflikt übertragen. So ist etwa davon auszugehen, dass sich die Flucht- bzw. Evakuierungsbereitschaft der Bevölkerung in einem bewaffneten Konflikt von jener bei zivilen Ereignissen unterscheidet.

2.2 Abgrenzung des Geltungsbereichs

Das Thema Evakuierung ist in seiner Gesamtheit komplex. So kann eine Evakuierung klein- oder grossräumig sowie vorsorglich oder nachträglich erfolgen. Ebenso können verschiedene natur-, technik- oder gesellschaftsbedingte Gefährdungen eine Evakuierung nach sich ziehen.

Der vorliegende Bericht zur Beantwortung des Postulats fokussiert auf eine grossräumige und szenario-unabhängige Evakuierung. Im Weiteren betrachtet der Bericht nur Situationen, bei denen der Entscheid zur Durchführung einer Evakuierung bereits gefällt worden ist. Damit sind verschiedene Annahmen verknüpft. So wird davon ausgegangen, dass die Verkehrsinfrastruktur, namentlich die Transportkapazitäten, grundsätzlich vorhanden sind. Zudem wird vorausgesetzt, dass für die evakuierten Personen genügend Aufnahmemöglichkeiten im In- oder Ausland bestehen. Bei grossflächigen europäischen Konfliktszenarien ist diese Annahme allerdings kritisch zu prüfen, namentlich da eine verstärkte grenzüberschreitende Koordination notwendig sein dürfte. Obwohl davon ausgegangen werden muss, dass ein gewisser Anteil von Personen sich gegen eine Evakuierung entscheidet, dürfte der überwiegende Anteil der Personen das betroffene Gebiet verlassen.

Hingegen sind weder kleinräumige Evakuierungen noch die Anordnung des Bezuges der für einen längeren Aufenthalt vorbereiteten Schutzräume im Sinne einer vertikalen Evakuierung Gegenstand des Berichts.¹⁵

2.3 Gefährdungsszenarien und Evakuierungen

Die nationale Risikoanalyse «Katastrophen und Notlagen Schweiz» KNS identifiziert für die Schweiz relevante Gefährdungen. Für ausgewählte Gefährdungen werden systematisch Informationen in sogenannten Gefährdungsdossiers zusammengestellt. In jedem Dossier ist ein Szenario integriert. Die Szenarien vermitteln eine Übersicht über den möglichen Ablauf eines Ereignisses. Sie orientieren sich so weit als möglich an

¹⁴ M. Kowald, J. Koot, C. Dobler und K.W. Axhausen, Institut für Verkehrsplanung und Transportsysteme, ETH Zürich: Soziales Verhalten in grossräumigen Evakuierungsereignissen in der Schweiz (2012), S. 26.

¹⁵ Die Thematik des Schutzraumbezugs wird im Rahmen des Projekts «Bevölkerungsschutz im bewaffneten Konflikt» untersucht.

Planung und Umsetzung von grossräumigen Evakuierungen in der Schweiz

bekannten Ereignissen, berücksichtigen aber auch mögliche künftige Entwicklungen. Basierend auf dem Szenario werden die Eintrittswahrscheinlichkeit resp. Plausibilität sowie die zu erwartenden Auswirkungen des Ereignisses auf Personen, Umwelt, Wirtschaft und Gesellschaft ermittelt. Aktuell existieren 44 Gefährdungsdossiers. Im Rahmen der laufenden Aktualisierung von KNS 2025 werden diese überprüft und überarbeitet.

Die nachstehende Aufzählung beinhaltet Gefährdungen aus der nationalen Risikoanalyse, für welche eine vorsorgliche oder nachträgliche grossräumige Evakuierung als Massnahme zum Schutz der Bevölkerung und zur Begrenzung der Auswirkungen eines Ereignisses als denkbar eingestuft wird:

- Erdbeben
- Hochwasser
- KKW-Unfall
- Unfall Stauanlage
- Bewaffneter Konflikt

Stattgefundenere Ereignisse tragen dazu bei, eine Gefahr oder Gefährdung besser zu verstehen. Sie veranschaulichen die Entstehung, den Ablauf, die getroffenen Massnahmen sowie die Auswirkungen der untersuchten Gefährdung. Was umfangmässig unter einer grossräumigen Evakuierung zu verstehen ist, illustrieren die nachstehend zitierten Beispiele aus der nationalen Risikoanalyse «Katastrophen und Notlagen Schweiz» sowie zum bewaffneten Konflikt in der Ukraine.

Unfall Stauanlage

Oroville, Kalifornien (USA), Februar 2017¹⁶

Im Februar 2017 erreichte der Oroville-Staudamm nach wochenlangen Regenfällen seine maximale Stauhöhe. Das überschüssige Wasser wurde über die Hochwasserentlastung abgeleitet. Infolgedessen kam es zu einer Erosion des Betons in der Schusssrinne. Aus diesem Grund wurde der Notfall-Überlauf über die Dammkrone in Betrieb genommen. Diese hielt den Wassermassen jedoch nicht stand, was zu starken Erosionen am darunterliegenden Hang führte und die Stabilität der gesamten Stauanlage gefährdete. Ein Versagen des Staudamms konnte zeitweise nicht ausgeschlossen werden. Am Abend des 12. Februar wurden deshalb mehr als 180 000 Personen vorsorglich evakuiert.

¹⁶ BABS: Katastrophen und Notlagen Schweiz 2020 – Gefährdungsdossier «Unfall Stauanlage» (2020).

Planung und Umsetzung von grossräumigen Evakuierungen in der Schweiz

KKW-Unfall

Fukushima (Japan), März 2011¹⁷

Am 11. März 2011 ereignete sich ein Erdbeben der Magnitude 9,0 vor der Küste Japans und löste einen Tsunami aus, der u. a. auch das Kernkraftwerk Fukushima Daiichi stark beschädigte. In den Blöcken 1 bis 3 kam es zur Kernschmelze. Grosse Mengen an radioaktivem Material wurden freigesetzt und kontaminierten die Umwelt. Ungefähr 150 000 im Gebiet rund um das Kernkraftwerk ansässige Personen mussten dieses vorübergehend oder dauerhaft verlassen.

Bewaffneter Konflikt (mit grossräumigen Evakuierungen)

Ukraine, ab Februar 2022

Der russische Angriff auf die Ukraine führte zu einer der grössten Flucht- und Evakuierungsbewegung in Europa seit Ende des Zweiten Weltkrieges. Über 6 Millionen Menschen verliessen die Ukraine als Flüchtlinge, während zusätzlich Millionen von Menschen innerhalb des Landes geflüchtet sind oder evakuiert wurden. Es gab sowohl spontane Fluchtbewegungen als auch behördlich organisierte Evakuierungen, insbesondere aus umkämpften Gebieten bzw. Regionen mit wichtigen kritischen Infrastrukturen. Diese Erfahrung zeigt die Herausforderungen bei Evakuierungen unter Kriegsbedingungen. Transportmittel werden gezielt angegriffen, Kommunikationsstrukturen gestört und in Nachbarländern müssen kurzfristig Aufnahmekapazitäten bereitgestellt werden.

2.4 Evakuierung als Massnahme des Bevölkerungsschutzes

Bund und Kantone sorgen im Rahmen ihrer Zuständigkeiten grundsätzlich für die Sicherheit des Landes und für den Schutz der Bevölkerung. Auch in einer Notfall- oder Katastrophenbewältigung müssen sich die zuständigen Stellen an die Grundsätze des rechtsstaatlichen Handelns halten. Massnahmen wie zum Beispiel eine Evakuierung müssen auf einer rechtlichen Grundlage beruhen sowie im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein.¹⁸

Der übergeordnete Zweck des Bevölkerungsschutzes ist es, die Bevölkerung und ihre Lebensgrundlagen bei Schadenereignissen zu schützen, zur Begrenzung und Bewältigung von Schadenereignissen beizutragen und entsprechende Massnahmen zur Vorsorge zu treffen. Massnahmen dienen der Begrenzung der Auswirkungen eines Ereignis-

¹⁷ BABS: Katastrophen und Notlagen Schweiz 2020 – Gefährdungsdossier «KKW-Unfall», 2020.

¹⁸ Artikel 5 BV.

Planung und Umsetzung von grossräumigen Evakuierungen in der Schweiz

nissen. Sie werden nach dem Zweck, der Dringlichkeit und der Verbindlichkeit unterschieden. Wenn immer möglich, werden vorsorgliche Massnahmen getroffen. Die vorsorgliche Evakuierung ist dabei eine Massnahme, um das gesundheitliche Risiko der Bevölkerung bei einer unmittelbaren Gefährdung durch ein Ereignis zu minimieren.

Eine vorsorgliche Evakuierung bedeutet ein von den Behörden angeordnetes oder empfohlenes Verlassen eines Gefahrengebietes, bevor ein potenziell schädigendes Ereignis eintritt.¹⁹ Je nach Entwicklung der Lage führt die Evakuierung zu einem länger dauernden Ortswechsel für die Betroffenen. Kann ein Ereignis prognostiziert werden oder besteht aufgrund einer stetigen räumlichen Ausweitung eines Ereignisses eine Vorwarnzeit, ist eine vorsorgliche Evakuierung anzustreben, dies immer unter der Bedingung, dass die Evakuierung mehr Schaden zu verhindern verspricht als der Verbleib am Ort.

3 Grundmodell für eine grossräumige Evakuierung

3.1 Prinzip einer grossräumigen Evakuierung

Im Rahmen der auf der Grundlage des Bundesratsbeschluss im Mai 2011 eingesetzten Interdepartementalen Arbeitsgruppe IDA NOMEX wurden zahlreiche konzeptionelle Grundlagen für die Bewältigung eines KKW-Unfalls in der Schweiz erarbeitet. Dazu gehört insbesondere der Bereich «grossräumige Evakuierung».

So haben die Standortkantone von Kernkraftwerken Aargau und Solothurn in den Jahren 2017 und 2018 auf der Grundlage der Vorgaben und konzeptionellen Grundlagen²⁰ des Bundes ein gemeinsames Modell zur Evakuierung erarbeitet. Dieses wurde vorwiegend entlang des Szenarios eines Unfalls in einem Kernkraftwerk in der Schweiz erarbeitet, da ein solches Ereignis einen besonders hohen Evakuierungsbedarf erfordern dürfte. Trotzdem lässt sich das Konzept szenario- und gefährdungsunabhängig generell für vorsorgliche, grossräumige Evakuierungen verwenden. Das BABS begleitete dieses Projekt und stellte im Jahr 2019 die Ergebnisse in Form von Mustervorlagen allen anderen Kantonen zur Verfügung.²¹ Im Zentrum des Evakuierungskonzepts steht

¹⁹ Im Gegensatz dazu bedeutet eine nachträgliche Evakuierung das angeordnete Verlassen eines Gebietes nach dem Eintritt eines Ereignisses. Und schliesslich wird unter dem Begriff Flucht das Verlassen eines Gebietes vor einer möglichen Evakuierungsanordnung oder -empfehlung aus Angst vor dem Eintritt eines Ereignisses verstanden.

²⁰ Namentlich etwa das BABS-Dokument Nationales Planungs- und Massnahmenkonzept. Grossräumige Evakuierung bei einem KKW-Unfall, 2016.

²¹ BABS: Grossräumige Evakuierung – Mustervorlagen für Kantone (2019), vgl. <https://www.babs.ad-min.ch/de/unterlagen-ereignisbewaltigung>.

Planung und Umsetzung von grossräumigen Evakuierungen in der Schweiz

ein Dreistufenmodell, das sich aus den modularen Stufen «Notfalltreffpunkte», «Aufnahmestellen» und «Betreuungsstellen» zusammensetzt (vgl. nachstehende Abbildung 2).

Grundprinzip der Evakuierung

Schematische Darstellung

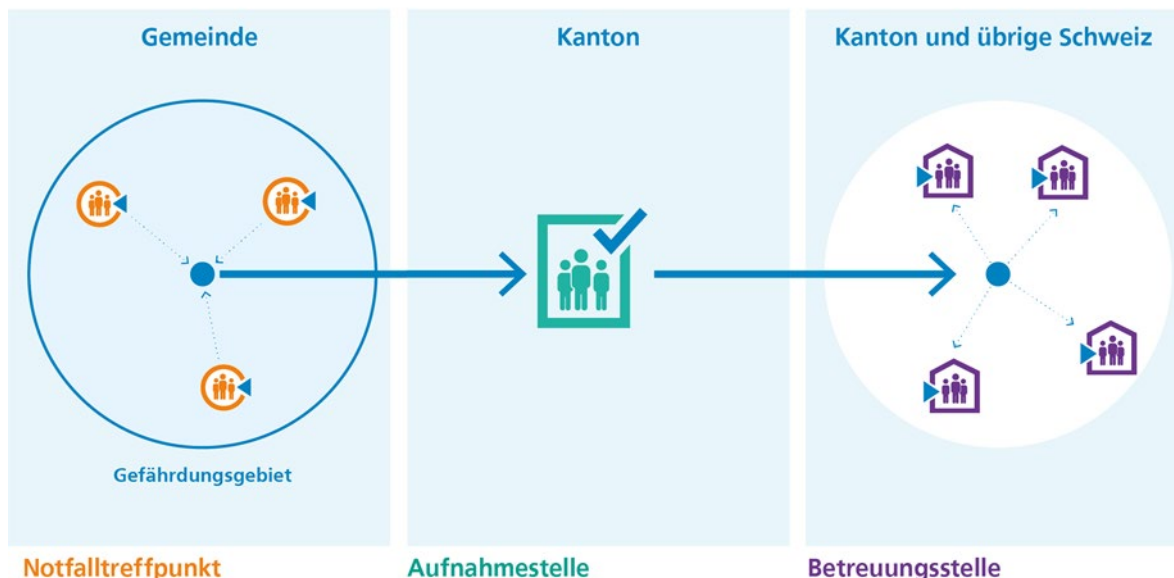


Abbildung 2: Prinzip einer grossräumigen Evakuierung mit dem Dreistufenmodell

Ursprünglich als Resultat des Evakuierungsprojekts der Kantone Aargau und Solothurn entstanden, hat sich das System der Notfalltreffpunkte mittlerweile in der ganzen Schweiz durchgesetzt. Die Notfalltreffpunkte werden im Ereignisfall durch die Behörden in Betrieb genommen. Das BABS übernimmt in Absprache mit den Kantonen in der Vorsorge eine koordinierende Rolle. So sorgt das BABS für die Publikation der von den Kantonen festgelegten Standorten der Notfalltreffpunkte der ganzen Schweiz auf dem Geoportal des Bundes geo.admin.ch.²² Die Notfalltreffpunkte erfüllen eine zentrale Rolle bei der Information der Bevölkerung in einem Ereignisfall. So ist auch vorgesehen, dass die Bevölkerung die Notfalltreffpunkte nutzt, um Informationen im Rahmen einer vorsorglichen Evakuierung zu erhalten. Personen, die grundsätzlich mobil sind, sich jedoch nicht selbstständig evakuieren können, können sich im Ereignisfall bei einem Notfalltreffpunkt darüber informieren, wo sie die nächstgelegene öV-Transportmöglichkeit finden.

Gemäss dem Dreistufenmodell zur Evakuierung ist vorgesehen, dass sich Personen entweder mit dem öV oder mit privaten Transportmitteln zu einer inner- oder ausserkantonalen Aufnahmestelle verschieben, falls die Entwicklung des Ereignisses das

²² Link: [Notfalltreffpunkte](#)

Planung und Umsetzung von grossräumigen Evakuierungen in der Schweiz

Verlassen des gefährdeten Gebiets erfordert. Bei den Aufnahmestellen handelt es sich um bestehende Anlagen wie beispielsweise überdachte, grosse Mehrzweck- oder Sporthallen, die sich ausserhalb der Gefahrenzone befinden. Die Evakuierung mit den öV soll dabei mittels Regelfahrplänen und Verstärkerkursen durchgeführt werden. Es ist vorgesehen, dass sich die evakuierten Personen wenn möglich nicht länger als 24 Stunden in einer Aufnahmestelle aufhalten.

Falls die Ereignisentwicklung den evakuierten Personen längerfristig die Rückkehr nach Hause nicht erlaubt, bilden nach den Aufnahmestellen die Betreuungsstellen die dritte Stufe des Grundmodells zur Evakuierung. Es handelt sich um Notunterkünfte für eine mehrwöchige oder sogar mehrmonatige Unterbringung der Bevölkerung gemäss den in Artikel 13 der Verordnung über den Notfallschutz in der Umgebung von Kernanlagen (NFSV; SR 732.33) festgelegten Aufnahmekapazitäten für die Kantone (vgl. dazu Ziffer 3.4, Zwischentitel «KKW-Unfall»). Die Betreuungsstellen befinden sich ausserhalb der Gefahrenzone. Betreuungsstellen können nur von Kantonen, Regionen oder Gemeinden betrieben werden, die selbst durch das Ereignis nicht betroffen sind.

Die einfache Grundidee sowie der modulare Aufbau des Evakuierungsmodells mit den Elementen «Notfalltreffpunkte», «Aufnahmestellen» und «Betreuungsstellen» erlauben, dieses grundsätzlich für eine Vielzahl von Szenarien sowie letztlich auch für kleinräumigere Evakuierungen anzuwenden. So könnten beispielsweise bei der Evakuierung einer einzelnen Gemeinde die Notfalltreffpunkte als zentrale Informationsstelle der Behörden für die betroffene Bevölkerung eingesetzt werden. Je nach Entwicklung der Lage könnte hingegen auf die Inbetriebnahme von Aufnahme- und Betreuungsstellen verzichtet werden. In einem anderen Fall wäre es unter Umständen notwendig, nur die Notfalltreffpunkte und Betreuungsstellen, jedoch nicht die Aufnahmestellen zu aktivieren.

Es ist allerdings zu berücksichtigen, dass sich je nach Szenario die Rahmenbedingungen für eine Evakuierung erheblich unterscheiden werden:

- So können bei einem KKW-Unfall vermutlich Regelfahrpläne und Verstärkerkurse eingesetzt werden. Bei bewaffneten Konflikten hingegen werden vermutlich Verkehrsinfrastrukturen wie Bahnhöfe, Gleisanlagen oder Busdepots gezielt angegriffen und zerstört werden, was die Suche nach alternativen Transportmöglichkeiten erfordern wird.
- Bei einem KKW-Unfall wird die koordinierte Behördenkommunikation über intakte Kanäle erfolgen. Bei hybriden Angriffen ist hingegen mit Desinformationskampagnen und Cyberangriffen auf Kommunikationsnetze zu rechnen.
- Bei Naturkatastrophen oder technischen Unfällen überwiegt das Vertrauen der Bevölkerung in Behördenanweisungen. Bei bewaffneten Konflikten können Panik, Misstrauen gegenüber offiziellen Informationen und spontane Fluchtbewegungen die geplanten Abläufe beeinträchtigen.
- Bei einem KKW-Unfall ist Hilfe durch die Nachbarstaaten zugesichert. Bei grossflächigen europäischen Konflikten können Nachbarstaaten selber direkt betroffen und etwa ihre Aufnahmekapazitäten für Flüchtlinge ausgeschöpft sein.

Planung und Umsetzung von grossräumigen Evakuierungen in der Schweiz

Das BABS, das Bundesamt für Verkehr (BAV) / Koordination des Verkehrs in Ausnahmesituationen (KOVE) und die Kantone überarbeiten zurzeit bezogen auf den Verkehr die bestehenden konzeptionellen Grundlagen zur Evakuierung aufgrund neuer Erkenntnisse aus den GNU 22 und 24. So ist unter anderem vorgesehen, den mutmasslichen Prozentsatz der mit dem öV zu evakuierenden Personen zu analysieren und nach Bedarf anzupassen.

3.2 Information der Bevölkerung

Wenn in einer Notfall- oder Katastrophensituation eine vorsorgliche Evakuierung der betroffenen Bevölkerung angeordnet wird, spielt die Information der Bevölkerung eine zentrale Rolle. Hierbei gilt, jede Verwaltungseinheit kommuniziert in ihrem eigenen Zuständigkeitsbereich, über ihre eigenen Tätigkeiten und Aufgaben. Die Verantwortlichkeiten sind auf Bund, Kantonen und Gemeinden aufgeteilt. Jede Ebene hat ihre eigene Aufgabe und Kompetenzen. Die Kompetenzen sind nach dem Subsidiaritätsprinzip auf Bund, Kantone und Gemeinden aufgeteilt: Der Bund übernimmt nur die Aufgaben, welche die Kraft der Kantone und Gemeinden übersteigen oder einer einheitlichen Regelung durch den Bund bedürfen. In einer nationalen Krise übernimmt meistens der Bundesrat die Führung. Damit wird auch die Kommunikation zentralisiert (vgl. [Handbuch Krisenkommunikation der BK, 05.08.2025](#)).

Ein besonderes Augenmerk ist bei der vorsorglichen Evakuierung auf die Begründung dieser Massnahme zu legen. Dies, um möglichst viele der im betroffenen Gebiet Anwesenden von der Notwendigkeit einer rechtzeitigen Evakuierung überzeugen zu können.

Wichtig ist hierbei eine zeitgerechte, stufengerechte und kontinuierliche Information der betroffenen Bevölkerung. Geeignete Mittel, um standortbasierte Dienste wie das Einblenden von Evakuierungsrouten, müssen zur Verfügung stehen. Diese Funktion ist Teil der strategischen Weiterentwicklung der Alertswiss-App.

3.3 Koordination des Verkehrswesens und Rolle der Kantone

Bei einem Ereignis von nationaler Tragweite hat der Bundesrat die Möglichkeit, eine Evakuierung anzuordnen. Dies trifft insbesondere bei einer Gefährdung durch erhöhte Radioaktivität zu.²³

²³ Artikel 20 Absatz 1 des Strahlenschutzgesetzes (StSG; SR 814.50). In diesem Szenario kann auch die Nationale Alarmzentrale (NAZ) eine vorsorgliche Evakuierung anordnen, sofern die zuständigen Stellen noch nicht einsatzbereit sind. Vgl. Artikel 7 Absatz 2 der Bevölkerungsschutzverordnung (BevSV; SR 520.12).

Planung und Umsetzung von grossräumigen Evakuierungen in der Schweiz

Basierend auf den jeweiligen Rechtsgrundlagen haben Stellen auf Stufe Bund, Kantone, Regionen und Gemeinden für die Umsetzung einer Evakuierung bestimmte Aufgaben zu erfüllen. Eine zentrale Rolle spielen dabei die Infrastrukturbetreiberinnen im Bereich Verkehr.

So hat das BAV mit der Koordination des Verkehrs in Ausnahmesituationen (KOVE) eine Krisenorganisation geschaffen, die auch im Falle von vorsorglichen, grossräumigen Evakuierungen zum Einsatz kommt. Dabei übernehmen die drei Systemführerinnen SBB AG (Schiene), PostAuto AG (öffentlicher Verkehr Strasse inkl. Tram) sowie die Verkehrsmanagementzentrale des Bundesamts für Strassen (ASTRA), VMZ-CH (Nationalstrassen) ihre jeweiligen Teilbereiche.

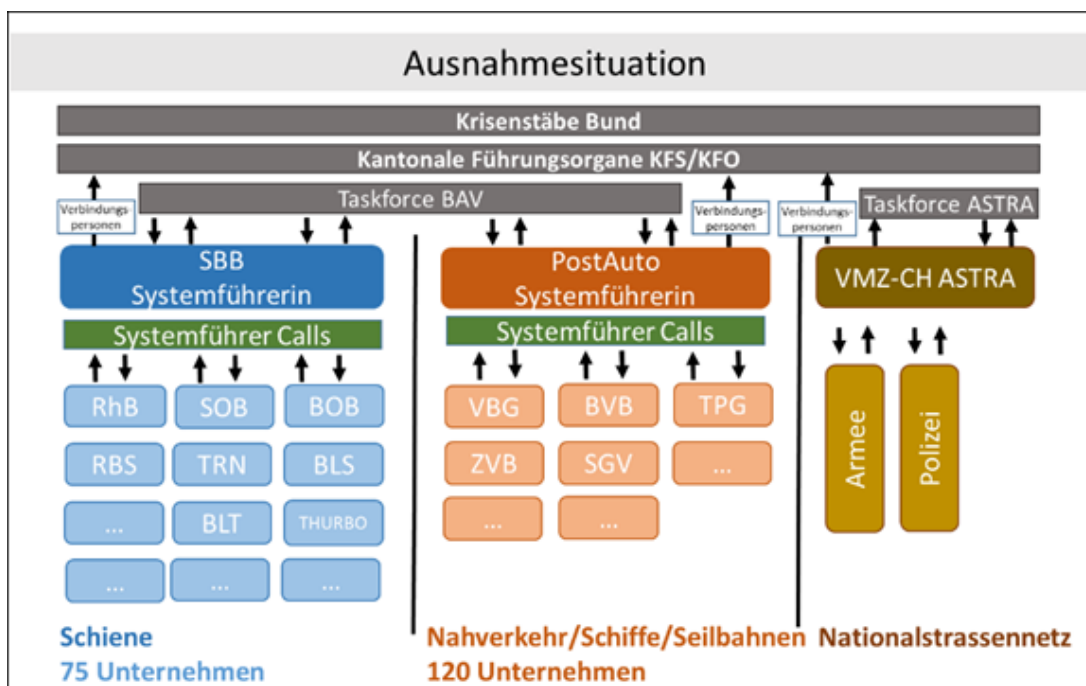


Abbildung 3: Struktur zur Koordination des Verkehrs in Ausnahmesituationen

Im Falle vorsorglicher Evakuierungen organisieren die Systemführerinnen SBB und PostAuto eine koordinierte Evakuierung der Bevölkerung, welche Mittels öffentlicher Verkehr in Sicherheit gebracht werden muss. Die VMZ-CH ermöglicht und plant grossräumige Umfahrungen auf dem Nationalstrassennetz in enger Zusammenarbeit mit den betroffenen Polizeien der entsprechenden Kantone. Reichen die Trassen, die Transportmittel oder das Personal für die Durchführung der vorrangigen Transporte nicht aus, so entscheidet das BAV nach Rücksprache mit allen Beteiligten über die Prioritäten.²⁴

Im Rahmen ihrer Zuständigkeit für die Umsetzung einer Evakuierung stellen die Kantone das Verkehrsmanagement auf den Kantonsstrassen sicher. In besonderen Fällen

²⁴ Artikel 22 Absatz 1 der Verordnung über die Koordination des Verkehrs in Ausnahmesituationen (VKOVA; SR 520.16).

Planung und Umsetzung von grossräumigen Evakuierungen in der Schweiz

können sie Massnahmen treffen, um den Verkehr vorübergehend zu beschränken oder umzuleiten. Sie stellen in Zusammenarbeit mit dem Bund die Information der Bevölkerung sicher.

Kantone, auf deren Gebiet Evakuierungen durchgeführt werden, entscheiden über die Notwendigkeit von vorrangig durchzuführenden Transporten zur vorsorglichen Evakuierung.²⁵ Im Weiteren erarbeiten sie in enger Zusammenarbeit mit den Systemführerinnen SBB und PostAuto entsprechende Konzepte zur Evakuierung der Bevölkerung aus gefährdeten Gebieten. Die Kantone sperren die Gefahrenzone für Unbefugte und sorgen für Ordnung und Sicherheit. Sie überwachen das Evakuierungsgebiet.²⁶

Die Regionen und Gemeinden stellen das Verkehrsmanagement auf den Gemeindestrassen sicher²⁷ und unterstützen die Kantone in der Verkehrslenkung auf den Kantonsstrassen. Sie können in besonderen Fällen den Verkehr vorübergehend beschränken oder umleiten.²⁸

3.4 Szenario spezifische Aspekte

Im Fall eines KKW-Unfalls sowie eines bewaffneten Konflikts würde die Anzahl zu evakuierenden Personen vermutlich besonders hoch sein. Deshalb werden die Aspekte einer Evakuierung bei diesen beiden Szenarien im Folgenden vertiefter betrachtet.

KKW-Unfall

Für einige wenige Gefährdungsszenarien ist die Evakuierung als Schutzmassnahme explizit in Rechtsgrundlagen festgelegt. Dies gilt namentlich für den Fall eines KKW-Unfalls. Das Dosis-Massnahmenkonzept sieht die Evakuierung explizit als Sofortmassnahme bei einer unmittelbaren Gefährdung der Bevölkerung durch ein Ereignis mit erhöhter Radioaktivität vor.²⁹

²⁵ Artikel 19 Buchstabe b VKOVA

²⁶ Z. B. mit Patrouillen.

²⁷ Artikel 3 des Strassenverkehrsgesetzes (SVG; SR 741.01)

²⁸ Artikel 3 Absatz 6 SVG

²⁹ Anhang 2 BevSV

Planung und Umsetzung von grossräumigen Evakuierungen in der Schweiz

In der NFSV, welche den Notfallschutz für den Fall von Ereignissen in schweizerischen Kernanlagen regelt, bei denen eine erhebliche Freisetzung von Radioaktivität nicht ausgeschlossen werden kann, sind in Bezug auf die Evakuierung zwei Aspekte geregelt. So wird erstens festgehalten, dass Kantone, in denen Gemeinden der Notfallschutzzone 1 und 2 liegen, die Evakuierung der gefährdeten Bevölkerung in der Notfallschutzzone 1 innerhalb von 6 Stunden und im betroffenen Sektor der Notfallschutzzone 2 innerhalb von 12 Stunden durchführen können müssen.³⁰ Die Bevölkerungszahl der gemeinsamen Notfallschutzzone 1 um die Kernkraftwerke Beznau und Leibstadt beträgt rund 27'600 Personen, jene um das Kernkraftwerk Gösgen rund 32'500 Personen. Die Bevölkerungszahl von einem Sektor der Notfallschutzzone 2 der drei Kernkraftwerke liegt zwischen ca. 31'000 und ca. 263'000 Personen.

Zweitens hält die NFSV fest, dass im Fall einer drohenden beziehungsweise erfolgten Freisetzung von Radioaktivität aus einer schweizerischen Kernanlage die Kantone verpflichtet sind, evakuierte Personen aus dem betroffenen Gebiet aufzunehmen und für eine bestimmte Zeit bei sich unterzubringen. Die kurz- sowie die längerfristige Aufnahme von Personen erfolgt gemäss einem schweizweit einheitlichen Verteilschlüssel, der für die Kantone Richtwerte angibt.³¹ So muss jeder Kanton in der Lage sein, einerseits für einen Zeitraum von einigen Tagen bis zu mehreren Wochen eine Anzahl von Personen in der Grössenordnung von 5 % seiner eigenen ständigen Wohnbevölkerung unterzubringen und zu versorgen. Beträgt die Gesamtbevölkerungszahl eines Kantons beispielsweise 500'000 Einwohner sollte er folglich 25'000 Personen aus dem betroffenen Gebiet aufnehmen können. Andererseits muss jeder Kanton in der Lage sein, bei Bedarf während mehrerer Monate evakuierte Personen in der Grössenordnung von 1% seiner eigenen ständigen Wohnbevölkerung aufzunehmen. Bei einer Bevölkerungszahl von 500'000 Einwohner wären dies also 5'000 Personen.

Spezialfall bewaffneter Konflikt

Bei nichtkriegerischen Ereignissen kann die Armee auf Ersuchen der zivilen Behörden subsidiäre Unterstützung bei der Evakuierung der Zivilbevölkerung leisten. Aufgrund der hohen Transportkapazitäten sowie der raschen Verfügbarkeit der Mittel ist die Armee insbesondere dann eine wichtige Partnerin, wenn innerhalb kurzer Zeit eine hohe Anzahl an Personen evakuiert werden muss.

³⁰ Artikel 13 Absatz 1 Buchstabe b NFSV. Um jedes KKW gibt es zwei Notfallschutzzone: eine Notfallschutzzone 1 mit einem Radius von 3 bis 5 Kilometer und eine Notfallschutzzone 2 mit einem Radius von ca. 20 Kilometer. Die Zonenpläne werden durch das ENSI als minimales Geodatenmodell «Zonenpläne für die Notfallplanung» (GeoIV Identifikator 178) geführt und sind auch auf dem ENSI-Webportal unter <https://nfo.ensi.admin.ch/> veröffentlicht.

³¹ Artikel 13 Absatz 3 NFSV

Planung und Umsetzung von grossräumigen Evakuierungen in der Schweiz

Bei einem bewaffneten Konflikt setzt die Armee ihre Mittel schwergewichtig für die Landesverteidigung ein. Dies betrifft auch die Transportmittel der Armee zur Sicherstellung der logistischen Leistung in der Verteidigung. Eine subsidiäre Unterstützung der zivilen Behörden beziehungsweise der Partnerorganisationen Bevölkerungsschutz durch die Armee ist unter diesen Bedingungen entweder nur eingeschränkt oder gar nicht möglich. Es ist deshalb davon auszugehen, dass die Armee im Falle eines bewaffneten Konflikts bei der operativen Durchführung der Evakuierung der Zivilbevölkerung keine oder lediglich eine untergeordnete Rolle wahrnehmen kann. Die Koordination zwischen den zivilen Behörden und der Armee ist dennoch von zentraler Bedeutung. Dies betrifft insbesondere die Nutzung von Verkehrsträgern. Dabei gilt es zu verhindern, dass die Evakuierung der Zivilbevölkerung die Mobilität der Armee (z.B. der Aufmarsch und der Bezug eines Verteidigungsdispositivs) zu stark einschränkt und umgekehrt.

Die internationale Koordination bei Evakuierungen bei bewaffneten Konflikten erfordert besondere Aufmerksamkeit, da Nachbarstaaten gleichzeitig betroffen sein und begrenzte Aufnahmekapazitäten haben können. Die verstärkte europäische Ausrichtung der schweizerischen Sicherheitspolitik unterstreicht die Bedeutung vorgängiger Absprachen und Koordinationsmechanismen.

Das Thema der Evakuierung im bewaffneten Konflikt wird im Rahmen des BABS-Projekts «Bevölkerungsschutz im bewaffneten Konflikt» sowie der operativen Plattform «Zivil-militärische Zusammenarbeit in der Verteidigung» des Kommando Operationen behandelt. Beide Projekte resp. Arbeiten sind inhaltlich aufeinander abgestimmt.

4 Handlungsfelder mit Lücken

Bei den auf dem Evakuierungsmodell der Kantone Aargau und Solothurn basierenden Mustervorlagen des BABS handelt es sich nicht um Vorgaben, sondern um Empfehlungen. Gleichwohl stützt sich ein Grossteil der Kantone bei ihren Planungen für eine Evakuierung auf diesen Mustervorlagen ab. Insbesondere die Notfalltreffpunkte sind mittlerweile fast flächendeckend in der Schweiz eingerichtet worden und werden im Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetz (BZG; SR 520.1) rechtlich verankert.³² Somit besteht für eine vorsorgliche, grossräumige Evakuierung auf Stufe Bund und Kantone mit dem in Ziffer 3.1 erläuterten Grundmodell schweizweit eine gut verankerte und einheitliche konzeptionelle Planungsgrundlage.

Hingegen gibt es bei den nachstehend aufgeführten Handlungsfeldern teilweise noch Lücken beziehungsweise zu klärende Fragen. Diese sind unter anderem im Rahmen von Übungen wie der GNU 24 sowie der Fähigkeitsanalyse Bevölkerungsschutz erkannt und deren Bearbeitung in zurzeit laufende Projekte aufgenommen worden.

³² Artikel 9 Absatz 3^{bis} BZG vom 21. März 2025 (voraussichtliches Inkrafttreten 1. Januar 2026).

Planung und Umsetzung von grossräumigen Evakuierungen in der Schweiz

Selbstständige Evakuierung

Wie Studien belegen, ist davon auszugehen, dass im Falle einer behördlichen Empfehlung oder Anordnung für eine vorsorgliche Evakuierung der Grossteil der betroffenen Bevölkerung das gefährdete Gebiet eigenständig mit dem Auto, einer Mitfahrgelegenheit oder über den regulären öV-Betrieb verlassen wird, falls sie die Möglichkeit dazu haben. Da diese Personen keine behördliche Unterstützung benötigen, wird von einer selbstständigen Evakuierung gesprochen.

Es kann davon ausgegangen werden, dass die selbstständig Evakuierenden pragmatisch jene Routen und öffentlichen Transportmöglichkeiten nutzen werden, die im konkreten Ereignis noch zur Verfügung stehen. Bei einer grossräumigen Evakuierung dürften dieselben Stellen respektive Knoten im Strassennetz besonders neuralgisch sein, die bereits im normalen Alltag ohne Fluchtverkehr während der Hauptverkehrszeiten zu beobachten sind. Die konkrete Verkehrssituation ist zwar nicht prognostizierbar, der Verkehr wird sich aber vermutlich auf den Hauptfluchtrouten massiv stauen. Für den Fall einer grossräumigen Evakuierung sind aktuell keine zusätzlichen, spezifischen Massnahmen zur Optimierung des Verkehrsflusses definiert. Die zuständigen Polizeikorps sowie die verantwortlichen Stellen für Kantons- und Nationalstrassen würden situativ reagieren und den Verkehrsfluss im Rahmen ihrer Möglichkeiten optimieren. So wird etwa die Kantonspolizei für eine schnelle Räumung der Fluchtrouten sorgen, um den Verkehrsfluss möglichst aufrecht zu erhalten, und situativ über den Einsatz von Personal zur Verkehrslenkung entscheiden.

Für die selbstständige Evakuierung gibt es in der Schweiz noch keine umfassenden und einheitlichen konzeptionellen Grundlagen. So sollten etwa die zuständigen kantonalen und Bundesstellen im Rahmen ihrer Vorsorgeplanungen Verhaltensanweisungen bzw. -empfehlungen für die Bevölkerung erarbeiten. Diese könnten beispielsweise Informationen über Ablauf und Informationskanäle im Fall einer Evakuierung beinhalten. Im Weiteren sind zwischen Bund und Kantonen Koordinationsprozesse zu definieren, mit Hilfe derer nicht nur die nicht selbstständig evakuierenden Personen, sondern ebenso die selbstständig Evakuierenden bei Bedarf Unterkünfte in Betreuungsstellen zugewiesen erhalten.

Ausblick

Die Thematik «selbstständige Evakuierung» wird im Rahmen der Anpassung des NFSK und dem mit diesem verknüpften «Detailkonzept Evakuierung» vertiefter bearbeitet werden (vgl. auch die Tabelle auf Seite 6 dieses Berichts).

Evakuierung besonderer Einrichtungen

Unter besonderen Einrichtungen werden Pflegeeinrichtungen, Spitaleinrichtungen, Justizvollzugsanstalten usw. verstanden. Für die Evakuierung solcher Einrichtungen gibt es heute schweizweit weder konsolidierte, einheitliche und gültige konzeptionelle Grundlagen noch zeitliche Vorgaben. Es müssen zuerst grundsätzliche Fragen wie die Zuständigkeiten von Behörden von Bund, Kantonen und Gemeinden geklärt werden.

Planung und Umsetzung von grossräumigen Evakuierungen in der Schweiz

Die GNU 24 bot die Gelegenheit, konkret für das Szenario eines KKW-Unfalls einzelne offene Punkte zur Evakuierung besonderer Einrichtungen und mögliche Lösungsansätze im Rahmen eines grösseren Expertenkreises zu erörtern. Es zeigte sich dabei, dass jede Kategorie der besonderen Einrichtungen separat betrachtet werden müsste. Als Grundkonzept sollte dabei ein «dualer Ansatz» verfolgt werden. Dieser geht davon aus, dass es vermutlich nicht nur die Wahl gibt, eine besondere Einrichtung vollständig oder überhaupt nicht zu evakuieren. Vielmehr sollte überprüft werden, ob zumindest bestimmte Bewohner, Patienten oder Insassen evakuiert werden können. Somit würden nur jene Personen in einer Einrichtung zurückbleiben, für die es tatsächlich unmöglich ist, sie aus Gründen der verfügbaren Evakuierungszeit (insbesondere bei einem KKW-Unfall), der Mobilität, der medizinischen Versorgung usw. tatsächlich zu evakuieren. Für die Versorgung dieser Personen müsste aber zwingend sichergestellt sein, dass genügend Betreuungspersonal vor Ort verbleibt. Für die Umsetzung wären verbindliche Rechtsgrundlagen und klare Zuständigkeiten zwischen Bund, Kantonen und Trägern der besonderen Einrichtungen zu schaffen, namentlich auch bezüglich der Finanzierungsverantwortung.

Ausblick

Die Thematik «Evakuierung besonderer Einrichtungen», namentlich im Gesundheitswesen, wird im Rahmen des Handlungsfeldes 5 «Grossräumige Evakuierungen» der Fähigkeitsanalyse Bevölkerungsschutz bearbeitet werden (vgl. auch die Tabelle auf Seite 6 dieses Berichts).

Grenzüberschreitende Evakuierung

Eine spezielle Herausforderung stellt eine vorsorgliche Evakuierung im Grenzgebiet zweier Staaten dar, insbesondere bei sehr knappen Zeitverhältnissen wie im Fall eines KKW-Unfalls. Das deutsche Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) nahm im Jahr 2015 mit dem Forschungsprojekt «Grenzüberschreitende grossräumige Evakuierungsplanung am Beispiel Deutschland-Schweiz (ECHD)» diese Thematik auf. Zusammen mit weiteren deutschen und schweizerischen Stellen, namentlich dem BABS, wurde die Frage bearbeitet, welche Planungen erforderlich sind, um eine grossräumige, grenzüberschreitende Evakuierung im Grenzraum Deutschland – Schweiz zu bewältigen.

Das 2018 mit einem umfassenden Bericht abgeschlossene Projekt identifizierte dabei drei hauptsächliche Bereiche, die bei der Planung zu berücksichtigen sind: (1) die Abstimmung insbesondere in der Kommunikation zwischen den Behörden der beiden Grenzstaaten, (2) das Verkehrs- und Mobilitätsmanagement sowie (3) die Warnung,

Planung und Umsetzung von grossräumigen Evakuierungen in der Schweiz

Alarmierung und Information der Bevölkerung. Die im Schlussbericht³³ erarbeiteten Empfehlungen, die auf einer strategischen Ebene angesiedelt sind, sind bisher nicht weiter vertieft worden. Sie könnten jedoch als eine Grundlage für weiterführende, konkrete Planungen für eine grenzüberschreitende Evakuierung dienen.

Ausblick

Die Thematik «Grenzüberschreitende Evakuierung» wird im Rahmen der Anpassung des NFSK und dem mit diesem verknüpften «Detailkonzept Evakuierung» aufgenommen und soweit nötig vertiefter bearbeitet werden (vgl. auch die Tabelle auf Seite 6 dieses Berichts).

Evakuierung in einem bewaffneten Konflikt

Für den Fall eines bewaffneten Konflikts existieren mehrere Szenarien. Für die fähigkeitsorientierte Streitkräfteentwicklung wurden in der Armeebotschaft 2024 vier Szenarien beschrieben.³⁴ Des Weiteren haben das Kommando Operationen und der militärische Nachrichtendienst ein Bedrohungsbild der Armee mit einem Szenario eines militärischen Angriffs auf die Schweiz ausgearbeitet.³⁵ Diese Szenarien gehen in ihrer letzten Eskalationsstufe von einem direkten militärischen Angriff auf die Schweiz aus.

Im Rahmen der laufenden Aktualisierung der nationalen Risikoanalyse «Katastrophen und Notlagen Schweiz» 2025 wird das im 2020 erstellte Gefährdungsdossier «Bewaffneter Konflikt» KNS aktualisiert. Zum Einschätzen des Schadensausmasses wird ein Szenario herangezogen, das mit denjenigen der Armee abgestimmt wurde. Im Vergleich zum Szenario im Gefährdungsdossier 2020 wurde das aktuelle erweitert und enthält neben einer Phase der hybriden Bedrohung sowie eines Angriffs aus der Distanz auch die Abwehr eines terrestrischen Stosses, sprich Kampfhandlungen in einem Teilgebiet der Schweiz.³⁶

³³ BBK: Grenzüberschreitende grossräumige Evakuierungsplanung. Ergebnisse des Projektes ECHD. Forschung im Bevölkerungsschutz, Band 23, Köln (2018), vgl. https://www.bbk.bund.de/Shared-Docs/Downloads/DE/Mediathek/Publikationen/FiB/FiB-23-evakuierungsplanung-projekt-echd.pdf?__blob=publicationFile.

³⁴ Armeebotschaft 2024 (BBI 2024 563, S. 21ff.). Die 4 Szenarien sind: 1. Schwerwiegende Bedrohung der inneren Sicherheit, 2. Staatliche Machtpolitik mit Bedrohung aus der Distanz, 3. Hybride Formen der Konfliktaustragung durch eine Grossmacht, 4. Abwehr eines umfassenden militärischen Angriffs.

³⁵ Kommando Operationen, Militärischer Nachrichtendienst, Bedrohungsbild der Armee: Operationalisierung AdO ROT – WEST, 8.12.2022.

³⁶ BABS: Katastrophen und Notlagen Schweiz 2025, Gefährdungsdossier «Bewaffneter Konflikt».

Planung und Umsetzung von grossräumigen Evakuierungen in der Schweiz

Die bestehende Schutzinfrastruktur in der Schweiz mit den privaten und öffentlichen Schutzräumen ist weiterhin der wichtigste Faktor, um die Bevölkerung vor den Auswirkungen eines bewaffneten Konflikts zu schützen.

Aktuelle Konflikte wie etwa in der Ukraine zeigen, dass meistens nicht das gesamte Land flächendeckend und ständig von Kampfhandlungen betroffen ist. Dies bedeutet, dass kaum mehr von einem länger andauernden Aufenthalt in den Schutzräumen auszugehen ist. Vermutlich wird in einem bewaffneten Konflikt auch ein Teil der Bevölkerung nach wie vor mobil sein und sich nicht am Wohnort und damit nicht in der Nähe der zugewiesenen Schutzräume aufhalten. Für diese Personen sollten daher zusätzlich «alternative Schutzeinrichtungen» vorgesehen werden. Alternative Schutzeinrichtungen sollen bei Angriffen mit konventionellen weitreichenden Waffen rasch erreicht werden können und einen temporären Minimalschutz gegen Explosionswirkungen und Splitter bieten. Als alternative Schutzeinrichtungen könnten sich bestehende unter- oder oberirdische Infrastrukturen wie Bahnhöfe, Tunnels, Garagen, Keller, verstärkte Gebäude oder auch nicht ausgelastete öffentliche Schutzräume eignen.³⁷

Wie der Krieg in der Ukraine zeigt, dürfte zwar ein Teil der Bevölkerung trotz massiver Angriffe und Zerstörungen im Kampfraum verbleiben und das eigene Zuhause nicht verlassen. Abhängig von Lage und Intensität der Kampfhandlungen wird es vermutlich trotzdem regional zu grösseren Fluchtbewegungen kommen. Dieser Teil der Bevölkerung wird sich selbstständig aus der bedrohten Region in weniger gefährdete Gebiete innerhalb der Schweiz oder ins Ausland begeben. Je nach Entwicklung kann es auch zu einer behördlich angeordneten Evakuierung kommen. Dabei ist die Koordination zwischen der Evakuierungsbewegung der Zivilbevölkerung sowie dem möglicherweise parallel verlaufenden und in entgegengesetzter Richtung erfolgenden Aufmarsch der Armee zum Bezug ihres Verteidigungsdispositivs zwingend. Sind die Bewegungen zwischen den zivilen und militärischen Behörden vorgängig nicht geregelt, etwa in Form vereinbarter Zeitfenster für die Evakuierung, kann es zu einer massiven Überlastung von Hauptverkehrsträgern führen. Im Verteidigungsfall muss die Manöverfähigkeit der Armee zu jeder Zeit gewährleistet sein.

Im Fall eines bewaffneten Konflikts ist unter Umständen auch mit Unterstützungsbedürftigen zu rechnen, die vorgängig bereits aus umkämpften Gebieten im Ausland in die Schweiz geflohen sind. Die erwähnten alternativen Schutzeinrichtungen könnten einen Beitrag zum Schutz dieser Personengruppen leisten. Verschiedene Vorhaben auf Stufe Bund wie etwa jene im Rahmen der Operativen Plattform «ZMZ in der Verteidigung» bearbeiten zurzeit Fragestellungen zum Thema Flucht und Evakuierung im Fall eines bewaffneten Konflikts.

³⁷ Vgl. BABS: Einsatzkonzept Schutzräume im bewaffneten Konflikt, Version 4.1, Stand: 1. Februar 2025. Die Forschung und Entwicklung in Bezug auf alternative Schutzeinrichtungen wird im Rahmen von Grundlagenstudien und baulich-technischen Analysen erfolgen. Darauf basierend soll entschieden werden, inwieweit und in welchem Umfang alternative Schutzeinrichtungen realisiert werden können.

Planung und Umsetzung von grossräumigen Evakuierungen in der Schweiz

Ausblick

Die Thematik «Evakuierung in einem bewaffneten Konflikt» wird zurzeit im Rahmen des BABS-Projekts «Bevölkerungsschutz im bewaffneten Konflikt» sowie darauf abgestimmt in der operativen Plattform «ZMZ in der Verteidigung» des Kommando Operationen behandelt.

Das Postulat 23.3740 verwies explizit auf die Erfahrungen aus dem Ukraine-Krieg. Eine systematische Analyse der mit diesem Konflikt verbundenen grössten Evakuierungsbewegung in Europa seit dem Zweiten Weltkrieg steht noch aus. Eine solche Analyse sollte folgende Aspekte berücksichtigen: spontane vs. behördlich angeordnete / unterstützte Evakuierung; Koordination mit Nachbarländern; Schutz kritischer Infrastrukturen während Evakuierungen; Kommunikation unter erschwerten Bedingungen sowie Aufnahmekapazitäten bei grossräumigen Evakuierungen. Eine vertiefte Analyse der Erfahrungen aus der Ukraine im Rahmen der laufenden Projekte wird überprüft. Sie könnte wichtige Erkenntnisse insbesondere für die Koordination spontaner und behördlich organisierter Evakuierungen sowie für die Aufrechterhaltung der staatlichen Handlungsfähigkeit unter hybriden Angriffsformen liefern.

Planung und Umsetzung von grossräumigen Evakuierungen in der Schweiz

Anhang: Abkürzungsverzeichnis

ASTRA	Bundesamt für Strassen
BABS	Bundesamt für Bevölkerungsschutz
BAV	Bundesamt für Verkehr
BBK	Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (Deutschland)
BevSV	Verordnung über den Bevölkerungsschutz, Bevölkerungsschutzverordnung
BZG	Bundesgesetz über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz
ENSI	Eidgenössisches Nuklearsicherheitsinspektorat ENSI
ETH	Eidgenössische Technische Hochschule
GeoIV	Verordnung über Geoinformation, Geoinformationsverordnung
GNU	Gesamtnotfallübung
IDA NOMEX	Interdepartementalen Arbeitsgruppe zur Überprüfung der Notfallschutzmassnahmen bei Extremereignissen in der Schweiz
KKW	Kernkraftwerk
KNS	Nationale Risikoanalyse «Katastrophen und Notlagen Schweiz»
KOVE	Koordination des Verkehrs in Ausnahmesituationen
NAZ	Nationale Alarmzentrale
NFSK	Notfallschutzkonzept bei einem Unfall in einer Kernanlage in der Schweiz
NFSV	Verordnung über den Notfallschutz in der Umgebung von Kernanlagen, Notfallschutzverordnung
öV	öffentlicher Verkehr
SBB	Schweizerische Bundesbahnen
SVG	Strassenverkehrsgesetz
VKOVA	Verordnung über die Koordination des Verkehrs in Ausnahmesituationen
VMZ-CH	Verkehrsmanagementzentrale Schweiz

Planung und Umsetzung von grossräumigen Evakuierungen in der Schweiz

ZMZ

Zivil-Militärische Zusammenarbeit