Stadtrat

Stadt Winterthur

Protokollauszug vom 30.10.2024

Departement Sicherheit und Umwelt / Schutz & Intervention:
Grundlagen zur Reduktion des Schutzplatzdefizits in der Stadt Winterthur
IDG-Status: teilweise öffentlich
SR.24.722-1

Der Stadtrat hat beschlossen:

1. Das bestehende und prognostizierte Schutzplatzdefizit sowie die Grundlagen zur Reduktion des Schutzplatzdefizits in der Stadt Winterthur gemäss Begründung werden zur Kenntnis genommen.

2. Die Departemente werden beauftragt, das Handlungsfeld a gemäss Ziff. 3.1 der Begründung und das Handlungsfeld b anhand der Winterthurer Regelung gemäss Ziff. 3.2 der Begründung umzusetzen.

3. Die Fachstelle Baulicher Zivilschutz von Schutz & Intervention Winterthur wird beauftragt, die Handlungsfelder c und d anhand der Winterthurer Regelung gemäss Ziff. 3.3 und 3.4 der Begründung umzusetzen.

4. Dieser Beschluss wird mit Beilagen veröffentlicht.

5. Die Medienmitteilung wird gemäss Beilage 3 genehmigt.

6. Mitteilung (mit Beilagen 1 und 2) an: Alle Departemente; Stadtkanzlei.

Vor dem Stadtrat
Der Stadtschreiber:

A. Simon

Begründung:

1. Grundlagen

1.1 Klassierung von Schutzbauten

Bei **Schutzbauten** wird zwischen **Schutzanlagen** und **Schutzräumen** unterschieden. Während **Schutzanlagen** für die Organisationen des Bevölkerungsschutzes bestimmt sind, sollen **Schutzräume** im Falle eines bewaffneten Konflikts eine sichere Unterbringung der Bevölkerung gewährleisten. Sie können auch als Notunterkünfte bei Katastrophen und in Notlagen genutzt werden. Im Grundriss beläuft sich ein Schutzplatz auf einen Quadratmeter pro Einwohnerin oder Einwohner. [1]

Zu den «**vollwertigen»** Schutzräumen (sog. Qualitätseinstufung A) zählen diejenigen, welche «betriebsbereit[2]» sind. Schutzräume bzw. Schutzplätze sind «**erneuerbar**», wenn sie in ihrer Form zwar vorhanden sind, jedoch mit finanziellem Aufwand erneuert und betriebstauglich gemacht werden müssen (sog. Qualitätseinstufung B).
Private und öffentliche Schutzräume unterscheiden sich in deren Finanzierung und in den Besitzverhältnissen. **Private** Schutzräume gehören der privaten Gebäudeeigentümerschaft und **öffentliche** Schutzräume sind Eigentum der Gemeinde.
Zivilschutzanlagen dienen den Zivilschutzorganisationen in einer Krise (Notlage, Katastrophe, Krieg) als Unterkunft. Eine Nutzung durch die Bevölkerung ist nicht vorgesehen.

1.2 Schutzraumbaupflicht

Gemäss Art. 60 des Bundesgesetzes über den Bevölkerungs- und Zivilschutz vom 20. Dezember 2019 (BZG, SR 520.1) muss für jeden Einwohner und jede Einwohnerin der Schweiz ein Schutzplatz in einem Schutzraum in der Nähe des Wohnorts verfügbar sein. Der Schutzraum soll in der Regel innert 30 Minuten oder etwa 2 Kilometer Fussweg erreichbar sein (Art. 22 der Weisungen des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz betreffend Steuerung des Schutzraumbaus und Zuweisungsplanung vom 1. Februar 2022). Die Gemeinden haben dafür zu sorgen, dass in Gebieten mit zu wenig Schutzplätzen eine genügende Anzahl ausgerüsteter öffentlicher Schutzräume vorhanden ist (Art. 61 Abs. 3 BZG).

---

[1] Technische Weisung für den Pflicht-Schutzraumbau (TWP1984).

[2] Es gelten die Mindestanforderungen gemäss Ziff. 24 der Weisungen des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz betreffend Steuerung des Schutzraumbaus und Zuweisungsplanung vom 1. Februar 2022. Die Betriebsbereitschaft eines Schutzraums wird alle sechs Jahre bei der periodischen Schutzraumkontrolle überprüft. Weist ein Schutzraum keine bzw. nur leichte Mängel auf, gilt er als «betriebsbereit» (Periodische Schutzraumkontrolle, Kanton Zürich).

Sind in einer Gemeinde zu wenig Schutzplätze vorhanden, so müssen die Eigentümer und Eigentümerinnen von Wohnhäusern bei deren Bau Schutzräume erstellen (Art. 61 Abs. 1 BZG). Die Schutzraumbaupflicht gilt derzeit grundsätzlich für Wohnhäuser ab 38 Zimmern (Art. 70 Abs. 1 lit. a der Verordnung über den Zivilschutz vom 11. November 2020; ZSV; SR 520.11). Auch die Eigentümer und Eigentümerinnen von Heimen oder Spitälern haben bei deren Bau Schutzräume zu erstellen und auszurüsten (Art. 61 Abs. 2 BZG). Pro Spital- und Heimbett ist ein Schutzplatz zu erstellen.

1.3 Fachstelle Baulicher Zivilschutz

Jede Gemeinde bestimmt ein Kontrollorgan für den baulichen Zivilschutz (§ 5 Abs. 3 KZV). In der Stadt Winterthur liegt die Verantwortung beim Bereich Schutz & Intervention Winterthur (SIW) und innerhalb SIW bei der Fachstelle Baulicher Zivilschutz (Art. 12 Abs. 1 lit. b Ziff. 4 Verordnung über die Organisation und die Aufgaben der Stadtverwaltung vom 22. März 2023; OVS; SRS 1.4.1-1 i.V.m. Art. 14 Zuständigkeitsordnung für das Bauwesen vom 25. August 2021; ZustO Bau; SRS 7.1.3-1.1). Die kommunalen Kontrollorgane unterstehen der Fachstelle Schutzbau des Amt für Militär und Zivilschutz des Kantons Zürich (AMZ) und haben deren Weisungen zu befolgen bzw. an diese zu rapportieren (Ziff. 6.1 der Weisung des AMZ über den Vollzug im Zivilschutz (WVZS) vom 15. November 2023).

Die Fachstelle Baulicher Zivilschutz

- erlässt Entscheide zu Schutzbauten, sofern diese nicht in den Kompetenzbereich des kantonalen AMZ fallen (Art. 14. Abs. 1 ZustO Bau);
- ist insbesondere zuständig für die Feststellung der Schutzraumbaupflicht, die Projektbegleitung und die Projektprüfung (Art. 14. Abs. 1 ZustO Bau);
- überwacht die Bauphasen der Schutzbauten, führt die Schlussabnahme derselben durch und erstattet Vollzugsmeldung an das kantonale AMZ (Art. 14 Abs. 2 ZustO);
- hat keine finanziellen und bauplanerischen Kompetenzen.

Die Fachstelle Baulicher Zivilschutz erlässt zwar Entscheide zu Schutzbauten und ist insbesondere für die Feststellung der Schutzraumbaupflicht sowie die Projektbegleitung und -prüfung von Schutzbauten zuständig. Sie hat jedoch keine direkten finanziellen oder bauplanerischen Kompetenzen im Sinne einer vollumfänglichen Projektplanung oder Budgetverantwortung. Die detaillierte Bauplanung und finanzielle Verantwortung liegt jeweils beiden Eigentümer und Eigentümerinnen.

1.4 Mehrkosten aufgrund des Schutzraumbaus

Der Bau von Schutzräumen erhöht in der Regel die Gesamtkosten eines Bauvorhabens. Die effektiven Mehrkosten fallen in jedem Bauvorhaben unterschiedlich aus; lassen sich jedoch in an-

erkannte Mehrkosten und projektabhängige Mehrkosten unterteilen. Die anerkannten Mehrkosten eines Schutzraumes errechnen sich aus der Differenz zwischen den Kosten des Schutzraumes inklusive Schutzbaukomponenten und Schutzraumausrüstung und den Kosten eines normalen Kellers gleicher Grösse und Raumhöhe[3]. Projektabhängige Mehrkosten entstehen beispielsweise, wenn der Zugang zum Schutzraum barrierefrei gebaut werden soll, damit dieser auch als Lagerraum genutzt werden kann.

1.5 Ersatzbeiträge und Schutzraumfonds

Müssen die Eigentümer und Eigentümerinnen von Wohnhäusern keine Schutzräume erstellen, so haben sie einen Ersatzbeitrag zu entrichten (Art. 61 Absatz 1 BZG). Dies gilt auch für die Eigentümer und Eigentümerinnen von Heimen oder Spitälern, wenn der Bau von Schutzräumen aus technischen Gründen nicht möglich ist (Art. 61 Abs. 2 BZG). Die Höhe der Ersatzbeiträge beträgt im Kanton Zürich gemäss Verfügung des AMZ vom 19. Dezember 2011 (Beilage 2) zwischen 450 und 800 Franken pro Schutzplatz (vgl. Art. 75 Abs. 2 BZG).

Die Ersatzbeiträge fliessen in einen kantonalen Schutzraumfonds (vgl. Art. 61 Absatz 2 BZG) und dienen zur Finanzierung der öffentlichen Schutzräume der Gemeinden und zur Erneuerung von öffentlichen und privaten Schutzräumen. Verbleibende Mittel dürfen unter anderem für die zivilschutznahe Umnutzung von Schutzanlagen verwendet werden (Art. 62 Abs. 3 BZG). Als zivilschutznahe Umnutzung gilt unter anderem die Nutzung von aufgehobenen Schutzanlagen als öffentliche Schutzräume (Art. 76 Abs. 2 lit. a ZSV). Im Kanton Zürich entscheidet das AMZ über die Verwendung der Ersatzbeiträge (§ 28 i.V.m. § 3 Abs. 1 Kantonale Zivilschutzverordnung vom 17. September 2008, KZV, LS 522.1).

1.6 Finanzierung von Schutzräumen

Beim Bau von Wohnhäusern ab 38 Zimmern sowie beim Bau von Heimen und Spitälern liegt eine Schutzraumbaupflicht vor (vgl. oben). In diesen Fällen sind die vorgeschriebenen Schutzräume durch die jeweiligen Eigentümerinnen und Eigentümer zu finanzieren.

Gemeinden sind verpflichtet, genügend Schutzräume zur Verfügung zu stellen. Beim Bau von öffentlichen Schutzräumen kann die Gemeinde beim AMZ Beiträge aus dem kantonalen Schutzraumfonds beantragen (vgl. nachfolgend Ziff. 3.3). In der Stadt Winterthur ist die Fachstelle Baulicher Zivilschutz verantwortlich für das Einreichen der Anträge ans AMZ.

Der Verwendungszweck der Ersatzbeiträge ist bundesrechtlich vorgegeben. Für die Bemessung der Höhe der Beiträge aus dem Fonds fehlen hingegen rechtliche Vorgaben. Dem AMZ steht

---

[3] Erläuterungen des Bundesamts für Bevölkerungsschutz BABS zur neuen Verordnung über den Zivilschutz, Art. 70 Abs. 6 und Art. 75 Abs. 2.

daher ein gewisser Ermessenspielraum zu. Dies erlaubt es dem AMZ, die konkreten Umstände des Einzelfalls zu berücksichtigen, um den Schutzraumbau im Kanton besser steuern zu können. Grundsätzlich kann festgehalten werden, dass das AMZ ein Interesse hat, ein vorhandenes Schutzplatzdefizit auszugleichen und mit der Finanzierung der Mehrkosten für öffentliche Schutzplätze einen Teil dazu beitragen können. Sofern genügend Gelder im Fonds vorhanden sind, orientiert sich das AMZ bei Beiträgen an den Bau von öffentlichen Schutzräumen grundsätzlich an den anerkannten Mehrkosten. Im Einzelfall kann die Bezifferung der effektiven Mehrkosten allerdings sehr aufwändig und in einer frühen Planungsphase nahezu unmöglich sein. Sobald durch Vorstudien grob abgeschätzt werden kann, wie viele Schutzplätze integriert werden können, kann die Fachstelle Baulicher Zivilschutz eine erste Finanzierungsanfrage ans AMZ stellen für eine mögliche Beteiligung aus dem Schutzraumfonds. Ist eine konkrete Berechnung nicht oder noch nicht möglich, wird in dieser Phase teilweise auch mit Pauschalen gearbeitet, um eine grobe Budgetplanung zu ermöglichen. Eine verbindliche Finanzierungszusage erfolgt jedoch erst nach detaillierter Prüfung.

Im Minimum kann mit einem Beitrag von 450 Franken pro Schutzplatz gerechnet werden. Dies entspricht der Mindestersatzabgabe gemäss Verfügung des AMZ vom 19. Dezember 2011. Insbesondere aufgrund der seit Erlass der Verfügung eingetretenen Baukostenteuerung, können die im Jahr 2011 festgelegten Ersatzbeiträge die anerkannten Mehrkosten pro Schutzplatz kaum mehr decken. Dies kann zu einer stetigen Verringerung des Schutzraumfonds führen, da pro nicht gebautem Schutzplatz weniger einbezahlt wird, als dass das AMZ ausgibt bei der Finanzierung der Mehrkosten eines öffentlichen Schutzplatzes. Im Rahmen der derzeit laufenden Revision der ZSV wird auch die Bandbreite für die Ersatzbeträge von 400 bis 800 Franken pro Schutzplatz gemäss Art. 75 Abs. 2 ZSV überprüft werden müssen. Die Vernehmlassung wird noch dieses Jahr erwartet.[4]

Im Ergebnis besteht ein gewisses Risiko, dass im Falle einer künftigen Unterfinanzierung des Schutzraumfonds ein Teil der anerkannten Mehrkosten von der Gemeinde getragen werden muss.

Die projektabhängigen Mehrkosten (bspw. barrierefreier Zugang zum Schutzraum, um dessen Nutzung als Lagerraum zu vereinfachen) sind in jedem Fall von der Gemeinde zu finanzieren.

Die Erneuerung von öffentlichen und privaten Schutzräumen ist ein Hauptverwendungszweck der Gelder des Schutzraumfonds (Art. 62 Abs. 3 BZG). Die Finanzierung der Erneuerung kann beim AMZ beantragt werden. Auch hier besteht ein Risiko, dass die Finanzierung nicht vollumfänglich durch das AMZ gedeckt wird, sollten künftig nicht mehr genügend Gelder im Schutzraumfonds

---

[4] https://www.babs.admin.ch/de/konzept-schutzbauten#_ftn1

vorhanden sein. Kosten einer Erneuerung, die auf mangelnden Unterhalt zurückzuführen sind, werden jedoch nicht übernommen.
Die Umnutzung bereits zurückgebauter Schutzanlagen ist kein Hauptverwendungszwecke der Gelder aus dem Schutzraumfonds. Trotzdem können beim AMZ Beiträge beantragt werden. Die Möglichkeiten einer kostendeckenden Finanzierung durch das AMZ ist aber weniger wahrscheinlicher als bei einer Erneuerung.

1.7 Ausgleichgebietsplanung (AGB-Planung)

Die Gemeinden erstellen alle fünf Jahre zuhanden des AMZ die sogenannte Ausgleichsgebietsplanung. Anhand dieser Planung werden Gebiete mit Schutzplatzdefizit bzw. Schutzplatzüberangebot ermittelt, wobei die Bevölkerungsentwicklung und Bautätigkeiten berücksichtigt werden. Die verfügbaren Schutzplätze werden dabei mit der Anzahl ständiger Bewohner und Bewohnerinnen abgeglichen. Die Ausgleichsgebiete (AGB) sind überschaubare Bereiche mit festen Grenzen und berücksichtigen Topografie, taktische Grenzen und natürliche sowie künstliche Hindernisse.
In AGB mit Unterdeckung sind die Gemeinden verpflichtet, das Schutzplatzdefizit auszugleichen. Die Gemeinden können Eigentümer und Eigentümerinnen von Wohnhäusern, Heimen und Spitälern im Rahmen der Baubewilligung zum Bau von Schutzräumen verpflichten (Art. 61 Abs. 1 i.V.m. Art. 63 Abs. 1 BZG). Die Massnahmen werden so festgelegt, dass sie das Bau- und Bevölkerungswachstum je Gebiet zumindest bis zur nächsten AGB-Planung berücksichtigen.

2. Schutzplatzsituation in Winterthur

Die letzte AGB-Planung für die Stadt Winterthur erfolgte 2023 (vgl. Beilage 1: Bericht zur Ausgleichsgebietsplanung vom 30. März 2023). Die Stadt Winterthur weist ein Schutzplatzdefizit aus. Von den 22 festgelegten Gebieten in Winterthur wurden 9 Gebiete als Ausgleichsgebiet mit Defizit klassiert. Neben der normalen Schutzraumbautätigkeit hat die Stadt Winterthur daher aufgrund des Defizits zusätzlich den gesetzlichen Auftrag, öffentliche Schutzräume zu erstellen (Art. 61 Abs. 3 BZG).
Der Bedarf der Stadt Winterthur belief sich entsprechend der Einwohnerzahl ohne Heimbewohnende per Ende Oktober 2022 auf 117 324 Schutzplätze. Derzeit gibt es in Winterthur 109 407 vollwertige Schutzplätze. Das Defizit beläuft sich folglich auf 7 917 Plätze und entspricht einem Deckungsgrad von 93 Prozent. Der gesetzlich vorgegebene Bevölkerungsschutz von 100 Prozent ist damit nicht erfüllt.
In Winterthur sind zudem 44 272 erneuerbare Schutzplätze vorhanden, die allerdings nicht in die Schutzplatzberechnung einbezogen werden. Zudem ist deren Zustand unklar und beim Grossteil handelt es sich um private Schutzplätze (vgl. nachfolgend Ziff. 3.2).

Seit 2010 ist in der Stadt Winterthur lediglich ein öffentlicher Schutzraum mit 50 Schutzplätzen erstellt worden. Das gemäss der vorletzten AGB-Planung im Jahr 2015 erwartete Defizit von 5 687 ist auf 7 917 fehlende Schutzplätze angestiegen (Zunahme von 2 230). Eine weitere Zunahme des Defizits ist zu erwarten aufgrund gewisser Ersatzneubauten, bei denen bestehende öffentliche Schutzräume wegfallen, aber keine Schutzraumbaupflicht besteht (z.B. Projekt Campus T der ZHAW School of Engineering).

In den nächsten 15 Jahren wird in Winterthur ein Bevölkerungswachstum auf rund 142 000 Personen prognostiziert. Demgegenüber stehen prognostizierte 127 000 Schutzplätze. Um das prognostizierte Defizit an vollwertigen Schutzplätzen auszugleichen, werden Handlungsfelder definiert (siehe Ziffer 3).

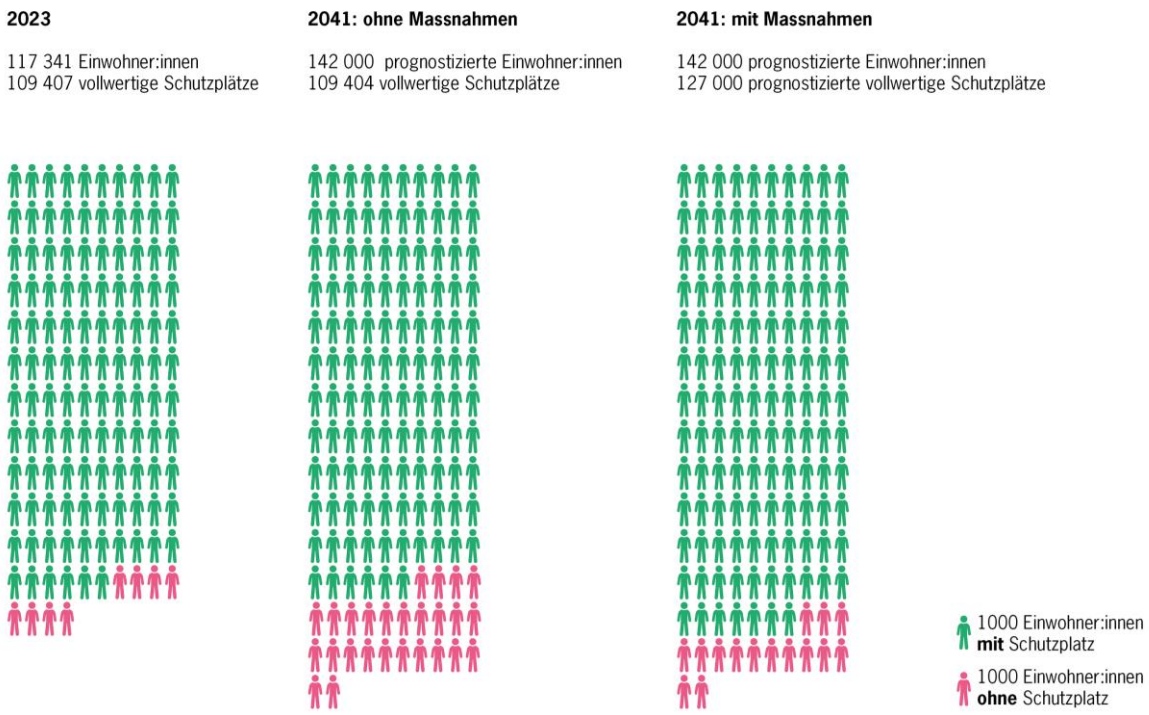

Abb. 1: Entwicklung Schutzplatzdefizit ohne bzw. mit Massnahmen in Abhängigkeit des Bevölkerungswachstums

Der Vollständigkeit halber ist zu erwähnen, dass Winterthur täglich einen positiven Pendlersaldo von ca. 30 000 Personen aufweist[5], Tendenz steigend. Für diese Personen gibt es derzeit keine gesetzlich geregelte agile Schutzplatzzuweisung, weshalb sie in den AGB nicht berücksichtigt werden.

[5] Städtevergleich Mobilität 2021, Schweizerischer Städteverband, Oktober 2023.

3. Handlungsfelder

Anhand der AGB-Planung und in Absprache mit dem AMZ werden folgende Handlungsfelder identifiziert:

a. Errichten von Schutzräumen bei privaten Bauvorhaben
b. Errichten öffentlicher Schutzräume bei städtischen Bauvorhaben
c. Erneuerung eigener öffentlicher Schutzräume (ab Baujahr 1970)
d. Umnutzung eigener, bereits zurückgebauter Schutzanlagen (ab Baujahr 1970)

Bei privaten Bauvorhaben besteht bei Renovationen von Wohnhäusern im Gegensatz zu Neubauten keine Schutzraumbaupflicht. Auf ein entsprechendes Handlungsfeld wird daher verzichtet.

3.1 Handlungsfeld a. Errichtung von Schutzräumen bei privaten Bauprojekten

Bei privaten Bauprojekten ist durch die beteiligten Departemente sicherzustellen, dass die Fachstelle Baulicher Zivilschutz termingerecht miteinbezogen wird, damit sie eine Empfehlung für den Schutzraumbau abgeben kann. Diese Empfehlung ist bereits ab der Phase Arealentwicklung und spätestens bei der Baubewilligung bzw. den Bauauflagen zu berücksichtigen. Das betrifft insbesondere Bauvorhaben mit Unterkellerung bzw. privaten Schutzräumen, die ggf. mit einem öffentlichen Schutzraum kombiniert werden können. Für die Finanzierung der anerkannten Mehrkosten der so inkludierten öffentlichen Schutzräume kann die Fachstelle Baulicher Zivilschutz beim AMZ eine Finanzierung aus dem kantonalen Schutzraumfonds beantragen.
Die derzeit bestehende Schutzraumbaupflicht für Wohnbauten ab 38 Zimmern könnte durch die bevorstehende Teilrevision der ZSV auf 8 Zimmer reduziert werden. Das würde das Potenzial für zusätzliche Schutzräume bzw. Schutzplätze massiv steigern.

3.2 Handlungsfeld b. Errichtung öffentlicher Schutzräume bei städtischen Bauprojekten

Bei städtischen Bauprojekten wie beispielsweise Schul- oder Sportanlagen sind grundsätzlich öffentliche Schutzräume zu erstellen. Die Prüfung der Machbarkeit eines Schutzraumbaus (geologisch, geografisch, finanziell)[6] liegt dabei in der Verantwortung der jeweiligen Eigentümerschaft. Die Fachstelle Baulicher Zivilschutz prüft bei jedem städtischen Bauvorhaben individuell, ob die gesetzlichen Vorgaben für den Schutzraumbau erfüllt sind. In der technischen Weisung für den Pflicht-Schutzraumbau 84 (TWP84) ist unter Punkt 1.41 geregelt, wer für welchen Prozessschritt

[6] Übersteigen die Schutzraumkosten 5 Prozent der Gebäudekosten oder sprechen andere projektabhängige Gründe gegen einen Schutzraumbau, ist dies von der zuständigen Fachstelle in Absprache mit der Fachstelle Baulicher Zivilschutz zu begründen.

verantwortlich ist. Zudem regelt die neue WVZS im Anhang 1 für den Kanton Zürich die Zuständigkeiten. Da Bauvorhaben und Projekte zum Zeitpunkt der Bewilligung oft schon weit fortgeschritten sind, haben die zuständigen verwaltungsinternen Stellen die Fachstelle Baulicher Zivilschutz möglichst frühzeitig, im Rahmen der Machbarkeitsstudie[7] respektive bei der Erarbeitung des Raumprogramms, einzubeziehen. Für die anerkannten Mehrkosten infolge eines Schutzraumbaus (Verstärkung der Aussenhülle sowie sämtliche Schutzraumausrüstungen) kann beim AMZ eine Finanzierung aus dem Schutzraumfonds beantragt werden. Dazu erstellt die Bauherrschaft eine Mehrkostenübersicht mit den anerkannten Mehrkosten z.H. der Fachstelle Baulicher Zivilschutz. Anhand dieser beantragt die Fachstelle Baulicher Zivilschutz die Finanzierung beim AMZ. Für die projektabhängigen Mehrkosten kann kein Antrag ans AMZ gestellt werden. Diese obliegen der jeweiligen Eigentümerschaft.

3.3 Handlungsfeld c. Erneuerung eigener öffentlicher Schutzräume (ab Baujahr 1970)

Gut 44 000 Schutzplätze gelten als nicht vollwertig. Davon befinden sich rund 10 000 Schutzplätze in 12 öffentlichen Schutzräumen. Aufgrund der ungefähren Lebensdauer eines Schutzraums kommen Schutzplätze, welche nach 1970 erstellt worden sind, für eine Erneuerung und eine Umwandlung in vollwertige Schutzplätze in Frage. Wie viele der 44 000 nicht vollwertigen Schutzplätze in Winterthur in diese Kategorie fallen, wird derzeit abgeklärt. Für die geplante Erneuerung wird beim AMZ ein Projektantrag einzureichen sein, der auch einen Antrag auf vollständige Finanzierung aus dem kantonalen Schutzraumfonds beinhaltet.

3.4 Handlungsfeld d. Umnutzung eigener Schutzanlagen (ab Baujahr 1970)

Gewisse Zivilschutzanlagen sind aufgrund des verkleinerten Personalbestands im Zivilschutz überzählig geworden und wurden deshalb teilweise auf Kosten des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz zurückgebaut. Solche Schutzanlagen eignen sich allenfalls für eine Umnutzung in öffentliche Schutzräume. Dadurch könnte bereits vorhandene Infrastruktur sinnvoll weiter genutzt werden und das Schutzplatzdefizit würde effizient reduziert.

Basierend auf vom AMZ erstellten Richtlinien legt die Fachstelle Baulicher Zivilschutz fest, welche Schutzanlagen in welchem Zeitraum umgenutzt werden sollen. Berücksichtigt werden Zivilschutzanlagen, die nach 1970 gebaut worden sind, sowie Kommandoposten (KP) und Sanitätsposten (San Po). Sowohl die Planung als auch die Umnutzung erfolgen rollend. Die Umwandlungsprojekte müssen vom AMZ genehmigt und eine Finanzierung aus dem kantonalen Schutzraumfonds abgeklärt werden. Da die Umnutzung gemäss Art. 62 Abs 3 BZG kein Hauptverwendungszweck

---

[7] Der Einbezug der Fachstelle Baulicher Zivilschutz erfolgt während der Machbarkeitsstudie durch das AfS, sobald diese ein Formular A (Bedürfnisformulierung) erhalten.

der Gelder aus dem Schutzraumfonds ist, ist die Kostenbeteiligung des Kantons nicht vollumfänglich sichergestellt. Das AMZ entscheidet im Einzelfall.

4. Umsetzung

4.1 Umsetzungspotenzial

Die Umsetzungsmöglichkeiten fallen für jedes Handlungsfeld unterschiedlich aus. Das grösste Potenzial für die Reduktion des Schutzplatzdefizits liegt bei den privaten Bauvorhaben (Handlungsfeld a). Allerdings ist die Planbarkeit und damit die Einflussnahme durch die Stadtverwaltung stark eingeschränkt. Im Handlungsfeld b fällt das Potenzial für die Reduktion des Schutzplatzdefizits geringer aus, da die Stadt bei Hochbauvorhaben hohe Anforderungen an die Nachhaltigkeit und den minimalen Ressourceneinsatz stellt. Dies erschwert den Bau von Untergeschossen. Das Interesse am Ziel des Bevölkerungsschutzes ist gegen die Klimaziele abzuwägen und auch ökonomische Überlegungen sind bei der Entscheidungsfindung zu berücksichtigen. Die Handlungsfelder c und d sind zwar planbar, die Finanzierung der anerkannten Mehrkosten durch den Kanton aber herausfordernd und ihr Potenzial zur Reduktion des Schutzplatzdefizits begrenzt.

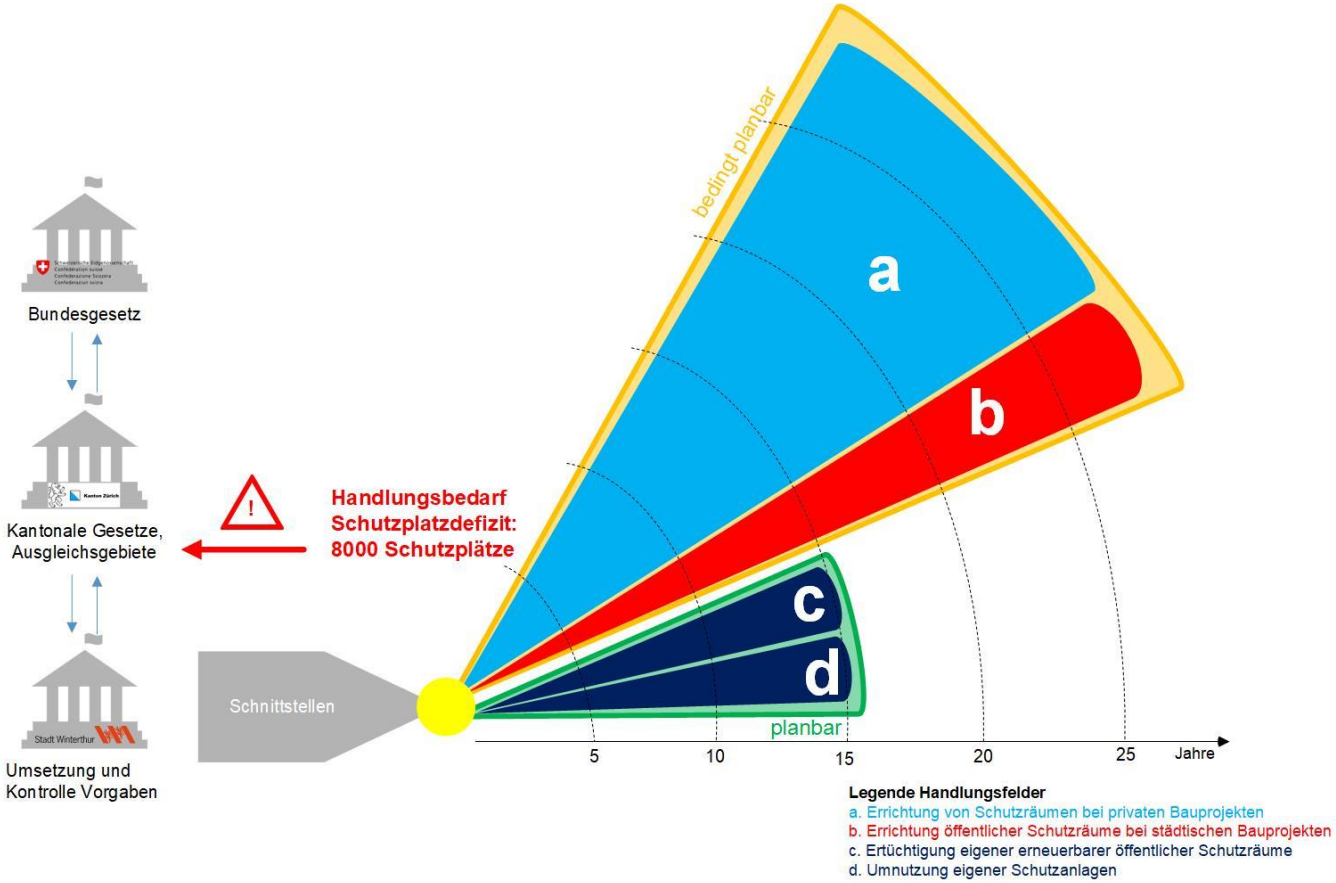

Abb. 2: Handlungsfelder Reduktion Schutzplatzdefizit

4.2 Umsetzung anhand der «Winterthurer Regel»

Beim Handlungsfeld a handelt es sich um private Bauvorhaben. Hier ist die Einflussnahme der Stadtverwaltung gering. Aufgrund der Schutzraumbaupflicht für Heime und Spitäler besteht kein Handlungsspielraum der Stadtverwaltung. Wird beim Schutzraumbau bei Heimen oder Spitälern zusätzlich ein öffentlicher Schutzraum realisiert, kommt das Handlungsfeld b für den Teil des öffentlichen Schutzraums zur Anwendung.

Bei den Handlungsfeldern b bis d liegt die Verfahrensleitung bei der Stadtverwaltung. Hier soll anhand eines einfachen und einheitlichen Entscheidungsprozesses gemäss nachfolgender «Winterthurer Regel» beurteilt werden, ob ein Vorhaben umgesetzt wird oder nicht. Unter Einbezug der Fachstelle Baulicher Zivilschutz sind folgende Fragen in ebendieser Reihenfolge zu beantworten:

I. Befindet sich das Projekt in einem Ausgleichsgebiet mit Schutzplatzdefizit?

Ja: *Weiter mit Punkt II bzw. bei Handlungsfeld d mit Punkt III.* [8]

Nein: ***Es wird kein Schutzraum gebaut, erneuert oder umgenutzt.***

II. Wird unterirdisch gebaut bspw. ein Kellergeschoss oder eine Tiefgarage?

Ja: *weiter mit Punkt III.*

Nein: ***Es wird kein Schutzraum gebaut oder erneuert.***

III. Stellt das AMZ die vollständige Finanzierung mit hoher Wahrscheinlichkeit sicher?[9] Diese Abklärung erfolgt durch die Fachstelle Baulicher Zivilschutz.

Ja: ***Es wird ein Schutzraum gebaut, erneuert oder umgenutzt.***

Nein: *Ev. Schutzraumbau, weiter mit Punkt IV.*

IV. Ist der Schutzraumbau aufgrund strategischer Überlegungen dennoch sinnvoll?

Ja: ***Es wird ein Schutzraum gebaut, erneuert oder umgenutzt;*** *Entscheid erfolgt durch Stadtrat auf Antrag des Eigentümerdepartements.*

Nein: ***Es wird kein Schutzraum gebaut, erneuert, oder umgenutzt.***

Werden die Fragen I., II. und III. kumulativ mit «Ja» beantwortet, wird ein Schutzraum erstellt.
Wird die Frage I. oder die Frage II. mit «Nein» beantwortet, wird kein Schutzraum umgesetzt.
Wird nur die Frage III. mit «Nein» beantwortet, kann die Realisierung eines Schutzraums aufgrund strategischer Überlegungen dennoch sinnvoll sein, bspw. wenn das Defizit im Gebiet sehr hoch oder ein künftiges Defizit bereits absehbar ist oder wenn mit verhältnismässigem kleinem finan-

---

[8] Bei Handlungsfeld d Umnutzung eigener Schutzanlagen ist Frage zwei obsolet.

[9] Bei Handlungsfeld b nur die Finanzierung der anerkannten Mehrkosten (vgl. Ziff. 1.6)

ziellem Mehraufwand eine grosse Anzahl Schutzplätze gebaut werden kann. Es kommt die Ausnahmeregelung gemäss Punkt IV. zur Anwendung, wobei die Entscheidung über Realisierung und Finanzierung des Schutzraums dem Stadtrat obliegt.

5. Zielsetzungen und Überprüfung

5.1 Zielsetzungen

Die Stadt Winterthur ist bestrebt, das Schutzplatzdefizit auszugleichen und setzt sich folgende Ziele:

- Handlungsfeld a:
  - Konsequente Umsetzung der Schutzraumbaupflicht bei privaten Bauvorhaben.
  - Frist: laufend
- Handlungsfeld b:
  - Anwendung der Fragen I bis IV der Winterthurer Regel bei sämtlichen städtischen Bauvorhaben.
  - Frist: laufend
- Handlungsfeld c:
  - Anwendung der Fragen I bis III der Winterthurer Regel[10] in der Prüfung sämtlicher eigener erneuerbarer öffentlicher Schutzräume in einem Ausgleichsgebiet mit Defizit.
  - Umsetzungsplanung bis Ende 2030 für diejenigen Anlagen, die gemäss Prüfung erneuert werden können.
- Handlungsfeld d:
  - Anwendung der Fragen I & III der Winterthurer Regel in der Prüfung sämtlicher zurückgebauten Schutzanlagen in einem Ausgleichsgebiet mit Defizit.
  - Umsetzungsplanung bis Ende 2030 für die diejenigen Anlagen, die gemäss Prüfung umnutzbar sind.
- Übergeordnetes Ziel:
  - Ausgleich des Schutzplatzdefizits.

5.2 Überprüfung

Die AGB-Planung sorgt im Kanton Zürich für eine einheitliche Steuerung des Schutzraumbaus und bildet die Grundlage für die Schutzraumsteuerung. Die nächste AGB-Planung erfolgt 2027. Sie wird aufzeigen, ob sich die gesetzten Ziele realisieren lassen und wo mittels weiterer Massnahmen nachgebessert werden muss.

---

[10] Frage IV der Winterthurer Regel ist auch für die Handlungsfelder c und d relevant, allerdings in einem längerfristigen Zeithorizont, weshalb sie hier nicht explizit aufgeführt wird.

6. Finanzielle Auswirkungen

Gemäss Winterthurer Regel werden grundsätzlich diejenigen Schutzraumprojekte umgesetzt, deren (anerkannte) Mehrkosten vollumfänglich durch das AMZ finanziert werden. Kommt die Ausnahmeregelung gemäss Frage IV. der Winterthur Regel zur Anwendung, entscheidet der Stadtrat über die Umsetzung und Finanzierung. Demzufolge wägt der Stadtrat zwischen ressourcenschonendem und nachhaltigem Bauen oder dem Schutzraumbau gemäss Art. 60 BZG ab.

7. Externe und interne Kommunikation

Die Medienmitteilung wird gemäss Beilage genehmigt. Eine weitergehende interne Kommunikation ist nicht vorgesehen.

8. Veröffentlichung

Dieser Beschluss wird mit Beilagen veröffentlicht.

Beilagen:

Beilage 1: Bericht zur Ausgleichsgebietsplanung (AGB) vom 30. März 2023

Beilage 2: Verfügung der Amtsleitung des Amtes für Militär und Zivilschutz des Kantons Zürich vom 19. Dezember 2011

Beilage 3: Medienmitteilung

Kanton Zürich

STADT WINTERTHUR
DEPARTEMENT SICHERHEIT UND UMWELT
SCHUTZ UND INTERVENTION

Stadt Winterthur

Bericht zur Ausgleichsgebietsplanung (AGB)

6. Überarbeitung

Gültig bis 25.10.2027

Ersteller
Stadt Winterthur
Departement Sicherheit und Umwelt
Schutz & Intervention
Leiter Projektorganisation Schutzbauten
Peter Franzen
Zeughausstrasse 60
8403 Winterthur
Tel. 052 267 68 00

Inhalt

1 Massnahmen zur Steuerung der Schutzplatzproduktion ... 3
1.1 Normale Schutzraumbautätigkeit ... 3
1.1.1 Schutzraumbautätigkeit ab 25 Schutzplätzen ... 3
1.1.2 Schutzraumbautätigkeit ab 5 Schutzplätzen ... 3
1.2 Bau von öffentlichen Schutzräumen (Abbau Defizit) ... 4
1.2.1 Geplante Objekte ... 4
1.3 Leistung von Ersatzbeiträgen (EB) anstelle Schutzraumbaus ... 4
1.4 Weitere Hinweise ... 4
1.4.1 Schutzraumbau anstelle Ersatzbeitrag ... 4
1.4.2 Aufhebung der bisherigen Planung ... 4
1.4.3 Pläne ... 4
2 Genehmigung ... 5

1 Massnahmen zur Steuerung der Schutzplatzproduktion

Die Stadt Winterthur weisst mit Stand per 25.10.2022 ein Schutzplatzbedarf (Einwohnerzahl ohne Heimbewohner) von 117'324 Schutzplätzen aus. Dem gegenüber steht ein Angebot von 109'407 Schutzplätzen in vollwertigen Schutzräumen gegenüber (Defizit von 7'917 Schutzplätzen).

Die restlichen 1'831 Schutzplätze sind reserviert für Heime und Spitäler und stehen somit der Bevölkerung nicht zur Verfügung.

Die Prognose für die nächsten 15 Jahre ergeben einen Schutzplatzbedarf (Einwohnerzahl) von 142'327 Schutzplätzen und bei unveränderter Schutzbautätigkeit ein Angebot von 134'410 Schutzplätzen (Defizit von 7'917 Plätzen). Trotz der geplanten Massnahmen (Ziff. 1.1.1 und Ziff. 1.1.2) vergrössert sich das Defizit um 7'381 Schutzplätze auf 15'300 Plätze.

Da in einzelnen Ausgleichsgebieten das ausgewiesene Defizit durch die normale Schutzraumbautätigkeit nicht abgefangen werden kann, ergibt sich die Notwendigkeit zur Erstellung von öffentlichen Schutzräumen (Oe SR) mit Total 10'625 Schutzplätzen.

1.1 Normale Schutzraumbautätigkeit

Die Voraussetzung für eine normale Schutzraumbautätigkeit gemäss Art. 70 Abs. 1 Bst. A ZSV (Wohnhäuser) sind wie folgt gegeben:

1.1.1 Schutzraumbautätigkeit ab 25 Schutzplätzen

In den folgenden Ausgleichsgebieten ist die Voraussetzung für die normale Schutzraumbautätigkeit ab 25 Schutzplätzen gegeben:

Schutzraumbau ab 38 Zimmer/25 SP:

BRUDERHAUS
BRÜHLOST
BRÜHLWEST
DÄTTNAU
GOTZENWIL
HEGI
LANGWIES
OBERI
SENNHOF
SONNENBERG
TÖSS
VELTHEIM
WALDEGG
ZENTRUM

1.1.2 Schutzraumbautätigkeit ab 5 Schutzplätzen

In den folgenden Ausgleichsgebieten mit weniger als 1'000 Einwohner ist gestützt auf Art. 70 Abs. 1 und 7 ZSV eine normale Schutzraumbautätigkeit ab 5 Schutzplätzen gegeben:

Schutzraumbau ab 8 Zimmer/5 SP:

ÄSCHAU
EIDBERG
ESCHENBERG
NEUBURG
RADHOF
RIKETWIL
ROSSBERG
STADEL

1.2 Bau von öffentlichen Schutzräumen (Abbau Defizit)

In den folgenden Ausgleichsgebieten sind zusätzlich zur normalen Schutzraumbautätigkeit öffentliche Schutzräume (OeSR) zu erstellen (Verpflichtung Gemeinde gemäss Art. 61 Abs. 3 BZG).

Bau von öffentlichen Schutzräumen:

BRUDERHAUS	1'906 SP
BRÜHLOST	-2'200 SP
BRÜHLWEST	-154 SP
GOTZENWIL	-130 SP
OBERI	-1'512 SP
SENNHOF	-46 SP
VELTHEIM	-3'933 SP
WALDEGG	-435 SP
ZENTRUM	-309 SP
TOTAL	**-10'625 SP**

1.2.1 Geplantes Objekt / Reservierter EB

SR Nummer	Adresse	Schutzplätze
Sozialversicherungsgericht	Neubau (OeSR)	500 SP
Total		**500 SP**

1.3 Leistung von Ersatzbeiträgen (EB) anstelle Schutzraumbaus

Wo aufgrund von Ziffer 1.1 auf den Bau von Schutzplätzen verzichtet wird, ist der Gemeinde vor Baubeginn ein Ersatzbeitrag (EB) für jeden nicht erstellten Schutzplatz zu entrichten.
Die Gemeinde überweist die verfügten Ersatzbeiträge periodisch, mindestens jedoch einmal im Jahr an den Kanton

1.4 Weitere Hinweise

1.4.1 Schutzraumbau anstelle Ersatzbeitrag

Wünscht die Bauherrschaft anstelle des zu leistenden Ersatzbeitrages (EB) einen Schutzraum in der vorgeschriebenen Grösse zu erstellen, sie ist dem Begehren zu entsprechen.

1.4.2 Aufhebung der bisherigen Planung

Diese Festlegung ersetzt die am 24. November 2015 durch das Amt für Militär und Zivilschutz genehmigten Massnahmen.

1.4.3 Pläne

Der Übersichtsplan 1:10'000 vom Jahr 2023 ist integrierter Bestandteil der 6. Überarbeitung

2 Genehmigung

Antragsteller für die Stadt Winterthur:

Departement Sicherheit und Umwelt Departementsvorsteherin Datum, Unterschrift 2.3.23 Frau Katrin Cometta	**Schutz & Intervention Winterthur** Bereichsleiter Datum, Unterschrift 09. MRZ. 2023 Herr Jürg Bühlmann
Schutz & Intervention Winterthur Hauptabteilungsleiter Datum, Unterschrift 09.03.23 Herr Tobias Janka	**Fachstelle Baulicher Zivilschutz** Kontrollorgan 9.3.2023 Datum, Unterschrift Herr Philippe Gretsch
Projektorganisation Schutzbauten Projektleiter Datum, Unterschrift 08.03.2023 Herr Peter Franzen	

Genehmigung für den Kanton Zürich:

Amt für Militär und Zivilschutz Bereichsleiter Abteilung Schutzbauten Datum, Unterschrift Herr Jann Schmidt 20. März 2023 Kanton Zürich AMT FÜR MILITÄR UND ZIVILSCHUTZ Fachstelle Schutzbau Der Chef: J. Schmidt	Amt für Militär und Zivilschutz des Kantons Zürich Amtschef lic. iur. Thomas Bär 30. März 2023

Sicherheitsdirektion Kanton Zürich
Amt für Militär und Zivilschutz
Amtsleitung

Verfügung

vom 19. Dezember 2011

Festlegung der Ersatzbeiträge im baulichen Zivilschutz

Gestützt auf Art. 47 Abs. 4 BZG, Art. 21 Abs. 2 ZSV, § 1 lit. a und § 2 ZSG sowie § 3 und § 27 Abs. 1 KZV wird

v e r f ü g t :

1. Für die Ersatzbeiträge gelten, abhängig von der Schutzraumgrösse, folgende Ansätze:

Schutzplatzzahl	Ersatzbeitrag pro Schutzplatz (Fr.)	Ersatzabgabe gesamthaft mind. (Fr.)
1 bis 25 Schutzplätze	800.00	
26 bis 50 Schutzplätze	600.00	20'000.00
51 bis 100 Schutzplätze	515.00	30'000.00
mehr als 100 Schutzplätze	450.00	51'500.00

2. Diese Verfügung tritt am 1. Januar 2012 in Kraft.

3. Gegen diese Verfügung kann innert 30 Tagen, von der Veröffentlichung an gerechnet, bei der Sicherheitsdirektion Kanton Zürich, Rekursabteilung, Postfach 8090 Zürich, Rekurs eingereicht werden. Die Rekursschrift muss einen Antrag und dessen Begründung enthalten. Dem Lauf der Rekursfrist und der Einreichung eines Rekurses gegen die Verfügung wird die aufschiebende Wirkung entzogen.

4. Veröffentlichung im Amtsblatt (Textteil).

Amt für Militär und Zivilschutz
Amtsleitung

Anton E. Melliger
Amtschef

Uetlibergstrasse 113, Postfach, 8090 Zürich
Telefon +41 43 268 62 11, Fax +41 43 268 62 13, amt@amz.zh.ch