

Sitzung vom 25. Januar 2006

104. Anfrage (Krisenbewältigung im Kanton Zürich)

Kantonsrat Patrick Hächler, Gossau, und Kantonsrätin Karin Maeder-Zuberbühler, Rüti, haben am 7. November 2005 folgende Anfrage eingereicht:

Das Hochwasser im August 2005 hat erneut gezeigt, dass wir auch in der Schweiz erheblichen Risiken ausgesetzt sind, und zwar im Bereich von Naturkatastrophen wie von solchen technologischer Art. Auch wenn der Kanton Zürich beim erwähnten Ereignis noch gut davongekommen ist, so stellt sich doch die Frage, mit welchen Strukturen solche Krisen bei uns bewältigt werden.

Wir fragen daher den Regierungsrat:

1. Wie sehen die Konzepte des Kantons Zürich für die Krisenbewältigung im Falle von Natur- und Technologiekatastrophen aus?
2. Wie ist insbesondere der Krisenstab organisiert, und was für Mittel und Kompetenzen hat er?
3. Wie ist seine Arbeitsweise geregelt, von der Alarmierung bis zur De-eskalation?
4. Welche Fachstäbe und Teilstäbe existieren?
5. Wer ist für die Tätigkeit dieser Gremien verantwortlich, und wie wird ein Ernstfall dokumentiert?
6. Wie werden die Gemeinden unterstützt, präventiv und während des Einsatzes?
7. Wie wird im Ernstfall die Bevölkerung informiert?

Auf Antrag der Direktion für Soziales und Sicherheit

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Patrick Hächler, Gossau, und Karin Maeder-Zuberbühler, Rüti, wird wie folgt beantwortet:

In den frühen 70er-Jahren wurde eine zivile Führungsorganisation des Kantons geschaffen, die auf ein primär kriegerisches Bedrohungsbild ausgerichtet war. Sie sollte die Funktion der zivilen Behörden und die wirksame Zusammenarbeit mit der Armee bei kriegerischen Ereignissen sicherstellen.

Mit dem sich Anfang der 90er-Jahre abzeichnenden Ende des Kalten Krieges veränderte sich die Bedrohungslage. Grossereignisse und Naturkatastrophen, die plötzlich und unerwartet eintreten, oder Notlagen, die sich allmählich entwickeln können, standen nun im Vordergrund. Dies führte auch zu einer Anpassung der kantonalen Führungsorganisation. Im September 2005 hat der Regierungsrat das gegenwärtige Konzept zur Führung in ordentlichen und ausserordentlichen Lagen genehmigt. Dieses Konzept geht von den heutigen Anforderungen an die Ereignisbewältigung aus und berücksichtigt die aktuellen Vorgaben des Bundes.

Die hochtechnisierte Infrastruktur, die hohe Bevölkerungsdichte und die mannigfaltigen Arten von Gefahren erfordern, dass bei der Bewältigung von Katastrophen alle einsatzfähigen Kräfte zusammenwirken. Das Bundesgesetz vom 4. Oktober 2002 über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz (BZG; SR 520.1) verpflichtet die Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes zur Zusammenarbeit. Zu diesen Partnerorganisationen zählen die Polizei, die Feuerwehr, das Gesundheitswesen, die technischen Betriebe (Energie- und Wasserversorgung, Abwasser- und Abfallentsorgung, Verkehrsverbindungen und Telematik) und der Zivilschutz. Gemäss Art. 6 BZG müssen die Kantone die Ausbildung, die zeit- und lagegerechte Führung sowie den Einsatz der Partnerorganisationen im Bevölkerungsschutz regeln. Zurzeit laufen beim Kanton die Arbeiten an einem Bevölkerungsschutzgesetz. Darin sind die Organisationsstrukturen für den Bevölkerungsschutz festzuschreiben und die Aufgaben der Partnerorganisationen zu definieren. Zudem hat das Gesetz die Grundzüge der Vorbereitung der Katastrophenbewältigung und das Vorgehen im Ereignisfall (Grossereignis, Katastrophe oder Notlage) zu regeln. Auf Verordnungsebene ist im Nachgang zur erwähnten Genehmigung des Konzepts durch den Regierungsrat eine neue Verordnung über die kantonale Führung in ordentlichen und ausserordentlichen Lagen auszuarbeiten, mit deren Erlass die nunmehr veraltete Verordnung über die zivile Kriegsorganisation des Kantons vom 16. Juli 1970 aufgehoben werden soll. Zudem wird eine bereichsübergreifende Verordnung über den ABC-Schutz ausgearbeitet, welche die Bewältigung von atomaren, biologischen und chemischen Schadenereignissen und damit der wichtigsten technischen Katastrophen regelt. Die Verordnung soll die teilweise veralteten Konzepte über den A-, B- und C-Schutz ersetzen. Sie stützt sich auf bereits bestehende Rechtsgrundlagen ab, hängt aber inhaltlich mit dem erwähnten Bevölkerungsschutzgesetz eng zusammen.

Zu Frage 1:

§ 2 Abs. 3 des am 6. Juni 2005 vom Kantonsrat verabschiedeten Gesetzes über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (OG RR; OS 60, 334) weist dem Regierungsrat die Aufgabe zu, alle Vorkehrungen zu treffen, um die Regierungstätigkeit jederzeit sicherstellen zu können. Dazu gehört die Schaffung einer entsprechenden Führungsorganisation für ordentliche und ausserordentliche Lagen. Das im September 2005 genehmigte aktuelle Konzept des Regierungsrates trägt dem fließenden Übergang aus der ordentlichen in eine ausserordentliche Lage bzw. aus der normalen Situation über eine kritische Situation in eine Krisen- und Katastrophensituation Rechnung. Die kantonale Führung soll dabei so lange als möglich in den ordentlichen Strukturen erfolgen. Natur- und Technologie-Katastrophen sind nach einem Grundkonzept zu bewältigen, das modulartig und je nach Ereignis ergänzt werden kann. Bei umfassenden und lang andauernden Grossereignissen sowie bei Krisen und Katastrophen, die grosse Teile des Kantons oder den ganzen Kanton betreffen bzw. eine überkantonale Bedeutung aufweisen, wird die kantonale Führungsorganisation für Krisen und Katastrophen mit einem Fachstab eingesetzt. Die strategische Gesamtleitung der Führungsorganisation liegt dabei wie in den übrigen Lagen und Situationen beim Regierungsrat, während die operative Gesamtleitung in der Regel beim Kommandanten der Kantonspolizei liegt. Zur Bewältigung des Ereignisses wird der Kantonspolizei ein Stab von Fachspezialistinnen und Fachspezialisten zur Seite gestellt, der ständige Funktionen aufweist und darüber hinaus ereignisbezogen und bedarfsgerecht ad hoc zusammengestellt wird. Bei der Kantonspolizei wurde eine Führungsunterstützungsabteilung eingerichtet, welche die Strukturen der kantonalen Führungsorganisation mit dem Fachstab implementiert und für Einsätze jederzeit zur Verfügung hält. Verschiedene weitere Dienste wie etwa die Führungsunterstützung des Zivilschutzes können je nach Bedarf für die Verstärkung beigezogen werden. Die Generalsekretärinnen und -sekretäre der Direktionen sowie deren Konferenz stehen beim Einsatz der Führungsorganisation im Krisen- und Katastrophenfall den Mitgliedern des Regierungsrates beratend und unterstützend zur Verfügung.

In Ergänzung zum Führungskonzept des Regierungsrates bestehen in den einzelnen Direktionen und Fachbereichen Konzepte und Strukturen zur Ereignisbewältigung, die lage- und bedarfsgerecht angewendet werden und sich je nach Entwicklung in eine übergeordnete Führungsorganisation eingliedern lassen.

Zu Frage 2:

Für den erwähnten Fachstab besteht eine so genannte Startgliederung mit Aufgabenbereichen, die ständig vertreten sein müssen. Es handelt sich um folgende Elemente: Kommunikationsabteilung des Regierungsrates; kantonale Feuerwehr (Gebäudeversicherungsanstalt); kantonsärztlicher Dienst (Gesundheitsdirektion); Kantonspolizei (Direktion für Soziales und Sicherheit); Tiefbauamt (Baudirektion); Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft (Baudirektion); Amt für Militär und Zivilschutz (Direktion für Soziales und Sicherheit). Der Fachstab ist beratend und unterstützend tätig.

Zu Frage 3:

Die kantonale Führungsorganisation beruht auf der Alltagsstruktur und wird modularartig den Ereignissen und Bedürfnissen entsprechend aufgebaut. Die Alarmierung und das Aufgebot des Fachstabes erfolgen grundsätzlich über die Einsatzzentrale der Kantonspolizei. Die Schritte zur Deeskalation richten sich nach der Art der Ereignisse und lassen sich nicht zum Vornherein festlegen. Die Deeskalation geschieht, wenn die Gefährdung von Mensch und Umwelt, Tieren und Sachwerten behoben ist.

Die Alarmierung der Partnerorganisationen erfolgt ebenfalls durch die Kantonspolizei. Bei Ereignissen von nationaler Bedeutung sowie allgemein bei Ereignissen mit Radioaktivität kommt zusätzlich die in Zürich ansässige Nationale Alarmzentrale (NAZ) mit den entsprechenden Bundesämtern zum Einsatz.

Zu Frage 4:

Neben dem modularartig aufgebauten Fachstab bestehen keine institutionalisierten Teilstäbe. Die Fachexpertinnen und Fachexperten beurteilen die Ereignislage und beantragen die für ihren Fachbereich notwendigen Massnahmen zur Ereignisbewältigung. Dabei stellen sie im Einsatz den Kontakt und den Informationsfluss zu ihren vorgesetzten Fachdirektionen sicher.

Zu Frage 5:

Der Fachstab untersteht der operativen Gesamtleitung (Kommandant der Kantonspolizei). Die Führungsunterstützungsabteilung der Kantonspolizei ist für die Organisation, den Betrieb und die gesamte Dokumentation verantwortlich. Sowohl bei der operativen Gesamtleitung als auch bei einer Einsatzleitung an der Front werden zeit- und lagegerechte Protokolle und Dokumente erstellt.

Für die neu in den Fachstab eingeteilten Fachexpertinnen und Fachexperten organisiert die Kantonspolizei periodisch einen Ausbildungstag. Dabei wird über Auftrag, Stand der Vorbereitungen und Planungen, örtliche Gegebenheiten sowie personelle und organisatorische Dispositionen informiert.

Zu Frage 6:

Zuständig für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe und Ordnung und für die Sicherheit von Personen und Eigentum gegen Schädigungen und Gefahren jeder Art sind die Gemeinden (§ 74 Gemeindegesetz; LS 131.1). Zu dieser Aufgabe gehören auch die notwendigen Vorbereitungen im Hinblick auf die Bewältigung von Ereignissen. Gemäss § 28 Abs. 1 des Polizeiorganisationsgesetzes vom 29. November 2004 (LS 551.1) trifft die Kantonspolizei die erforderlichen Massnahmen und koordiniert und leitet die eingesetzten Kräfte, wenn eine Lage Schutz- oder Rettungsmassnahmen erfordert, die mit den verfügbaren Mitteln der für den Ereignisort zuständigen öffentlichen Dienste voraussichtlich nicht rechtzeitig bewältigt werden können. In den Städten Zürich und Winterthur bleibt die Einsatzleitung gemäss Abs. 2 hingegen in der Regel bei der Stadtpolizei. Besondere Verhältnisse können es zudem erfordern, dass Teile des kantonalen Fachstabs oder einzelne Fachexpertinnen und Fachexperten durch die operative Gesamtleitung für eine zeitlich befristete Dauer einer Gemeinde oder Region zur allgemeinen Unterstützung oder Beratung zugewiesen werden. Die personelle, materielle und organisatorische Unterstützung der Gemeinden durch den Kanton richtet sich nach dem Ereignis und dem konkreten Bedarf der Gemeinde.

Die präventive Unterstützung der Gemeinden zur Ereignisvorsorge obliegt den für den jeweiligen Fachbereich zuständigen Direktionen bzw. Fachämtern.

Zu Frage 7:

Die Information der Bevölkerung erfolgt je nach Situation durch die Kommunikationsabteilung des Regierungsrates oder durch die Kantonspolizei. Im Zusammenhang mit der Genehmigung des Konzepts zur Organisation der kantonalen Führung in ordentlichen und ausserordentlichen Lagen beschloss der Regierungsrat, in einem bestimmten Turnus Übungen zur Kommunikation in einer kritischen Situation oder einer Krisen- bzw. Katastrophensituation durchzuführen. Anlässlich einer entsprechenden Übung im Jahr 2004 wurden Erfahrungen gesammelt, die in das gegenwärtige Konzept eingeflossen sind.

Für die Alarmierung der Bevölkerung stehen im Kanton Zürich 473 stationäre Zivilschutzsirenen zur Verfügung. Diese können jederzeit durch die Kantonspolizei über die Einsatzzentralen der Feuerwehr ausgelöst werden. Der Sirenenalarm wird durch entsprechende Informationen und Verhaltensweisen an die Bevölkerung über Radio ergänzt. Der Bund beabsichtigt, in den nächsten Jahren eine flächendeckende Fernsteuerung der Zivilschutzsirenen vorzunehmen. Im Kanton Zürich wurde sie bereits teilweise eingerichtet.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Direktion für Soziales und Sicherheit.

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi