

Antrag des Regierungsrates vom 2. Mai 2007

4403

Bevölkerungsschutzgesetz (BSG)

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 2. Mai 2007,

beschliesst:

I. Es wird folgendes Gesetz erlassen:

A. Allgemeines

- § 1. Das Gesetz bezweckt, in ausserordentlichen Lagen Zweck
- a. die Grundversorgung der Bevölkerung sowie den Schutz, die Rettung und Betreuung von Menschen und Tieren zu gewährleisten,
 - b. die natürlichen Lebensgrundlagen, Kulturgüter und Sachwerte zu schützen,
 - c. die Handlungsfähigkeit der Behörden und der öffentlichen Verwaltung sicherzustellen.

- § 2. Eine ausserordentliche Lage liegt vor, wenn auf Grund einer Notlage oder Katastrophe die ordentlichen Abläufe und Mittel zur Bewältigung der anstehenden Aufgaben der betroffenen Gemeinschaft nicht genügen und Ausserordentliche Lage
- a. Menschen oder Tiere stark gefährdet sind,
 - b. die Grundversorgung der Bevölkerung nicht mehr gewährleistet ist oder
 - c. natürliche Lebensgrundlagen, Kulturgüter oder Sachwerte stark gefährdet sind.

Partnerorganisa-
tionen

§ 3. Partnerorganisationen im Sinne dieses Gesetzes sind:

- a. Polizei: die Kantonspolizei und die kommunalen Polizeien,
- b. Feuerwehr: die Orts-, Stützpunkt-, Betriebs- und Berufsfeuerwehren sowie die Gebäudeversicherungsanstalt (Kantonale Feuerwehr),
- c. Gesundheitswesen: die Spitäler, die Polikliniken der öffentlichen Hand, die ambulanten ärztlichen Institutionen, die frei praktizierenden Angehörigen von Berufen des Gesundheitswesens (Ärztinnen und Ärzte, Psychotherapeutinnen und Psychotherapeuten, Zahnärztinnen und Zahnärzte, Apothekerinnen und Apotheker), die privaten und öffentlichen Sanitätsrettungsdienste, die Spitexdienste, die frei praktizierenden Tierärztinnen und Tierärzte, das Tierspital der Universität Zürich und die privaten Tierkliniken,
- d. technische Betriebe: die Betreiber von Einrichtungen der Energie- und Wasserversorgung, der Entsorgung, der Telematik und von Verkehrsverbindungen,
- e. Zivilschutz: die kantonale Zivilschutzorganisation sowie die regionalen und gemeindeeigenen Zivilschutzorganisationen.

Unterstützungspflicht

§ 4. Die Partnerorganisationen, die Gemeinden und der Kanton sind verpflichtet, sich bei der Bewältigung von ausserordentlichen Lagen mit Material, Führungs- und Einsatzkräften gegenseitig zu unterstützen.

B. Vorsorge für ausserordentliche Lagen

Kantonale Führungs-
organisation

§ 5. ¹ Die Kantonale Führungsorganisation (KFO) unterstützt den Regierungsrat bei der Bewältigung von ausserordentlichen Lagen.

² Sie besteht aus:

- a. der Kantonspolizei,
- b. dem Fachstab,
- c. der Führungsunterstützung.

Fachstab

§ 6. ¹ Der Regierungsrat bezeichnet die Mitglieder des Fachstabes aus:

- a. Vertreterinnen und Vertretern der Partnerorganisationen,
- b. Fachleuten der kantonalen Verwaltung.

² Er kann in ausserordentlichen Lagen private Fachleute verpflichten, im Fachstab mitzuwirken.

§ 7. Die Kantonspolizei, die Gemeinden und die Gebäudeversicherungsanstalt sowie die Städte Zürich und Winterthur stellen sicher, dass

- a. Anrufe auf den ihnen zugewiesenen Notrufnummern jederzeit entgegengenommen werden,
- b. die Führungs- und Einsatzkräfte sowie die Mitglieder des Fachstabes rechtzeitig aufgeboden werden.

Aufgebot

§ 8. ¹ Die Partnerorganisationen, Gemeinden, Zweckverbände und die kantonale Verwaltung bereiten sich in angemessener Weise auf ausserordentliche Lagen vor.

Ausbildung,
Material und
Führung

² Sie bilden ihr Personal entsprechend aus, beschaffen und unterhalten das Material.

a. Allgemeines

³ Die Gemeinden bestellen ihre Führungsorgane.

§ 9. ¹ Der Regierungsrat legt für die Ausbildung und für die Materialbeschaffung Mindeststandards fest. Er hört die Partnerorganisationen und die Gemeinden dazu an.

b. Mindeststandards
fest. Er hört die Partnerorganisationen
und die Gemeinden dazu an

² Die Kantonspolizei koordiniert die Ausbildung und die Materialbeschaffung. Die übrigen Partnerorganisationen unterstützen sie dabei.

C. Bewältigung von ausserordentlichen Lagen

§ 10. ¹ Der Regierungsrat entscheidet, wann eine ausserordentliche Lage vorliegt und wann sie als beendet gilt.

Führung

a. Regierungsrat

² Er ist zuständig für:

- a. die strategische Führung,
- b. die Informationsführung,
- c. Unterstützungsbegehren bei ausserkantonalen Behörden.

§ 11. ¹ Die Kantonspolizei koordiniert und leitet den Einsatz der KFO. Sie informiert die Bevölkerung und die zuständigen Stellen.

b. Kantonspolizei

² Sie kann

- a. den Fachstab einberufen,
- b. Führungsorgane von Gemeinden und Partnerorganisationen, die Führungsunterstützung des Zivilschutzes sowie private Fachleute beiziehen.

Aufgaben der Partnerorganisationen

a. Polizei im Allgemeinen

§ 12. Bis zum Eintreffen der zuständigen Partnerorganisation trifft die Polizei die ersten Massnahmen.

b. Kantons-polizei

§ 13. ¹ Die Kantonspolizei betreibt die Einsatzzentrale und hält Interventions- und Unterstützungskräfte bereit.

² Sie trifft die erforderlichen Massnahmen und koordiniert und leitet die eingesetzten Kräfte, wenn

- a. sofort Schutz- oder Rettungsmassnahmen erforderlich sind,
- b. die Mittel der örtlich zuständigen öffentlichen Dienste für eine rechtzeitige Bewältigung voraussichtlich nicht ausreichen.

³ Sie berücksichtigt dabei die Bedürfnisse der Gemeinden.

c. Polizeien der Städte Zürich und Winterthur

§ 14. Die Polizeien der Städte Zürich und Winterthur leiten in der Regel die Einsätze in ihren Städten.

d. Feuerwehr

§ 15. Die Feuerwehr ist zuständig für die Rettung von Menschen und Tieren und leistet Hilfe bei A-, B- und C-Ereignissen.

e. Gesundheits-wesen

§ 16. ¹ Im Gesundheitswesen sind zuständig:

- a. die Spitäler für die medizinische Versorgung im stationären Bereich und auf Notfallstationen,
- b. die Sanitätsrettungsdienste für die medizinische Erstversorgung und den Transport von Verletzten und Erkrankten,
- c. die frei praktizierenden Angehörigen von Berufen des Gesundheitswesens, die Polikliniken der öffentlichen Hand, die ambulanten ärztlichen Institutionen sowie die Apotheken für den Notfalldienst.

² Bei der Vorbereitung der Bewältigung eines bewaffneten Konflikts (Aufwuchs) stellt die für das Gesundheitswesen zuständige Direktion den Betrieb der geschützten Spitäler und geschützten Sanitätsstellen sicher.

f. Technische Betriebe

§ 17. Die technischen Betriebe stellen die Funktionsfähigkeit ihrer Einrichtungen und Anlagen wieder her.

g. Zivilschutz

§ 18. ¹ Der Zivilschutz

- a. betreut schutzsuchende und obdachlose Personen,
- b. leistet Instandstellungsarbeiten,
- c. leistet Einsätze zu Gunsten der Gemeinschaft,

- d. verstärkt die Führungsunterstützung und die Logistik,
- e. schützt Kulturgüter,
- f. stellt die Infrastruktur und die Mittel zur Alarmierung der Bevölkerung bereit.

² Er rekrutiert im Falle eines Aufwuchses die für den Unterhalt und den Betrieb der Führungsinfrastrukturen, der geschützten Spitäler und geschützten Sanitätsstellen erforderlichen Angehörigen des Zivilschutzes und bildet diese aus.

- § 19. ¹ Der Regierungsrat ist bei ausserordentlichen Lagen befugt,
- a. die Requisition erforderlicher Mittel anzuordnen,
 - b. die Betreiber von medizinischen Institutionen und medizinisches Personal im Sinne von § 21 zu Einsätzen zu verpflichten,
 - c. die Betreiber von Energie- und Wasserversorgungsanlagen sowie von Abfall- und Abwasserentsorgungsanlagen zu Leistungen zu verpflichten,
 - d. Ersatzmassnahmen zu ergreifen, wenn die verpflichtete Person oder Organisation keine sofortigen Anstalten zum Handeln trifft oder dazu nicht in der Lage ist.

Requisitions-
und Anord-
nungsrecht
a. Allgemeines

² Die entsprechenden Verfügungen sind sofort vollstreckbar. Allfälligen Rechtsmitteln kommt keine aufschiebende Wirkung zu.

³ Requisitionen und Anordnungen von zuständigen Behörden in Fällen des polizeilichen Notstandes bleiben vorbehalten.

§ 20. ¹ Reichen die öffentlichen Mittel nicht mehr aus und können private Mittel nicht auf andere Art zu annehmbaren Bedingungen beschafft werden, können durch Requisition bei natürlichen und juristischen Personen des Privatrechts sowie bei öffentlichrechtlichen Körperschaften und Anstalten alle für die Bewältigung der ausserordentlichen Lage erforderlichen Mittel beschafft werden.

b. Requisition

² Das Verfügungsrecht geht für die Dauer der Requisition an den Kanton über.

³ Der Kanton übernimmt für die Dauer der Beanspruchung die Haftung der Eigentümerin oder des Eigentümers bzw. der Halterin oder des Halters.

§ 21. ¹ Die Betreiber von Spitälern, von Polikliniken der öffentlichen Hand und von ambulanten ärztlichen Institutionen können zu medizinischen Diensten oder weiteren Einsätzen verpflichtet werden.

c. Anordnungen
im Gesundheits-
wesen

² Die Angehörigen sämtlicher Berufe des Gesundheitswesens und die Mitarbeitenden von Institutionen des Gesundheitswesens können zum Einsatz in Spitälern, für Rettungsdienste oder zu weiteren Einsätzen verpflichtet werden.

³ Die Angehörigen sämtlicher Berufe des Veterinärwesens können zum Einsatz für die Bekämpfung von Tierseuchen, für Betreuungsdienste oder zu weiteren Einsätzen verpflichtet werden.

d. Anordnungen betreffend Versorgungs- und Entsorgungsanlagen

§ 22. ¹ Die Betreiber von Energie- und Wasserversorgungsanlagen können ungeachtet ihrer Rechtsform verpflichtet werden,

- a. Elektrizität, Gas, Wärme und Wasser zu einem angemessenen Preis an bestimmte Orte zu leiten,
- b. bestimmte Anlagen zu erstellen oder zu reparieren.

² Die Betreiber von Wasserversorgungsanlagen können verpflichtet werden, Wasserlieferungen zeitweise zu unterbrechen.

³ Die Betreiber von Abfall- und Abwasserentsorgungsanlagen können ungeachtet ihrer Rechtsform verpflichtet werden,

- a. Abfälle und Abwasser zu einem angemessenen Preis zu entsorgen,
- b. bestimmte Anlagen zu erstellen oder zu reparieren.

D. Andere Lagen

Einsatzleitung

§ 23. Bei Lagen unterhalb der Schwelle von § 2 leitet die betroffene Gemeinde den Einsatz. Sie kann beim Kanton Unterstützung anfordern.

Sinngemässe Anwendung von Bestimmungen

§ 24. In diesen Lagen gelten folgende Bestimmungen sinngemäss: §§ 3–9, 11 Abs. 1 Satz 2, 12–18, 25 Abs. 1–3, 26 und 27.

E. Kosten und Entschädigungen

Kosten des Gemeinwesens und der Gebäudeversicherungsanstalt

§ 25. ¹ Kanton und Gemeinden tragen die Kosten, die ihnen bei der Bewältigung der ausserordentlichen Lage anfallen.

² Unterstützt eine Gemeinde eine andere Gemeinde bei der Bewältigung einer ausserordentlichen Lage, hat sie Anspruch auf eine angemessene Abgeltung ihrer Leistungen.

³ Kann eine Gemeinde die Kosten längerfristig nicht tragen, kann der Kanton die Kosten ganz oder teilweise übernehmen.

⁴ Der Kanton entschädigt die Gebäudeversicherungsanstalt für die Aufwendungen zur Bewältigung von ausserordentlichen Lagen bei Elementar-, Erdbeben- sowie bei A-, B- und C-Ereignissen, wenn die Kosten nicht von den Verursacherinnen und Verursachern getragen werden.

§ 26. ¹ Wurden bei der Bewältigung einer ausserordentlichen Lage Leistungen, Eigentum oder andere Rechte von natürlichen und juristischen Personen des Privatrechts beansprucht, richtet ihnen der Kanton eine angemessene Entschädigung aus. Entschädigung von Privaten

² Für den Gebrauch, die Wertverminderung oder den Verlust von requirierten Mitteln richtet sich die Höhe der Entschädigung nach den Vorschriften des Bundes über die Requisition.

³ Besteht keine Versicherungsdeckung, haftet der Kanton gemäss §§ 8–10 des Haftungsgesetzes vom 14. September 1969 für Schäden, die einer Person während der Tätigkeit für eine Partnerorganisation anlässlich einer ausserordentlichen Lage entstanden sind.

⁴ Das Verfahren richtet sich nach dem Haftungsgesetz.

§ 27. ¹ Die Kosten für die Bewältigung einer ausserordentlichen Lage werden den Verursacherinnen und Verursachern auferlegt. Haftung der Verursacher

² Der Regierungsrat beschliesst eine entsprechende Verteilung der Kosten.

F. Schlussbestimmung

§ 28. Der Regierungsrat erlässt die zur Ausführung dieses Gesetzes erforderlichen Bestimmungen, insbesondere für: Ausführungsrecht

- a. Information und Kommunikation,
- b. KFO,
- c. Ausbildung und Vorbereitung der Bewältigung von ausserordentlichen Lagen,
- d. Alarmierung,
- e. ABC-Schutz,
- f. Telematik,
- g. geschützte Spitäler und geschützte Sanitätsstellen.

II. Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

Weisung

I. Ausgangslage

1. Allgemeines

Die sicherheitspolitische Lage hat sich seit dem Ende des Kalten Krieges verändert. Eine Gefährdung der Schweiz durch einen herkömmlichen Krieg in Europa besteht zurzeit nicht. Die sicherheitspolitische Herausforderung liegt vielmehr in der Bewältigung von Grossereignissen, Katastrophen und Notlagen. Dazu gehören etwa Hochwasserereignisse, Terroranschläge, Erdbeben oder Pandemien. Der Bevölkerungsschutz wurde in den 1990er-Jahren konzipiert; das Bundesgesetz über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz vom 4. Oktober 2002 (Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetz; BZG; SR 520.1) regelt diese neue Situation. Das Gesetz nimmt das Risiko von Katastrophen und Notlagen auf und schafft für deren Bewältigung den Bevölkerungsschutz, der organisatorisch aus einem Verbundsystem von Polizei, Feuerwehr, Gesundheitswesen, technischen Betrieben und Zivilschutz besteht. Diese Kräfte werden als Partnerorganisationen bezeichnet und sind zur Zusammenarbeit verpflichtet (Art. 3 BZG). Dank der Koordination der Mittel und des Einsatzes unter dem gemeinsamen Dach «Bevölkerungsschutz» und mit einer bestmöglichen Abstimmung der vorbereitenden Massnahmen und des Einsatzes der Partnerorganisationen können Synergien genutzt werden. Bei Bedarf besteht die Möglichkeit, weitere Institutionen, private Organisationen und Unternehmen sowie die Armee im subsidiären Einsatz zur Unterstützung beizuziehen. Alle diese Massnahmen wirken gegen mögliche Gefahren, die von Grossereignissen, Katastrophen und Notlagen ausgehen.

Für den Bevölkerungsschutz sind unter dem Vorbehalt bundesrechtlicher Kompetenzen die Kantone zuständig. Ihnen obliegen insbesondere die Massnahmen bei Katastrophen und in Notlagen. Der Bund regelt demgegenüber grundsätzliche Gesichtspunkte des Bevölkerungsschutzes und sorgt für die übergeordnete Koordination in diesem Bereich. Er trifft Anordnungen für den Fall von erhöhter Radioaktivität, Notfällen bei Stauanlagen, Epidemien, Tierseuchen und für den Fall eines bewaffneten Konfliktes. Im Einvernehmen mit den Kantonen kann der Bund die Koordination und allenfalls die Führung bei Ereignissen übernehmen, die mehrere Kantone, das ganze Land oder das grenznahe Ausland betreffen.

2. Bevölkerungsschutz im Kanton Zürich

Im Rahmen des *wif!*-Projektes «Bevölkerungsschutz im Kanton Zürich» (Nr. 73/2400) nahm der Regierungsrat vom Konzeptbericht «Bevölkerungsschutz» Kenntnis. Der Bericht enthält eine Risikoanalyse der verschiedenen Gefahrenbereiche, namentlich Naturkatastrophen, zivilisationbedingte Katastrophen, flächendeckende Gesundheitsgefährdungen und Notlagen im Migrationsbereich. Im Weiteren sind die heute vorhandenen Mittel und Aufgaben der fünf Partnerorganisationen dargestellt. In der Folge erarbeitete eine Arbeitsgruppe, in der die betroffenen Direktionen vertreten waren (Sicherheitsdirektion [Kantonspolizei, Amt für Militär und Zivilschutz], Baudirektion [Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft], Gesundheitsdirektion [Kantonsärztlicher Dienst], Direktion der Justiz und des Innern [Gebäudeversicherungsanstalt], Volkswirtschaftsdirektion [Wirtschaftliche Landesversorgung bzw. Fach- und Rechtsdienste]), den vorliegenden Gesetzesentwurf. Am 27. September 2005 nahm der Regierungsrat zudem vom Konzeptbericht betreffend die Organisation der kantonalen Führung in ordentlichen und ausserordentlichen Lagen Kenntnis und beauftragte die Sicherheitsdirektion, eine Verordnung über die Führung in ordentlichen und ausserordentlichen Lagen auszuarbeiten.

3. Gesetzgeberischer Handlungsbedarf

Am 1. Januar 2004 trat das Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetz in Kraft. Nach der Legaldefinition in Art. 2 BZG besteht der Zweck des Bevölkerungsschutzes darin, «die Bevölkerung und ihre Lebensgrundlagen bei Katastrophen und in Notlagen sowie im Falle bewaffneter Konflikte zu schützen sowie zur Begrenzung und Bewältigung von Schadenereignissen beizutragen». Gemäss Art. 6 BZG haben die Kantone insbesondere die Ausbildung, die zeit- und lagegerechte Führung sowie den Einsatz der Partnerorganisationen im Bevölkerungsschutz zu regeln. Für die Umsetzung dieser Vorgabe ist eine Reihe von Normen erforderlich. Diesem Zweck dient das neu zu erlassende kantonale Bevölkerungsschutzgesetz (BSG).

Eine Regelung auf Gesetzesstufe ist namentlich aus verfassungsrechtlichen Gründen nötig, weil die fünf Partnerorganisationen und ihre Angehörigen nur zu einem kleinen Teil Elemente der kantonalen Verwaltung bilden, die zu einem bestimmten Handeln (z. B. für die Vorsorge) verpflichtet werden können. So sind etwa zahlreiche Spitäler, die Feuerwehreinsetzungskräfte, Wasserwerke oder Werke der Elektrizitätsversorgung als selbstständige juristische Personen organisiert oder gehören einer juristischen Person ausserhalb der kantonalen Ver-

waltung an. Für die Verpflichtung dieser Einsatzkräfte ist eine Regelung im Gesetz erforderlich.

Der vorliegende Gesetzesentwurf hat die Funktion eines Grundsatzgesetzes und regelt nur das Notwendigste im Sinne des Auftrages des Bundes an die Kantone gemäss BZG. Der Entwurf lässt sich namentlich vom Grundsatz der Einfachheit und der Subsidiarität leiten: So werden bestehende und funktionierende Abläufe nicht geändert, und es wird nichts anders oder neu geregelt, was schon in den verschiedenen Spezialgesetzen der Partnerorganisationen festgeschrieben ist. Die ausserordentliche Lage wird bewusst offen gefasst und hält sich an die Vorgaben im BZG sowie des Leitbildes Bevölkerungsschutz des Bundesrates. Die ausserordentlichen Lagen können die betroffenen Gemeinschaften selbst mit Unterstützung ihrer Partnerorganisationen nicht bewältigen. Ausdrücklich erwähnt sind zudem die städtischen Polizeikorps von Zürich und Winterthur, die in der Regel die Einsätze in ihren Städten selber leiten. Damit die Bewältigung von Katastrophen und Notlagen besser vorbereitet werden kann, beziehen sich verschiedene Bestimmungen des Gesetzes auch auf andere (ausserordentliche) Lagen. Somit ist sichergestellt, dass sich das Gesetz in der Praxis bewähren kann und nicht nur für den vielleicht nie eintretenden «Jahrhundertfall» geschaffen wird.

II. Finanzielle Auswirkungen

Für den Bevölkerungsschutz sind der Kanton, die Gemeinden und die Partnerorganisationen Polizei, Feuerwehr, Gesundheitswesen, technische Betriebe und Zivilschutz zuständig. Es gehört zu deren grundsätzlichen Aufgaben, für die Bewältigung von besonderen Ereignissen organisatorische Massnahmen zu treffen, das Personal entsprechend auszubilden sowie das erforderliche Material zu beschaffen und zu unterhalten. Mit dem Erlass dieses Gesetzes ändert sich daran nichts, weshalb weder für den Kanton noch für die Gemeinden zusätzliche Kosten zu erwarten sind. Die Gemeinden sind bereits heute im Rahmen ihrer Pflicht zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe und Ordnung und zur Gewährleistung von Sicherheit von Personen und Eigentum gegen Schädigungen und Gefahren jeder Art angehalten, alle dafür notwendigen Vorkehren zu treffen (§ 74 Gemeindegesetz; LS 131.1). Allfällige Anpassungen könnten somit im Rahmen von organisatorischen Massnahmen getroffen werden. Falls aber der «Jahrhundertfall», die so genannte Multikomponentenkatastrophe, einträte, müssten ohnehin ausserordentliche Wege zur Finanzierung gesucht werden. In den anderen Lagen tragen der Kanton, die Ge-

meinden und die Partnerorganisationen die Kosten zur Lagebewältigung – wie bis anhin – selber.

III. Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens

Im Juni 2006 führte der Regierungsrat ein breit angelegtes Vernehmlassungsverfahren bei allen Stadt- und Gemeinderäten des Kantons, den Direktionen des Regierungsrates, der Staatskanzlei, dem Verband der Gemeindepräsidenten des Kantons Zürich, dem Zivilschutzverband Zürich/Schaffhausen und bei der Flughafen Zürich AG durch. Die Gesundheitsdirektion holte zusätzlich insbesondere die Meinungen von verschiedenen Ärztesellschaften, des Apothekerverbandes sowie bei den Verbänden der Psychotherapeutinnen und -therapeuten sowie der Psychologinnen und Psychologen ein.

Praktisch alle Vernehmlassungsteilnehmenden äusserten sich zustimmend zum vorgelegten Gesetzesentwurf. Rund die Hälfte der Gemeinden verwies vollumfänglich auf die Vernehmlassungsantwort des Leitenden Ausschusses des Gemeindepräsidentenverbandes. Dieser war im Wesentlichen der Ansicht, es müsse der Vorrang der Politik klarer herausgearbeitet und die Verantwortung sowie die Zuständigkeit der Städte und Gemeinden müssten noch verbindlicher festgehalten werden. Es sei darauf zu achten, dass überall die gleichen Begriffe verwendet würden und im Bereich der Ausbildung und der Materialbeschaffung seien die Gemeinden unbedingt miteinzubeziehen.

Im überarbeiteten Entwurf werden diese Anliegen berücksichtigt. Insbesondere wird den Gemeinden bei der Vorsorge im Hinblick auf eine ausserordentliche Lage ausdrücklich ein Anhörungsrecht eingeräumt, und der Politik wird bei der Bewältigung von ausserordentlichen Lagen der Vorrang zuerkannt; die Kantonspolizei kann lediglich noch Führungsorgane von Gemeinden beziehen; diese sind ihr nicht mehr zur Zusammenarbeit zugewiesen.

IV. Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen des Gesetzes

A. Allgemeines (§§ 1–4)

§ 1.

Zweck des Gesetzes ist es, dass nach einer ausserordentlichen Lage möglichst rasch in allen Lebensbereichen wieder der Normalzustand erreicht werden kann. Unter lit. a sind neben den Menschen auch die (Nutz-)Tiere aufgeführt, weil diese nach neuerer Auffassung keine Sachen mehr darstellen, sondern eine eigene Kategorie von Rechtsgütern bilden (vgl. Art. 641a Abs. 1 ZGB; SR 210).

§ 2.

§ 2 beschreibt die ausserordentliche Lage. Der Zweck des Bevölkerungsschutzes besteht darin, die Bevölkerung und ihre Lebensgrundlagen bei Katastrophen und in Notlagen zu schützen sowie zur Begrenzung und Bewältigung von Schadensereignissen beizutragen (vgl. Art. 2 BZG). Zwecks einheitlicher Verwendung der Fachausdrücke bei den verschiedenen Lagen wird auf das «Leitbild Bevölkerungsschutz» des Bundes abgestellt (Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Konzeption des Bevölkerungsschutzes vom 17. Oktober 2001). Damit wird gewährleistet, dass gleiche Begriffe gleich verwendet und verstanden werden; sie stimmen beispielsweise mit dem Polizeiorganisationsgesetz vom 29. November 2004 (POG, LS 551.1) oder mit dem Beschluss des Regierungsrates betreffend die Organisation der Führung in ordentlichen und ausserordentlichen Lagen überein. Bei der ausserordentlichen Lage – dem Oberbegriff – handelt es sich um eine Situation, in der in zahlreichen Bereichen und Sektoren die ordentlichen Abläufe und Mittel nicht genügen, um die anstehenden Aufgaben der betroffenen Gemeinschaft zu bewältigen, beispielsweise bei Katastrophen und Notlagen, die den ganzen Kanton bzw. das ganze Land schwer in Mitleidenschaft ziehen. Unter einer Katastrophe wird ein Ereignis (natur- oder zivilisationsbedingtes Schadensereignis bzw. schwerer Unglücksfall, wie zum Beispiel Erdbeben oder erhöhte Radioaktivität) verstanden, das so viele Schäden und Ausfälle verursacht, dass die personellen und materiellen Mittel der betroffenen Gemeinschaft überfordert sind. Eine Notlage entsteht schliesslich aus einer Situation, die aus einer gesellschaftlichen Entwicklung, einem technischen Ereignis oder einem erheblichen kriminellen Akt entsteht und mit den ordentlichen Abläufen nicht wirkungsvoll bewältigt werden kann, weil sie die personellen und materiellen Mittel der betroffenen Gemeinschaft überfordert. Als Beispiele können eine flächendeckende Gesundheitsgefährdung, eine Notlage im Migrationsbereich oder der Ausfall grosser Teile der Informationsinfrastruktur auf-

geführt werden. Bei so genannten Grossereignissen handelt es sich demgegenüber um Alltagsereignisse mit begrenztem Umfang; diese werden für die Planung des Bevölkerungsschutzes nicht berücksichtigt. Allen diesen Lagen ist gemeinsam, dass – im Gegensatz zu bewaffneten Konflikten – keine oder nur eine verhältnismässig kurze Vorwarnzeit besteht.

Weil die verschiedenen Gemeinden unterschiedlich gross sind, unterscheidet sich auch die Zahl ihrer Einsatzkräfte für die Bewältigung von ausserordentlichen Lagen. So verfügt etwa die Stadt Zürich über rund 1600 Polizistinnen und Polizisten, währenddem kleine Gemeinden nicht einmal eine eigene Gemeindepolizei haben. Letztere können deshalb schon bei kleinen oder mittleren Ereignissen überfordert sein. Grosse Gemeinden wie z. B. Zürich oder Winterthur sind demgegenüber in der Lage, sogar Grossereignisse, kleinere Katastrophen oder Notlagen selbst zu meistern. Betroffene Gemeinschaften können auch Gemeindeverbände (Zweckverbände) sein.

§ 3.

Im § 3 sind die Partnerorganisationen gemäss Art. 3 BZG umschrieben, wobei im Gesundheitswesen ausdrücklich auch das Veterinärwesen mit den Tierärztinnen und Tierärzten, dem Tierspital der Universität Zürich und den privaten Tierkliniken erwähnt wird. Die ausdrückliche Auflistung der Partnerorganisationen hat bei den öffentlichrechtlichen Körperschaften und Anstalten Auswirkungen auf die Kostentragung, weil gemäss § 25 jede Behörde die bei der Bewältigung der ausserordentlichen Lage anfallenden eigenen Kosten trägt (Prinzip der Zuständigkeitsfinanzierung).

§ 4.

Die Bewältigung von ausserordentlichen Lagen erfordert das Zusammenwirken und die gegenseitige Unterstützung aller Einsatzkräfte der Partnerorganisationen und der Gemeinden mit sämtlichen zur Verfügung stehenden personellen und materiellen Mitteln.

B. Vorsorge für ausserordentliche Lagen (§§ 5–9)

§ 5.

§ 2 Abs. 3 des am 6. Juni 2005 vom Kantonsrat verabschiedeten Gesetzes über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (OG RR) weist dem Regierungsrat die Aufgabe zu, alle Vorkehrungen zu treffen, «um die Regierungstätigkeit jederzeit sicherstellen zu können». Dazu gehört die Schaffung einer entsprechenden Füh-

rungsorganisation. Für die Bewältigung von ausserordentlichen Lagen soll dem Regierungsrat eine Kantonale Führungsorganisation (KFO) zur Verfügung gestellt werden, der die Kantonspolizei, der in einer solchen Situation die Gesamtleitung obliegt, ein Fachstab sowie die Führungsunterstützung angehören.

§ 6.

Der Kantonspolizei, der in ausserordentlichen Lagen die operative Einsatzleitung obliegt (vgl. § 11), wird zur Unterstützung ein Fachstab beigegeben, der sich – je nach Schwergewicht der ausserordentlichen Lage – aus den Vertreterinnen und Vertretern der Partnerorganisationen und aus weiteren Fachleuten der kantonalen Verwaltung zusammensetzt. Im § 6 geht es darum, die «Startaufstellung» des Stabes zu bezeichnen. Es können grundsätzlich Fachleute aus allen Direktionen einberufen werden und so auch Mitarbeitende aus Direktionen betroffen sein, denen keine der Partnerorganisationen angehört (z. B. Bildungsdirektion bei Schulhausräumungen). Im Weiteren können auch private Fachleute, d. h. Spezialistinnen und Spezialisten, die nicht in der kantonalen Verwaltung arbeiten, verpflichtet werden, in diesem Fachstab mitzuwirken (Abs. 2). Die konkret auf das besondere Ereignis bezogene Zusammensetzung des Fachstabes bestimmt zweckmässigerweise die Kantonspolizei (§ 11 Abs. 2).

§ 7.

Die Kantonspolizei, die Gesundheitsdirektion, die Gebäudeversicherungsanstalt und die Städte Zürich und Winterthur betreiben rund um die Uhr Notfallnummern. Diese Organisationen sind verpflichtet, den Empfang und das Aufgebot ihrer Einsatzkräfte und Fachberater (insbesondere: B- und C-Fachberaterinnen und -berater) sicherzustellen. Nicht ausdrücklich erwähnt – aber in § 4 (Unterstützungspflicht) eingeschlossen – ist, dass in ausserordentlichen Lagen jede Partnerorganisation für das Aufgebot ihrer eigenen Einsatzkräfte sorgt.

§ 8.

Für die Vorbereitung der Bewältigung von ausserordentlichen Lagen werden die Partnerorganisationen, die Gemeinden, die Zweckverbände und die kantonale Verwaltung verpflichtet, auf eigene Kosten angemessene Massnahmen zu treffen (Abs. 1). Ziel dieser Bestimmung ist es, bei diesen Organisationen einen Mindeststandard an Vorbereitungsmaßnahmen sicherzustellen. Dazu gehören insbesondere das Treffen von organisatorischen Vorkehrungen, die entsprechende Ausbildung ihres Personals sowie das Beschaffen und Unterhalten des Materials und die Sicherstellung dessen sofortiger Verfügbarkeit (Abs. 2). Gegenüber Angehörigen von Partnerorganisa-

tionen, die dem Privatrecht unterstehen, erscheint eine über das geltende Recht hinausreichende Verpflichtung zu Massnahmen für die Vorbereitung der Bewältigung von ausserordentlichen Lagen weder erforderlich noch sinnvoll. Die Gemeinden sollen verpflichtet werden, in Anlehnung an § 74 des Gemeindegesetzes, eigene Führungsorgane zu bestellen (Abs. 3). Der Kanton unterstützt die Gemeinden, auf deren Wunsch hin, bei der Erarbeitung einer Musterorganisation für die Gemeindeführung.

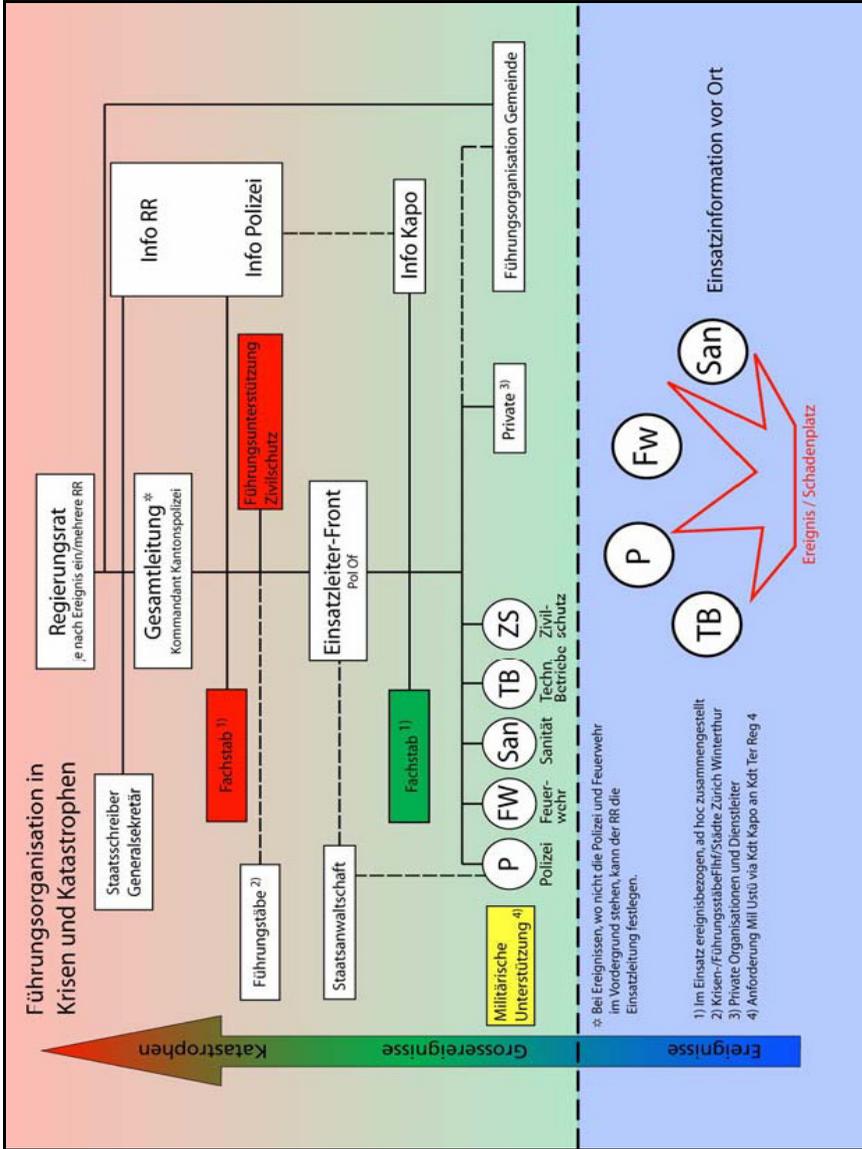
§ 9.

Es erscheint sinnvoll, wenn dem Regierungsrat die Möglichkeit eingeräumt wird, in den Bereichen Ausbildung und Materialbeschaffung Mindeststandards festzulegen. Er hört dazu, neben den Partnerorganisationen, die den Kanton bei dieser Aufgabe unterstützen, auch ausdrücklich die Gemeinden an (Abs. 1). Damit kann verhindert werden, dass unnötige oder unzweckmässige Beschaffungen getätigt werden. Bereits heute werden auf verschiedenen Ebenen zahlreiche Vorbereitungs- und Ausbildungsaufgaben für ausserordentliche Lagen wahrgenommen. Noch mangelhaft ist jedoch die Koordination dieser Leistungen, die – im Rahmen der heutigen Tätigkeiten, Kapazitäten und Materialbestände – von den Angehörigen von Partnerorganisationen verbessert werden können. Sinnvollerweise sind die Ausbildung und die Materialbeschaffung der Partnerorganisationen und der Gemeinden für die ausserordentlichen Lagen von der Kantonspolizei zu koordinieren (vormals: Koordinationsstelle für Gesamtverteidigung im Amt für Militär und Zivilschutz). Diese Aufgabe kann aber nicht allein von der Kantonspolizei – im Auftrag des Regierungsrates – gelöst werden; sie erfordert auch das Mitwirken und die Unterstützung der für die jeweiligen Fachbereiche zuständigen kantonalen Stellen (z. B. Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft für Wasserwerke, Gesundheitsdirektion für Spitäler). Die Ansiedlung dieser Aufgabe bei der Kantonspolizei ist auch deshalb zweckmässig, weil diese in einer ausserordentlichen Lage auch die Kantonale Führungsorganisation leitet (§ 11). Insbesondere bei denjenigen Partnerorganisationen mit heterogenen, privat- und öffentlichrechtlichen Angehörigen (z. B. Gesundheitswesen, technische Betriebe) besteht ein Bedürfnis nach besserer interner Abstimmung.

C. Bewältigung von ausserordentlichen Lagen (§§ 10–22)

§ 10.

Mit Beschluss vom 27. September 2005 hat der Regierungsrat den Konzeptbericht vom 24. Mai 2005 betreffend die Organisation der kantonalen Führung in ordentlichen und ausserordentlichen Lagen zur Kenntnis genommen und die Sicherheitsdirektion beauftragt, eine neue Verordnung über die kantonale Führung in ordentlichen und ausserordentlichen Lagen auszuarbeiten. Die oberste – strategische – Führung in ausserordentlichen Lagen und die Informationsführung liegen beim Regierungsrat. Kann eine Lage mittels eigener kantonaler Mittel nicht mehr bewältigt werden, stellt der Regierungsrat bei den zuständigen Behörden des Bundes, der anderen Kantone und/oder des benachbarten Auslandes Unterstützungsgesuche. Die Koordination und – operative – Einsatzführung ist hingegen Sache der Kantonspolizei (vgl. § 11). Der Regierungsrat entscheidet zudem, wann eine ausserordentliche Lage vorliegt und wann wieder der ordentliche Zustand gilt.



Grundstruktur der Kantonalen Führungsorganisation (KFO) gemäss Beschluss des Regierungsrates vom 27. September 2005

§ 11.

In ausserordentlichen Lagen koordiniert und leitet die Kantonspolizei den Einsatz der Kantonalen Führungsorganisation. Die Kantonspolizei ist dazu befähigt, weil sie rund um die Uhr im Einsatz ist und mit Pikettelementen ein erstes Schwergewicht bilden kann. Um die Information auch in ausserordentlichen Lagen jederzeit sicherstellen zu können, führt der Informationsweg über die Einsatzzentrale der Kantonspolizei. Danach informiert die Kantonspolizei – beruhend auf der Informationsführung des Regierungsrates bzw. seiner Kommunikationsabteilung in der Staatskanzlei – in ausserordentlichen Lagen namentlich die Bevölkerung und die zuständigen Stellen des Bundes, des Kantons, der Gemeinden, der Nachbarkantone sowie Behörden des benachbarten Auslandes. Da die Informationsführung beim Regierungsrat liegt, hat die Informationsstelle der Kantonspolizei die Informationen mit der Kommunikationsabteilung des Regierungsrates abzusprechen. Nach Möglichkeit ist die Öffentlichkeit immer durch die gleichen Sprecherinnen oder Sprecher zu informieren.

Zur Unterstützung kann die Kantonspolizei den besonders auf die Lage zusammengesetzten Fachstab einberufen. Weil die Kantonspolizei die operative Leitung des Einsatzes in ausserordentlichen Lagen hat, soll es letztlich ihr überlassen bleiben, den Fachstab einzuberufen. Die Kantonspolizei kann aber auch Führungsorgane von Gemeinden und Partnerorganisationen, die Führungsunterstützung des Zivilschutzes und private Fachleute – namentlich der Natur- oder Ingenieurwissenschaften – zur Unterstützung beziehen, um die Lage in den Griff zu bekommen. Selbstverständlich bleibt auch in ausserordentlichen Lagen der Vorrang der politischen (Gemeinde-)Führung unangefochten und kein Gemeinderat ist letztlich verpflichtet, beispielsweise einem kantonalen Polizeioffizier zu rapportieren. Wichtig und richtig ist jedenfalls die Zusammenarbeit aller Entscheidungsträger in einer ausserordentlichen Lage.

§ 12.

Art. 3 BZG führt die fünf Partnerorganisationen auf, nämlich die Polizei, die Feuerwehr, das Gesundheitswesen, die technischen Betriebe und den Zivilschutz. Die §§ 12–18 folgen dieser Auflistung, nennen jedoch konkret und angepasst auf die Verhältnisse des Kantons Zürich die verschiedenen Beteiligten und deren konkrete Aufgaben. Die in § 3 genannten Angehörigen der Partnerorganisationen sind zum Teil Körperschaften oder Anstalten des öffentlichen Rechts oder einzelne Organisationsteile davon (z. B. kommunale Polizeien oder Wasserversorgungsbetriebe), zum Teil handelt es sich aber auch um natürliche oder juristische Personen des Privatrechts (z. B. Ärztinnen und Ärzte, Apothekerinnen und Apotheker, [privatisierte] Elektrizi-

tätsversorgungswerke). Die Integration von Privaten in die Partnerorganisationen ist nötig, weil viele Ereignisfälle nur mit ihrer Unterstützung bewältigt werden können. Samaritervereine müssen nicht ausdrücklich aufgeführt werden, weil der Pflegebereich im § 16 eingeschlossen ist. Ebenfalls ist auf das Aufführen der Führungsorgane zu verzichten, weil diese keine Partnerorganisation im Sinne des BZG sind und weil die Führungsorganisation in ausserordentlichen Lagen in einer Verordnung geregelt wird.

Der Polizei obliegt die allgemeine Aufgabe, die öffentliche Sicherheit, Ruhe und Ordnung aufrechtzuerhalten oder wiederherzustellen. Die allgemeinen polizeilichen Aufgaben sind bereits in § 7 POG aufgeführt, weshalb auf eine Wiederholung in diesem Gesetz verzichtet werden kann. Da die Polizei über sofort einsatzfähiges Personal verfügt, trifft sie die ersten Massnahmen, bis die zuständige Partnerorganisation vor Ort ist.

§ 13.

Die Kantonspolizei hält Unterstützungskräfte bereit, die zum Einsatz gelangen, wenn eine betroffene Gemeinde darum ersucht. Die Kantonspolizei sorgt für die Einsatzführung und Koordination in der Kantonalen Führungsorganisation. Sie betreibt zu diesem Zweck eine Einsatzzentrale. Sie hat in der ausserordentlichen Lage die Gesamteinsatzleitung. Überdies leitet sie die eingesetzten Kräfte, wenn sofort Schutz- oder Rettungsmassnahmen getroffen werden müssen oder wenn die Mittel der örtlich dafür zuständigen Dienste für die Bewältigung der Lage nicht ausreichen. Die Bedürfnisse der Gemeinden sind dabei zu berücksichtigen.

§ 14.

In den Städten Zürich und Winterthur wird die Einsatzleitung in der Regel bei den Stadtpolizeien belassen, weil diese Städte über gut ausgebildetes und genügend Personal verfügen, um diese Aufgabe selbst wahrzunehmen. Solange die Städte Zürich und Winterthur auch in ausserordentlichen Lagen über genügend personelle und materielle Ressourcen verfügen, leiten sie ihre Einsätze selber. Diese Regelung entspricht im Übrigen insgesamt auch dem POG.

§ 15.

Die Aufgaben der Feuerwehr sind bereits im § 16 des Gesetzes über die Feuerpolizei und das Feuerwehrwesen (LS 861.1) im Rahmen der traditionellen Zuständigkeit umschrieben; auch in ausserordentlichen Lagen bekämpft die Feuerwehr Brände, Explosionen und Elementarereignisse. Die Rettung von Menschen und Tieren umfasst auch die vorausgehende Bergung. Nach § 1 der Verordnung über die

Feuerwehr (LS 861.2) obliegt der Feuerwehr zudem die Hilfeleistung bei Öl-, Chemie- und Strahlenereignissen (A- und C-Ereignisse). Die heutige Bedrohungslage erfordert die Ergänzung der Feuerwehrgesetzgebung mit der Pflicht zur Hilfestellung bei Ereignissen mit tatsächlicher oder vermeintlicher Freisetzung von Organismen wie Viren, Sporen oder Bakterien (B-Ereignisse). Die Feuerwehr hilft somit in ausserordentlichen Lagen bei der Bewältigung von A-, B- und C-Ereignissen. Am 28. Februar 2007 hat der Regierungsrat überdies eine Verordnung über den ABC-Schutz (LS 528.1) erlassen und auf den 1. April 2007 in Kraft gesetzt.

§ 16.

Die Aufgabenumschreibung des Gesundheitswesens ist vergleichsweise umfangreich, weil in diesem Bereich sehr viele Akteure tätig sind (vgl. § 3 lit. c). Das Gesundheitswesen stellt grundsätzlich die medizinische Versorgung der Bevölkerung sicher. Es verhindert und bekämpft übertragbare Krankheiten im Rahmen der Bundesgesetzgebung. Unter Abs. 1 lit. a bis c sind besonders wichtige Aufgaben aufgeführt; dazu gehören beispielsweise der Aufbau und der Betrieb von Sanitätshilfsstellen im Frontbereich und am Schadenplatz zur medizinischen Erstversorgung. In ausserordentlichen Lagen müssen auch die frei praktizierenden Angehörigen von Berufen des Gesundheitswesens (Ärztinnen und Ärzte, Apothekerinnen und Apotheker) zur Übernahme des Notfalldienstes verpflichtet werden können. Die geschützten Spitäler und die geschützten Sanitätsstellen werden wegen der fehlenden finanziellen Mittel erst im Falle eines Aufwuchses durch die zuständige Direktion, d. h. die Gesundheitsdirektion, betrieben (Abs. 2). Unter Aufwuchs wird die zeit- und lagegerechte Erhöhung der Bereitschaft, der Verfügbarkeit und der Durchhaltefähigkeit der Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes im Hinblick auf einen bewaffneten Konflikt verstanden. Das Veterinärwesen als Teil des Gesundheitswesens ist selbstverständlich miteinbezogen. Es ist jedoch nicht namentlich aufzuführen, weil bereits in der eidgenössischen und kantonalen Tierseuchengesetzgebung genügende Regelungen vorhanden sind (Tierseuchengesetz vom 1. Juli 1966, SR 916.40; Tierseuchenverordnung vom 27. Juni 1995, SR 916.401; Kantonales Tierseuchengesetz vom 13. September 1999, LS 916.21; Kantonale Tierseuchenverordnung vom 26. Juli 2000, LS 916.22).

§ 17.

Die technischen Betriebe gewährleisten die Funktionsfähigkeit ihrer Einrichtungen und Anlagen (technische Infrastruktur), insbesondere die Energie- und Wasserversorgung, die Entsorgung, die Verkehrsverbindungen sowie die Telematik, und stellen die Funktions-

fähigkeit von Versorgungs- und Entsorgungsleistungen wieder her. Die Pflichten der technischen Betriebe sind so gefasst, dass in ausserordentlichen Lagen möglichst rasch wieder der Normalzustand in den Bereichen Versorgung, Entsorgung, Verkehr und Telematik erreicht werden kann. Ein besonderes Gewicht liegt dabei auf der Wiederherstellung der Funktionsfähigkeit und Priorisierung der Zuweisung von Versorgungs- und Entsorgungsleistungen. Damit wird ermöglicht, dass bei knapper Versorgungslage und bei Entsorgungsempässen die für Leib und Leben wichtigen Leistungen nach Massgabe des Bedarfs und der Gefährdung bestimmter Personengruppen oder Gebiete erbracht werden.

§ 18.

Die Aufgaben des Zivilschutzes entstammen dem gültigen «Leitbild Bevölkerungsschutz» des Bundes vom 17. Oktober 2001. Der Kulturgüterschutz ist namentlich im Bundesgesetz über den Schutz der Kulturgüter bei bewaffneten Konflikten vom 6. Oktober 1966 (SR 520.3) geregelt. Grundsätzlich ist der Zivilschutz für den Unterhalt und das Material der geschützten Spitäler und der geschützten Sanitätsstellen zuständig, das Gesundheitswesen für deren Betrieb. Aus finanziellen Gründen würden erst im Fall eines Aufwuchses die für den Unterhalt und den Betrieb dieser Anlagen erforderlichen Angehörigen des Zivilschutzes zu Gunsten des Gesundheitswesens rekrutiert. Art. 52 Abs. 2 BZG und Art. 35 Zivilschutzverordnung (ZSV; SR 520.11) auferlegt den Kantonen die Pflicht, nach Vorgaben des Bundes für die Ausrüstung und den Unterhalt der geschützten Sanitätsstellen zu sorgen. Der Zivilschutz übernimmt zudem die periodische Anlagekontrolle und ist für den Unterhalt und das Material der geschützten Führungsinfrastrukturen (Kommandoposten) sowie der geschützten Spitäler und geschützten Sanitätsstellen zuständig. Diese Aufgaben stützen sich auf das kantonale Zivilschutzgesetz (§ 1 lit. b und § 2 Abs. 1 ZSG), das der Kantonsrat am 19. März 2007 verabschiedet hat.

§§ 19–22.

§§ 19–22 bilden die Rechtsgrundlage für das Anordnungsrecht gegenüber Angehörigen der Partnerorganisationen des privaten und öffentlichen Rechts. Nach der heutigen Rechtslage können viele Angehörige von Partnerorganisationen mangels einer gesetzlichen Grundlage nicht zu den Handlungen oder Tätigkeiten verpflichtet werden, die für die Bewältigung von ausserordentlichen Lagen nötig sind. Zwar könnten sich die zuständigen Behörden in Fällen des so genannten polizeilichen Notstandes auf die polizeiliche Generalklausel berufen. Allerdings handelt es sich dabei um ungeschriebenes Recht, dessen Voraussetzungen und Tragweite nicht hinreichend genau ge-

klärt sind. Es ist deshalb eine klare Grundlage zu schaffen, die sowohl die Requisition von Gegenständen als auch das Anordnungsrecht gegenüber Angehörigen von Partnerorganisationen auf Gesetzesstufe verankert. § 19 Abs. 1 lit. d ermächtigt zu Ersatzmassnahmen, wenn die verpflichtete Person oder Organisation keine sofortigen Anstalten zum Handeln trifft oder dazu nicht in der Lage ist. Das Anordnungs- und Requisitionsrecht in ausserordentlichen Lagen steht nur dem Regierungsrat zu, weil nur er über die erforderliche politische Legitimation verfügt. Allerdings kann es Fälle geben, in denen der Regierungsrat nicht genügend rasch handeln kann. Dies ist mit dem in Abs. 3 festgehaltenen Vorbehalt von Requisitionen und Anordnungen in Fällen des polizeilichen Notstandes festgehalten. Solche Eingriffe können allgemein von den zuständigen Behörden vorgenommen werden. Damit der Vollzug der Anordnungen nicht durch Rechtsmittel hinausgezögert wird, hält Abs. 2 fest, dass die entsprechenden Verfügungen sofort vollstreckbar sind und Rechtsmitteln keine aufschiebende Wirkung zukommt. § 20 regelt die Requisition von beweglichen Sachen (z. B. Fahrzeugen), unbeweglichen Sachen (z. B. Versammlungsräumen in einem Restaurant) sowie von Tieren (z. B. Pferden). Entsprechend den Regeln des Verhältnismässigkeitsprinzips ist die Requisition erst zulässig, wenn die öffentlichen Mittel nicht mehr ausreichen und private Mittel nicht auf andere Art zu annehmbaren Bedingungen beschafft werden können. Sodann werden die Eigentümerinnen und Eigentümer sowie die Halterinnen und Halter der requirierten Sachen für die Zeit der Requisition von der Haftung befreit.

D. Andere Lagen (§§ 23 und 24)

§ 23.

Das Gesetz soll auch Lagen abdecken, die nicht «ausserordentlich» sind. Somit ist sichergestellt, dass dieses Gesetz nicht nur für den vielleicht nie eintretenden «Jahrhundertfall» geschaffen wird. Für die Bewältigung von Ereignissen, die nicht die Bedeutung von ausserordentlichen Lagen haben, sind im Sinne des Subsidiaritätsprinzips die Gemeinden zuständig. § 23 gibt den Gemeinden jedoch das Recht, beim Kanton Unterstützungskräfte anzufordern, um für alle Fälle und unterschiedlichen Ausgangslagen eine sachgerechte Lösung für den Einsatz der Kantonalen Führungsorganisation zu treffen. Diese Unterstützungskräfte können z. B. von der Kantonspolizei oder von anderen kantonalen Verwaltungsstellen, so etwa vom Veterinäramt oder vom Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft, stammen. Lässt sich die Situation dadurch nicht in geordnete Bahnen lenken, kommt die Kantonale Führungsorganisation zum Einsatz, wenn weder die betroffene

Gemeinde mit ihren Partnerorganisationen noch die von der Gemeinde angeforderten Unterstützungskräfte in der Lage sind, geordnete Verhältnisse zu schaffen und die Gemeinde um den Einsatz der Kantonalen Führungsorganisation ersucht. Diese Regelung verankert das Subsidiaritätsprinzip und verhindert, dass der Kanton ohne Not in die Kompetenzen und Zuständigkeiten der Gemeinden eingreift.

§ 24.

Was im Kleinen nicht funktioniert, wird auch im Grossen misslingen. Aus diesem Grund erklärt § 24, dass die wichtigsten Grundsätze für die Bewältigung einer ausserordentlichen Lage auch bei Ereignissen zur Anwendung kommen, deren Schwere unterhalb der Schwelle einer ausserordentlichen Lage nach § 2 liegt. Für solche Vorkommnisse wird die sinngemässe Anwendbarkeit der folgenden Bestimmungen vorgegeben, nämlich:

- §§ 3–9: Partnerorganisationen, Unterstützungspflicht, Vorsorge
- § 11 Abs. 1 Satz 2: Information
- §§ 12–18: Aufgaben der Partnerorganisationen
- § 25 Abs. 1–3: Kosten des Gemeinwesens
- §§ 26 und 27: Kosten der Behörden, Entschädigung von Privaten, Haftung der Verursacher

Mit dieser Regelung kann die Tauglichkeit eines beachtlichen Teils des Bevölkerungsschutzgesetzes anhand von kleineren Ereignissen erprobt werden. Da kleinere Ereignisse – im Gegensatz zu ausserordentlichen Lagen – periodisch auftreten, kann auf diese Weise die Funktionsfähigkeit des Bevölkerungsschutzes über die nächsten Jahre sukzessive verbessert werden. Dieses Konzept entspringt einem breiten Bedürfnis der im Bevölkerungsschutz beteiligten Stellen der kantonalen Verwaltung.

E. Kosten und Entschädigungen (§§ 25–27)

§ 25.

§ 25 Abs. 1 verankert das Prinzip der Zuständigkeitsfinanzierung. Nach diesem Grundsatz trägt jede Behörde die bei der Bewältigung der ausserordentlichen Lage anfallenden eigenen Kosten. Diese umfassen den gesamten Verwaltungsaufwand der Behörde. Nicht unter diese Kosten fallen Entschädigungen von natürlichen und juristischen Personen des Privatrechts. Dadurch soll verhindert werden, dass Behörden trotz sachlicher Notwendigkeit auf den Beizug von juristischen und natürlichen Personen des Privatrechts verzichten, weil sie Kosten-

folgen befürchten. Unterstützt eine (bevölkerungsreiche) Gemeinde eine andere Gemeinde bei der Bewältigung einer ausserordentlichen Lage, hat sie Anspruch auf eine angemessene Abgeltung ihrer Leistungen (Abs. 2). Entsteht einer Gemeinde eine längerfristig untragbare Finanzlast, soll der Kanton die Kosten ganz oder teilweise übernehmen (Abs. 3). § 25 Abs. 4 stellt die Rechtsgrundlage für Entschädigungen an die Gebäudeversicherungsanstalt (GVZ) für deren Aufwendungen zur Bewältigung von ausserordentlichen Lagen dar. Die GVZ ist eine selbstständige juristische Person des öffentlichen Rechts und bildet nicht Teil der kantonalen Verwaltung. Die ABC-Wehr – nach § 15 Aufgabe der Feuerwehr – wird in der Praxis weitgehend durch die Stützpunktfeuerwehren, deren Träger grössere Gemeinden sind, wahrgenommen. Die Stützpunktgemeinden werden von der GVZ für die Einsätze der Stützpunktfeuerwehren entschädigt (§ 5 a Verordnung über die Feuerwehr). Die finanziellen Mittel der GVZ stammen aus der im Rahmen der Gebäudeversicherungsprämie erhobenen Brandschutzabgabe und aus betragsmässig begrenzten Staatsbeiträgen. Bei einem A-, B- oder C-Ereignis entstünden der GVZ voraussichtlich erhebliche Kosten, die sie nicht einfach aus den Prämien der Brandschutzabgabe finanzieren kann, weil der Eintritt von solchen Ereignisfällen nicht der Risikosphäre der grossen Mehrheit von Gebäudeeigentümerinnen und -eigentümern (d. h. Prämienzahlerinnen und -zahlern) zuzurechnen ist. § 25 Abs. 4 regelt deshalb, dass der Kanton die GVZ für die Aufwendungen zur Bewältigung von ausserordentlichen Lagen bei Elementar- und Erdbebenereignissen sowie bei Ereignissen im ABC-Bereich separat entschädigt, sofern die Kosten nicht auf die Verursacher überwältzt werden können. Die Bestimmung schafft selbstverständlich keine allgemeine Staatsgarantie für die Entschädigung von Schadenfällen.

§ 26.

Die Entschädigung von Privaten besteht aus drei Teilen: Erstens sind Leistungen, Eigentum oder Rechte, die für die Bewältigung der ausserordentlichen Lage beansprucht werden, zu entschädigen. Zweitens ist eine Entschädigung für den Gebrauch, die Wertverminderung oder den Verlust von requirierten Mitteln auszurichten. Drittens haben Personen, denen anlässlich ihrer Tätigkeit für eine Partnerorganisation Schäden entstanden sind, Anspruch auf eine Entschädigung. Diese drei Entschädigungspositionen sind in den Abs. 1 bis 3 geregelt. Für den Gebrauch von Leistungen, Eigentum oder Rechten wird eine angemessene Entschädigung zugesprochen. Diese bestimmt sich nach den üblichen Ansätzen im freien Wettbewerb. Für die Entschädigung von requirierten Mitteln verweist Abs. 2 auf die eidgenössischen Vorschriften über die Requisition (Verordnung über die Requisition vom

9. Dezember 1996; SR 519.7). Für die Abgeltung von Personenschäden obliegt dem Kanton eine Ausfallhaftung, für den Fall, dass die betroffene Person keine Versicherungsdeckung hat. Die Schadenshöhe und die Bestimmung der anspruchsberechtigten Personen richten sich nach den §§ 8 und 9 des Gesetzes über die Haftung des Staates und der Gemeinden sowie ihrer Behörden und Beamten vom 14. September 1969 (LS 170.1). Da Streitigkeiten über Entschädigungen vorab zivilrechtlicher Natur sind, werden in prozessualer Hinsicht die Zivilgerichte als sachlich zuständig erklärt. Die örtliche Zuständigkeit bestimmt sich wie bei anderen Zivilprozessen nach dem Bundesgesetz vom 24. März 2000 über den Gerichtsstand (GestG; SR 272).

§ 27.

Sofern möglich, sind die Kosten für die Bewältigung einer ausserordentlichen Lage grundsätzlich den Verursachern aufzuerlegen. Insbesondere Naturereignisse können allerdings in der Regel keinem Verursacher zugeordnet werden. Die Kosten für die Bewältigung von Naturereignissen werden rasch sehr hoch und überfordern selbst ein Gemeinwesen. In solchen Fällen sind denn auch unkonventionelle, nicht plan- und vorausschaubare Finanzierungskanäle zu öffnen. Wenn jedoch ein oder mehrere Verursacher vorhanden sind und die Kosten überwältigt werden können, beschliesst der Regierungsrat über die Kostenverteilung.

Das eidgenössische und kantonale Recht sieht in einer Vielzahl von Fällen vor, dass die Verursacher von Kosten in Anspruch genommen werden (so etwa Art. 4 und 39 Strahlenschutzgesetz [SR 814.50]; Art. 2 und 59 Umweltschutzgesetz [SR 814.01]; Art. 3a und 54 Gewässerschutzgesetz [SR 814.20]; § 11 und 33 Einführungsgesetz zum Gewässerschutzgesetz [LS 711.1]; § 27 Gesetz über die Feuerpolizei und das Feuerwehrwesen [861.1]; § 2 Gebührenverordnung zum Vollzug des Umweltrechts [LS 710.2]). Aus Gründen der Effizienz und der rechtsgleichen Anwendung von Haftungsbestimmungen ist es angezeigt, dass das Inkasso der von den Verursachern zu bezahlenden Kosten ebenfalls einheitlich und zentral von der Finanzdirektion übernommen wird.

F. Schlussbestimmung

§ 28.

Für den Vollzug des Gesetzes sind in verschiedenen Sachbereichen Ausführungsbestimmungen erforderlich und der Regierungsrat wird zum Erlass der entsprechenden Vorschriften ermächtigt. Unter lit. a bis g werden die wichtigsten Sachbereiche beispielhaft aufgelistet.

Namentlich soll die Verordnung über die zivile Kriegsorganisation des Kantons vom 16. Juli 1970 (LS 172.5) durch eine Verordnung über die Kantonale Führungsorganisation, welche die Befehlsstruktur für ausserordentliche Lagen und die Zuständigkeit der Beteiligten festlegt, abgelöst werden.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin: Der Staatsschreiber:

Diener Husi