

Verordnung über die strategische Führung und den Einsatz der Kantonalen Führungsorganisation

(vom 22. Dezember 2010)

Der Regierungsrat beschliesst:

I. Es wird eine Verordnung über die strategische Führung und den Einsatz der Kantonalen Führungsorganisation erlassen.

II. Die Verordnung tritt am 1. April 2011 in Kraft. Wird ein Rechtsmittel ergriffen, wird über die Inkraftsetzung erneut entschieden.

III. Die Verordnung über die zivile Kriegsorganisation des Kantons vom 16. Juli 1970 wird auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens der Verordnung über die strategische Führung und den Einsatz der Kantonalen Führungsorganisation aufgehoben.

IV. Veröffentlichung dieses Beschlusses, der Verordnung, der Verordnungsaufhebung und der Begründung im Amtsblatt.

V. Gegen die Verordnung gemäss Dispositiv I und die Verordnungsaufhebung gemäss Dispositiv III kann innert 30 Tagen, von der Veröffentlichung an gerechnet, beim Verwaltungsgericht des Kantons Zürich Beschwerde erhoben werden. Die Beschwerdeschrift hat einen Antrag und dessen Begründung zu enthalten.

VI. Mitteilung an die Direktionen des Regierungsrates und die Staatskanzlei.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:
Hollenstein

Der Staatsschreiber:
Husi

**Verordnung
über die zivile Kriegsorganisation des Kantons**
(Aufhebung vom 22. Dezember 2010)

Der Regierungsrat beschliesst:

Die Verordnung über die zivile Kriegsorganisation des Kantons vom 16. Juli 1970 wird aufgehoben.

Verordnung über die strategische Führung und den Einsatz der kantonalen Führungsorganisation (KFOV)

(vom 22. Dezember 2010)

Der Regierungsrat,

gestützt auf § 28 des Bevölkerungsschutzgesetzes (BSG) vom 4. Februar 2008,

beschliesst:

A. Allgemeines

§ 1. Diese Verordnung regelt

Gegenstand

- a. die Organisation und den Betrieb der Kantonalen Führungsorganisation (KFO),
- b. die Ausbildung und Vorbereitung für die Bewältigung von ausserordentlichen Lagen,
- c. das Aufgebot der KFO,
- d. die Information.

§ 2. Neben dem Einsatz in ausserordentlichen Lagen dient die KFO

a. Einsatz

- a. für Einsätze im Rahmen des Bevölkerungsschutzes bei bewaffneten Konflikten,
- b. zur Bewältigung von Ereignissen anderer Lagen.

§ 3. ¹ Ständige Mitglieder des Fachstabs der KFO sind die Chefinnen oder die Chefs bzw. die von ihnen bezeichneten Stellvertreterinnen oder Stellvertreter folgender Verwaltungseinheiten:

b. Fachstab

- a. der Kantonspolizei,
- b. des Amtes für Militär und Zivilschutz,
- c. der Kantonalen Feuerwehr,
- d. des Amtes für Abfall, Wasser, Energie und Luft,
- e. des Kantonsärztlichen Dienstes,
- f. der Kommunikationsabteilung des Regierungsrates.

² Der Regierungsrat kann bei der Bewältigung von ausserordentlichen Lagen weitere Mitglieder beiziehen.

³ Der Fachstab kann zusätzliche Fachleute beiziehen.

c. Führungs-
unterstützung

§ 4. ¹ Die Kantonspolizei stellt die personellen Mittel sowie die technische und räumliche Infrastruktur zur Verfügung. Sie ist insbesondere für die zeitgerechte Journalführung, Visualisierung, Lagedarstellung und Dokumentation verantwortlich.

² Sie kann die Führungsorganisation der Kantonalen Zivilschutzorganisation beiziehen.

B. Vorsorge für ausserordentliche Lagen

Sicherheits-
direktion

§ 5. Die Vorsteherin oder der Vorsteher der Sicherheitsdirektion

- a. lässt sich in regelmässigen Abständen durch die Kommandantin oder den Kommandanten der Kantonspolizei über den Vorbereitungsstand der KFO orientieren und informiert bei Bedarf den Regierungsrat,
- b. schafft die organisatorischen Voraussetzungen dafür, dass der Regierungsrat oder ein Ausschuss jederzeit die strategische Führung in ausserordentlichen Lagen wahrnehmen kann,
- c. informiert den Regierungsrat über bevorstehende ausserordentliche Lagen,
- d. stellt dem Regierungsrat Antrag zur strategischen Führung, insbesondere zur Einsetzung eines Regierungsausschusses, zum Einsatz des Fachstabes sowie zur Information und Kommunikation.

Fachstab

§ 6. ¹ Der Fachstab und seine Mitglieder beurteilen regelmässig die Lage. Sie sorgen für die notwendigen Vorbereitungsmaßnahmen zur Bewältigung von möglichen ausserordentlichen Lagen.

² Die Vorbereitungsmaßnahmen umfassen insbesondere

- a. die Ausbildung,
- b. die Festlegung von Führungs- und Arbeitsprozessen,
- c. die Bereitstellung der notwendigen Infrastruktur.

³ Die Direktionen stellen den Mitgliedern des Fachstabes die zur Aufgabenerfüllung notwendigen Mittel zur Verfügung.

⁴ Droht eine ausserordentliche Lage, kann jedes Mitglied des Fachstabes bei der Kommandantin oder dem Kommandanten der Kantonspolizei die Einberufung der KFO beantragen.

⁵ Die Mitglieder des Fachstabes orientieren ihre politischen Vorgesetzten.

§ 7. ¹ Die Kantonspolizei

Ausbildung

- a. leitet die Ausbildung der Mitglieder der KFO,
- b. koordiniert die Ausbildung der Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes im Bereich der Bewältigung von ausserordentlichen Lagen,
- c. unterstützt die Gemeinden bei der Ausbildung ihrer Führungsorgane.

² Die Mitglieder des Fachstabes unterstützen sie dabei.

C. Bewältigung von ausserordentlichen Lagen

§ 8. ¹ Die Kommandantin oder der Kommandant der Kantonspolizei beruft die KFO ein. Sie oder er informiert die Vorsteherin oder den Vorsteher der Sicherheitsdirektion über Aufgebot und Tätigkeit der KFO.

Aufgebot der KFO

² Die Vorsteherin oder der Vorsteher der Sicherheitsdirektion informiert den Regierungsrat.

§ 9. ¹ Im Rahmen seiner Aufgaben gemäss § 10 BSG entscheidet der Regierungsrat insbesondere über

Aufgaben des Regierungsrates
a. Allgemeines

- a. Anträge des Fachstabes,
- b. zusätzliche Aufträge an die Leitung der KFO.

² Er kann ereignisbezogen einen Ausschuss einsetzen. Diesem gehören die Regierungspräsidentin oder der Regierungspräsident, die Vorsteherin oder der Vorsteher der Sicherheitsdirektion und ein weiteres Regierungsmitglied an.

§ 10. ¹ Der Regierungsrat entscheidet über Unterstützungsbegehren des Bundes, anderer Kantone und des benachbarten Auslands. Er koordiniert gemeinsame Einsätze mit ausserkantonalen Behörden.

b. Verkehr mit ausserkantonalen Behörden

² Ausserkantonale Unterstützungskräfte sind der KFO zur Zusammenarbeit zugewiesen.

§ 11. Der Regierungsrat setzt bei der Informationsführung die eigene Kommunikationsabteilung und die Kantonspolizei ein.

c. Informationsführung

§ 12. ¹ Die Staatskanzlei berät und unterstützt den Regierungsrat bei der Wahrnehmung der strategischen Führung.

Aufgaben der Staatskanzlei und der Generalsekretärenkonferenz

² Der Regierungsrat kann als zusätzliche Unterstützung die Generalsekretärenkonferenz beiziehen.

Handeln bei
Gefahr

§ 13. Ist rechtzeitiges Handeln des Regierungsrates nicht möglich, trifft an dessen Stelle die Kommandantin oder der Kommandant der Kantonspolizei die erforderlichen Massnahmen. Sie oder er informiert den Regierungsrat unverzüglich.

Aufgaben des
Fachstabs

§ 14. ¹ Der Fachstab

- a. beobachtet und beurteilt die Lage und analysiert die Bedrohung,
- b. trifft Sofortmassnahmen,
- c. erarbeitet Massnahmenpläne für mögliche Situationen,
- d. beantragt dem Regierungsrat die strategischen Massnahmen,
- e. gibt fachlich erforderliche Empfehlungen zuhanden Dritter ab.

² Der Regierungsrat kann ihm im Einzelfall weitere Aufgaben zur selbstständigen Erledigung übertragen.

Einsatzleitung
in Zürich und
Winterthur

§ 15. Besteht bei einer ausserordentlichen Lage in den Städten Zürich oder Winterthur ein über deren Gebiet hinausreichendes Schadensrisiko, entscheidet der Regierungsrat, ob die Gesamtleitung der Einsätze auch in den Städten beim Kanton liegt.

D. Andere Lagen

§ 16. ¹ Die Gemeinden melden der Kantonspolizei ihre Führungsorgane.

² Schliessen sich mehrere Gemeinden zu einem Sicherheitsverbund zusammen, bilden sie eine gemeinsame Führungsorganisation.

³ Unterstützt die Kantonspolizei eine Gemeinde bei der Bewältigung eines Ereignisses, übernimmt sie die Gesamtleitung.

Begründung

A. Ausgangslage

Am 4. Oktober 2002 beschlossen die eidgenössischen Räte über die Neukonzeption des Bevölkerungsschutzes und verabschiedeten das Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetz (BZG; SR 520.1). Gemäss 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 Schadensereignissen beizutragen. Die Kantone haben hierzu insbesondere die zeit- und lagegerechte Führung zu regeln (Art. 6 BZG). Die Umsetzung dieser Vorgabe auf kantonaler Ebene erfolgte im Bevölkerungsschutzgesetz vom 4. Februar 2008 (BSG; LS 520; in Kraft seit 1. Juli 2008). Darin sind auch die Grundsätze der Führung des Regierungsrates zur Vorsorge und zur Bewältigung von ausserordentlichen Lagen festgelegt. Zur Unterstützung des Regierungsrates ist unter anderem der Einsatz der Kantonalen Führungsorganisation (KFO) vorgesehen (§ 5 BSG). § 28 lit. b BSG ermächtigt den Regierungsrat, zur KFO Ausführungsbestimmungen zu erlassen.

§ 2 Abs. 3 des Gesetzes über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung vom 6. Juni 2005 (OG RR; LS 172.1) verlangt sodann vom Regierungsrat, alle Vorkehren zu treffen, um die Regierungstätigkeit jederzeit sicherstellen zu können. Dazu gehört die Schaffung der entsprechenden Führungsorganisation für ordentliche und ausserordentliche Lagen.

Im September 2005 genehmigte der Regierungsrat das gegenwärtige Konzept zur Führung in ordentlichen und ausserordentlichen Lagen. Dieses Konzept geht von den heutigen Anforderungen an die Ereignisbewältigung aus und berücksichtigt die aktuellen Vorgaben von Bund (BZG) und Kanton (BSG). Entsprechend dem Konzept von 2005 waren die KFO oder Teile davon bisher in den Jahren 2005 (Hochwasser), 2006 (Vogelgrippe, allg. Feuerverbot) und 2009 (Schweinegrippe) im Einsatz und haben sich dabei bewährt. Im vorliegenden Verordnungsentwurf werden somit bereits bestehende und funktionierende Abläufe übernommen.

Die kantonale Führung soll so lange als möglich in den ordentlichen Strukturen erfolgen. Natur- und Technologiekatastrophen 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, kommt die KFO mit einem Fachstab

zum Einsatz. 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 oder der Kommandantin der Kantonspolizei liegt. Der Kantonspolizei steht ein Stab von Fachspezialistinnen und Fachspezialisten zur Seite, der ständige Funktionen aufweist und darüber hinaus ereignisbezogen und bedarfsgerecht ad hoc zusammengestellt wird.

B. Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen der neuen Verordnung

1. Allgemeines (§§ 1–4)

In den allgemeinen Bestimmungen werden der Gegenstand der Verordnung (§ 1), die Fälle, in denen die KFO zum Einsatz gelangt (§ 2), sowie die Elemente der KFO (§§ 3 und 4) umschrieben. Was eine ausserordentliche Lage darstellt, definiert § 2 BSG. Eine solche Lage ist dadurch charakterisiert, dass mit ordentlichen Mitteln und Abläufen die anstehenden Aufgaben nicht mehr bewältigt werden können. Aufgrund ihres modularartigen Aufbaus kann die KFO jedoch bereits dann aktiviert werden, wenn eine Situation das Stadium der ausserordentlichen Lage zwar noch nicht erreicht hat (sogenannte andere Lage gemäss § 23 BSG), eine ämterübergreifende Zusammenarbeit aber dennoch angebracht erscheint. Auch der Einsatz nur von Teilen der KFO ist je nach Ereignis denkbar.

Für den Fachstab (§ 3) besteht eine sogenannte Startgliederung mit Aufgabenbereichen, die ständig vertreten sein müssen. Es handelt sich um folgende Elemente: Kantonspolizei (Sicherheitsdirektion), Amt für Militär und Zivilschutz (Sicherheitsdirektion), Kantonale Feuerwehr (Gebäudeversicherungsanstalt), Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft (Baudirektion), Kantonsärztlicher Dienst (Gesundheitsdirektion) und Kommunikationsabteilung des Regierungsrates (Staatskanzlei). Die Führungsorganisation beruht auf der Alltagsstruktur und wird modularartig den Ereignissen und Bedürfnissen entsprechend aufgebaut. Je nach Art des Ereignisses ist die Zusammensetzung des Fachstabes unterschiedlich. Wenn besondere Verhältnisse es erfordern, können weitere Fachleute beigezogen werden.

Bei der Kantonspolizei wurde eine Führungsunterstützungsabteilung eingerichtet, welche die Strukturen der kantonalen Führungsorganisation mit dem Fachstab implementiert und sich für Einsätze jederzeit zur Verfügung hält (§ 4 Abs. 1). § 4 Abs. 2 ermöglicht der Kantonspolizei, bei Bedarf die Führungsunterstützung der Kantonalen Zivilschutzorganisation beizuziehen.

2. Vorsorge für ausserordentliche Lagen (§§ 5–7)

Damit der Regierungsrat seine Aufgabe wahrnehmen kann, sind im Sinne der Vorsorge organisatorische Voraussetzungen zu schaffen. Zuständig dafür sind die Sicherheitsdirektion (§ 5) sowie der Fachstab und dessen Mitglieder (§ 6). Die Mitglieder des Fachstabes beurteilen regelmässig die Lage und beantragen bei Bedarf die Einberufung der KFO. Zu den weiteren Vorsorgemassnahmen gehören insbesondere die Gewährleistung des jederzeitigen Informationsflusses über eingetretene Ereignisse, die Sicherstellung des Aufgebots der Führungsorgane aller Stufen und der KFO, die Festlegung von Führungs- und Arbeitsabläufen, die Bereitstellung der notwendigen Infrastruktur sowie die Ausbildung.

3. Bewältigung von ausserordentlichen Lagen (§§ 8–15)

Die (strategische) Führung und selbstredend auch die politische Verantwortung in ausserordentlichen Lagen obliegen dem Regierungsrat (§ 10 Abs. 1 BSG), während die Kantonspolizei den Einsatz der KFO koordiniert und (operativ) leitet (§ 11 Abs. 1 BSG). Die §§ 8–15 der Verordnung regeln präzisierend die Entscheidungswege und -befugnisse der Führung zur Bewältigung von ausserordentlichen Lagen. Innerhalb des Regierungsrates nimmt dabei die Vorsteherin oder der Vorsteher der Sicherheitsdirektion eine besondere Stellung ein. Diese kommt sowohl im Rahmen der Vorsorge als auch bei der Bewältigung von ausserordentlichen Lagen zum Ausdruck. So stellt dieses Regierungsmitglied Anträge zur strategischen Führung (§ 5 lit. d) und gehört jedenfalls dem Regierungsausschuss an, der ereignisbezogen eingesetzt werden kann (§ 9 Abs. 2).

Das Aufgebot der KFO erfolgt im Regelfall durch die Kommandantin oder den Kommandanten der Kantonspolizei (§ 8 Abs. 1). Über Aufgebot und Tätigkeit ist die Sicherheitsdirektion zu informieren (§ 8 Abs. 1), die wiederum den Regierungsrat orientiert (§ 8 Abs. 2).

Im Rahmen seiner Aufgaben nach § 10 BSG befindet der Regierungsrat über die von der KFO gestellten Anträge und erteilt Aufträge an die KFO (§ 9 Abs. 1).

Eine ausserordentliche Lage kann vor allem in zeitlicher Hinsicht einen Umfang annehmen, dass die kantonalen Mittel ausgeschöpft sind. In einem solchen Fall steht dem Regierungsrat die Kompetenz zu, beim Bund, bei anderen Kantonen oder im benachbarten Ausland um Unterstützung nachzusuchen (§ 10 Abs. 2 lit. c BSG). Bei Ereignissen ausserhalb des Kantons und bei kantonsübergreifenden Ereignissen

entscheidet der Regierungsrat über auswärtige Unterstützungsbegehren und die Koordination von Einsätzen mit dem Bund, anderen Kantonen oder dem Ausland (§ 10 Abs. 1). Die auswärtigen Unterstützungselemente verbleiben innerhalb ihrer eigenen Führungsstruktur, werden also der KFO nicht unterstellt, sondern zur Zusammenarbeit zugewiesen (§ 10 Abs. 2).

Für die Informationsführung stehen dem Regierungsrat die eigene Kommunikationsabteilung und die Kantonspolizei zur Verfügung (§ 11). Ziel jeder Kommunikation muss sein, keine widersprüchlichen Informationen an die Bevölkerung durch eigenständiges Kommunizieren der verschiedenen Amtsstellen, Städte oder Gemeinden zu verbreiten. Da es in einer ausserordentlichen Lage wichtig ist, dass alle betroffenen Städte, Gemeinden und Behörden gleichzeitig, und wenn nötig und möglich noch vor der Öffentlichkeit, über die aktuelle Entwicklung der Ereignisse, getroffene Massnahmen der KFO sowie andere Anordnungen informiert werden, obliegt diese Aufgabe im Regelfall der Kommunikationsabteilung des Regierungsrates. Die übrigen Informationsmassnahmen, insbesondere diejenigen für die Bevölkerung, werden an die Kantonspolizei delegiert. In einzelnen Fällen kann es unumgänglich sein, von der Regel abzuweichen.

Auch im Krisenfall stehen dem Regierungsrat die Staatskanzlei und – sofern es aufgrund der konkreten Situation angezeigt ist – die Konferenz der Generalsekretärinnen und Generalsekretäre beratend und unterstützend zur Seite (§ 12).

Ist Gefahr in Verzug und ein rechtzeitiges Handeln des Regierungsrates nicht möglich, kann auch die Kommandantin oder der Kommandant der Kantonspolizei Zürich die erforderlichen Massnahmen treffen, wie z. B. beim Bund, bei anderen Kantonen oder im benachbarten Ausland um Unterstützung ersuchen. Dies stellt indessen den Ausnahmefall dar. Der Regierungsrat ist in einem solchen Notfall unverzüglich über getroffene Massnahmen zu informieren (§ 13).

Der Fachstab berät und unterstützt die Leitung der KFO in fachlicher Hinsicht. Die Entscheidungen der Gesamtleitung müssen sich auf eine fachliche Lagebeurteilung stützen können. Zudem obliegt es dem Fachstab, der Gesamtleitung die sich aus einer fachlichen Lageanalyse ergebenden Massnahmen zu beantragen (§ 14).

Gemäss § 14 BSG und § 28 Abs. 2 des Polizeiorganisationsgesetzes vom 29. November 2004 (POG; LS 551.1) bleibt in den Städten Zürich und Winterthur die Einsatzleitung in der Regel bei der jeweiligen Stadtpolizei, da sie auch ausserordentliche Lagen, die nur ihr Stadtgebiet betreffen, aufgrund ihrer Grösse sowie ihrer personellen und fachlichen Mittel selbst bewältigen können. Nimmt ein solches Ereignis aber ein derartiges Ausmass an, dass ein über das Stadtgebiet hinaus-

gehendes Schadensrisiko besteht, mithin also auch das übrige Kantonsgebiet betroffen ist, kann der Regierungsrat die Gesamtleitung der Ereignisbewältigung dem Kanton, in der Regel der Kantonspolizei – wiederum im Rahmen der KFO – übertragen (§ 15).

4. Andere Lagen (§ 16)

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 vom 6. Juni 1926; LS 131.1). Zu dieser Aufgabe gehören auch die notwendigen Vorbereitungen im Hinblick auf die Bewältigung von Ereignissen. Gemäss § 8 Abs. 2 BSG bestellen die Gemeinden sodann ihre Führungsorgane. Wie sich die kommunale Führungsorganisation zusammensetzt und auf welchem Weg diese aufgebildet wird, liegt in der Kompetenz und Verantwortung der einzelnen Gemeinden. Je nach Grösse, geografischer Lage, angesiedelter Industrie und Bevölkerungszahl kann diese kommunale Führungsorganisation in ihrer Zusammensetzung von Gemeinde zu Gemeinde unterschiedlich sein. Solange es sich um ein Ereignis handelt, das noch keine ausserordentliche Lage darstellt und von der Gemeinde selbstständig bewältigt werden kann (sogenannte andere Lage gemäss § 23 BSG), leitet die Gemeinde die Einsätze auf ihrem Gemeindegebiet selbst. Die Führungsorgane der Gemeinden sind jedoch der Kantonspolizei bekannt zu geben (§ 16 Abs. 1).

Verschiedene Gemeinden haben sich zu sogenannten Sicherheitsverbänden zusammengeschlossen. § 16 Abs. 2 verlangt für diese Fälle von den beteiligten Gemeinden die Bestimmung einer gemeinsamen Führungsorganisation.

Gemäss § 28 Abs. 1 POG 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. Nimmt die Gemeinde zur Bewältigung des Ereignisses die Hilfe der Kantonspolizei Zürich in Anspruch, geht die Leitung der Ereignisbewältigung im Rahmen der KFO an die Kantonspolizei über (§ 16 Abs. 3). Für die Städte Zürich und Winterthur gilt § 28 Abs. 2 POG, wonach die städtischen Behörden die Einsätze in der Regel selber leiten.

C. Inkrafttreten

Die vorliegende Verordnung ist auf den 1. April 2011 in Kraft zu setzen.

D. Verordnung über die zivile Kriegsorganisation des Kantons

Mit Inkrafttreten der vorliegenden Verordnung wird die Verordnung über die zivile Kriegsorganisation des Kantons vom 16. Juli 1970 (LS 172.5) hinfällig und ist aufzuheben.