

Liestal, 18. Mai 2020

Sicherheitsdirektion
Generalsekretariat
Rathausstrasse 2
4410 Liestal

Versand per E-Mail an sid-sekretariat@bl.ch

**Vernehmlassungsantwort
zur Landratsvorlage «Totalrevision des Gesetzes über den Bevölkerungsschutz (BSG)»**

Sehr geehrte Frau Regierungsrätin Schweizer
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Einladung zur Vernehmlassung vom 12. Februar 2020 zur oben erwähnten Landratsvorlage. Gerne nehmen wir hiermit Stellung.

Wir begrüssen grundsätzlich die Revision des geltenden Gesetzes über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz im Kanton Basel-Landschaft vom 5. Februar 2004. Denn damit können die notwendigen Anpassungen an die geänderte Bundesgesetzgebung und gebotene Änderungen des kantonalen Gesetzes vorgenommen werden.

Kritisch sehen wir jedoch die Aufspaltung des geltenden Gesetzes in zwei Erlasse. Der Bevölkerungs- und Zivilschutz wird auf Bundesebene und derzeit im Kanton Basel-Landschaft in einem Gesetz geregelt. Der Bevölkerungs- und Zivilschutz sind eng miteinander verbunden, und es besteht unseres Erachtens keine Notwendigkeit, zwei separate Gesetze zu schaffen. Auch sehen wir es als kritisch, dass die beiden geplanten neuen kantonalen Gesetze für den Bevölkerungs- und Zivilschutz insgesamt rund die Hälfte mehr Paragraphen enthalten sollen als das jetzige Gesetz über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz im Kanton Basel-Landschaft. Die FDP Baselland fordert, dass der Bevölkerungs- und Zivilschutz in einem einzigen schlanken Gesetz geregelt bleibt.

Zu den einzelnen Bestimmungen:

1 Allgemeine Bestimmungen

§ 2 Partnerorganisationen im Bevölkerungsschutz

Absatz 1

In § 2 Abs. 1 E-BSG BL werden die verschiedenen Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes, namentlich die Polizei, die Feuerwehr, das Gesundheitswesen, die technischen Betriebe und der Zivilschutz, aufgeführt. Bei den Bezeichnungen «das Gesundheitswesen» und «die technischen Betriebe» handelt es sich um offene Begriffe. Diese umfassen nicht nur staatliche Institutionen, sondern auch Private. Angesichts der Tragweite einer Erfassung als Partnerorganisation und zwecks Vermeidung von Unklarheiten fordern wir, diese Bezeichnungen im Gesetz zu konkretisieren. Ausserdem ist nicht ersichtlich, ob der Begriff «die Polizei» die Kantonspolizei oder die Kantonspolizei als auch die Gemeindepolizeien umfasst.

Absatz 2

1. Gemäss der neuen Vorschrift von § 2 Abs. 3 E-BSG BL können die zuständigen Behörden «weitere kommunale und kantonale Stellen sowie private Organisationen und Einzelpersonen soweit möglich gegen Entschädigung zur Zusammenarbeit mit dem Bevölkerungsschutz verpflichten, insbesondere im Einsatz, für die Vorsorge, die Ausbildung und für Übungen.» Die Formulierung «Zusammenarbeit mit dem Bevölkerungsschutz» öffnet den zuständigen Behörden ein weites Feld für die Auferlegung von Verpflichtungen gegenüber den betreffenden staatlichen Stellen, privaten Organisationen und Einzelpersonen. Namentlich können diese damit zu Dienst-, Werk- und Sachleistungen verpflichtet werden. Es wird ein allgemeines Anordnungs- und Requisitionsrecht geschaffen. In der aus dem bisherigen Recht übernommenen Bestimmung von § 28 Abs. 2 E-BSG BL wird zudem in Bezug auf das Anordnungsrecht ergänzend bestimmt, dass die politische Führung bei Bedarf Personen, die nicht bei den Führungs- und Partnerorganisationen eingeteilt sind, zur Hilfeleistung verpflichten kann.

Das Anordnungsrecht ermöglicht es den zuständigen Behörden, etwa Betreiber von Spitälern oder von ambulanten Institutionen zu medizinischen Diensten, medizinisch ausgebildete Personen zu Einsätzen in Spitälern, im Rettungswesen oder anderen Einsätzen, oder Telekommunikationsunternehmen zu Fernmeldediensten zu verpflichten. Die Ausübung des Anordnungsrechts greift stark in die Grundrechte ein. Ein solches erscheint nur im Einsatz bei der Bekämpfung von Katastrophen, Notlagen und Grossereignissen als gerechtfertigt. Die Anwendung dieses Zwangsinstrumentariums ist dagegen im Rahmen von Übungen, der Ausbildung und der Vorsorge nicht gerechtfertigt und auch unverhältnismässig (vgl. § 19 BSG-ZH, § 13 BZG-AG). Die FDP Baselland fordert deshalb, dieses Anordnungsrecht auf den Einsatz bei der Bewälti-

gung von Katastrophen, Notlagen und Grossereignissen zu beschränken. Wir verlangen im Interesse der Bestimmtheit des Gesetzes zudem, in § 2 Abs. 3 E-BSG BL statt des Begriffs «Zusammenarbeit mit dem Bevölkerungsschutz» eine Formulierung, welche die Kooperationsverpflichtung konkreter umschreibt, zu verwenden.

Auch das Requisitionsrecht erscheint lediglich im Rahmen der Bekämpfung einer Katastrophe, einer Notlage oder eines Grossereignisses als gerechtfertigt. Davon ist umso mehr auszugehen, als Art. 58 Abs. 2 des Bundesgesetzes über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz in der Fassung vom 20. Dezember 2019 (BZG) dem Zivilschutz lediglich bei diesen hier interessierenden Ereignisarten ein Requisitionsrecht zu den gleichen Bedingungen wie der Armee einräumt. Nach Art. 80 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Armee und die Militärverwaltung vom 3. Februar 1995 dürfen Militärbehörden und Truppen von der Requisition nur soweit Gebrauch machen, als es ihre Aufträge unbedingt erfordern und sie diese nicht mit eigenen Mitteln erfüllen können. Aus Gründen der Verhältnismässigkeit fordern wir das Requisitionsrecht im kantonalen Bevölkerungsschutzgesetz ebenso lediglich als Ultima Ratio auszugestalten. Die FDP Baselland verlangt, dass das Requisitionsrecht nur ausgeübt werden darf, wenn die öffentlichen Sachmittel nicht mehr ausreichen und private Sachmittel nicht einvernehmlich zu annehmbaren Bedingungen beschafft werden können (vgl. § 20 Abs. 1 BSG-ZH, Art. 38 Abs. 1 KBZG-BE).

Angesichts der Eingriffsschwere des Anordnungs- und Requisitionsrechts bedarf es für dessen Ausübung einer gewissen politischen Legitimität. Eine solche kommt der politischen Führung, d.h. dem Regierungsrat und dem Gemeinderat, zu. Darum verlangen wir – wie dies bereits in § 28 Abs. 2 E-BSG BL statuiert wird – in § 2 Abs. 3 E-BSG BL die Ausübung des Anordnungs- und Requisitionsrecht der politischen Führung vorzubehalten. Lediglich ausnahmsweise, wenn der Regierungsrat bzw. der Gemeinderat nicht rasch genug handeln kann, sollen entsprechende Verfügungen von einer anderen Behörde erlassen werden können.

2. Die Formulierung in § 2 Abs. 3 E-BSG BL «soweit möglich gegen Entschädigung» ist unseres Erachtens zu unbestimmt und wird von uns klar abgelehnt. Wer zur Bewältigung einer Katastrophe, einer Notlage oder eines Grossereignisses zu einer Dienst-, Werk- und Sachleistung herangezogen wird, erbringt eine Leistung, welche, wenn sie von natürlichen Personen oder juristischen Personen des Privatrechts verrichtet wird, angemessen zu vergüten ist. Die FDP Baselland fordert, im Gesetz klar zu verankern, dass die Inanspruchnahme von natürlichen Personen oder juristischen Person des Privatrechts in Anwendung von § 2 Abs. 3 E-BSG BL für eine Dienst-, Werk- und Sachleistung angemessen zu entschädigen ist. Zudem verlangen wir, dass wenn im Katastrophenfall, in einer Notlage oder bei einem Grossereignis überörtliche Hilfe geleistet wird, die unterstützte Gemeinde die Hilfe leistende Gemeinde angemessen zu entschädigen hat (vgl. Art. 82 Abs. 4 KBZG-BE).

2 Ereignisarten

§ 3 Grossereignis

Nach der vorgeschlagenen Bestimmung von § 3 E-BSG BL soll «Grossereignis» als «ein überschaubares Ereignis von grösserer Dynamik und Komplexität, dessen Bewältigung ein Zusammenwirken der Führung mit mehreren Partnerorganisationen und Fachdiensten erforderlich macht» definiert werden. Das BZG beschreibt dagegen in Art. 2 «Grossereignis» als «Schadenergebnisse von grosser Tragweite». Zwecks einheitlicher Verwendung der Fachausdrücke auf Bundes- und Kantonebene ist die Definition des Begriffs «Grossereignis» in der kantonalen Gesetzgebung jener im BZG anzugleichen. In Anlehnung an das «Leitbild Bevölkerungsschutz» des Bundes regen wir an, «Grossereignis» wie folgt zu definieren: «Schadenergebnis von grosser Tragweite, dessen Bewältigung ein Zusammenwirken mehrerer Partnerorganisationen mit Unterstützung von aussen erforderlich macht, jedoch überschaubar bleibt.»

§ 4 Katastrophe und § 5 Notlage

Die bisherigen Definitionen der Begriffe «Katastrophe» und «Notlage» entsprechen dem «Leitbild Bevölkerungsschutz» des Bundes. Die einheitliche Verwendung der Fachausdrücke auf Bundes- und Kantonebene gebietet es, an der geltenden Definition festzuhalten. Hinzu kommt, dass sich die Begriffe «Katastrophe» und «Notlage» mit der vorgeschlagenen Kürzung der Definitionen nicht mehr klar voneinander abgrenzen liessen. Wir plädieren deshalb dafür, die bisherige Umschreibung beizubehalten.

§ 7 Krise

In § 7 E-BSG BL soll «Krise» definiert werden als «eine Situation, in welcher die Behörden eine erhebliche Gefährdung von Staat und Gesellschaft erkennen und unter Zeitdruck sowie unter höchst unsicheren Rahmenbedingungen Entscheide von grosser Tragweite treffen müssen». Diese Begriffsumschreibung ist sehr allgemein gehalten, und es kann darunter eine Vielzahl von Ereignissen subsumiert werden, wie beispielsweise auch terroristische und militärische Bedrohungen. Die Abwehr der Letzteren bildet jedoch eine Bundesaufgabe. In der Vernehmlassungsvorlage wird weder konkret dargelegt, noch ist ersichtlich, weshalb die vorgeschlagene neue Bestimmung für die Wahrnehmung der Aufgabe des Bevölkerungs- und Zivilschutzes erforderlich sein soll. Der Begriff «Krise» wird auch in den hier interessierenden Bundesgesetzen, nämlich des BZG und des Bundesgesetzes über die wirtschaftliche Landesversorgung vom 17. Juni 2016, nicht verwendet. Soweit ersichtlich, ist dieser Begriff in anderen kantonalen Bevölkerungsschutzgesetzen nicht gebräuchlich. Im Interesse einer schlanken Gesetzgebung und zu-

folge fehlender Notwendigkeit einer Aufnahme des Begriffs «Krise» ins Gesetz verlangen wir, auf die Bestimmung von § 7 E-BSG BL zu verzichten.

Falls auf den Begriff «Krise» nicht verzichtet wird, würden wir es begrüßen, dass den Gemeinden, Gemeinderäten und Gemeindeführungsstäben bei Krisen die entsprechende Kompetenz eingeräumt wird.

3 Aufgaben und Zuständigkeiten der Einwohnergemeinden

§ 8 Aufgaben der Einwohnergemeinden

Absatz 1

1. Die Bestimmung von § 6 Abs. 1 des bisherigen BSG BL lautet: «Die Gemeinden sind im eigenen Wirkungskreis zuständig für die Bewältigung von Katastrophen und Notlagen». Neu soll die entsprechende Vorschrift in § 8 Abs. 1 E-BSG BL wie folgt abgefasst werden: «Die Einwohnergemeinden sind zuständig für die Vorsorgeplanung, Vorhalteleistungen sowie für die Bewältigung von Katastrophen, Notlagen und schweren Mangellagen.» In dieser neuen Bestimmung soll der Begriff «im eigenen Wirkungskreis» weggelassen werden. Uns scheint jedoch die Beibehaltung des Zusatzes «im eigenen Wirkungskreis» geboten. Denn es gilt klarzustellen, dass eine Gemeinde die entsprechenden Führungs- und Koordinationsaufgaben nur bei den besagten Ereignissen wahrnimmt, wenn diese auf ihr Gemeindegebiet begrenzt sind. So werden auch Unklarheiten in Bezug auf die subsidiäre Kompetenz des Kantons gemäss § 17 Abs. 1 E-BSG BL für gemeindeübergreifende Ereignisse sowie die Zuständigkeit des Bundes bei Fällen, wie erhöhter Radioaktivität, Epidemien oder Tierseuchen, vermieden.

Mit § 8 Abs. 1 E-BSG BL sollen den Einwohnergemeinden die entsprechenden Aufgaben lediglich für Katastrophen, Notlagen und schwere Mangellagen erteilt werden. Es ist nicht ersichtlich, weshalb sie nicht auch bei Grossereignissen zuständig sein sollen. Die Grossereignisse sind deutlich weniger schwerwiegend als Katastrophen und Notlagen. Jedenfalls erscheinen auch Grossereignisse denkbar, welche sich auf eine einzelne Gemeinde beschränken. Es ist deshalb den Gemeinden auch die Kompetenz in Bezug auf die Grossereignisse im eigenen Wirkungskreis einzuräumen.

Absatz 2

§ 8 Abs. 2 Bst. a E-BSG BL lautet: «das Planen von Massnahmen zum Schutz der Bevölkerung». Nicht erwähnt werden in dieser Bestimmung die weiteren Schutzzwecke des Gesetzes, nämlich der Schutz der Lebensgrundlagen und der Kulturgüter. Es ist nicht erkennbar, weshalb nur Massnahme zum Schutz der Bevölkerung, jedoch nicht auch der Lebensgrundlagen und Kulturgüter geplant werden sollen. Also sollten diese weiteren Schutzzwecke in dieser Regelung auch genannt werden.

§ 14 Finanzierung

Die Bestimmungen von § 14, § 24 und § 32 E-BSG BL enthalten Regelungen über die Kostentragungspflicht der Einwohnergemeinden und des Kantons. Wir schlagen zwecks Vereinfachung des Gesetzes vor, die Finanzierung für alle Tätigkeiten in einer einzigen Vorschrift zu regeln. Es genügt zu bestimmen, dass der Kanton und die Gemeinden je die in ihrem Zuständigkeitsbereich entstandenen Kosten tragen, soweit dieses Gesetz nicht ausdrücklich eine andere Kostentragung vorsieht (vgl. § 45 Abs. 1 BZG-AG).

4 Aufgaben und Zuständigkeiten des Kantons

§ 18 Politische Führung

Entsprechend § 18 E-BSG BL übernimmt der Regierungsrat bei Katastrophen, Notlagen und dergleichen von kantonaler Tragweite die politische Führung. Wir schlagen vor, hier statt von «politischer Führung» von «strategischer Führung» zu sprechen. Die Ausrufung einer Katastrophe, einer Notlage oder eines Grossereignisses und die Erklärung von deren Beendigung hat weitreichende Konsequenzen. Lediglich der Regierungsrat verfügt dazu über die nötige politische Legitimation. Wir regen deshalb an, die Kompetenz für die Ausrufung und Erklärung der Beendigung einer Katastrophe, einer Notlage oder eines Grossereignisses ausdrücklich dem Regierungsrat vorzubehalten (vgl. § 3 Abs. 2 Bst. e^{bis} BZG-AG, § 10 Abs. 1 BSG-ZH). Mit der politischen bzw. strategischen Führung geht auch die Informationsführung einher. Wir würden es daher begrüssen, wenn im Gesetz auch erwähnt würde, dass dem Regierungsrat die Informationsführung obliegt (vgl. § 10 Abs. 2 Bst. b BSG-ZH). Analog zu § 18 E-BSG BL ist auch § 9 E-BSG BL betreffend die politische Führung in den Gemeinden anzupassen.

§ 21 Schadenplatzkommando

Absatz 4 (neu)

Die Gemeinden kennen die Lage vor Ort am besten. Deshalb sollen die rechtlichen Voraussetzungen geschaffen werden, dass Gemeindeführungsstäbe zur Bewältigung einer Lage bezüglich der Zuweisung eines Schadenplatzkommandos Antragsrecht erhalten.

5 Gemeinsame Bestimmungen

§ 28 Pflichten für die Allgemeinheit

Absatz 1

In § 28 Abs. 1 E-BSG BL wird bestimmt: «Massnahmen und Anordnungen der kommunalen und kantonalen Behörden bei Grossereignissen, Katastrophen, Notlagen, schweren Mangellagen und Krisen, insbesondere Eingriffe in die persönliche Freiheit, in Besitz und Eigentum, sind

für alle verbindlich.» Die den zuständigen kommunalen und kantonalen Behörden eingeräumte Kompetenz zum Erlass der betreffenden Massnahmen und Anordnungen beinhaltet bereits das Recht, allgemeinverbindliche Massnahmen und Anordnungen zu verfügen. Die Vorschrift von § 28 Abs. 1 E-BSG BL erscheint daher als überflüssig und ist zu streichen.

Absatz 2

In Bezug auf § 28 Abs. 2 E-BSG BL verweisen wir auf unsere Ausführungen zu § 2 Abs. 3 E-BSG BL.

Absatz 3

Es soll geprüft werden, ob der Kanton nicht auch für einen genügenden Versicherungsschutz für «Freiwillige» sorgen kann. Gerade die Bewältigung der COVID19-Pandemie hat aufgezeigt, dass die Ressource «freiwillige Helferinnen und Helfer» grosses Potenzial hat.

§ 29 Kostenersatz

§ 29 Abs. 1 E-BSG BL lautet: «Die Einwohnergemeinden und der Kanton können die Kosten, die ihnen im Zusammenhang mit der Bewältigung von Grossereignissen, Katastrophen und Notlagen entstehen, den Verursacherinnen und Verursachern in Rechnung stellen.» Neu soll in § 29 Abs. 2 E-BSG BL bestimmt werden: «Die Kosten der Partnerorganisationen können in dem Umfang in Rechnung gestellt werden, den die Gesetzgebungen betreffend die jeweiligen Partnerorganisationen vorsehen.» § 29 Abs. 1 E-BSG BL bildet eine ausreichende Grundlage, um den Verursacherinnen und Verursachern alle Kosten, die bei der Bewältigung von Grossereignissen, Katastrophen und Notlagen entstehen, zu belasten. Die Bestimmung von § 29 Abs. 1 E-BSG BL ist daher nicht nötig. Wir schlagen vor, die Inanspruchnahme der Verursacherinnen und Verursacher in einer schlanken Bestimmung wie folgt zu regeln: «Die Kosten für die Bewältigung von Katastrophen, Notlagen und Grossereignissen können den Verursacherinnen und Verursachern auferlegt werden» (vgl. § 27 BSG-ZH).

6 Kulturgüterschutz

Der Titel «Kulturgüterschutz» passt für die Bestimmungen in §§ 30-32 E-BSG BL, welche den Kulturgüterschutz zum Gegenstand haben. Die weiteren Vorschriften in §§ 33 ff. E-BSG BL gehören jedoch nicht unter diesen Titel, da sie nicht den Kulturgüterschutz regeln. §§ 33-35 E-BSG BL enthalten Strafbestimmungen und Regeln über die Rechtspflege. Wir schlagen deshalb vor, die Vorschriften in §§ 33-35 E-BSG BL unter den Titel «Strafbestimmungen und Rechtspflege» zu stellen. Für die Vorschriften von § 36 und 37 E-BSG BL betreffend die Übergangs-

bestimmungen und die Umsetzung des Gesetzes erscheint uns eine Betitelung mit «Schlussbestimmungen» als angezeigt.

§ 33 Strafbestimmungen

1. Der Höchstbetrag der Busse für Widerhandlungen gegen Anordnungen und Verhaltensanweisungen der Führungsstäbe soll von 10'000.– auf 50'000.– Franken erhöht werden. In der Landratsvorlage wird weder konkret aufgezeigt, noch ist ersichtlich, dass die bisherigen Busstmöglichkeiten nicht ausgereicht hätten. Wir lehnen deshalb die vorgeschlagene Verfünfachung des Bussenhöchstbetrags ab.

2. Die Vorschrift von § 33 E-BSG BL stellt lediglich die Nichtbeachtung von Anordnungen und Verhaltensanweisungen der Führungsstäbe unter Strafe. Den Führungsstäben obliegt jedoch nicht die alleinige Kompetenz zum Vollzug des Gesetzes. So verfügt zum Beispiel auch der Regierungsrat bzw. der Gemeinderat über die Kompetenz, Dritte zu Hilfeleistungen zu verpflichten. Es ist dafür zu sorgen, dass auch Widerhandlungen gegen Anordnungen des Regierungsrats bzw. des Gemeinderats mit einer Busse sanktioniert werden können. Wir schlagen deshalb vor, § 33 Abs. 1 E-BSG BL wie folgt abzufassen: «Wer gegen gestützt auf dieses Gesetz erlassene Anordnungen und Verhaltensanweisungen verstösst, wird mit Busse bis zu 10'000.– Franken bestraft» (vgl. § 17 Abs. BSG-LU).

3. Mit der Revision soll die im bisherigen Gesetz vorgesehene Möglichkeit, in leichten Fällen von der Einleitung eines Strafverfahrens abzusehen und stattdessen eine Verwarnung auszusprechen zu können, abgeschafft werden. Die Wahrung der Verhältnismässigkeit kann es in leichten Fällen gebieten, lediglich eine Verwarnung auszusprechen. Von dieser Verwarnungsmöglichkeit ist umso weniger abzusehen, als auch das BZG in Art. 89 Abs. 3 die Verwarnung als Sanktion kennt.

§ 35 Verfahrensrecht

Gemäss § 35 Abs.1 E-BSG BL soll der Beschwerde grundsätzlich die aufschiebende Wirkung entzogen werden. Im Einsatz bei der Bekämpfung von Katastrophen, Notlagen und Grossereignissen ist diese Regelung begründet. Dagegen erscheint uns der grundsätzliche Entzug der aufschiebenden Wirkung bei im Rahmen von Übungen, der Ausbildung und der Vorsorge getroffenen Verfügungen nicht als angezeigt. Denn in Bezug auf Rechtsstreitigkeiten in den letzteren Fällen ist in aller Regel keine besondere zeitliche Dringlichkeit gegeben und die hier zur Anwendung gelangende Regelung über die aufschiebende Wirkung in § 34 Abs. 1 Bst. b VwVG BL ist ausreichend. Danach kann für den Fall, dass das öffentliche Interesse den sofortigen

Vollzug erfordert, der Beschwerde die aufschiebende Wirkung entzogen werden. Darum verlangen wir, in § 35 Abs. 1 E-BSG BL der Beschwerde lediglich im Einsatz bei der Bekämpfung von Katastrophen, Notlagen und Grossereignissen grundsätzlich die aufschiebende Wirkung zu entziehen (vgl. § 16 Abs. 1 BSG-LU).

Abschliessend halten wir nochmals fest, dass wir eine Aufspaltung des geltenden Gesetzes über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz im Kanton Basel-Landschaft in zwei separate Erlasse ablehnen. Wir verlangen vielmehr dieses Gesetz unter Beachtung unserer Ausführungen zu revidieren.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen und stehen Ihnen für die Beantwortung allfälliger Fragen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüssen
FDP.Die Liberalen Baselland



Saskia Schenker
Präsidentin



Andreas Dürr
Fraktionspräsident

Ersteller: Fachkommission Justiz und Sicherheit, Stefan Steinemann