

# ***Gesetz über die Bewältigung von besonderen und ausserordentlichen Lagen (GBL)***

Botschaft und Entwurf des Regierungsrates  
an den Kantonsrat von Solothurn  
vom . . . . ., RRB Nr. . . . .

## **Zuständiges Departement**

Volkswirtschaftsdepartement

## **Vorberatende Kommissionen**

Justizkommission

## Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung .....	3
1. Ausgangslage .....	5
1.1 Vorbemerkungen .....	5
1.2 Bevölkerungsschutz .....	5
1.3 Koordinierte Ereignisbewältigung .....	6
1.3.1 Allgemeines .....	6
1.3.2 Koordinierte Ereignisbewältigung im Kanton Solothurn .....	6
1.4 Vernehmlassungsverfahren .....	8
1.5 Erwägungen, Alternativen .....	8
1.5.1 Lagenkategorien .....	8
1.5.2 Zuständigkeiten .....	9
1.5.3 Führungsstäbe .....	10
1.5.4 Ressourcen .....	10
2. Verhältnis zur Planung .....	11
3. Auswirkungen .....	11
3.1 Personelle und finanzielle Konsequenzen .....	11
3.2 Vollzugsmassnahmen .....	11
3.3 Folgen für die Gemeinden .....	11
3.4 Wirtschaftlichkeit und Nachhaltigkeit .....	11
4. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen der Vorlage .....	12
5. Rechtliches .....	18
5.1 Rechtmässigkeit .....	18
5.2 Zuständigkeit .....	18
6. Antrag .....	19

## Beilage

Beschlussesentwurf

## Kurzfassung

Die Schweiz ist immer wieder von Ereignissen und Entwicklungen betroffen, welche die Bevölkerung und ihre Lebensgrundlagen gefährden oder zumindest den Alltag erheblich einschränken. Die Bewältigung von Katastrophen und Notlagen stellt aus heutiger Sicht eine der grössten Herausforderung für den Schutz der Bevölkerung dar. Dies insbesondere, da sie aufgrund der zunehmenden Vernetzung der modernen Gesellschaft, der steigenden Verletzlichkeit von Infrastrukturen und der hohen Wertdichte zu immer grösseren Schäden führen.

Die Bewältigung von Katastrophen und Notlagen obliegt primär den Kantonen. Hierbei ist es unerlässlich, dass der Kanton eine zeit- und situationsgerechte Führung sowie den Einsatz der nötigen Ressourcen sicherstellt. Es bedarf klaren Regelungen, welche die Zuständigkeiten und Aufgaben der mit der Bewältigung betrauten Stellen im Ereignisfall festlegen. Grundlage dafür ist im Kanton Solothurn das Gesetz über Massnahmen für den Fall von Katastrophen und kriegerischen Ereignissen (Katastrophengesetz) vom 5. März 1972<sup>1)</sup>. Aufbau und Struktur des Katastrophengesetzes sind in seiner geltenden Fassung stark von der möglichen Bedrohung der Schweiz durch einen bewaffneten Konflikt geprägt. In der Realität steht diese Bedrohung jedoch nicht mehr im Vordergrund. Vielmehr hat die Gewichtung von Gefahren im Bereich der natur- und zivilisationsbedingten Katastrophen und Notlagen zugenommen. Die im Katastrophengesetz enthaltenen Strukturen sind demnach veraltet. Weiter muss davon ausgegangen werden, dass im Falle einer Katastrophe oder Notlage die heute gesetzlich unzureichend definierten Zuständigkeiten und Aufgaben der involvierten Stellen zu einer Erschwerung der Ereignisbewältigung führen. Dies wiederum kann zu erhöhten Personen- oder Sachschäden führen. Aus den eben genannten Gründen und gestützt auf die Ergebnisse der Gefahren- und Risikoanalyse des Kantons Solothurn hat sich abgezeichnet, dass eine Totalrevision des Katastrophengesetzes unerlässlich ist.

Ziel der Totalrevision ist, die sich in der Praxis bereits etablierten und bewährten Führungsstrukturen im Ereignisfall gesetzlich zu verankern sowie Zuständigkeiten und Aufgaben der involvierten Stellen abzubilden respektive zu definieren. Dadurch wird die reibungslose Organisation der Ereignisbewältigung sichergestellt.

Ein gravierender Mangel des geltenden Katastrophengesetzes besteht zudem darin, dass die heute kaum mehr verwendeten Begriffe „Katastrophe“ und „Notlage“ zwar ein unerwartetes Ereignis beschreiben, jedoch keine graduelle Unterscheidung bei dessen Bewältigung zulassen. Entsprechend können Zuständigkeiten und Aufgaben der involvierten Stellen auch nur ungenügend abgegrenzt werden. Um angemessen auf Bedrohungen und Gefahren reagieren zu können, ist es sinnvoll, diese nach Einfluss und Auswirkungen zu unterscheiden. Um dies zu erreichen, werden im revidierten Gesetz die Begriffe „Katastrophe“ und „Notlage“ nicht mehr verwendet. Neu werden die aktuellen Begriffsdefinitionen „besondere Lage“ und „ausserordentlichen Lage“ des Bundes übernommen.

Diese Vorlage hat keine finanziellen oder personellen Auswirkungen.

<sup>1)</sup> BGS 122.151.



Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen nachfolgend Botschaft und Entwurf über das Gesetz über die Bewältigung von besonderen und ausserordentlichen Lagen.

## **1. Ausgangslage**

### 1.1 Vorbemerkungen

Die Schweiz ist immer wieder von Ereignissen und Entwicklungen betroffen, welche die Bevölkerung und ihre Lebensgrundlagen gefährden oder zumindest den Alltag erheblich einschränken. Die Bewältigung von Katastrophen und Notlagen stellt aus heutiger Sicht eine der grössten Herausforderungen für den Schutz der Bevölkerung dar. Dies insbesondere, da sie aufgrund der zunehmenden Vernetzung der modernen Gesellschaft, der steigenden Verletzlichkeit von Infrastrukturen und der hohen Wertdichte zu immer grösseren Schäden führen. Um diesen Gefährdungen gezielt begegnen zu können, müssen diese und die daraus resultierenden Risiken bekannt sein. Daher hat der Kanton Solothurn eine Gefahren- und Risikoanalyse (GRA) erstellt und damit die Grundlage für eine Optimierung des Bevölkerungsschutzes geschaffen. Mit der GRA sollen der Bevölkerungsschutz gestärkt und die negativen Auswirkungen von Katastrophen und Notlagen verringert werden. Der entsprechende Schlussbericht GRA wurde vom Regierungsrat mit Beschluss Nr. 2014/1030 vom 10. Juni 2014 zur Kenntnis genommen und das Amt für Militär und Bevölkerungsschutz (AMB) wurde mit der Umsetzung von insgesamt 18 priorisierten Massnahmen beauftragt.

Die Bewältigung von Katastrophen und Notlagen obliegt primär den Kantonen. Neben dem frühzeitigen Erkennen von Gefährdungen ist es unerlässlich, dass der Kanton eine zeit- und situationsgerechte Führung sowie den Einsatz der nötigen Ressourcen sicherstellt. Hierzu bedarf es klaren Regelungen, welche die Zuständigkeiten und Aufgaben der mit der Bewältigung betrauten Stellen festlegen. Grundlage dafür ist im Kanton Solothurn das Katastrophengesetz aus dem Jahr 1972. Aufbau und Struktur des Katastrophengesetzes sind in seiner geltenden Fassung stark von der möglichen Bedrohung der Schweiz durch einen bewaffneten Konflikt geprägt. In der Realität steht diese Bedrohung jedoch nicht mehr im Vordergrund. Vielmehr hat die Gewichtung von Gefahren im Bereich der natur- und zivilisationsbedingten Katastrophen und Notlagen zugenommen. Die im Katastrophengesetz enthaltenen Strukturen sind demnach veraltet. Weiter muss davon ausgegangen werden, dass im Falle einer Katastrophe oder Notlage die heute gesetzlich noch nicht klar definierten Zuständigkeiten und Aufgaben der involvierten Stellen zu einer Erschwerung der Ereignisbewältigung führen. Dies wiederum kann zu erhöhten Personen- oder Sachschäden führen. Aus den eben genannten Gründen und gestützt auf die Ergebnisse aus der GRA hat sich abgezeichnet, dass eine Totalrevision des Katastrophengesetzes unerlässlich ist.

### 1.2 Bevölkerungsschutz

Gemäss Artikel 2 des Bundesgesetzes über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz (Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetz, BZG) vom 4. Oktober 2002<sup>1)</sup> 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. Der Bevölkerungsschutz wird durch die Partnerorganisationen Polizei, Feuerwehr, Gesundheitswesen, Technische Betriebe und den Zivilschutz sicherge-

<sup>1)</sup> SR 520.1.

stellt. Dabei tragen die Partnerorganisationen die Verantwortung für ihre jeweiligen Aufgabenbereiche und unterstützen sich gegenseitig.

Der Kantonale Führungsstab (KFS) dient dem Regierungsrat bei Katastrophen und in Notlagen als Führungsorgan. Er hat insbesondere planerische und organisatorische Massnahmen für die Ereignisbewältigung zu treffen. Der KFS koordiniert unter anderem die Einsätze der regionalen Führungsstäbe (RFS) und der Partnerorganisationen.

### 1.3 Koordinierte Ereignisbewältigung

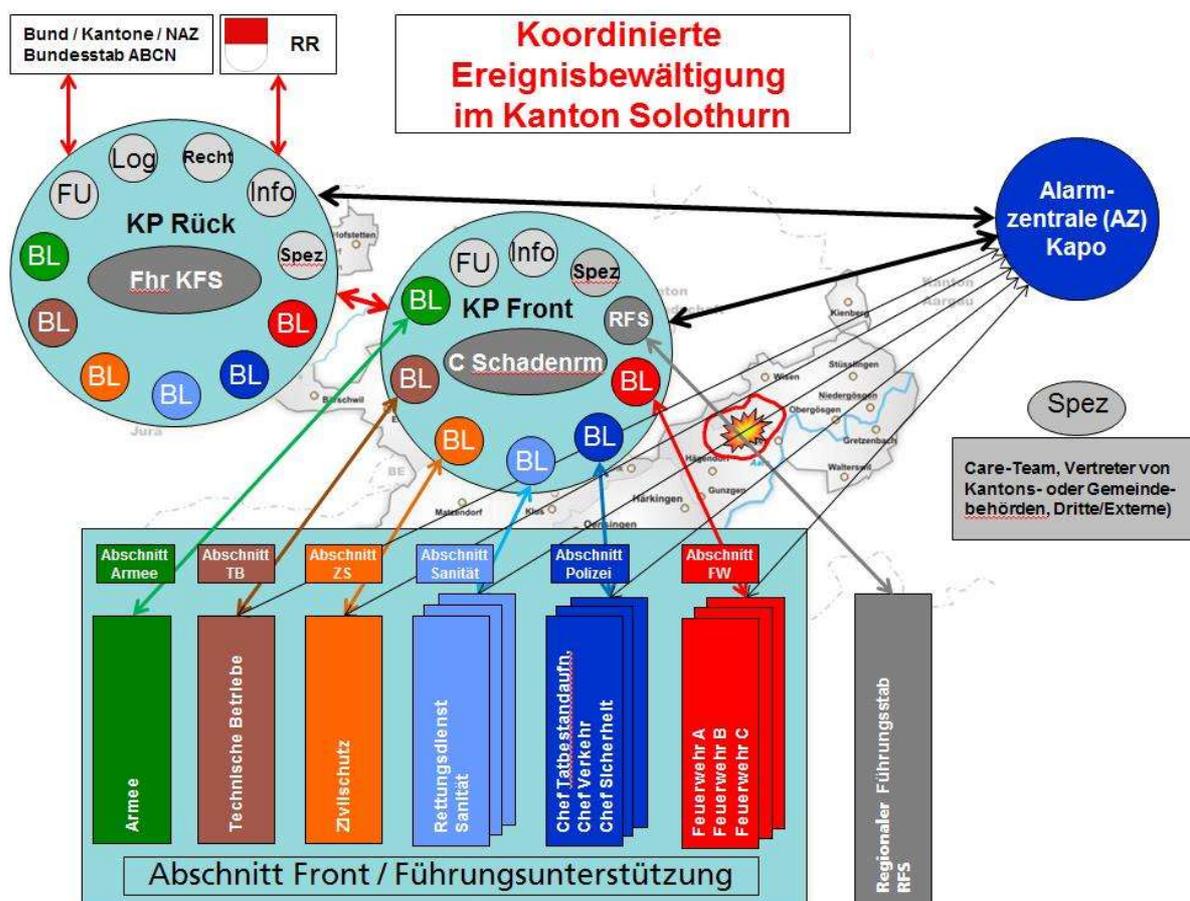
#### 1.3.1 Allgemeines

Die Verschiebung der Prioritäten, weg vom klassischen bewaffneten Konflikt zwischen staatlichen Akteuren, hin zum Schutz vor Katastrophen und Notlagen, hat dazu geführt, dass sich die Strukturen des Bevölkerungsschutzes in der Praxis weiterentwickelt haben. In den vergangenen Jahren wurde die Zusammenarbeit der Führungsstäbe, der Partnerorganisationen sowie zwischen Kanton und Gemeinden im Bevölkerungsschutz intensiviert und es wurden Führungsstrukturen geschaffen, die sich in der Praxis bewährt haben. Der Kanton Solothurn verfügt somit bereits heute über gut funktionierende Strukturen im Bevölkerungsschutz. Die in der Praxis gelebten Strukturen sind im geltenden Gesetz bis anhin jedoch nicht, oder nicht hinreichend, abgebildet. Im Rahmen der Totalrevision sollen somit keine neuen Strukturen geschaffen, sondern die in der Praxis bereits bestehenden, gesetzlich verankert werden.

Es hat sich in der Praxis immer wieder gezeigt, wie wichtig es für eine reibungslose Ereignisbewältigung ist, dass Zuständigkeiten und Aufgaben klar definiert sind. Ansonsten besteht die Gefahr, dass im Falle einer Katastrophe oder Notlage, trotz der gut funktionierenden Zusammenarbeit der involvierten Stellen, die Ereignisbewältigung erschwert wird und dadurch weiterer Personen- oder Sachschaden entsteht.

#### 1.3.2 Koordinierte Ereignisbewältigung im Kanton Solothurn

Bei der koordinierten Ereignisbewältigung wirken mehrere Akteure mit und die Abläufe sind komplex. Für das bessere Verständnis dieser Vorlage soll nachfolgend kurz aufgezeigt werden, wie die Ereignisbewältigung im Kanton Solothurn koordiniert wird. Die untenstehende Darstellung bildet den bereits bestehenden und in der Praxis bewährten Ablauf ab und soll hierzu einen ersten Überblick geben.



Notrufe gehen im Kanton Solothurn über die Alarmzentrale (AZ) der Polizei Kanton Solothurn (Kapo) ein. Die AZ der Kapo ist somit die erste Stelle, welche von einem Ereignis erfährt und in der Folge die ersten Massnahmen zur Ereignisbewältigung einleitet. Sie entsendet in der Regel eine Patrouille der Polizei und kann bei Bedarf zusätzlich die Feuerwehr und den Rettungsdienst aufbieten.

Weitet sich das Ereignis trotz der Erstintervention aus, bietet die AZ weitere Polizei-Patrouillen, Feuerwehren und Rettungsdienste auf. Die Einsatzkräfte vor Ort werden nun in die Abschnitte Polizei, Feuerwehr und Sanität gegliedert. Ein Polizeioffizier übernimmt die Koordination vor Ort als Chef Schadenraum (C Schadenrm). Er führt den Kommandoposten Front (KP Front). Ihm unterstellt sind die einzelnen Bereichsleiter (BL) der Abschnitte Polizei, Feuerwehr und Sanität. Die AZ kommuniziert nun ausschliesslich über den KP Front.

Bei Bedarf werden nun noch die weiteren Partner im Verbundsystem Bevölkerungsschutz beigezogen, nämlich der Zivilschutz und die Technischen Betriebe. Weiter kann die Schweizer Armee beigezogen werden. Unterstützt wird der C Schadenrm nun zusätzlich durch die entsprechenden weiteren BL. Sofern sich ein RFS im Einsatz befindet, hält ein Vertreter (als Verbindungs-offizier) Einzug in den KP Front. Weiter kann der KP Front mit Spezialisten besetzt werden. Ebenfalls kann der C Schadenrm bereits jetzt auf Vertreter von Kantons- oder Gemeindebehörden, das Care-Team und weitere Fachspezialisten zurückgreifen. Der C Schadenrm verfügt mit dem KP Front über eine mobile Führungsinfrastruktur.

Als letzte kantonale Eskalationsstufe zur Ereignisbewältigung kommt bei Bedarf der KFS zum Einsatz. Der KFS koordiniert die Einsätze der RFS, der Partnerorganisationen (vgl. Ziffer 1.2) und Dritter. Hierzu wird der Kommandoposten Rück (KP Rück) gebildet. Dieser ist ebenfalls, wie der KP Front, in die einzelnen Bereiche des Verbundsystems Bevölkerungsschutz (Polizei, Feuerwehr,

Gesundheitswesen, Technische Betriebe und Zivilschutz) gegliedert und umfasst auch die Schweizer Armee. Der KP Rück setzt sich nebst den einzelnen BL mindestens zusammen aus dem Chef KFS sowie dem Stabschef KFS. Weiter können Spezialisten beigezogen werden.

Der KFS ist auch für die Koordination und Absprache der zur Ereignisbewältigung erforderlichen Mittel mit dem Regierungsrat, anderen Kantonen und Bundesstellen, wie beispielsweise der Nationalen Alarmzentrale (NAZ) oder dem Bundesstab, zuständig. Als quasi ultima ratio verfügt er mit dem angegliederten Territorial Verbindungsstab über einen direkten Draht zur Schweizer Armee. Der KFS verfügt mit dem KP Rück über eine fixe, geschützte Führungsinfrastruktur.

Das Verbundsystem Bevölkerungsschutz ist durchgängig über alle Führungsebenen abgebildet und jeder Bereich hat auf der entsprechenden Stufe kompetente Ansprechpartner, welche „die-selbe Sprache“ sprechen. Alle Beteiligten kennen und schätzen sich bereits aus dem Alltagsge-schäft. Die koordinierte Ereignisbewältigung im Kanton Solothurn ist modular und äusserst fle-xibel auf die bestmögliche Ereignisbewältigung ausgerichtet. Der aufgezeigte Ablauf hat sich in der Praxis, sei es in der Realität oder anhand von Übungen, bereits bewährt.

Die Totalrevision des Katastrophengesetzes bezweckt, die koordinierte Ereignisbewältigung in den Grundzügen gesetzlich abzubilden. Insbesondere wird die grundlegende Organisation des KFS festgelegt und seine Zuständigkeiten und Aufgaben definiert. Auch Zuständigkeiten und Aufgaben der RFS werden gesetzlich abgebildet.

#### 1.4 Vernehmlassungsverfahren

Text

#### 1.5 Erwägungen, Alternativen

Grundsätzlich hat sich das unter Ziffer 1.3 beschriebene Modell der koordinierten Ereignisbe-wältigung sowohl in der Praxis als auch bei den regelmässig durchgeführten Übungen bewährt. Am bestehenden Modell soll daher weitestgehend festgehalten werden; die wichtigsten Struk-turen sollen im revidierten Gesetz abgebildet werden.

##### 1.5.1 Lagenkategorien

Ein gravierender Mangel des geltenden Katastrophengesetzes besteht darin, dass die heute kaum mehr verwendeten Begriffe „Katastrophe“ und „Notlage“ zwar ein unerwartetes Ereignis beschreiben, jedoch keine graduelle Unterscheidung bei dessen Bewältigung zulassen. Eine res-sourcen- und ereignisorientierte Ereignisbewältigung ist so kaum möglich.

Um angemessen auf Bedrohungen und Gefahren reagieren zu können, ist es sinnvoll, diese nach Einfluss und Auswirkungen zu unterscheiden. Um dies zu erreichen, werden im revidierten Ge-setz die Begriffe „Katastrophe“ und „Notlage“ nur noch für die Umschreibung eines unerwarte-ten Ereignisses verwendet. Neu werden die aktuellen Begriffsdefinitionen „besondere Lage“ und „ausserordentlichen Lage“ des Bundes übernommen<sup>1)</sup>. Dies wird auch in anderen Kantonen so gehandhabt. Der Begriff „ausserordentliche Lage“ ist ein verfassungsrechtlicher Begriff und wird in der Literatur seit Langem diskutiert. Der Begriff „besondere Lage“ ist jüngerer Datums und wurde durch den sicherheitspolitischen Bericht 2000 (SIPOL B 2000) eingeführt (Rechsteiner David, Recht in besonderen und ausserordentlichen Lagen, unter besonderer Berücksichtigung des Rechts bei Katastrophen, St. Galler Schriften zur Rechtswissenschaft, Band 28, 2016, N 7 f., zit.: Rechsteiner). Vorteil dieser Terminologie ist, dass ein unerwartetes Ereignis anhand der Be-griffe besondere Lage und ausserordentliche Lage nach dessen Intensität eingeordnet werden

<sup>1)</sup> Vgl. Behelf Sachbereich Lage (BELA) des Bundesamtes für Zivilschutz für das Zusammenwirken im Lageverbund zwischen Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes und Führungsorganen.

kann. Gestützt auf diese Einordnung kommen dann die entsprechenden Zuständigkeiten (Kanton oder Gemeinde) für die Bewältigung zur Anwendung.

Die *normale Lage* umschreibt Alltagssituationen, in denen ordentliche Abläufe zur Bewältigung der anstehenden Aufgaben ausreichen. In der normalen Lage findet insbesondere das Einführungsgesetz zur eidgenössischen Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetzgebung (EG BZG) vom 2. Februar 2005<sup>1)</sup> Anwendung. Die normale Lage wird daher im revidierten Gesetz bewusst nicht abgebildet und auch nicht erwähnt, da das revidierte Gesetz in der normalen Lage keine Anwendung finden soll. Erst bei Eintritt einer besonderen oder gar ausserordentlichen Lage gelangt es zur Anwendung.

Eine *besondere Lage* liegt vor, wenn ein unerwartetes Ereignis (eine Katastrophe oder Notlage; siehe dazu Ausführungen unter Ziffer 4) eintritt, dessen Einfluss und Auswirkungen eine Konzentration mehrerer Einsatzmittel, eine Koordination mehrerer Verfahren sowie eine koordinierte Führung erfordern. Beispiele einer besonderen Lage können folgende unerwarteten Ereignisse sein: Altstadtflächenbrand, Eisenbahnunglück, Flugzeugabsturz, Chemiestörfall mit Freisetzung von Schadstoffwolke, Strommangellage, schwere Naturkatastrophe (Dürre, Sturm, Hochwasser, Lawinen etc.) sowie eine Migrationswelle.

Eine *ausserordentliche Lage* liegt vor, wenn ein unerwartetes Ereignis (eine Katastrophe oder Notlage; siehe dazu Ausführungen unter Ziffer 4) eintritt, welches das ganze Kantonsgebiet oder Teile davon betrifft und dessen Einfluss und Auswirkungen eine Konzentration aller Einsatzmittel, eine Koordination der Gesamtheit der Verfahren sowie eine koordinierte Führung erfordern. Beispiele einer ausserordentlichen Lage können folgende unerwarteten Ereignisse sein: Erdbeben, Kernkraftwerkstörfall mit Freisetzung von Radioaktivität / Radioaktive Verstrahlungslage, langanhaltende Strommangellage oder Blackout, Ausfall von Kommunikations- und Informatiknetzwerken, Epidemien oder Tierseuchen sowie Terror (ABC-Terror).

In der Regel tritt eine besondere oder ausserordentliche Lage überraschend und schnell ein. Aus einer anfangs besonderen Lage kann sich eine ausserordentliche Lage entwickeln. Deshalb ist es wichtig, dass im revidierten Gesetz die entsprechenden Zuständigkeiten und Aufgaben der involvierten Stellen definiert werden, damit die reibungslose Organisation der Ereignisbewältigung jederzeit und ohne Zeitverlust gewährleistet ist.

### 1.5.2 Zuständigkeiten

Das geltende Katastrophengesetz bildet die erforderlichen Zuständigkeiten und Aufgaben der involvierten Stellen nicht, oder nicht hinreichend ab. Mit dem neuen Gesetz soll dies behoben werden, indem für den Ereignisfall klare Führungsstrukturen geschaffen und Zuständigkeiten und Aufgaben definiert werden. Dadurch wird die reibungslose Organisation der Ereignisbewältigung sichergestellt.

Mit der neuen Terminologie von besonderer und ausserordentlicher Lage können künftig unerwartete Ereignisse besser kategorisiert werden. Dadurch kann die Zuständigkeit für die Bewältigung eines unerwarteten Ereignisses auch stufengerecht und letzten Endes ressourcenorientiert erfolgen.

Für die Bewältigung einer ausserordentlichen Lage ist der Kanton verantwortlich; der Regierungsrat stellt die Organisation der Bewältigung sicher. Er legt mittels Beschluss den Beginn und das Ende einer ausserordentlichen Lage fest.

<sup>1)</sup> BGS 531.1.

Die Gemeinden sind verantwortlich für die Bewältigung einer besonderen Lage und stellen die Organisation der Bewältigung sicher. Ausnahmsweise kann aber auch in einer besonderen Lage die Führung durch den KFS übernommen werden, wenn dies der RFS oder die Gemeinden beantragen. Weiter kann die Führung durch den KFS übernommen werden, wenn der Chef oder der Stabschef KFS dies für notwendig erachten. Dies stellt jedoch die Ausnahme dar und kann beispielsweise dann der Fall sein, wenn eine Gemeinde mit der Organisation der Bewältigung einer besonderen Lage offensichtlich überfordert oder in Verzug ist.

### 1.5.3 Führungsstäbe

Der KFS dient dem Regierungsrat in einer ausserordentlichen Lage als Führungsorgan. Obwohl dem KFS eine zentrale Rolle bei der Ereignisbewältigung zukommt, fehlen im geltenden Katastrophengesetz weitestgehend entsprechende Regelungen. Mit dem revidierten Gesetz werden nicht nur die Zuständigkeiten des KFS klarer abgegrenzt, sondern auch erstmals seine wichtigsten Aufgaben auf Gesetzesstufe verankert. Insbesondere gehört dazu die Koordination der Einsätze der RFS, der Partnerorganisationen und Dritter in einer ausserordentlichen Lage. Auch die Sicherstellung des Informationsflusses, namentlich gegenüber dem Regierungsrat, gehört zu seinen Aufgaben. Weiter ist er für die Sicherstellung der Warnung, der Alarmierung, sowie der Information und der Erteilung von Verhaltensweisungen an die Bevölkerung zuständig.

Für eine zielgerichtete Ereignisbewältigung muss im KFS ein breites Knowhow vertreten sein. Um dies gewährleisten zu können, müssen Vertreter aus den verschiedensten Bereichen im KFS mitwirken. Seit einigen Jahren setzt sich der KFS fest aus dem Chef des Amtes für Militär und Bevölkerungsschutz (Chef AMB), dem Stabschef KFS sowie mindestens je einem Vertreter der Partnerorganisationen (Polizei, Feuerwehr, Gesundheit, Technische Betriebe und Zivilschutz) zusammen. Dieses etablierte und bewährte Modell soll im revidierten Gesetz verankert werden. Ebenso soll die Führungsebene des KFS – Chef KFS und Stabschef KFS – bewusst nicht aus Vertretern der gleichen Organisationseinheit bestehen. Das bewährte Modell, wonach der Stabschef KFS stets eine angehörige Person der Kapo ist, soll auch künftig weitergeführt werden. Im revidierten Gesetz werden bewusst nur die Mindestanforderungen an die Organisation des KFS genannt. Die Organisation der weiteren Strukturen obliegt dem Regierungsrat. Es ist auch hier vorgesehen, das bereits geltende Modell mit Kernstab, Gesamtstab und Spezialisten beizubehalten und in der Verordnung abzubilden.

Grundsätzlich die gleiche Bedeutung wie der KFS für den Kanton, haben die RFS für die Gemeinden. Entsprechend sind die Aufgaben der Gemeinden bzw. der RFS in der besonderen Lage praktisch identisch mit denjenigen des KFS in einer ausserordentlichen Lage. Unter anderem zählen dazu die Warnung, Alarmierung und Information der Bevölkerung sowie die Erteilung von Verhaltensanweisungen, Koordination der Einsätze der Partnerorganisationen sowie die Koordination von Sofort- und Behebungsmaßnahmen. In einer ausserordentlichen Lage erfüllt der RFS seine Aufgaben nach Anordnungen des KFS.

### 1.5.4 Ressourcen

Finanzielle, personelle und materielle Ressourcen müssen zur Bewältigung einer besonderen und ausserordentlichen Lage stets rasch verfügbar sein. Mit der vorliegenden Vorlage werden die nötigen gesetzlichen Grundlagen geschaffen, um die Bereitstellung von Ressourcen oder die Duldung von Massnahmen notfalls auch zwangsweise durchsetzen zu können.

In einer ausserordentlichen Lage müssen die finanziellen Mittel rasch fliessen. Die Höhe der in einer ausserordentlichen Lage sofort benötigten Mittel ist nicht abschätzbar und kann bereits kurz nach Beginn der ausserordentlichen Lage massiv über der Finanzkompetenz des Regierungsrates liegen. Der Regierungsrat kann daher in einer ausserordentlichen Lage (und somit nur in Ausnahmefällen) einen Notstandskredit sprechen, ohne dass er sich hierbei an seine Finanzkompetenz, welche ihm in der normalen oder besonderen Lage zukommen, halten muss.

Der Notstandkredit kann gesprochen werden, wenn Sofortmassnahmen notwendig sind, deren Aufschieb schwerwiegende Nachteile für den Kanton oder die Gemeinden zur Folge hätte und ist dem Kantonsrat nachträglich zur Kenntnisnahme vorzulegen.

## **2. Verhältnis zur Planung**

Diese Gesetzesrevision ist weder im Legislaturplan noch im Integrierten Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) 2014 – 2017 vorgesehen.

## **3. Auswirkungen**

### **3.1 Personelle und finanzielle Konsequenzen**

Organisatorisch wird mit dieser Vorlage ausschliesslich das bereits heute gelebte Modell gesetzlich verankert. Die Strukturen sind bereits weitestgehend vorhanden. Entsprechend hat die Vorlage keine personellen oder finanziellen Auswirkungen zur Folge.

### **3.2 Vollzugsmassnahmen**

Die Totalrevision des Katastrophengesetzes zieht automatisch eine Totalrevision der Verordnung zum Katastrophengesetz vom 13. Dezember 1983<sup>1)</sup> nach sich.

Aufgrund der neuen Bezeichnung des Gesetzes sind die §§ 2 und 5 Absatz 1 EG BZG entsprechend anzupassen. Ebenso ist § 82 des Gesetzes über die Gebäudeversicherung, Brandverhütung, Feuerwehr und Elementarschadenhilfe (Gebäudeversicherungsgesetz) vom 24. September 1972<sup>2)</sup> anzupassen.

### **3.3 Folgen für die Gemeinden**

Auch auf Stufe der Gemeinden sind die mit dieser Vorlage abgebildeten Strukturen bereits weitestgehend vorhanden.

Für die Gemeinden ergibt sich aus der klaren Regelung der Zuständigkeiten und Aufgaben bei der Ereignisbewältigung ein Mehrwert. Die Aufgaben der Gemeinden bzw. der RFS werden klar geregelt und abgegrenzt. Gleichzeitig wird den Gemeinden die Möglichkeit eingeräumt, dem KFS die Organisation der Bewältigung einer besonderen Lage zu übertragen. Die Gemeindeautonomie bleibt in jedem Fall gewahrt.

Der Verteilschlüssel der Kosten bezüglich der Beanspruchung von Ressourcen in einer ausserordentlichen Lage wird zu Gunsten der Gemeinden geregelt.

### **3.4 Wirtschaftlichkeit und Nachhaltigkeit**

Durch die klare Regelung der Verantwortlichkeiten sowie der Kompetenzen wird die Organisation der Bewältigung einer besonderen oder ausserordentlichen Lage verbessert. Das Synergiepotenzial kann besser genutzt und damit die Wirtschaftlichkeit optimiert sowie die Nachhaltigkeit gefördert werden.

<sup>1)</sup> BGS 122.152.

<sup>2)</sup> BGS 618.111.

#### 4. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen der Vorlage

Vorab ist festzuhalten, dass bei der vorliegenden Totalrevision auf die Erstellung einer synoptischen Darstellung der Änderungen verzichtet wurde. Anders als bei anderen Revisionen erfährt das Katastrophengesetz insbesondere bezüglich des Aufbaus und des Inhalts derart umfassende Änderungen, dass eine sinnvolle Gegenüberstellung der Paragraphen nicht mehr möglich ist.

##### § 3

§ 3 enthält Begriffsdefinitionen. Gemäss § 2 EG BZG richten sich die Begriffe der Katastrophe und der Notlage nach dem Katastrophengesetz. Auch im eidgenössischen Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetz wird derzeit weiterhin von Katastrophen und Notlagen gesprochen. Die Begriffe „Katastrophe“ und „Notlage“ haben aber nichts mit der Frage der Bewältigung eines Ereignisses zu tun, sondern umschreiben das Ereignis als solches. Entsprechend wird in § 3 Absatz 1 auch festgehalten, dass als unerwartetes Ereignis im Sinne des Gesetzes jeweils Katastrophen und Notlagen gelten. Gleichzeitig wird in § 3 Absatz 1, anhand einer exemplarischen Aufzählung von möglichen Ereignissen, die Definition der Begriffe „Katastrophe“ und „Notlage“ eingeführt. Dies macht das Gesetz einerseits weniger theoretisch und andererseits ist damit § 2 EG BZG genüge getan.

Je nach Ausmass des unerwarteten Ereignisses handelt es sich um eine besondere Lage, für deren Bewältigung die Gemeinden verantwortlich sind, oder um eine ausserordentliche Lage, für deren Bewältigung der Kanton verantwortlich ist.

Die Notwendigkeit einer Änderung der Terminologie des EG BZG ist im Rahmen einer allfälligen Totalrevision des EG BZG zu prüfen.

##### § 4 Absatz 1 Buchstabe c

In § 4 wird die Organisation des KFS im Ereignisfall geregelt; § 4 Absatz 1 Buchstabe c legt fest, dass im KFS mindestens je ein Vertreter der Partnerorganisationen sein muss. Im Bevölkerungsschutz arbeiten als Partnerorganisationen gemäss Artikel 3 BZG zusammen:

- a. die Polizei zur Aufrechterhaltung von Sicherheit und Ordnung;
- b. die Feuerwehr für die Rettung und die allgemeine Schadenwehr;
- c. das Gesundheitswesen, einschliesslich des sanitätsdienstlichen Rettungswesens, zur medizinischen Versorgung der Bevölkerung;
- d. die technischen Betriebe zur Gewährleistung der technischen Infrastruktur, insbesondere der Elektrizitäts-, Wasser- und Gasversorgung, der Entsorgung sowie der Verkehrsverbindungen und der Telematik;
- e. der Zivilschutz zum Schutz der Bevölkerung, zur Betreuung von Schutz suchenden Personen, zum Schutz der Kulturgüter, zur Unterstützung der Führungsorgane und der anderen Partnerorganisationen sowie für Instandstellungsarbeiten und für Einsätze zu Gunsten der Gemeinschaft.

##### § 4 Absatz 2

Diese Bestimmung legt fest, dass ein Sonderstab ernannt werden kann. Die Möglichkeit der Ernennung eines Sonderstabes dient dazu, besondere Ereignisse mit den entsprechenden Fachper-

sonen analysieren und die Vollzugsmassnahmen koordinieren zu können. Der Sonderstab wird sich in der Regel aus Vertreterinnen und Vertretern des KFS, der kantonalen Ämter sowie bei Bedarf aus weiteren sachkundigen Personen zusammensetzen. Die Ernennung eines Sonderstabes drängt sich beispielsweise bei Hochwassersituationen auf, wo die Mitwirkung eines Meteorologen bzw. einer Meteorologin oder bei drohenden Erdbeben eines Geologen bzw. einer Geologin sowie eines Ingenieurs bzw. einer Ingenieurin notwendig sein kann.

#### § 7 Absatz 1 Buchstabe a

Der Regierungsrat trägt in einer ausserordentlichen Lage die Verantwortung dafür, dass die Organisation der Lagebewältigung sichergestellt ist. Die Organisation der Bewältigung der ausserordentlichen Lage vor Ort wird durch den KFS, welcher dem Regierungsrat als Führungsorgan dient, koordiniert. Der Regierungsrat muss sicherstellen, dass die für eine erfolgreiche Ereignisbewältigung notwendigen gesetzlichen und organisatorischen Strukturen vorhanden sind, woraus sich eine Aufsichtspflicht ableiten lässt.

#### § 7 Absatz 1 Buchstabe b

Diese Bestimmung besagt, dass der Regierungsrat den Beginn und das Ende einer ausserordentlichen Lage festlegt. Der genaue Zeitpunkt des Beginns und Endes einer ausserordentlichen Lage kann insbesondere bei der Kostentragung relevant werden.

Der Beschluss des Regierungsrates über den Beginn einer ausserordentlichen Lage ist in der Praxis wohl meist dringlich und muss rasch von statten gehen. Gestützt auf § 10 Absatz 1 des Gesetzes über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung (Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz, RVOG) vom 7. Februar 1999<sup>1)</sup> kann der Landammann oder die Frau Landamman an Stelle des Regierungsrates entscheiden, wenn eine Sitzung oder ein Zirkulationsbeschluss fristgerecht nicht möglich ist.

#### § 7 Absatz 1 Buchstabe d

In § 7 Absatz 1 Buchstabe d wird festgelegt, dass der Regierungsrat dem Kantonsrat über die Bewältigung der ausserordentlichen Lage Bericht zu erstatten hat. Die Information des Kantonsrates wird im Sinne der Oberaufsicht über die Tätigkeit des Regierungsrates verstanden.

#### § 7 Absatz 1 Buchstabe e

Gestützt auf § 8 Absatz 2 Buchstabe d ist es in einer ausserordentlichen Lage Aufgabe des KFS, zusätzliche Ressourcen anzufordern. Reichen aber die eigenen und angeforderten Ressourcen zur Ereignisbewältigung nicht aus, so kann der Regierungsrat, in der Regel auf Antrag des KFS, ein Hilfebegehren beim Bund stellen. Gestützt auf Artikel 67 Absatz 1 Buchstabe d und Absatz 3 des Bundesgesetzes über die Armee und die Militärverwaltung (Militärgesetz, MG) vom 3. Februar 1995<sup>2)</sup> kann die Armee dann Truppen entsenden, welche den zivilen Behörden Hilfe leisten und, soweit erforderlich, zur Hilfeleistung Personal des Bundes oder anderer Institutionen beziehen.

Die Hilfeleistung umfasst beispielsweise die Rettung von Menschen, Tieren und Sachen, die Verteilung von Hilfsgütern, die Ablösung erschöpfter ziviler Kräfte sowie die Mithilfe bei der provisorischen Instandsetzung von wichtiger Infrastruktur (Rechsteiner, N 837).

Das Gesuch ist an das zuständige Kommando Territorialregionen zu richten und wird von dort an den Führungsstab der Armee weitergeleitet (vgl. zum Ganzen Rechsteiner, N 839 ff.).

<sup>1)</sup> BGS 122.111.

<sup>2)</sup> SR 510.10.

## § 8

Neu werden die wichtigsten Aufgaben des KFS im Gesetz explizit genannt. Ausbildung und Übungen richten sich weiterhin nach dem EG BZG, da sie grundsätzlich zu den Aufgaben in einer normalen Lage gehören.

## § 9 Absatz 1

Grundsätzlich sind sowohl die RFS als auch die Gemeinden für die Festlegung des Beginns und Endes einer besonderen Lage zuständig. Diese vermeintliche Doppelspurigkeit ergibt sich aus den unterschiedlichen Gemeindeorganisationen. Gestützt auf die Gemeindeautonomie steht es den Gemeinden grundsätzlich frei, ob der Beginn und das Ende einer besonderen Lage durch die Gemeinde oder den RFS festgelegt werden. Da sich eine besondere Lage allenfalls zu einer ausserordentlichen Lage entwickeln kann, ist es für den KFS von grosser Wichtigkeit, dass er umgehend über das Vorliegen einer besonderen Lage informiert wird. Auch deshalb ist es sinnvoll, wenn sowohl der RFS als auch die Gemeinde den Beginn einer besonderen Lage festlegen können.

## § 9 Absatz 2

§ 9 Absatz 2 enthält eine nicht abschliessende Aufzählung der Aufgaben der RFS in einer besonderen Lage. Die Aufgaben des RFS in einer besonderen Lage decken sich grundsätzlich mit den Aufgaben des KFS in einer ausserordentlichen Lage. Die übrigen Aufgaben der RFS in einer normalen Lage sind weiterhin im EG BZG geregelt.

## § 10 Absatz 1 Buchstabe a

Die Gemeinde – in der Regel der Gemeinderat – trägt in einer besonderen Lage die Verantwortung dafür, dass die Organisation der Ereignisbewältigung sichergestellt ist. Die Organisation der Bewältigung der besonderen Lage vor Ort wird aber grundsätzlich durch den RFS koordiniert.

## § 10 Absatz 1 Buchstabe b

Vgl. die Ausführungen zu § 9 Absatz 1.

## § 12

Der Übergang von einer besonderen zu einer ausserordentlichen Lage erfolgt meist fliegend. Damit betreffend die Zuständigkeit kein Missverständnis entstehen kann, wird im Gesetz geregelt, dass die Führung so lange beim RFS respektive der Gemeinde verbleibt, bis der KFS diese übernimmt.

## § 13 Absatz 1

Sollte es der Chef oder Stabschef KFS als notwendig erachten, dass der KFS die Führung in einer besonderen Lage übernimmt, so ist der RFS verpflichtet, seine Aufgaben gemäss Anweisungen des KFS auszuführen. Dies gilt auch, wenn der RFS oder die Gemeinde beim KFS beantragt, dass er die Führung übernehmen soll.

Zweck dieser Bestimmung ist die Gewährleistung einer kompetenten und rasch handelnden Führung. Die Führungsübernahme in einer besonderen Lage durch den KFS soll aber die Ausnahme bleiben.

## § 14

§ 14 enthält eine Generalklausel. Liegt eine ausserordentliche Lage vor, so müssen die Einsatzkräfte umgehend reagieren können. Unter Umständen bedeutet dies einen Eingriff in Grundrechte Dritter. Entsprechend sind die Voraussetzungen eng umschrieben. Zudem gilt es zu beachten, dass sämtliche ergriffenen Massnahmen mit den allgemeinen Prinzipien des Verfassungs- und Verwaltungsrechts, insbesondere dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit, vereinbar sein müssen. Dieser, in Artikel 5 Absatz 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV) vom 18. April 1999<sup>1)</sup> verankerte Grundsatz fordert, dass die Verwaltungsmassnahmen in einem vernünftigen Verhältnis zur Belastung stehen, die den Privaten auferlegt wird (vgl. BGE 130 I 16, 19 ff.; 130 II 425, 438 ff.). Nach dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit muss die Verwaltungsmassnahme im Hinblick auf das im öffentlichen Interesse angestrebte Ziel erforderlich sein und hat zu unterbleiben, wenn eine gleich geeignete, aber mildere Massnahme für den angestrebten Erfolg ausreichen würde. Die Verwaltungsmassnahme muss geeignet sein, das angestrebte Ziel zu erreichen. Weiter muss sie, im Hinblick auf das im öffentlichen Interesse angeordnete Ziel, erforderlich sein. Dies bedeutet, dass eine Verwaltungsmassnahme in sachlicher, räumlicher, zeitlicher und personeller Hinsicht nicht über das Notwendige hinausgehen darf. Schliesslich muss eine Massnahme zumutbar sein. Verlangt ist dabei eine angemessene Zweck-Mittel-Relation (Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Auflage, 2016, N 514 ff.).

Die gesetzlichen Bestimmungen über die Eingriffe in Rechte Dritter stellen somit keinen „Frei-pass“ dar, sondern sind in einer ausserordentlichen Lage mit grosser Zurückhaltung anzuwenden.

## § 15 Absatz 1

Diese Bestimmung legt eine Mitwirkungspflicht fest. § 15 Absatz 1 besagt, dass der Regierungsrat zur Bewältigung einer ausserordentlichen Lage, unter gewissen Voraussetzungen, Dritte zum Einsatz verpflichten kann. Die Möglichkeit, dass Dritte nach § 15 Absatz 1 zum Einsatz verpflichtet werden, besteht einzig in einer ausserordentlichen Lage. Dabei handelt es sich nicht bloss um natürliche, sondern auch um juristische Personen. Es ist wichtig, dass dringend benötigte Spezialisten, sollten sie nicht freiwillig bei der Bewältigung der ausserordentlichen Lage mitwirken, zum Einsatz verpflichtet werden können.

Kantonsangestellte hingegen können grundsätzlich sowohl zur Bewältigung von besonderen als auch von ausserordentlichen Lagen eingesetzt werden, soweit die ihnen übertragenen Aufgaben gemäss der Personalgesetzgebung auch ihren Fähigkeiten entsprechen und zumutbar sind.

## § 15 Absatz 2

Diese Bestimmung legt eine Duldungspflicht fest, welche sowohl in einer besonderen als auch in einer ausserordentlichen Lage besteht. Die Duldungspflicht kann insbesondere im Zusammenhang mit Anordnungen und Einsätzen des KFS, der RFS und der Partnerorganisationen entstehen. Bei der Duldungspflicht kann es sich beispielsweise um die Nutzung eines privaten Grundstückes aufgrund seiner geographischen Lage handeln. Zwar müssen die Betroffenen nicht aktiv werden, sie müssen den Eingriff in ihre Eigentums- oder Besitzrechte jedoch dulden. Eine Duldungspflicht ist in der Regel weniger einschneidend als eine Mitwirkungspflicht.

<sup>1)</sup> SR 101.

## § 16

§ 16 gewährt den Führungsorganen der Partnerorganisationen in ausserordentlichen Lagen das Requisitionsrecht zu den gleichen Bedingungen wie die Armee. Diese Formulierung orientiert sich an Artikel 32 BZG. Der Begriff „Requisition“ stammt aus dem Militärrecht. Im militärischen Sinne bedeutet er die Beschlagnahmung von zivilen Sachgütern für Heereszwecke. Artikel 80 MG sieht die Möglichkeit der Requisition vor. Diese ist an strenge Voraussetzungen geknüpft und darf nur im äussersten Notfall angewendet werden.

Auch wenn die Partnerorganisationen über gutes und mengenmässig ausreichendes Material verfügen, besteht die Gefahr, dass es bei Vorliegen einer ausserordentlichen Lage zu Engpässen kommen kann. So könnten beispielsweise bei grossen Naturkatastrophen zusätzliche Baufahrzeuge oder Baustellenmaterial benötigt werden. In ausserordentlichen Lagen soll es daher auch möglich sein, das militärische Requisitionsrecht zu den gleichen Bedingungen anzuwenden, um die Bewältigung sicherstellen zu können. Bei der Anwendung des Requisitionsrechts ist äusserste Zurückhaltung geboten.

Die durch den Kanton zu leistende Entschädigung für requiriertes Eigentum richtet sich nach § 23.

## § 17

Dieser Paragraph entspricht weitgehend der bisherigen Formulierung. In erster Linie richtet sich die Kostentragung nach der Spezialgesetzgebung. Erst wenn ein Sachverhalt nicht unter eine Spezialgesetzgebung fällt oder keine vorhanden ist, gelangen die allgemeinen Grundsätze über Aufgabenbereich und Zuständigkeit der Gebietskörperschaften im Kanton Solothurn zur Anwendung.

Beim Eintreten einer besonderen oder ausserordentlichen Lage reagieren die involvierten Stellen praxisgemäss sofort. Meist erst nachdem die normale Lage wieder eingetreten ist, steht die Frage der Kostentragung im Raum. In der Praxis kann dies bei der Aufteilung der Kosten zu Schwierigkeiten führen. Beispiele für besondere Lagen, die betreffend Kostentragung zu Problemen geführt haben sind die Hochwasser 2005 und 2007. Finden die involvierten Stellen betreffend Kostentragung keine Einigung, können sie an den Regierungsrat gelangen, welcher über die Kostentragung entscheidet.

## § 18

§ 18 enthält einen Verteilschlüssel betreffend die Kostentragung zwischen dem Kanton und den Gemeinden für angeforderte oder beanspruchte Ressourcen. Als Ressourcen gelten insbesondere Material, Personal und Dienstleitungen. Hierbei sind nicht die eigenen, bereits vorhandenen Ressourcen gemeint, sondern solche, welche situationsbedingt zusätzlich benötigt werden.

Da beim Eintreffen einer ausserordentlichen Lage meist mit einem grossen Schadensvolumen gerechnet werden muss, welches für die einzelnen Gemeinden finanziell kaum tragbar sein dürfte, wurde bewusst ein Verteilschlüssel zu Gunsten der Gemeinden gewählt.

## § 19

Das im Verwaltungsrecht allgemein geltende Verursacherprinzip wird explizit im Gesetz verankert.

## § 20

§ 20 sieht die Möglichkeit vor, dass in einer ausserordentlichen Lage, unter gewissen Voraussetzungen, ein Notstandskredit gesprochen werden kann. Dem Regierungsrat wird in einer ausserordentlichen Lage (aber nicht etwa in einer besonderen Lage und erst recht nicht in der normalen Lage) eine höhere Finanzkompetenz eingeräumt.

Es ist unbestritten und unantastbar, dass in einer normalen Lage die Finanzkompetenz des Regierungsrates klar vorgegeben und nach oben beschränkt sein muss. Zur Bewältigung einer ausserordentlichen Lage braucht es aber rasche Abläufe; langandauernde Genehmigungsverfahren sind zu vermeiden. Hierzu gehört auch, dass ein unverzüglicher Fluss finanzieller Mittel jederzeit gewährleistet sein muss. Im Gegensatz zur normalen Lage können in einer ausserordentlichen Lage hohe Ausgaben anfallen, deren Bewilligung aufgrund der zeitlichen Dringlichkeit keinen Aufschub zulässt. Da die Höhe der zur Bewältigung einer ausserordentlichen Lage anfallenden Kosten vorgängig unmöglich festgelegt werden kann, soll der Regierungsrat in einer ausserordentlichen Lage (und somit zeitlich begrenzt) die Kompetenz erhalten, einen Notstandskredit in unbegrenzter Höhe sprechen zu können. Nur so kann die durchgehende Handlungsfähigkeit des Staates in einer ausserordentlichen Lage gewährleistet und der zeitlichen Dringlichkeit Rechnung getragen werden.

In Artikel 93 Absatz 2 der Verfassung des Kantons Solothurn (KV)<sup>1)</sup> vom 8. Juni 1986 ist explizit vorgesehen, dass dem Regierungsrat für beschränkte Zeit von der Verfassung abweichende Befugnisse eingeräumt werden können. Gestützt auf diese Bestimmung, welche es dem Gesetzgeber gestattet, bei der Regelung der Katastrophenvorsorge von der Verfassung abzuweichen, bedarf es für einen Notstandskredit auch aus verfassungsrechtlicher Sicht keiner Obergrenze.

Für die Zulässigkeit kantonaler Gesetze, welche gestützt auf eine Bestimmung der Kantonsverfassung inhaltlich von dieser abweichen, bedarf es gemäss Rechsteiner zweier Voraussetzungen: Einerseits muss der Anwendungsbereich sachlich begrenzt sein, d.h. der Gesetzgeber darf nicht grundsätzlich ermächtigt werden, von den Vorschriften der Verfassung abzuweichen. Andererseits muss die Kompetenz zur Abweichung zeitlich begrenzt sein (Rechsteiner, N 129). Vorliegend sind die beiden eben genannten Voraussetzungen erfüllt. Die sachliche Begrenzung liegt darin, dass einzig die Finanzkompetenz des Regierungsrates betroffen ist. Die zeitliche Begrenzung ist durch die Festlegung des Beginns und des Endes (mittels Regierungsratsbeschluss) einer ausserordentlichen Lage gegeben.

In § 20 Absatz 2 ist vorgesehen, dass der Notstandskredit dem Kantonsrat nachträglich zur Kenntnisnahme vorzulegen ist. Der Kantonsrat kann dadurch seine aufsichtsrechtliche Funktion wahrnehmen.

## § 22

In § 22 ist eine Entschädigungspflicht des Kantons für angeforderte oder beanspruchte Ressourcen festgehalten. Als Ressourcen gelten insbesondere Material, Personal und Dienstleitungen. Die Entschädigung erfolgt nicht sofort, sondern nach dem Einsatz und in der Regel erst nach der Aufhebung der ausserordentlichen Lage. Die Höhe der Entschädigung richtet sich nach markt- und branchenüblichen Ansätzen.

Die Gemeinden haben sich nach § 18 Absatz 1 an den Kosten zu beteiligen. Diese Entschädigungspflicht gelangt nur in einer ausserordentlichen Lage zur Anwendung. Für durch die Gemeinden angeforderte oder beanspruchte Ressourcen in einer besonderen Lage wird im Gesetz

<sup>1)</sup> BGS 111.1.

auf die Nennung einer Entschädigungspflicht verzichtet. Im Rahmen der Gemeindeautonomie können die Gemeinden ihre finanziellen Angelegenheiten grundsätzlich selbständig regeln, weshalb eine diesbezügliche Regelung den Gemeinden überlassen wird.

## § 23

§ 23 hält fest, dass der Kanton in seiner Zuständigkeit (und somit nur in einer ausserordentlichen Lage) für requiriertes Eigentum eine Entschädigung zu leisten hat. Sofern das requirierte Gut zerstört wird oder ausnahmsweise ein Sonderopfer vorliegt, ist bereits gestützt auf die Eigentumsgarantie eine Entschädigung geschuldet (Rechsteiner, N 981, mit Verweis). In § 23 wird, analog der Formulierung in Artikel 80 MG, festgelegt, dass nicht nur für Verlust, sondern auch für Wertverminderung und Gebrauch des requirierten Eigentums eine angemessene Entschädigung geschuldet ist.

## § 24

In § 24 wird das Verfahren für die Geltendmachung eines Entschädigungsbegehrens abgebildet. Das Entschädigungsbegehren, gestützt auf § 22 oder § 23, ist beim Departement geltend zu machen. Wird dazu innert 3 Monaten seit Einreichung nicht oder ablehnend Stellung genommen, kann beim Verwaltungsgericht Klage eingereicht werden. Diese Formulierung ist an § 11 Absatz 1 und 2 des Gesetzes über die Haftung des Staates, der Gemeinden, der öffentlich-rechtlichen Körperschaften und Anstalten und die Verantwortlichkeit der Behörden, Beamten und öffentlichen Angestellten und Arbeiter (Verantwortlichkeitsgesetz) vom 26. Juni 1966<sup>1)</sup> angelehnt.

## 5. Rechtliches

### 5.1 Rechtmässigkeit

Gemäss Artikel 92 KV gewährleisten der Kanton und die Einwohnergemeinden die öffentliche Ordnung und Sicherheit. Sie treffen zudem Massnahmen zum Schutze der Bevölkerung vor Katastrophen und kriegerischen Ereignissen (Art. 93 Abs. 1 KV). Das Gesetz kann zu diesem Zweck dem Kantonsrat und dem Regierungsrat für beschränkte Zeit Befugnisse einräumen, die von den Zuständigkeitsvorschriften der Verfassung abweichen (Art. 93 Abs. 2 KV). Währendem die normale Lage im EG BZG geregelt wird, gelangt das revidierte Gesetz erst beim Vorliegen einer besonderen oder ausserordentlichen Lage zur Anwendung.

### 5.2 Zuständigkeit

Beschliesst der Kantonsrat das Gesetz mit weniger als 2/3 der anwesenden Mitglieder, unterliegt dieses dem obligatorischen Referendum, andernfalls dem fakultativen Referendum (Art. 35 Abs. 1 Bst. d und Art. 36 Abs. 1 Bst. b KV).

<sup>1)</sup> BGS 124.21.

## **6. Antrag**

Wir bitten Sie, auf die Vorlage einzutreten und dem Beschlussesentwurf zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Roland Fürst  
Landammann

Andreas Eng  
Staatschreiber

### **Verteiler KRB**

Volkswirtschaftsdepartement (2)  
Amt für Militär und Bevölkerungsschutz  
Kantonale Finanzkontrolle  
Verband Solothurner Einwohnergemeinden, VSEG  
Staatskanzlei (eng, rol, ett)  
Amtsblatt (Referendum)  
Parlamentsdienste  
GS, BGS

# Beschlussesentwurf: Gesetz über die Bewältigung von besonderen und ausserordentlichen Lagen (GBL)

Vom [Datum]

---

Der Kantonsrat von Solothurn

gestützt auf Artikel 4 des Bundesgesetzes über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz (Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetz, BZG) vom 4. Oktober 2002<sup>1)</sup> sowie auf Artikel 71 Absatz 1 und 93 Absatz 1 der Verfassung des Kantons Solothurn (KV) vom 8. Juni 1986<sup>2)</sup>

nach Kenntnissnahme von Botschaft und Entwurf des Regierungsrates vom xx.xx.xxxx

beschliesst:

## I.

### 1. Allgemeines

#### § 1 Zweck

<sup>1)</sup> Dieses Gesetz bezweckt die Organisation der Bewältigung von besonderen und ausserordentlichen Lagen, indem Führungsstrukturen den Ereignissen entsprechend zur Anwendung gelangen.

#### § 2 Gegenstand

<sup>1)</sup> Dieses Gesetz regelt insbesondere die Zuständigkeiten und Aufgaben der mit der Bewältigung von besonderen und ausserordentlichen Lagen beauftragten Stellen.

#### § 3 Begriffe

<sup>1)</sup> Als unerwartetes Ereignis im Sinne dieses Gesetzes gelten Katastrophen und Notlagen wie namentlich Altstadtflächenbrände, Eisenbahnunglücke, schwere Naturkatastrophen, Erdbeben oder Strommangellagen.

<sup>2)</sup> Eine besondere Lage liegt vor, wenn ein unerwartetes Ereignis eintritt, dessen Einfluss und Auswirkungen eine Konzentration mehrerer Einsatzmittel, eine Koordination mehrerer Verfahren sowie eine koordinierte Führung erfordern.

---

<sup>1)</sup> SR [520.1](#).

<sup>2)</sup> BGS [111.1](#).

# [Geschäftsnummer]

<sup>3</sup> Eine ausserordentliche Lage liegt vor, wenn ein unerwartetes Ereignis eintritt, welches das ganze Kantonsgebiet oder Teile davon betrifft und dessen Einfluss und Auswirkungen eine Konzentration aller Einsatzmittel, eine Koordination der Gesamtheit der Verfahren sowie eine koordinierte Führung erfordern.

## 2. Organisation der Führungsstäbe

### § 4 Organisation des Kantonalen Führungsstabes

<sup>1</sup> Der Kantonale Führungsstab (KFS) setzt sich mindestens zusammen aus:

- a) dem Chef oder der Chefin des Amtes für Militär und Bevölkerungsschutz als Chef oder Chefin KFS;
- b) einem oder einer Angehörigen der Polizei Kanton Solothurn als Stabschef oder Stabschefin KFS;
- c) mindestens je einer Vertretung der Partnerorganisationen.

<sup>2</sup> Der Chef oder die Chefin KFS oder der Stabschef oder die Stabschefin KFS können einen Sonderstab ernennen.

<sup>3</sup> Der Regierungsrat regelt die weitere Organisation des KFS in einer Verordnung.

### § 5 Organisation der Regionalen Führungsstäbe

<sup>1</sup> Die Organisation der Regionalen Führungsstäbe (RFS) richtet sich nach dem Einführungsgesetz zur eidgenössischen Bevölkerungsschutz- und Zivilschutzgesetzgebung (EG BZG) vom 2. Februar 2005<sup>1)</sup>.

## 3. Zuständigkeit und Aufgaben

### § 6 Grundsatz

<sup>1</sup> Die Gemeinden sind verantwortlich für die Bewältigung einer besonderen Lage.

<sup>2</sup> Der Kanton ist verantwortlich für die Bewältigung einer ausserordentlichen Lage.

### § 7 Regierungsrat

<sup>1</sup> Der Regierungsrat:

- a) stellt die Organisation der Bewältigung einer ausserordentlichen Lage sicher;
- b) legt mittels Beschluss den Beginn und das Ende einer ausserordentlichen Lage fest;
- c) informiert die Gemeinden und die Bevölkerung umgehend über das Bestehen einer ausserordentlichen Lage;
- d) erstattet dem Kantonsrat über die Bewältigung der ausserordentlichen Lage an der nächsten Session schriftlich oder mündlich Bericht;
- e) kann in einer ausserordentlichen Lage von sich aus oder auf Antrag des KFS ein Hilfebegehren an den Bund stellen;

<sup>1)</sup> BGS [531.1](#).

## [Geschäftsnummer]

- f) kann einen Notstandskredit gemäss § 20 beschliessen;
- g) wählt die Mitglieder des KFS gemäss § 4 Absatz 1 Buchstabe b und c.

### § 8 *Kantonaler Führungsstab*

<sup>1</sup> Der KFS dient dem Regierungsrat in einer ausserordentlichen Lage als Führungsorgan und koordiniert die Einsätze der RFS, der Partnerorganisationen und Dritter.

<sup>2</sup> Seine weiteren Aufgaben in einer ausserordentlichen Lage sind insbesondere:

- a) die Sicherstellung des Informationsflusses gegenüber dem Regierungsrat;
- b) die Sicherstellung der Warnung, der Alarmierung, der Information und der Erteilung von Verhaltensweisungen an die Bevölkerung;
- c) die Koordination der nachbarlichen Hilfeleistung;
- d) die Anforderung zusätzlicher Ressourcen und die Koordination derer Einsatz oder Verwendung;
- e) die Beantragung eines Notstandskredits beim Regierungsrat;
- f) die Koordination der Instandstellung und Schadensregulierung.

<sup>3</sup> Der Regierungsrat kann dem KFS mittels Verordnung weitere Aufgaben übertragen.

### § 9 *Regionaler Führungsstab*

<sup>1</sup> Der RFS legt den Beginn und das Ende einer besonderen Lage fest, sofern dies nicht die Gemeinde festlegt.

<sup>2</sup> Der RFS hat in einer besonderen Lage insbesondere folgende Aufgaben:

- a) die Koordination der Einsätze der Partnerorganisationen;
- b) die Sicherstellung des Informationsflusses gegenüber dem KFS, wie namentlich über den Beginn und das Ende einer besonderen Lage sowie über die Ereignisbewältigung;
- c) die Sicherstellung der Warnung, der Alarmierung, der Information und der Erteilung von Verhaltensweisungen an die Bevölkerung;
- d) die Koordination von Sofort- und Behebungsmassnahmen;
- e) die Koordination der nachbarlichen Hilfeleistung;
- f) die Anforderung zusätzlicher Ressourcen und die Koordination derer Einsatz oder Verwendung.

<sup>3</sup> Der RFS erfüllt in einer ausserordentlichen Lage namentlich Aufgaben gemäss Absatz 2. Er hat hierbei die Anordnungen des KFS zu befolgen.

### § 10 *Gemeinden*

<sup>1</sup> Die Gemeinden:

- a) stellen die Organisation der Bewältigung einer besonderen Lage sicher;
- b) legen den Beginn und das Ende einer besonderen Lage fest, sofern dies nicht der RFS festlegt;
- c) stellen den Informationsfluss gegenüber dem KFS sicher und informieren namentlich über den Beginn und das Ende einer besonderen Lage sowie über die Ereignisbewältigung;
- d) halten ihre Ressourcen für die überregionale Hilfe zur Verfügung;

# [Geschäftsnummer]

- e) haben in einer ausserordentlichen Lage die Anordnungen des KFS zu befolgen.

## § 11 Partnerorganisationen

<sup>1</sup> Die Zuständigkeiten und Aufgaben der Partnerorganisationen gemäss Bundesgesetz über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz (Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetz, BZG) vom 4. Oktober 2002<sup>1)</sup> richten sich nach der jeweiligen Spezialgesetzgebung.

<sup>2</sup> Die Partnerorganisationen unterstützen sich gegenseitig bei der Erfüllung ihrer Aufgaben und stimmen ihre Einsätze aufeinander ab.

## 4. Führungsübernahme

### § 12 Führungsübernahme in einer ausserordentlichen Lage

<sup>1</sup> In einer ausserordentlichen Lage verbleibt die Führung bei den RFS und den Gemeinden, bis der KFS die Führung übernimmt.

### § 13 Führungsübernahme in einer besonderen Lage

<sup>1</sup> Der KFS übernimmt in einer besonderen Lage die Führung, wenn:

- a) der Chef oder die Chefin KFS oder der Stabschef oder die Stabschefin KFS dies für notwendig erachten;
- b) der RFS oder die Gemeinde dies beantragen.

<sup>2</sup> Die Führungsübernahme hat keinen Einfluss auf die Kostentragung.

<sup>3</sup> Die Bestimmungen zur Bewältigung einer ausserordentlichen Lage gelten sinngemäss.

## 5. Eingriff in Rechte Dritter

### § 14 Generalklausel

<sup>1</sup> In einer ausserordentlichen Lage dürfen die nach diesem Gesetz mit der Bewältigung beauftragten Stellen alle notwendigen Massnahmen ergreifen, sofern die öffentliche Ordnung und fundamentale Rechtsgüter des Staates oder Privater gegen schwere und zeitlich unmittelbar drohende Gefahr zu schützen sind.

### § 15 Mitwirkungs- und Duldungspflicht

<sup>1</sup> Zur Bewältigung einer ausserordentlichen Lage kann der Regierungsrat Dritte zum Einsatz verpflichten, sofern der Bedarf nicht zeitgerecht auf dem ordentlichen Weg gedeckt werden kann.

<sup>2</sup> Greifen die von den nach diesem Gesetz beauftragten Stellen zur Bewältigung einer besonderen oder ausserordentlichen Lage getroffenen Massnahmen und Anordnungen in die persönliche Freiheit, in Eigentum oder Besitz einer Person ein, so ist diese zur Duldung des Eingriffs verpflichtet.

---

<sup>1)</sup> SR [520.1](#).

**§ 16 Requisition**

<sup>1</sup> In einer ausserordentlichen Lage haben der Chef oder die Chefin KFS oder der Stabschef oder die Stabschefin KFS das Requisitionsrecht zu den gleichen Bedingungen wie die Armee. Vorbehalten bleibt die Spezialgesetzgebung.

<sup>2</sup> Der Requisitionsbefehl ist endgültig und sofort vollstreckbar.

## **6. Finanzielles**

**§ 17 Kostentragung in einer besonderen oder ausserordentlichen Lage**

<sup>1</sup> Die Kostentragung richtet sich nach der Spezialgesetzgebung.

<sup>2</sup> Im Übrigen richtet sich die Kostentragung nach den allgemeinen Grundsätzen über Aufgabenbereich und Zuständigkeit der Gebietskörperschaften im Kanton Solothurn.

<sup>3</sup> Im Streitfall entscheidet der Regierungsrat über die Kostentragung.

**§ 18 Kostentragung für angeforderte oder beanspruchte Ressourcen**

<sup>1</sup> Hat der Kanton zur Bewältigung einer ausserordentlichen Lage Ressourcen angefordert oder beansprucht, werden die dadurch entstandenen Kosten im Verhältnis von zwei Dritteln zu einem Drittel dem Kanton und den vom Ereignis betroffenen Gemeinden auferlegt.

<sup>2</sup> Im Streitfall entscheidet der Regierungsrat über die Kostentragung.

**§ 19 Kostentragung durch Verursacher**

<sup>1</sup> Wer eine besondere oder ausserordentliche Lage vorsätzlich oder fahrlässig verursacht, hat alle dem Kanton und den Gemeinden angefallenen Kosten für deren Bewältigung zu tragen. Vorbehalten bleibt die Spezialgesetzgebung.

**§ 20 Notstandskredit**

<sup>1</sup> Sind in einer ausserordentlichen Lage Ausgaben für Sofortmassnahmen nötig, deren Aufschub schwerwiegende Nachteile für den Kanton oder die Gemeinden zur Folge hätte, kann der Regierungsrat einen Notstandskredit sprechen.

<sup>2</sup> Der Notstandskredit ist dem Kantonsrat nachträglich zur Kenntnisnahme vorzulegen.

## **7. Haftung und Entschädigung**

**§ 21 Haftung**

<sup>1</sup> Die Haftung richtet sich nach der Spezialgesetzgebung.

**§ 22 Entschädigung für angeforderte oder beanspruchte Ressourcen**

<sup>1</sup> Hat der Kanton zur Bewältigung einer ausserordentlichen Lage Ressourcen angefordert oder beansprucht, leistet er eine angemessene Entschädigung.

# [Geschäftsnummer]

## § 23 *Entschädigung bei Requisition*

<sup>1</sup> Der Kanton leistet in seiner Zuständigkeit für Gebrauch, Wertverminderung und Verlust des requirierten Eigentums angemessene Entschädigung.

## § 24 *Geltendmachung von Entschädigungen*

<sup>1</sup> Das Entschädigungsbegehren ist beim Departement schriftlich einzureichen.

<sup>2</sup> Wird zum Entschädigungsbegehren innert 3 Monaten seit einer Einreichung nicht oder ablehnend Stellung genommen, so kann beim Verwaltungsgericht Klage eingereicht werden. Wird beim Verwaltungsgericht vorher Klage eingereicht, überweist es die Angelegenheit dem Departement. Vorbehalten bleibt die Spezialgesetzgebung.

## 8. Ausführungsbestimmung und Rechtsschutz

### § 25 *Ausführungsbestimmung*

<sup>1</sup> Der Regierungsrat erlässt die notwendigen Ausführungsbestimmungen in einer Verordnung.

### § 26 *Rechtsschutz*

<sup>1</sup> Gegen Entscheide des Regierungsrates nach § 17 Absatz 3 und § 18 Absatz 3 kann Beschwerde beim Verwaltungsgericht geführt werden. Das Verfahren richtet sich nach dem Gesetz über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen (Verwaltungsrechtspflegegesetz) vom 15. November 1970<sup>1)</sup>.

<sup>2</sup> Im Übrigen richtet sich das Verfahren nach dem Verwaltungsrechtspflegegesetz.

## II.

### 1.

Der Erlass Einführungsgesetz zur eidgenössischen Bevölkerungsschutz- und Zivilschutzgesetzgebung (EG BZG) vom 2. Februar 2005<sup>2)</sup> (Stand 1. Januar 2015) wird wie folgt geändert:

#### § 2 Abs. 1 (geändert)

<sup>1</sup> Die Begriffe der Katastrophe und der Notlage richten sich nach dem Gesetz über die Bewältigung von besonderen und ausserordentlichen Lagen vom xx.xx.xxxx<sup>3)</sup>.

#### § 5 Abs. 1 (geändert)

<sup>1</sup> Grundsätzlich richten sich die Aufgaben der Partnerorganisationen nach dem Gesetz über die Bewältigung von besonderen und ausserordentlichen Lagen vom xx.xx.xxxx<sup>4)</sup>.

---

<sup>1)</sup> BGS [124.11.](#)

<sup>2)</sup> BGS [531.1.](#)

<sup>3)</sup> BGS [122.151.](#)

<sup>4)</sup> BGS [122.151.](#)

## 2.

Der Erlass Gesetz über die Gebäudeversicherung, Brandverhütung, Feuerwehr und Elementarschadenhilfe (Gebäudeversicherungsgesetz) vom 24. September 1972<sup>2)</sup> (Stand 1. Januar 2011) wird wie folgt geändert:

### § 82 Abs. 1 (geändert)

<sup>1</sup> Für die bei Katastrophen zu treffenden Massnahmen sowie für die Deckung der daraus entstehenden Kosten gelten die Bestimmungen des Gesetzes über die Bewältigung von besonderen und ausserordentlichen Lagen vom xx.xx.xxxx<sup>3)</sup>.

## III.

Der Erlass Gesetz über Massnahmen für den Fall von Katastrophen und kriegerischen Ereignissen (Katastrophengesetz) vom 5. März 1972<sup>4)</sup> (Stand 1. Januar 1984) wird aufgehoben.

## IV.

Der Regierungsrat bestimmt das Inkrafttreten.

Solothurn, ...

Im Namen des Kantonsrates

Albert Studer  
Präsident

Fritz Brechbühl  
Ratssekretär

Dieser Beschluss unterliegt dem .... Referendum.

---

<sup>2)</sup> BGS [618.111.](#)

<sup>3)</sup> BGS [122.151.](#)

<sup>4)</sup> BGS [122.151.](#)