

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 10. Mai 2023

571. Totalrevision der Verordnung über den ABC-Schutz (Vernehmlassung, Ermächtigung)

A. Ausgangslage

Der ABC-Schutz dient der Bewältigung von atomaren, biologischen und chemischen Ereignissen. Erstmals geregelt wurde er im Kanton Zürich in der Verordnung über den ABC-Schutz vom 28. Februar 2007 (ABCV; LS 528.1).

Die ABCV hat sich in der Praxis im Grossen und Ganzen bewährt. Die von der Gebäudeversicherung Kanton Zürich (GVZ), dem Tiefbauamt (TBA) und dem Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft (AWEL) getragene ABC-Wehr leistete seit 2007 Tausende von Einsätzen mit einem Gesamtaufwand von 85 Mio. Franken, wovon 55 Mio. Franken den Verursacherinnen und Verursachern der Ereignisse belastet werden konnten. Das operative Kernelement ist die von der GVZ mit ausgewählten Stützpunktfeuerwehren betriebene ABC-Wehr (Zürich, Dielsdorf, Winterthur und Meilen). Neben der ABC-Wehr wirken mitunter verschiedene kantonale Fachämter, Ortsfeuerwehren und beigezogene Private an der Ereignisbewältigung mit. Es handelt sich um eine Verbundaufgabe. Zwar musste sich der ABC-Schutz bisher glücklicherweise noch keinen sehr grossen oder lang andauernden Ereignissen stellen, wie sie etwa im Anhang des Berichts «Risikomanagement Bevölkerungsschutz Kanton Zürich 2021» der Kantonalen Führungsorganisation (siehe RRB Nr. 1001/2022) oder in den «ABC-Referenzszenarien» des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz beschrieben sind. Die Entwicklung in den letzten Jahren mit einer Vielfalt von (globalen) Problemen und Krisen zeigt aber, dass auch mit solchen A-, B- oder C-Ereignissen gerechnet werden muss.

Seit dem Erlass der ABCV haben sich das Risikoumfeld, die rechtlichen Rahmenbedingungen und teilweise die Organisation der im ABC-Schutz beteiligten Einsatzkräfte verändert. Zudem wurde das Bundesgesetz über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz (SR 520.1) revidiert, mit dem auch der ABC-Schutz in den Kantonen gestärkt werden soll.

2021 wurde einer Projektgruppe, bestehend aus Vertreterinnen und Vertretern der Kantonspolizei Zürich (Kapo), der GVZ, des Veterinär-amtes (VETA), des TBA und des AWEL, der Auftrag erteilt, eine Total-revision der ABCV vorzubereiten. Die Arbeiten wurden vom Fachstab der Kantonalen Führungsorganisation (KFO) beaufsichtigt. Bei der Er-arbeitung der Vorlage wurden verschiedene Fachstellen und Organisa-tionen beigezogen. Das Projekt wurde von einer Begleitgruppe aus Ver-treterinnen und Vertretern von betroffenen Behörden, dem Verband der Gemeindepräsidien (GPV) und weiteren Stellen unterstützt. Die Begleitgruppe konnte im Rahmen einer Vorkonsultation zum Entwurf der neuen ABCV Stellung nehmen. Insgesamt fielen die Ergebnisse aus den 15 Stellungnahmen der Vorkonsultation durchwegs zustimmend aus. Die Eingaben wurden im vorliegenden Entwurf berücksichtigt.

B. Grundzüge der Vernehmlassungsvorlage

Die neue ABCV folgt der bisherigen Struktur. Wie heute ist die ABCV in einen allgemeinen und drei besondere Teile (zu A-, B- und C-Ereignissen) gegliedert. Herausgelöst aus diesen Teilen wurden die Finanzbestimmungen. Diese finden sich in einer ergänzten Fassung im neuen Teil E.

Inhaltlich hält die ABCV am Bewährten fest, stellt sich aber auch dem geänderten Risikoumfeld. Die neue ABCV

- stärkt die Vorsorge und Ereignisbewältigung, insbesondere durch eine bessere Vernetzung der Partnerorganisationen unter dem Dach der KFO,
- etabliert die ABC-Wehr als Einsatzorganisation der GVZ für den Normalfall und ermöglicht den modularen Aufbau der Einsatzkräfte und -mittel bei eskalierenden oder lang andauernden Ereignissen,
- bezweckt den effizienten Einsatz von finanziellen, personellen und materiellen Mitteln,
- nimmt die nötigen Anpassungen an geändertes Recht vor und
- lässt Raum für neue Entwicklungen.

Allgemeiner Teil und Finanzbestimmungen

Gegenüber dem geltenden Recht soll die revidierte ABCV sicherstellen, dass auch eskalierende oder länger dauernde Ereignisse erfolgreich bewältigt werden können. Dies ist einer der Hauptzwecke der revidierten ABCV (§ 1).

Zum einen soll dieses Ziel erreicht werden, indem die verfügbaren Einsatzkräfte und -mittel zusammengefasst werden. So arbeiten neu zehn Partnerorganisationen zusammen (§ 2). Dies erfordert Organisationsleistungen auf verschiedenen Ebenen.

Zum anderen wird hierzu die Vorsorge gestärkt. Vorsorgemassnahmen wie Vorhalten von Schutzmaterial, Personalplanung, Logistik, Führungsunterstützung, sichere Kommunikation und nicht zuletzt eine koordinierte Aus- und Weiterbildung der Einsatzkräfte sind für den ABC-Schutz grundlegend (§ 10). Die Vorsorge erhält deshalb in der neuen ABCV ein besonderes Gewicht. Viel stärker als heute sollen die Partnerorganisationen ihre Vorsorgeleistungen gemeinsam ermitteln und abstimmen. Zu diesem Zweck wird ein geführter Prozess eingerichtet. Dieser neu etablierte Prozess wird von der Kapo und der GVZ geleitet und von der KFO beaufsichtigt. Dazu bedarf es auch einer Nebenänderung in der Verordnung über die strategische Führung und den Einsatz der kantonalen Führungsorganisation (LS 172.5).

Die neue ABCV ermöglicht es den Partnerorganisationen, die notwendigen Kapazitäten für die Bewältigung von ABC-Ereignissen aufbauen zu können. Insbesondere sollen auch eskalierende Ereignisse, die weit stärker sind und länger dauern, als sie bisher vorgekommen sind, bewältigt werden können. Die Aktivierung der Einsatzkräfte folgt einem Stufenkonzept:

- Solange ein kantonales Fachamt dazu in der Lage ist, obliegt ihm die Bewältigung von Ereignissen in seinem Fachbereich. So werden etwa die meisten Tierseuchen vom VETA allein bewältigt.
- Ist das Fachamt nicht oder nicht mehr in der Lage, ein Ereignis zu bekämpfen, kommt die ABC-Wehr zum Einsatz. Auch weiterhin werden die meisten Ereignisse mit den Mitteln dieser ersten beiden Stufen bewältigt werden können.
- Sind auch die Kräfte der ABC-Wehr erschöpft, kommen die Einsatzkräfte und -mittel der weiteren Partnerorganisationen zum Einsatz (eskalierendes Ereignis).
- Lässt sich das Ereignis auch mit diesen Kräften und Mitteln nicht unter Kontrolle bringen, wird die KFO aktiviert (ausserordentliche Lage).

Neu sind die Finanzbestimmungen in einem eigenen Teil zusammengefasst (Teil E). Dieser enthält, wie die heutige ABCV, Präzisierungen zu der im Grundsatz im Gesetz über die Feuerpolizei und das Feuerwehrwesen (LS 861.1) geregelten Haftung der Verursacherinnen und Verursacher eines A-, B- oder C-Ereignisses. Diesen werden auch künftig die Kosten der Ereignisbewältigung, einschliesslich eines angemessenen Anteils an die Vorsorgekosten der ABC-Wehr, auferlegt.

Weiterhin gilt auch das Prinzip der Zuständigkeitsfinanzierung: Danach tragen die Partnerorganisationen die Kosten des ABC-Schutzes entsprechend den ihnen von der Rechtsordnung zugewiesenen Aufgaben (§§ 3 und 44).

Wie bisher wirkt die GVZ als Drehscheibe für die Finanzierung der ABC-Wehr und dabei insbesondere für die Einforderung der von den Verursacherinnen und Verursachern zu tragenden Kosten und die Kostenerstattung an Einsatzkräfte. Seit vielen Jahren beträgt der Anteil der jährlich zurückgeführten Kosten rund zwei Drittel der Gesamtkosten der ABC-Wehr. Das Betriebsdefizit von rund 35% teilen sich weiterhin die GVZ, das TBA und das AWEL, wobei deren Anteile die Ereigniskosten mit Bezug auf Gebäude (GVZ), Strassen (TBA) und Gewässer (AWEL) abbilden.

Neu können Partnerorganisationen voneinander Kostenersatz verlangen, wenn sie füreinander Leistungen erbringen, die über ihren gesetzlichen Auftrag hinausgehen (§ 44).

Besonderer Teil

Die Änderungen in den besonderen Teilen betreffen Aktualisierungen in Bezug auf veränderte Abläufe, Organisationen und Rechtsgrundlagen sowie eine verstärkte Zusammenarbeit von Partnerorganisationen.

Zu erwähnen ist, dass die ABC-Wehr neu ausdrücklich Teil der Einsatzkräfte für die Bewältigung von Tierseuchen bildet (§ 30). Die Gefahr von Tierseuchen, deren Bewältigung eine hohe Einsatzkapazität erfordern kann, ist seit dem Erlass der ABCV 2007 deutlich gestiegen. In der gelebten Praxis hat die ABC-Wehr zwar schon bisher Unterstützung bei Tierseuchen geleistet. Mit Blick auf die in der Zwischenzeit gemachten Erfahrungen drängt sich eine ausdrückliche Regelung in der neuen ABCV auf.

Demgegenüber kommt der ABC-Wehr im Bereich der Bekämpfung von übertragbaren Krankheiten (Beispiel Coronavirus) nach dem Epidemiengesetz (SR 818.101) keine tragende Rolle zu, weil ihr dafür das medizinische Fachwissen und die personellen Mittel fehlen. Sie leistet jedoch unterstützende Hilfe, etwa mit Dekontaminations- und Schutzmaterial (§ 30).

Es sind viele Bausteine und Vernetzungselemente für die Beteiligten, die das Fundament für einen tragfähigen ABC-Schutz ausmachen. Ein darauf aufgebauter, erfolgreicher ABC-Schutz erfordert aber vor allem die Überzeugung, das Engagement und die Vernetzung der Partnerorganisationen in der Vorsorge.

C. Finanzielle Auswirkungen

Aus der neuen ABCV ergeben sich für den Kanton keine neuen direkten Kostenfolgen. Sinn und Zweck der Revision ist es, den ABC-Schutz zu stärken und insbesondere die Vorsorge bei den Partnerorganisationen zu verbessern. Wie erwähnt, wird dabei ein systematischer Prozess unter den Partnerorganisationen eingeführt, der diese Bedürfnisse ermitteln soll. Je nach Ergebnis ist es möglich, dass Mehraufwendungen entstehen. Die Bewilligung solcher Mehraufwendungen erfolgt im Rahmen der ordentlichen Budgetierung der Ämter und Direktionen.

Für die Gemeinden ist mit keinen relevanten Mehrkosten zu rechnen.

D. Ermächtigung

Der Entwurf kann bei Gemeinden, betroffenen Behörden, politischen Parteien, Verbänden und weiteren Interessierten in die Vernehmlassung gegeben werden. Die Baudirektion und die Sicherheitsdirektion sind zu ermächtigen, das Vernehmlassungsverfahren durchzuführen.

Auf Antrag der Baudirektion und der Sicherheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Baudirektion und die Sicherheitsdirektion werden ermächtigt, das Vernehmlassungsverfahren zum Entwurf der Totalrevision der Verordnung über den ABC-Schutz durchzuführen.

II. Dieser Beschluss ist bis zum Beginn des Vernehmlassungsverfahrens nicht öffentlich.

III. Mitteilung an die Sicherheitsdirektion und die Baudirektion.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli