



Vorlage an den Landrat

über die nicht formulierte Sicherheitsinitiative

Vom 7. November 2003

Inhaltsverzeichnis

1.	Wortlaut der Initiative und Rechtsgültigkeit	2
	Bereich Polizei	3
2.	Zusammenfassung	3
3.	Ist-Zustand der Zusammenarbeit	4
4.	Tendenzen und Strategien	6
5.	Modell „Zusammenarbeit plus“	8
6.	Modell „Polizei beider Basel“	10
7.	Stellungnahme des Regierungsrates	13
	Bereich Feuerwehr	14
8.	Zusammenfassung	14
9.	Ausgangslage Feuerwehr	15
10.	Ist-Zustand der Zusammenarbeit	16
11.	Stärken und Schwächen der Zusammenarbeit mit Basel-Stadt	16
12.	Modelle der Zusammenarbeit mit Basel-Stadt	17
13.	Stellungnahme des Regierungsrates	19
	Bereich Bevölkerungsschutz	19
14.	Zusammenfassung	19
15.	Ist-Zustand der Zusammenarbeit	20
16.	Tendenzen und Strategien	22
17.	Modell „Optimierung der Zusammenarbeit“	23
18.	Modell der Initiative („Gemeinsame Organisationen“)	24
19.	Stellungnahme des Regierungsrates	26
20.	Antrag	27
	Beilage: Entwurf des Landratsbeschlusses	28
	Anhang: Rechtsgültigkeit der Sicherheitsinitiative	29

Zusammenfassung

Die Sicherheitsinitiative verlangt, dass ab dem 1. Januar 2008 Polizei, Feuerwehr und Bevölkerungsschutz (der Kantone Basel-Landschaft und Basel-Stadt) gemeinsam in zusammengefassten Organisationen geführt werden.

Der Baselbieter Regierungsrat unterstützt zwar die Stossrichtung der Initiative, welche die Kooperation zwischen Basel-Landschaft und Basel-Stadt im Bereich der Sicherheit verstärken will. Das Modell der Initiative, wonach die Polizei, die Feuerwehr und der Bevölkerungsschutz zu gemeinsamen Organisationen zusammengelegt werden sollen, lehnt die Regierung jedoch aus staatspolitischen Gründen und sachlichen Überlegungen ab. Die Aufsicht und die Oberaufsicht über die bikantonalen Organisationen sind nicht gelöst. Diese beiden Funktionen müssten durch die Regierungen und die Parlamente der beiden Kantone wohl gemeinsam wahrgenommen werden. Die Verantwortung könnte im Ereignisfall nicht mehr klar zugeordnet werden, was staatsrechtlich und staatspolitisch problematisch ist.

Der Regierungsrat stellt dem Modell der Initiative Vorschläge gegenüber, die in den Bereichen Polizei, Feuerwehr und Bevölkerungsschutz die bewährte Zusammenarbeit zwischen den beiden Basel optimieren sollen. Auch die Regierung vertritt die Ansicht, dass das Potenzial für die regionale Zusammenarbeit noch nicht ausgeschöpft ist.

Anstelle einer gemeinsamen *Polizei* mit dem Kanton Basel-Stadt setzt sich der Regierungsrat dafür ein, dass die heutige erfolgreiche Zusammenarbeit fortgeführt und ausgebaut wird. Er hat dazu für die nächsten Jahre das Modell "Zusammenarbeit plus" entwickelt. Dieses Modell sieht in seinen Kernpunkten vor, dass im Bereich Sicherheitspolizei gemeinsame Patrouillen und im Bereich Verkehrspolizei eine gemeinsame Unfallgruppe gebildet werden. Vorgesehen sind im Modell "Zusammenarbeit plus" auch die gemeinsame Bewirtschaftung der Hochleistungsstrassen und die Vereinheitlichung der Funksysteme.

Die *Feuerwehr* ist eine kommunale Aufgabe und soll eine solche bleiben. Die Baselbieter Gemeinden beweisen mit Feuerwehrverbänden und den Stützpunktfeuerwehren, dass sie in der Lage sind, diese Aufgabe effizient und zuverlässig zu erfüllen. Die regionale Zusammenarbeit ist im Feuerwehrwesen mit dem Stützpunktkonzept – einen der sechs Stützpunkte bildet dabei die Berufsfeuerwehr Basel-Stadt – und den verschiedenen Kooperationen im Bereich der Ausbildung stark ausgeprägt. Möglichkeiten, die bewährte Zusammenarbeit der beiden Basel auszubauen, bilden die gemeinsame Beschaffung und der gemeinsame Unterhalt von Sonderfahrzeugen und besonderen Einsatzmitteln.

Beim *Bevölkerungsschutz* schlägt die Regierung vier Massnahmen vor, welche die bereits bestehende Zusammenarbeit zwischen den beiden Basel optimieren: die Bildung von gemeinsamen Arbeitsgruppen, die Schaffung von gemeinsamen Ausbildungs- und Trainingsmodulen, die gemeinsame System- und Materialbeschaffung sowie die Einrichtung von gemeinsamen Kompetenzzentren.

1. Wortlaut der Initiative und Rechtsgültigkeit

Am 27. November 2002 ist die am 17. Januar 2003 im Amtsblatt publizierte nicht formulierte Sicherheitsinitiative mit 1'957 gültigen Unterschriften bei der Landeskanzlei vom Initiativkomitee¹ eingereicht worden. Das Begehren lautet wie folgt:

¹ Kontaktadresse: Jubiläumsinitiativen, Postfach 98, 4153 Reinach.

„Parlament und Regierung werden beauftragt, im Rahmen von § 3 Absatz 2 der Kantonsverfassung vom 17. Mai 1984 ab dem 1. Januar 2008 Polizei, Feuerwehr und Bevölkerungsschutz gemeinsam in zusammengefassten Organisationen zu führen. Bis dahin gleichen sie die gesetzlichen Grundlagen an, schaffen gemeinsame Verwaltungseinheiten und alle Voraussetzungen für einen gerechten finanziellen Lastenausgleich. Der Beitritt weiterer Gemeinwesen soll möglich sein.“

Der Rechtsdienst des Regierungsrates hat die Gültigkeit der Sicherheitsinitiative geprüft und kommt zum Schluss, dass sie gültig ist (siehe Anhang: Rechtsgültigkeit der Sicherheitsinitiative). Sie erfüllt die Einheit der Form und die Einheit der Materie. Sie verstösst nicht gegen Bundesrecht und ist faktisch durchführbar.

Bereich Polizei

2. Zusammenfassung

Im Bereich des Polizeiwesens hat die Zusammenarbeit mit Basel-Stadt eine gute und bewährte Tradition. Dieser Faktor trägt dazu bei, dass das Sicherheitsniveau in beiden Kantonen als positiv beurteilt wird. Die Zusammenarbeit soll zum Nutzen beider Kantone weiter entwickelt werden. Noch sind nicht alle Möglichkeiten ausgeschöpft. Ebenen der polizeilichen Kooperation sind hauptsächlich das Nordwestschweizer Polizeikonkordat auf der einen Seite und die bikantonale Zusammenarbeit mit Basel-Stadt auf der anderen Seite.

Die Jubiläumsinitiative zum Bereich Sicherheit verlangt u.a., dass die kantonalen Polizeiorganisationen von Basel-Landschaft und Basel-Stadt zu einer gemeinsamen Polizeiorganisation ("Polizei beider Basel") zusammengelegt werden.

Der Regierungsrat hat das Modell einer bikantonalen Polizei in den Grundzügen geprüft und auf der Grundlage eines Stärken-Schwächen-Vergleichs beurteilt. Er kommt zum Ergebnis, dass eine gemeinsame Polizei in Form einer öffentlich-rechtlichen Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit - wie sie heute für das Universitäts-Kinderspital beider Basel bereits besteht - denkbar ist. Dieses Modell hat aber den Nachteil, dass die staatspolitischen und staatsrechtlichen Aufsichtsfunktionen und Verantwortlichkeiten von Regierung und Parlament verwischt werden. Mit dem Verzicht auf seine eigenständige Polizei gibt der Kanton auch einen Teil seiner Staatlichkeit auf, denn die polizeiliche Aufgabe zur Sicherstellung der Sicherheit und Ordnung gehört in unserem föderalistischen Staatssystem seit jeher zu den zentralen Aufgaben der Kantone. Mit der Bildung einer gemeinsamen Polizei würde die Polizei Basel-Landschaft auch die Vorteile einer mittelgrossen Organisation wie überschaubare Führungsstrukturen, gute Kostentransparenz, hohe Flexibilität und Bürgernähe einbüßen. Weiter besteht die Gefahr, dass der für die Polizei Basel-Landschaft durchgeführte Reformprozess in Frage gestellt wird, wenn partnerschaftliche Lösungen gefunden werden müssen, die auch der Zustimmung durch die Partnerorganisation bedürfen.

Anstelle einer gemeinsamen Polizei mit Basel-Stadt setzt sich der Regierungsrat dafür ein, dass die heutige erfolgreiche Zusammenarbeit fortgeführt und ausgebaut wird. Er hat dazu für die nächsten Jahre das Modell "Zusammenarbeit plus" entwickelt. Dieses Modell sieht in seinen Kernpunkten vor, dass im Bereich Sicherheitspolizei gemeinsame Patrouillen und im Bereich der Verkehrspolizei eine gemeinsame Unfallgruppe gebildet werden. Vorgesehen sind im Modell "Zusammenarbeit plus" auch die gemeinsame Bewirtschaftung der Hochleistungsstrassen und die Vereinheitlichung der Funksysteme.

Der Regierungsrat ist überzeugt, dass die Fusion zu einer gemeinsamen bikantonalen Polizei nicht die optimale Lösung für die Weiterentwicklung der Partnerschaft mit Basel-Stadt darstellt. Hingegen ist die Zusammenarbeit im Rahmen des Nordwestschweizer Polizeikonkordats und auf der Grundlage des Modells "Zusammenarbeit plus" zu intensivieren und weiter zu entwickeln.

3. Ist-Zustand der Zusammenarbeit

3.1 Einführung

Die Zusammenarbeit zwischen den beiden Kantonen Basel-Landschaft und Basel-Stadt ist aufgrund des engen nachbarschaftlichen Verhältnisses auch im Bereich der Sicherheit gut entwickelt. Die polizeiliche Kooperation ist lösungsorientiert. Sie ist auf die eigenen und auf die Bedürfnisse des Partnerkantons ausgerichtet und gestaltet sich in der Praxis erfolgreich und friktionslos. Die gegenseitigen Hilfeleistungen erfolgen im Ereignisfall formlos, unkompliziert und auf direktem Weg durch telefonische Absprachen zwischen den beiden Polizeileitungen. Grundlage bildet § 3 Absatz 1 der Kantonsverfassung (KV), *wonach die Behörden zur Erfüllung von Aufgaben, die im gemeinsamen Interesse liegen, mit anderen Kantonen und mit dem benachbarten Ausland zusammen arbeiten.* In der Vereinbarung vom 1. Februar 1983 über die grenzüberschreitenden polizeilichen Tätigkeiten in den Kantonen Basel-Landschaft und Basel-Stadt werden die sicherheits-, kriminal- und verkehrspolizeilichen Kompetenzen und Pflichten der Polizeikorps der beiden Kantone im Hoheitsgebiet des Partnerkantons geregelt. In örtlicher Hinsicht legt die Vereinbarung fest, dass sich das Handeln einer Polizei im Partnerkanton auf einen Gebietsstreifen entlang der gemeinsamen Grenze beschränkt. Die Polizeikorps sind auf dem Gebietsstreifen des Partnerkantons zum Beispiel befugt, vorläufige Festnahmen vorzunehmen oder Sofortmassnahmen, die zur Wahrung der Verkehrssicherheit und zur Aufrechterhaltung des Verkehrs notwendig sind, wie vorübergehende Verkehrsumleitungen oder Verkehrsbeschränkungen, zu treffen.

Gemeinsam mit den anderen Nachbarkantonen (Aargau, Solothurn und Bern) und mit der Stadt Bern sind Basel-Landschaft und Basel-Stadt in das Konkordat vom 20. Januar 1995 über die polizeiliche Zusammenarbeit in der Nordwestschweiz (NWPK) eingebunden. Das Konkordat hat zum Ziel, die polizeiliche Zusammenarbeit und die gegenseitige Hilfe zu fördern, die Effizienz der Polizeikorps zu steigern und die Wirtschaftlichkeit zu verbessern. Die Zusammenarbeit ist vorgesehen für die Ausbildung, bei der Koordination und der Zurverfügungstellung spezialisierter Dienste (zum Beispiel Tauchergruppe, Sprengstoffexperten etc.), bei Grossanlässen, bei grossen Unglücksfällen und Katastrophen sowie zur Verhütung und Verfolgung von Schwerverbrechen.

3.2 Schwerpunkte der polizeilichen Zusammenarbeit zwischen Basel-Landschaft und Basel-Stadt

Die direkte polizeiliche Zusammenarbeit zwischen den beiden Partnerkantonen steht für die folgenden Konstellationen im Vordergrund:

- Es stehen besondere Ereignisse und Aufgabenstellungen an, die der Kanton mit den eigenen Mitteln und ohne Mitwirkung des Partnerkantons nicht bewältigen kann: zum Beispiel Grossereignisse in St. Jakob (Sicherheitspolizei und Verkehrspolizei) und ausserordentliche Kriminalfälle.

- Es steht ein seltenes Polizeiereignis an, für dessen Bewältigung die spezialisierten Dienste des Partnerkantons erforderlich sind (zum Beispiel Fachleute bei Geiselnahmen oder Taucherspezialistinnen und Taucherspezialisten für die Bergung von Fahrzeugen).
- Es liegt eine Situation vor, in der die spontane Nachbarhilfe der Nachbarorganisation rascher und nachhaltiger wirkt als der Einsatz der eigenen polizeilichen Mittel (zum Beispiel bei einem Kapitalverbrechen oder bei einem schweren Verkehrsunfall in einer Agglomerationsgemeinde).

3.3 Zusammenarbeit in den einzelnen Geschäftsfeldern der Polizei

3.3.1 Sicherheitspolizei

- Bereich St. Jakob (Stadion, Grün 80, Sporthallen).
- Gegenseitige Unterstützung bei Alarmeinsätzen (Nachbarhilfe).
- Gegenseitige Unterstützung bei Nacheile (grenzüberschreitende polizeiliche Verfolgung).

3.3.2 Verkehrspolizei

- Bereich St. Jakob (Stadion, Grün 80, Sporthallen).
- Verkehrssteuerung und Verkehrslenkung (Signalisation, Staumanagement, Verkehrsfluss).
- Koordinierte Verkehrskontrollen.

3.3.3 Kriminalpolizei

- Observation.
- Gemeinsame kriminalpolizeiliche Fahndungen und Aktionen.
- Kriminalanalyse.

3.3.4 Support (= unterstützende Dienstleistungen)

- Tauchergruppe der Polizei BL wird in BS eingesetzt.
- Verhandlungsgruppe Geiselnahme BS ist in BL einsetzbar.
- Der Fährtenhund BS kommt auch in BL zum Einsatz.
- Die Bombenspezialisten BS und das dazugehörige Spezialmaterial können in BL eingesetzt werden.

3.4 Stärken und Schwächen des aktuellen Stands der Zusammenarbeit

3.4.1 Stärken

- Die polizeilichen Ressourcen können zur Bewältigung von grenzüberschreitenden Sicherheitsaufgaben und von verkehrspolizeilichen sowie sicherheitspolizeilichen Aufgaben optimal genutzt werden. Dadurch ist der Sicherheitsstandard für die Bevölkerung in beiden Kantonen gesteigert worden (grössere "Kunden- und Ereignisnähe").
- Die polizeilichen Spezialdienste können auch im Gebiet des Partnerkantons eingesetzt werden. Es ist nicht erforderlich, dass beide Kantone Fachleute der gleichen Disziplinen anstellen und ausbilden. Auf diese Weise werden Kosten gespart und teure Doppelspurigkeiten vermieden. Die Fachkompetenz der Spezialdienste wird erhöht, wenn diese nicht nur im eigenen Kanton, sondern auch bei Ereignissen im Partnerkanton zum Einsatz gelangen.
- Die Möglichkeit, bei besonderen Ereignissen auf die Unterstützung durch die Partnerorganisation im Nachbarkanton zählen zu können, bringt im Ergebnis auch eine personelle Entlastung für die eigene Polizeiorganisation.

- Eine wesentliche Stärke liegt in der hohen Fachkompetenz und Flexibilität der beiden Polizeiorganisationen sowie in ihrer Fähigkeit, die Partnerorganisation im Bedarfsfall unbürokratisch, rasch und auf effektive Weise zu unterstützen.
- Schliesslich profitieren beide Polizeiorganisationen gegenseitig vom hohen technischen Standard der Partnerorganisation.

3.4.2 Schwächen

- Die zum Teil unterschiedlichen Einsatzdoktrinen erschweren die Durchführung gemeinsamer polizeilicher Interventionen und Aktionen.
- Die Zusammenarbeit erfordert einen Koordinationsaufwand, der bei einer gemeinsamen Polizeiorganisation nicht anfallen würde.
- Die Zusammenarbeit wird mitunter dadurch behindert, dass die Kommunikationsmittel (zum Beispiel Funk) noch nicht kompatibel sind.
- Die unterschiedlichen Rechtsgrundlagen (abweichende Polizeigesetzgebung, Dienstvorschriften, die nicht aufeinander abgestimmt sind) komplizieren die Zusammenarbeit zwischen den beiden Polizeiorganisationen.

3.5 Erkenntnisse aus dem Vergleich Stärken / Schwächen

Beide Polizeiorganisationen nutzen die Chancen der Zusammenarbeit zum eigenen Vorteil und zum Nutzen der Partnerorganisation. Die polizeiliche Kooperation ist erprobt und hat ein gutes Qualitätsniveau erreicht. Die Sicherheit der Bevölkerung hat sowohl objektiv wie auch in der subjektiven Wahrnehmung eine Aufwertung erfahren.

Allerdings sind noch nicht alle Verbesserungsmöglichkeiten, die sich aus der Zusammenarbeit ergeben, ausgeschöpft. Es lohnt sich zu prüfen, in welchen Bereichen und in welcher Form die polizeiliche Zusammenarbeit zwischen den beiden Kantonen weiterentwickelt werden kann.

Nicht mehr denkbar ist der Verzicht auf die bewährten und zweckmässigen Formen der polizeilichen Zusammenarbeit. Ein solcher Schritt würde die Sicherheitssituation der Bevölkerung negativ beeinflussen und stünde in diametralem Gegensatz zur Zielsetzung des Regierungsrates, die Sicherheit objektiv und subjektiv auf dem guten Stand zu halten und das Erreichte nach Möglichkeit weiter zu optimieren.

4. Tendenzen und Strategien

4.1 Einführung

Die Fragen und Problemstellungen im Zusammenhang mit der Sicherheit haben in wesentlichen Teilen eine Dimension angenommen, die sich nicht mehr innerhalb kantonaler Räume lösen lassen:

- Die steigende Gewaltbereitschaft macht ein rasches und aufeinander abgestimmtes Vorgehen der Polizeiorgane benachbarter Kantone erforderlich.
- Der zunehmenden Professionalisierung, Vernetzung und Internationalisierung der Tätergruppen muss mit einer intensivierten Zusammenarbeit der Polizeiorganisationen und Strafverfolgungsorgane der betroffenen Kantone begegnet werden.
- Die Zunahme der Fahrzeuge und der Verkehrsbewegungen auf den Strassen unserer Region verlangen nach gemeinsamen Strategien und Massnahmen zur Sicherstellung der Verkehrssicherheit. Diese Entwicklung lässt sich in den nächsten Jahren kaum bremsen:

das Mobilitätsbedürfnis der Bevölkerung wird weiter wachsen, und die Lösung der Verkehrsprobleme wird noch anspruchsvoller.

Es ist leicht erkennbar, dass die Tendenzen für die nächsten Jahre in die Richtung einer verstärkten regionalen, interkantonalen und internationalen Zusammenarbeit in sämtlichen Bereichen der Sicherheit weisen.

4.2 Polizeiliche Zusammenarbeit im Rahmen des Polizeikonkordates der Nordwestschweizer Kantone

Seit Bestehen des Nordwestschweizer Polizeikonkordats (NWPK) haben sich die Kantone Aargau, Bern, Basel-Stadt, Basel-Landschaft und Solothurn bei der Erfüllung ihres polizeilichen Sicherheitsauftrages angenähert. Die Zusammenarbeit hat inzwischen eine Qualität erreicht, die durchaus als vorbildlich qualifiziert werden kann. Diese Tatsache findet Ausdruck darin, dass inzwischen selbst grosse Projekte, wie beispielsweise eine gemeinsame Polizeischule, erfolgreich initialisiert und konzipiert worden sind. Der Regierungsrat ist überzeugt, dass die polizeiliche Zusammenarbeit innerhalb des Konkordats in den nächsten Jahren intensiviert und erweitert wird. Innerhalb des mehrere Kantone umfassenden Konkordatsraumes macht es hauptsächlich Sinn, Sicherheitsfragen anzugehen und Lösungen zuzuführen. Die Konkordate nehmen eine zentrale Position ein, weil sie eine wirkungsvolle raumorientierte Zusammenarbeit und Koordination ermöglichen, ohne die polizeilichen Kompetenzen an den Bund abzugeben.

Es ist naheliegend, dass innerhalb des PKNW auch die beiden Kantone Basel-Landschaft und Basel-Stadt ihre bikantonale Kooperation verfeinern und fortentwickeln. Basel-Stadt ist aufgrund der unmittelbaren Nachbarschaft nicht der alleinige, wohl aber der wichtigste Partner bei der polizeilichen Zusammenarbeit.

Selbst die Bezugsgrösse des Konkordats kann zu klein sein, um grossformatige polizeiliche Herausforderungen mit nationaler und internationaler Ausstrahlung erfolgreich zu bestehen. Im Grenzraum Nordwestschweiz wird polizeiliche Zusammenarbeit mit dem Elsass und mit Südbaden immer wichtiger. Aus Anlass des jährlich stattfindenden Weltwirtschaftsforums in Davos bedarf es der engen Kooperation zwischen den einzelnen Polizeikonkordaten, um den komplexen Sicherheitsauftrag zu erfüllen. Die Zusammenarbeit zwischen zwei Kantonen reicht nicht aus. Polizeiliche Aufgaben dieser Dimension können nur im Verbund praktisch aller Polizeiorganisationen erfolgreich bewältigt werden. Diese Feststellung gilt uneingeschränkt auch für verkehrspolizeiliche Probleme auf Hochleistungsstrassen oder für die Bekämpfung von schweren kriminellen Straftaten mit vielen Beteiligten.

4.3 Bedeutung der bikantonalen Zusammenarbeit zwischen Basel-Landschaft und Basel-Stadt

Auch ausserhalb des PKNW ist die Zusammenarbeit zwischen den beiden Nachbarkantonen ein wesentliches und unverzichtbares Element zur Erfüllung des polizeilichen Sicherheitsauftrages. Die Stärken der polizeilichen Kooperation sind in Ziffer 3.4 dargelegt worden. Die Strategie der beiden Kantone muss nach Auffassung des Regierungsrates darin bestehen, die Stärkepositionen zu erhalten und auszubauen. Bestehende Schwachstellen sollten möglichst eliminiert werden.

4.4 Modelle für die künftige Zusammenarbeit

Für die künftige Zusammenarbeit bieten sich im wesentlichen 3 Modelle an:

- Grundsätzlich unveränderte Fortführung der bisherigen Zusammenarbeit.

- Optimierung der bisherigen Zusammenarbeit, wobei die Polizeiorganisationen der beiden Kantone fortbestehen.
- Modell Initiative (Zusammenlegung der beiden Polizeiorganisationen zu einer gemeinsamen "Polizei beider Basel").

Im folgenden sollen die Modelle "Zusammenarbeit plus" und "Polizei beider Basel" konzipiert und bewertet werden.

5. Modell "Zusammenarbeit plus"

5.1 Grundsätze

Die beiden kantonalen Polizeiorganisationen nehmen ihre Aufgaben in den Geschäftsfeldern Sicherheitspolizei, Verkehrspolizei, Kriminalpolizei und Support eigenverantwortlich und selbstständig wahr. Die bisherigen Formen der Zusammenarbeit (siehe Ziffer 3.3) werden weitergeführt.

Die bisherigen Ebenen der Zusammenarbeit werden durch die folgenden Module erweitert und aufgewertet:

- Bildung gemeinsamer Patrouillen.
- Bildung einer gemeinsamen Unfallgruppe.
- Gemeinsame Bewirtschaftung der Hochleistungsstrassen.
- Vereinheitlichung der Funksysteme.
- Angleichung der Rechtsgrundlagen.

5.2 Darstellung der zusätzlichen Module der Zusammenarbeit

5.2.1 Bildung gemeinsamer Patrouillen (Sicherheitspolizei)

Mit der Bildung von gemeinsamen Patrouillen soll insbesondere in den stadtnahen Agglomerationsgemeinden ein besserer Schutz der Bevölkerung erreicht werden.

Mit der Bildung gemeinsamer Patrouillen könnte folgendes erreicht werden:

- Synergiegewinne (Ausbildung, Fachkompetenz, Material, Kosten).
- stärkere mobile Präsenz.
- Verkürzung der Einsatzzeiten.

5.2.2 Bildung einer gemeinsamen Unfallgruppe

Die gemeinsame Unfallgruppe soll bei der Bearbeitung von schweren Verkehrsunfällen noch professioneller agieren können.

Die gemeinsame Unfallgruppe hätte speziell die folgenden Vorteile:

- Synergiegewinne (Ausbildung, Fachkompetenz, Material, Kosten).
- Die Fachkompetenz, die Praxiserfahrung und auch die Motivation der Mitarbeitenden können durch die vermehrten Einsätze gesteigert werden.

5.2.3 Gemeinsame Bewirtschaftung der Hochleistungsstrassen

Der Vorschlag der gemeinsamen Bewirtschaftung der Hochleistungsstrassen zielt darauf ab, ein gemeinsames "Verkehrsmanagement" (Verkehrslenkung und Verkehrssteuerung, Massnahmen zur Stauverhinderung und zur Staubekämpfung) auf den Hochleistungsstrassen in

den beiden Kantonen herbeizuführen. Dabei sollen auch die Verkehrstelematiksysteme zusammengelegt werden.

Die gemeinsame Bewirtschaftung der Hochleistungsstrassen hätte die folgenden Vorteile:

- Synergiegewinne (Ausbildung, Fachkompetenz, Material, Kosten).
- kundenorientierte Abdeckung der Bedürfnisse der Verkehrsteilnehmerinnen und Verkehrsteilnehmer.
- direkte Kommunikation und Verminderung des Koordinationsaufwands, Vereinfachung der Abläufe.
- eventuell kürzere Einsatzzeiten.

5.2.4 Vereinheitlichung der Funksysteme

Die Kommunikation zwischen den Polizeiorganen der beiden Kantone soll durch die Vereinheitlichung der Funksysteme erleichtert werden. Dieses Vorhaben soll im Rahmen des Projekts Polycom verwirklicht werden. Polycom ist das neue nationale Sicherheitsnetz Funk der Schweiz für die Behörden und Organisationen für Rettung und Sicherheit (= BORS).

Die Vereinheitlichung der Funksysteme hätte die folgenden Vorteile:

- standardisierte und manipulationssichere Handhabung der Funkgeräte in beiden Polizeikörpers.
- Austausch der Funkgeräte wird möglich.
- die Kompatibilität auch mit anderen Organisationen im Bereich Rettung und Sicherheit, zum Beispiel mit der Grenzschutz, ist gewährleistet.
- Synergiegewinne bei der Beschaffung und beim Unterhalt können erzielt werden.

5.2.5 Angleichung der Rechtsgrundlagen

Die zum Teil unterschiedlichen Rechtsgrundlagen behindern und erschweren die Zusammenarbeit zwischen den beiden Polizeiorganisationen. Die Polizeigesetzgebung der beiden Kantone enthält zahlreiche Gemeinsamkeiten, besonders bei der Regelung der polizeilichen Zwangsmittel. Andererseits erfordert die abweichende Strukturierung der beiden Kantone (Basel-Stadt als Stadtkanton mit zwei Landgemeinden; Basel-Landschaft als Flächenkanton mit 86 Gemeinden) auch spezifische Rechtsgrundlagen, die den unterschiedlichen Gegebenheiten in beiden Kantonen Rechnung tragen. Trotzdem besteht noch ein grosses Potential für eine stärkere Annäherung der polizeilichen Rechtserlasse.

Die Angleichung der Rechtsgrundlagen hätte die folgenden Vorteile:

- Die Handhabung der Rechtserlasse würde den Mitarbeitenden der beiden Polizeiorganisationen bei kantonsgrößenüberschreitenden Einsätzen vereinfacht.
- Der Ausbildungsaufwand innerhalb der beiden Polizeiorganisationen würde vermindert.
- Eine möglichst homogene Polizeigesetzgebung erleichtert der Bevölkerung den Zugang zu den polizeirechtlichen Grundlagen im Sicherheitsraum BL / BS.
- Mit einer gemeinsamen Gesetzgebung können Synergiegewinne (Fachkompetenz, Zeit, Kosten) erzielt werden.

5.3 Beurteilung des Modells "Zusammenarbeit plus"

5.3.1 Stärken

Die Variante "Zusammenarbeit plus" weist hauptsächlich die folgenden Stärken auf:

- Die bisherige bewährte Form der Zusammenarbeit wird bedarfsgerecht fortentwickelt.
- Diese Form der Kooperation zwischen den Kantonen ist staatspolitisch und staatsrechtlich unbedenklich.
- Mit dem Modell "Zusammenarbeit plus" können Synergien gewonnen werden, die eine weitere Verbesserung des subjektiven Sicherheitsgefühls und der objektiven Sicherheit der Bevölkerung bewirken.
- Die Vorteile einer mittelgrossen Organisation, die sich flexibel auf neue Herausforderungen ausrichten kann und sinnvolle Reformen rasch verwirklichen kann, bleiben erhalten.

5.3.2 Schwächen

Als Schwäche des Modells "Zusammenarbeit plus" kann allenfalls die Tatsache bezeichnet werden, dass auch weiterhin Schnittstellen zwischen den beiden Polizeiorganisationen bestehen werden und der Koordinationsaufwand zwar verringert, aber nicht vermieden werden kann. Zudem gibt es auch Schnittstellen innerhalb der Kantonspolizei, die nicht wegfallen.

Die funktionierende Zusammenarbeit kann nicht erzwungen werden: ihr Erfolg hängt davon ab, dass sich Partnerorganisationen gegenüberstehen, die dialog- und kompromissbereit sind und die tatsächlich kooperieren wollen.

6. Modell der Initiative ("Polizei beider Basel")

6.1 Einführung

In der Jubiläumsinitiative Sicherheit wird verlangt, dass u.a. die Polizei *mit dem Kanton Basel-Stadt als zusammengefasste Organisation mit einheitlicher Leitung geführt wird*. Es stellt sich die Frage, wie - in den Grundzügen - die Strukturen, die Organisationsform und die Rechtsgrundlagen einer gemeinsamen Polizeiorganisation auszugestalten wären. Weiter sind die Vor- und Nachteile einer gemeinsamen Polizeiorganisation gegenüber dem heutigen System zu evaluieren und zu bewerten.

6.2 Strukturen und Voraussetzungen einer gemeinsamen Polizei

6.2.1 Strukturen einer gemeinsamen Polizei

Die Geschäftsbereiche der beiden kantonalen Polizeiorganisationen, nämlich die Sicherheitspolizei, die Kriminalpolizei, die Verkehrspolizei und der Support werden zu gemeinsamen Geschäftsfeldern vereinigt, die von gemeinsamen Organisationseinheiten betreut werden.

Die Leitungsorgane der beiden Polizeiorganisationen (Polizeikommandant, Stellvertreter, Bereichsleitungen) werden zu gemeinsamen Leitungsorganen verschmolzen.

Die bestehenden Polizeiposten und Polizeistützpunkte in den beiden Kantonen bleiben erhalten, ebenso der Personalbestand. Die dezentralen Strukturen der Polizei mit Schwerpunkten in beiden Kantonen bestehen fort.

6.2.2 Organisationsform

Um dem bikantonalen Charakter einer gemeinsamen Polizeiorganisation (im folgenden bikantonale Polizei genannt) gerecht werden zu können, müsste wohl eine selbständige, ausserhalb der Organisationsstruktur der beiden kantonalen Verwaltungen stehende Organisationsform gefunden werden. Die bikantonale Polizei kann nicht in die Verwaltungsorganisation des einen oder des anderen Kantons überführt werden, ohne dass die Anbindung an den

anderen Kanton und dessen Behörden (Regierung, Parlament) substanziell eingeschränkt würde.

Denkbar ist die Bildung einer öffentlich-rechtlichen Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit, wie sie zum Beispiel in Gestalt der Motorfahrzeugprüfstation beider Basel (MFP) oder des Universitäts-Kinderspitals beider Basel (UKBB) bereits besteht.

Die Leitung (Polizeikommando oder Geschäftsleitung) der vereinheitlichten Polizeiorganisation müsste dem direkten Weisungsrecht der Vorsteherin bzw. des Vorstehers der Polizeidirektionen der beiden Kantone und den Regierungen der beiden Kantone unterstehen. Auf dieser Ebene müssten auch die strategischen Führungsentscheide getroffen werden. Eventuell müssten weitere gemeinsame Behörden geschaffen werden, wie bspw. ein "Polizeirat" (analog dem Spitalrat beim UKBB oder der Betriebskommission bei der MFP, die sich paritätisch aus Mitgliedern der beiden Kantone zusammensetzt).

Das parlamentarische Oberaufsichtsrecht - gemeinsam durch die beiden Kantonsparlamente ausgeübt - muss sichergestellt sein. Die bikantonale Polizei erstattet den Kantonsparlamenten jährlich Bericht über ihre Tätigkeit. Die beiden Kantonsparlamente sind gemeinsam für das Budget und die Jahresrechnung der bikantonalen Polizei zuständig. Im Sinne einer Variante wäre denkbar, die Zuständigkeit zur Festlegung des Budgets und zur Genehmigung der Jahresrechnung an den "Polizeirat" zu delegieren. Als Ausgleich dafür erhalten die beiden Kantonsparlamente die Kompetenz, der bikantonalen Polizei einen Leistungsauftrag mit den inhaltlichen und finanziellen Vorgaben zu erteilen.

6.2.3 Rechtsgrundlagen

Die Zusammenführung der beiden kantonalen Polizeiorganisationen muss auf der Grundlage eines Staatsvertrages zwischen den beiden beteiligten Kantonen erfolgen. In diesem Staatsvertrag (Konkordat) ist festzulegen, welches Polizeirecht zur Anwendung kommen soll. Denkbar ist, dass das Polizeigesetz eines der beiden Vertragskantone für beide Kantone gelten soll. Möglich ist auch, ein neues, für beide Kantone geltendes Polizeigesetz zu schaffen, das durch den Staatsvertrag in Kraft gesetzt wird.

Abzuklären ist auch, ob bestimmte Regelungsbereiche der beiden kantonalen Strafprozessordnungen zu vereinheitlichen sind. Solche Anpassungen sind wahrscheinlich, da in Basel-Stadt die Kriminalpolizei organisatorisch und funktionell zur Staatsanwaltschaft und nicht zur Kantonspolizei gehört. In unserem Kanton bildet die Kriminalpolizei eine von vier Hauptabteilungen der als Dienststelle zur Justiz-, Polizei- und Militärdirektion (JPMD) gehörenden Polizei Basel-Landschaft.

Schliesslich müssten bei einer Vereinigung der beiden kantonalen Polizeiorganisationen auch die Bestimmungen unseres Gemeindegesetzes über die gemeindepolizeilichen Aufgaben überprüft und gegebenenfalls revidiert werden.

6.3 Beurteilung des Modells der Initiative ("Polizei beider Basel")

6.3.1 Stärken

Die Variante einer vereinten, bikantonalen Polizeiorganisation weist gegenüber der herkömmlichen Organisationsform mit zwei getrennten kantonalen Polizeiorganisationen folgende Vorteile auf:

- Für die Kantonsgebiete von Baselland und Basel-Stadt gilt eine deckungsgleiche polizeiliche Führungs- und Einsatzdoktrin. Die Führungsfunktionen können zentralisiert und die Führungsprozesse können vereinheitlicht werden.
- Schnittstellen und Doppelspurigkeiten zwischen den Korps beider Basel können weitgehend eliminiert werden. Divergierende Lösungen zum Beispiel im Bereich der Technik werden vermieden.
- Es können Synergien - beispielsweise im Bereich des Supports (Raum- und Materialbeschaffung und -bewirtschaftung, Finanz- und Rechnungswesen, Informatik, Personalmanagement) - effektiver genutzt und dadurch möglicherweise Kosten gesenkt werden. Diese Vorteile trägt nur derjenige, der vor der Zusammenführung weniger effizient gearbeitet hat.
- Für den Bereich der Personalgewinnung und der Personalbewirtschaftung gelten übereinstimmende Voraussetzungen und Regelungen. Die beiden Kantone stehen sich im Bereich des Polizeiwesens nicht als "konkurrierende" Arbeitgeber gegenüber.

6.3.2 Schwächen

Den Vorteilen stehen folgende Nachteile gegenüber, die mit dem Modell einer gemeinsamen, bikantonalen Polizeiorganisation verbunden wären:

- Die Vorteile einer mittelgrossen Organisation (die Polizei Basel-Landschaft umfasst zirka 480 Mitarbeitende) wie überschaubare Führungsstrukturen, hohe Flexibilität, gute Kostentransparenz und ein hohes Mass an Bürgernähe werden mit der Bildung einer bikantonalen Polizei zu einem wesentlichen Teil eingebüsst.
- Die Polizeiaufgabe, nämlich die öffentliche Sicherheit und Ordnung zu gewährleisten, ist in unserem föderalistischen Staatssystem eine ursprüngliche, zu den Kantonen gehörende Staatsaufgabe. Mit dem Verzicht auf die eigenständige Polizei verliert der Kanton auch einen Teil seiner Identität und seiner Staatlichkeit.
- Die Aufsicht und die Oberaufsicht über die bikantonale Polizeiorganisation sind nicht gelöst. Sie müssten wohl durch die Kantonsregierungen und die Kantonsparlamente der beiden Kantone gemeinsam wahrgenommen werden. Die Zuordnung der politischen Verantwortung und Kontrolle verliert gegenüber dem heutigen Zustand an Klarheit und es stellen sich staatspolitisch und staatsrechtlich komplexe Abgrenzungsfragen: Soll die basellandschaftliche Polizeidirektorin bspw. auch für Interventionen der bikantonalen Polizei verantwortlich sein, die sich auf baselstädtischem Gebiet ereignen? Erstreckt sich die Oberaufsicht des Landrats auch auf Vorkommnisse disziplinarischer Art, die bspw. in einem Polizeiposten im Kleinbasel stattgefunden haben? Auf welche Weise kann die Kompetenz für die Wahl des Polizeikommandanten bzw. der Polizeikommandantin sinnvoll geregelt werden? Welche Behörde trifft bspw. den Stichentscheid, wenn sich die beiden Kantonsregierungen bei der Besetzung dieser Funktion nicht einig sind? Wie ist zu verfahren, wenn die beiden Polizeidirektor/innen oder die beiden Regierungen bei strategischen Führungsentscheiden die Polizei betreffend keinen Konsens finden?
- Das zentralistischere Modell einer bikantonalen Polizei ist weniger gut geeignet, um auf spezifische Strukturen und Bedürfnisse in den beiden Kantonen Rücksicht zu nehmen. In Baselland sind - im Gegensatz zu Basel-Stadt - zum Beispiel auch die Gemeindepolizeien ein Faktor. Im Gemeindegesetz sind die gemeindepolizeilichen Aufgaben festgelegt. Demgegenüber kennt Basel-Stadt einzig die Kantonspolizei.
- Die Polizei Basel-Landschaft hat sich in den letzten Jahren im Rahmen eines umfassenden Reformprozesses ("Polizei 2000") zu einem modernen Dienstleistungsbetrieb entwickelt, der anerkanntermassen einen hohen Sicherheitsstandard bietet. Bei einer „Fusion“ müssten Teile der erzielten Optimierungen zugunsten gemeinsamer Lösungen aufgegeben werden müssen.

- Der Aufwand für die Konzeption und Realisierung einer bikantonalen Polizei ist in jeder Hinsicht (Arbeitszeit, Kosten, personelle und organisatorische Massnahmen, gemeinsame Gesetzgebung) sehr hoch. Es würden Ressourcen gebunden, die für andere wichtige Aufgaben benötigt werden.
- Von einer bikantonalen Polizeiorganisation ist keine wesentliche Steigerung des Sicherheitsniveaus in unserem Kanton zu erwarten.

7. Stellungnahme des Regierungsrates

Der Regierungsrat vertritt die Auffassung, dass insgesamt keine überzeugenden Vorteile für die Bildung einer bikantonalen Polizei sprechen. Die Verantwortlichkeiten sind nicht eindeutig und klar zuteilbar, was vor allem bei Polizeiaufgaben von grosser Wichtigkeit ist. Die Sicherheitslage wird in den beiden Kantonen als positiv beurteilt. Eine wesentliche Steigerung der Sicherheit kann aus der "Fusion" der beiden kantonalen Polizeiorganisationen realistischerweise nicht erwartet werden. Hingegen müssten die Vorteile einer mittelgrossen Organisation, wie zum Beispiel die übersichtlichen Führungsstrukturen und die klaren Entscheidungswege, wenigstens zum Teil aufgegeben werden.

Die Zusammenlegung würde in beiden Kantonen in konzeptioneller, betrieblicher, rechtlicher, personeller und auch finanzieller Hinsicht einen grossen Aufwand verursachen. Es stellt sich die Frage, ob dem beträchtlichen Mehraufwand auch ein entsprechender Mehrwert gegenüber steht. Eine gemeinsame Polizeiorganisation verhindert gewisse Doppelspurigkeiten und Schnittstellen. Sie ermöglicht, eine gemeinsame Führungs- und Einsatzdoktrin für beide Kantone anzuwenden. Speziell im Bereich Support können Synergien genutzt und die Kosten gesenkt werden. Allerdings stehen diesen Vorteilen, die zum Teil auch durch eine intensivere Zusammenarbeit erreicht werden können, beträchtliche Nachteile gegenüber. Mit einer gemeinsamen Polizei wird die Selbständigkeit unseres Kantons, für eine hohe Qualität der polizeilichen Dienstleistung zu sorgen, eingeschränkt. Errungenschaften und Fortschritte, die unmittelbar mit dem Reformprozess der "Polizei 2000" verknüpft sind, werden bei einer Fusion möglicherweise in Frage gestellt, da bei einer Fusion immer auch Lösungen der Partnerorganisation zu berücksichtigen sind. Weitere Polizeireformen könnten nicht mehr autonom und nach eigenen inhaltlichen und zeitlichen Vorstellungen initialisiert werden, sondern sie wären nur mit Zustimmung des Partnerkantons möglich, da Veränderungen und Weiterentwicklungen der gemeinsamen Polizei immer auch den Partnerkanton betreffen.

Das grösste Problem erkennt der Regierungsrat aber darin, dass mit einer gemeinsamen Polizeiorganisation zentrale Regelungen wie jene der politischen Kontrolle (Aufsicht des Regierungsrates und Oberaufsicht des Parlaments) die heutigen klaren Konturen verlieren würden. Die Polizeihöhe und die Polizeigewalt gehören zu den originären und wichtigsten Aufgaben und Funktionen, die im föderalistischen Staatssystem der Schweiz den Kantonen zugeordnet sind. Unser Kanton verliert an Eigenständigkeit, wenn er künftig seine polizeiliche Verantwortung nicht mehr autonom, sondern "nur" noch im Verbund mit dem Partnerkanton wahrnehmen kann. Gemäss der basellandschaftlichen Kantonsverfassung (§ 92) gewährleisten Kanton und Gemeinden die öffentliche Ordnung und Sicherheit. Um diese Funktion erfüllen zu können, ist unser Kanton darauf angewiesen, selbständig über eigene Polizeiorgane verfügen zu können. Andernfalls kann er nicht garantieren, dass die polizeiliche Intervention rechtzeitig erfolgt.

Der Regierungsrat ist überzeugt, dass die Verschmelzung zu einer bikantonalen Polizei nicht die optimale Lösung darstellt. Vielmehr steht der Weg im Vordergrund, die polizeiliche Kooperation zwischen den beiden Kantonen, insbesondere aber im Rahmen des Nordwestschwei-

zer Polizeikonkordats zu verstärken. Für den Bereich ausserhalb des Konkordats hat das Modell "Zusammenarbeit plus" gegenüber dem heutigen Zustand den Vorteil, dass die Zusammenarbeit zusätzlich intensiviert und ausgebaut wird. Das Sicherheitsniveau kann in beiden Kantonen zusätzlich gesteigert werden. Dieses Modell verhindert auch, dass aufsichtsrechtliche und oberoaufsichtsrechtliche Zuständigkeiten verwischt werden und die bestehenden klaren Regelungen komplizierten und unübersichtlichen Hilfskonstruktionen weichen müssen.

Das Einsparungspotential des Modells "Polizei beider Basel" lässt sich ohne Detailanalyse nicht zuverlässig beurteilen. Es ist allerdings nicht anzunehmen, dass damit drastische Kostenreduktionen erzielt werden können. Zu einem Personalabbau würde die Zusammenlegung der beiden Polizeiorganisationen nicht führen, da die Personalbestände bei der Polizei in beiden Kantonen heute eher unterdotiert sind. Das polizeiliche Versorgungsgebiet bleibt in jedem Fall dasselbe, unabhängig davon, ob nun eine bikantonale Polizeiorganisation oder zwei getrennte, aber kooperierende Polizeiorganisationen dafür verantwortlich sind. Die bauliche und technische Infrastruktur wird zur Erfüllung des polizeilichen Auftrags weiterhin benötigt. Insgesamt kann gesagt werden, dass beide Modelle "Zusammenarbeit plus" und "Polizei beider Basel" die Synergien optimaler als bisher nutzen, wodurch die Kostenseite günstig beeinflusst wird.

Der Regierungsrat lehnt aus den geschilderten Gründen die Zusammenlegung der beiden kantonalen Polizeiorganisationen zu einer gemeinsamen Polizei ab. Hingegen ist er überzeugt, dass die polizeiliche Zusammenarbeit mit allen Nachbarkantonen, speziell aber mit Basel-Stadt, auf der Grundlage des Polizeikonkordats und des Modells "Zusammenarbeit plus" vertieft und ausgebaut werden muss.

Bereich Feuerwehr

8. Zusammenfassung

Der Bereich Feuerwehr ist im Kanton Basel-Landschaft Aufgabe der Gemeinden. Die basellandschaftliche Gebäudeversicherung (BGV) erfüllt den Koordinationsauftrag und übt darüber hinaus die Funktion einer Fachstelle für Feuerwehrfragen aus. In Basel-Stadt ist die Berufsfeuerwehr Basel für das Kantonsgebiet und darüber hinaus für sieben Gemeinden des Kantons Basel-Landschaft (Allschwil, Bottmingen, Binningen, Birsfelden, Münchenstein, Oberwil und Schönenbuch) zuständig. Hierfür erhält der Kanton Basel-Stadt neben den Kosten für den Aufwand jedes Einsatzes eine jährliche Pauschale von Fr. 40'000.--. Zusätzlich ist die Basler Berufsfeuerwehr für den Ersteinsatz in den Baselbieter Rheinhäfen Birsfelden und Au/Muttenz zuständig, wofür Basel-Stadt – neben dem Kostenersatz für geleistete Einsätze – jährlich Fr. 80'000.- erhält.

Die Zusammenarbeit zwischen den beiden Kantonen ist sowohl bei den Einsätzen als auch im Ausbildungsbereich eng und hat sich gut bewährt, wobei die beiden Kantone unterschiedliche Systeme aufweisen: Baselland kennt das Prinzip der Orts- und Betriebsfeuerwehren, die durch die Stützpunktfeuerwehren unterstützt werden. Basel-Stadt kennt das System der Berufsfeuerwehr. Die Zusammenarbeit zwischen den beiden Partnerkantonen kann ausgebaut werden, beispielsweise bei der Beschaffung und beim Unterhalt von Sonderfahrzeugen und besonderen Einsatzmitteln. Möglich wäre auch die Zusammenlegung der Berufsfeuerwehr Basel und der basellandschaftlichen Milizfeuerwehren. Allerdings könnten mit einem solchen Zusammenschluss weder zusätzliche Synergien noch andere wesentliche Vorteile gewonnen

werden. Die Bildung einer gemeinsamen Berufsfeuerwehr für beide Kantone hätte zur Folge, dass in unserem Kanton die Vorteile des Milizsystems (Ortskenntnis und Ortsverbundenheit der Feuerwehr, insgesamt kostengünstige Lösung) aufgegeben werden müssten.

Die heutigen Feuerwehrstrukturen in unserem Kanton bieten bei günstigen Kostenverhältnissen eine optimale Sicherheit für die Bevölkerung. Der Regierungsrat lehnt die Zusammenlegung der Organisationen im Bereich der Feuerwehr ab, weil die Nachteile eines solchen Modells gegenüber den Vorteilen überwiegen.

9. Ausgangslage Feuerwehr

9.1 Grundsätzliches

Die wichtigsten Parameter für die strukturelle Organisation von Feuerwehren sind die Risiken, die zu erwarten sind und welche die Qualifikation und die Ausrüstung der Feuerwehren bestimmen; der Faktor Zeit, der zu minimieren ist von der Alarmierung bis zum Eintreffen des ersten und anschliessend weiterer Kontingente der Feuerwehr; der Personalbedarf, der hoch ist, weil eine ganze Reihe von Aufgaben beim Eintreten eines Schadenereignisses parallel durchgeführt werden müssen, um rasch zu retten und zu bekämpfen; die Ortskenntnis, die bei der Schadenbekämpfung eine grosse Rolle spielen kann; die Ortsverbundenheit, die für die Motivation der Freiwilligenarbeit bedeutsam ist; und schliesslich die gesellschaftliche Durchdringung, weil sie für die präventive Arbeit wichtig ist, dann aber auch für die Schadenbekämpfung beispielsweise bei Vorliegen von örtlicher Isolation.

9.2 Bestehende Grundlagen

Das Aufgabenfeld Feuerwehr ist im Kanton Basel-Landschaft Aufgabe der Gemeinden. Sie sind bei der Erfüllung des Auftrags autonom. Die Basellandschaftliche Gebäudeversicherung (BGV) erfüllt den Koordinationsauftrag und hat darüber hinaus die Funktion einer Fachstelle für Feuerwehrfragen.

Seit 1997 sind die Baselbieter Gemeinden zu sechs Feuerwehrstützpunkten zusammengefasst: Laufen, Reinach, Basel, Muttenz, Liestal und Sissach. Innerhalb des Stützpunktes Basel ist die Berufsfeuerwehr von Basel-Stadt u.a. zuständig für die Baselbieter Gemeinden Schönenbuch, Allschwil, Binningen, Bottmingen, Oberwil, Münchenstein und Birsfelden.

Die Stützpunktfeuerwehren unterstützen die Orts- und Betriebsfeuerwehren mit Sonderfahrzeugen und besonderen Einsatz- und Löschmitteln. Die Feuerwehren sind nach Definition des Schutzziels örtlich spätestens innerhalb von höchstens zehn Minuten nach Alarmierung mit mindestens acht Feuerwehrleuten vor Ort; damit befinden sich die Baselbieter Feuerwehren im interkantonalen Vergleich im vorderen Drittel.

Die BGV hat über die Jahre mit Erfolg die Zusammenarbeit unter den Gemeinden unterstützt, damit u.a. Investitionen in teures Gerät optimiert und nicht von jeder Gemeinde selbständig getätigt werden. Das Stützpunkt-konzept hat deshalb grosse Einsparungen für die Gemeinden gebracht. Ausserdem kommen die Angehörigen der Stützpunktfeuerwehren zu mehr Einsätzen und damit zu mehr Berufserfahrung.

Im Kanton Basel-Stadt ist die Berufsfeuerwehr Basel für das ganze Kantonsgebiet zuständig.

10. Ist-Zustand der Zusammenarbeit

10.1 Einsätze

Im Rahmen des Stützpunktes 3 ist die Berufsfeuerwehr Basel für sieben Gemeinden rund um die Stadt zuständig. Dafür wird der Kanton Basel-Stadt gemäss Vertrag vom 27. November 1998 mit jährlich 40'000 Franken entschädigt; darüber hinaus wird jeder Einsatz der Basler Berufsfeuerwehr in Rechnung gestellt.

Weiter ist die Basler Berufsfeuerwehr gemäss einer Vereinbarung vom 27. August 1996 für den Ersteinsatz in den Baselbieter Rheinhäfen Birsfelden und Au / Muttenz zuständig, wofür Basel-Stadt 80'000 Franken jährlich erhält; ausserdem werden ebenfalls die Kosten jedes Einsatzes nach tatsächlichem Aufwand vergütet.

10.2 Ausbildung

Die beiden Basler Kantone arbeiten im Bereich der Ausbildung eng zusammen. Alle Feuerwehrangehörigen, sowohl Miliz wie Berufsleute, werden im Interkantonalen Feuerwehr-Ausbildungszentrum (ifa) in Balsthal aus- und weitergebildet. Träger des ifa sind die beiden Gebäudeversicherungsanstalten Basel-Landschaft und Solothurn.

Die einheitliche Ausbildung ist nicht nur kostengünstig, sondern stellt auch eine reibungslose Zusammenarbeit bei gemeinsamen Einsätzen sicher. Die BGV stellt dem Kanton Basel-Stadt für die Ausbildung im ifa die Kosten in Rechnung.

Die Feuerwehrausbildung untersteht der BGV, die auch die Besoldung der Instrukteure übernimmt. Seit Anfang 2003 unterhalten die beiden Basler Kantone zudem ein gemeinsames Instrukteurenkorps. Auf diese Weise konnte das Nachwuchsproblem bei den Milizfeuerwehren gelöst werden. Gleichzeitig wurde sichergestellt, dass die Feuerwehrangehörigen durch Instruktionpersonal mit grosser Einsatzerfahrung aus- und weitergebildet werden.

11. Stärken und Schwächen der verschiedenen Feuerwehrsyste

Feuerwehren können organisiert sein als Milizfeuerwehren, als Berufsfeuerwehren oder als Betriebsfeuerwehren.

Die Grundform ist die Milizfeuerwehr, die aus Personal besteht, das nur im Bedarfsfall aufgerufen wird, das sonst aber seinen üblichen Beschäftigungen nachgeht. Ist die Einsatzhäufigkeit so hoch, dass das Personal zu oft von der Berufstätigkeit weggerufen wird, so wird entweder der Bestand vergrössert oder aber diese durch eine mehr oder weniger grosse Berufsfeuerwehr ergänzt. Diese deckt den grössten Teil der Einsätze ab, zieht jedoch bei grösseren Ereignissen die Milizfeuerwehr zu. Zur Kontrolle besonderer Risiken (wie sie beispielsweise bei Flughäfen oder bei Chemieanlagen bestehen) werden Betriebsfeuerwehren aufgestellt, die besondere Sach-, Orts- und Fachkenntnis haben, die jedoch üblicherweise nicht für andere Einsätze in den Gemeinden zur Verfügung stehen, jedoch im Bedarfsfall zur Unterstützung der kommunalen Feuerwehr angefordert werden können.

Milizfeuerwehren zeichnen sich besonders durch hohe Ortskenntnis und Ortsverbundenheit aus. Sie sind im Vergleich zu Berufsfeuerwehren kostengünstig. Sie können aufgrund der systematischen Ausbildung die ganze Tiefe der Feuerwehraufgaben abdecken, namentlich Menschen aus Notlagen befreien, in die sie infolge von Bränden, Unfällen oder Naturereignissen gekommen sind; ausserdem können sie die Ausbreitung von Bränden wirksam bekämpfen. Freilich ist die Leistungsbreite (beispielsweise bei Chemieunfällen) begrenzt, wes-

halb sie durch Stützpunktfeuerwehren und / oder Betriebsfeuerwehren ergänzt werden müssen.

Berufsfeuerwehren zeichnen sich u.a. durch hohe Einsatzerfahrung, hohe Qualifikation und kurze Ausrückzeiten aus. Damit lässt sich die Anzahl von Magazinen bzw. Wachen im Vergleich zum reinen Milizsystem verringern. Ausserdem können Berufsfeuerwehren teilweise die Funktion von Betriebsfeuerwehren übernehmen. Berufsfeuerwehren haben hohe Personalkosten bei relativ geringer Mannschaftsstärke; deshalb werden sie durch Milizfeuerwehren ergänzt. Darum besteht auch eine grossstädtische Feuerwehr nie nur aus einer Berufsfeuerwehr.

Das Verhältnis zwischen Berufs- und Milizfeuerwehren muss entsprechend den lokalen und regionalen Gegebenheiten sorgfältig abgestimmt sein. Für die Milizfeuerwehren ist eine Mindestanzahl von Einsätzen notwendig, um Einsatzerfahrung zu gewinnen; ausserdem wären bei zu wenigen Einsätzen die hohen Kosten der Ausbildung, die bei allen Feuerwehren durchschnittlich 90 Prozent der gebrauchten Zeit ausmacht, nicht mehr gerechtfertigt.

Der Kanton Basel-Landschaft als Flächenkanton mit seinen 86 Gemeinden ist mit dem seit 1997 gültigen System der Stützpunktfeuerwehren gut gefahren. Die kommunalen Milizfeuerwehren haben die Ortskenntnis, die Motivation und die Verwurzelung in den Gemeinden, die notwendig sind. Die Stützpunktfeuerwehren ermöglichen eine vergleichsweise kostengünstige Gerätebeschaffung. Die städtische Berufsfeuerwehr ist vertraglich in die Aufgaben eingebunden. Betriebsfeuerwehren ergänzen die Organisation. Das interkantonale Ausbildungszentrum steht Feuerwehrpersonal aus der Region gesamthaft zur Verfügung. Die BGV koordiniert als Fachstelle die Feuerwehrarbeit.

Insgesamt ist die bestehende und vertraglich abgesicherte Zusammenarbeit mit Basel-Stadt als gut zu bezeichnen.

12. Modelle der Zusammenarbeit mit Basel-Stadt

12.1 Intensivierung der Zusammenarbeit

Die Zusammenarbeit mit Basel-Stadt ist bereits recht intensiv (Stützpunktfeuerwehr für die Baselbieter Gemeinden rund um die Stadt, Ersteinsätze in den Baselbieter Rheinhäfen, gemeinsames Instruktorienkorps, Aus- und Weiterbildung im interkantonalen Ausbildungszentrum).

Diese Zusammenarbeit kann punktuell noch weiter ausgebaut werden, beispielsweise bei der Beschaffung und beim Unterhalt von Sonderfahrzeugen und besonderen Einsatzmitteln.

12.2 Berufs- und Milizfeuerwehr unter gemeinsamer Führung

Denkbar wäre die Zusammenlegung der Berufsfeuerwehr des Kantons Basel-Stadt und der Milizfeuerwehren im Kanton Basel-Landschaft unter eine gemeinsame Führung. Da die Zusammenarbeit mit dem Kanton Basel-Stadt bereits intensiv ist, stellt sich die Frage, welche zusätzlichen Vorteile eine Zusammenlegung auslösen würde.

Dieses Modell würde keine grossen Veränderungen an der bisherigen Standort-Struktur nach sich ziehen. Beispielsweise würde die Weiterführung die im Gang befindliche Verdichtung der Feuerwehrverbünde weder hemmen noch wesentlich fördern. Eine weitergehende Reduzierung der Stützpunkte hätte auch bei diesem Modell eine Verlängerung der Hilfsfristen (siehe oben Ziffer 8.2) zur Folge. Ein zusätzlicher Standort einer Berufsfeuerwehr im oberen Basel-

biet käme nicht in Frage, weil hierfür (glücklicherweise) zuwenig Einsätze vorkommen. Gewisse Vorteile lassen sich bei einer Zusammenlegung in den Bereichen Beschaffung und Unterhalt von Sonderfahrzeugen erzielen.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass dieses Modell gegenüber der bisherigen Organisation keine Vorteile hat und keine wesentlichen Synergien schafft. Der Ausbau der Zusammenarbeit mit der Feuerwehr des Kantons Basel-Stadt kann mit der bisherigen Struktur mindestens genau so gut ausgebaut werden. Über die Entwicklung der Kosten nach einer Zusammenlegung kann nur spekuliert werden. Fest steht, dass die bisherige Lösung des Kantons Basel-Landschaft sehr kostengünstig ist.

12.3 Gemeinsame Berufsfeuerwehr

An sich wäre es denkbar, beide Kantone durch eine Berufsfeuerwehr versorgen zu lassen. Der Vorteil wäre eine einheitliche und schlanke Organisationsstruktur. Nachteilig wären die jedenfalls sehr hohen Kosten.

Gegen eine Aufhebung des Milizprinzips sprechen gewichtige Gründe:

- Einzelne kleinere Gemeinden würden feuerwehrlos. Es gäbe weder geschultes Personal noch Gerät, um sich selber wirksam zu helfen, wenn beispielsweise die Strassen unterbrochen sind und ein Schadenereignis eintritt.
- Bei Grossereignissen stünde nicht mehr genügend Fachpersonal zur Verfügung. Dies wäre besonders gravierend, wenn auf kommunaler Ebene selbstregulierend erste Massnahmen zur Rettung und Restabilisierung getroffen werden müssen.
- Auf Dauer wäre es rein zufällig, ob in einer Gemeinde Feuerwehrangehörige ansässig sind. Damit würde die für die Feuerwehr sehr wichtige intime Ortskenntnis in einzelnen Gebieten verloren gehen.
- In der Gemeinde gehörte die Feuerwehr nicht mehr zum Gemeindeleben, sondern wäre auf eine einzukaufende Dienstleistung reduziert, für die der Einzelne über die Steuern bezahlt. Dies müsste u.a. dem Gedanken der Vorbeugung grossen Schaden antun.

Zusammengefasst kann ein solches Modell für einen Flächenkanton nicht befürwortet werden; neben den höheren Kosten könnten vor allem grössere und Grossereignisse nicht mehr bewältigt werden, wenn kein Milizpersonal zur Verfügung stünde.

12.4 Gemeinsames Inspektorat

Der Feuerwehrinspektor ist der Mittler zwischen kommunalen Feuerwehren und den kantonalen Elementen des Feuerwehrwesens. Einerseits hat der Inspektor Aufsichtsfunktionen, andererseits vertritt er die Bedürfnisse der kommunalen Feuerwehren gegenüber den übergeordneten Instanzen.

Würden alle Feuerwehraufgaben in beiden Basler Kantonen durch eine Berufsfeuerwehr wahrgenommen, so wäre naturgemäss auch nur ein Inspektorat notwendig. Dies wäre allerdings nicht sinnvoll.

Es entstünde eine grosse und deshalb teilweise unübersichtliche Verwaltungseinheit mit langen Wegen. Auch sind die Anforderungen einer Grossstadtfeuerwehr und von kleinstädtischen oder dörflichen Feuerwehren recht verschieden, so dass sie kaum durch einen einzigen Inspektor überwacht und angeleitet werden könnten. Damit wäre eine Untergliederung des gemeinsamen Inspektorats nötig, was letztlich dem heutigen Zustand entspräche, aller-

dings mit dem Unterschied, dass eine zusätzliche Verwaltungsebene eingezogen würde. Auch dieses Modell kann nicht befürwortet werden.

13. Stellungnahme Regierungsrat

Die Zusammenarbeit der Feuerwehren innerhalb des Kantons wie auch zwischen den kommunalen Feuerwehren und der Berufsfeuerwehr von Basel-Stadt ist in den vergangenen Jahren systematisch weiter entwickelt worden. Dies geschah einerseits zur Kostenoptimierung; andererseits wurde damit erreicht, dass die bestehenden Strukturen im Feuerwehrwesen so gebündelt wurden, dass Schadenereignisse nach dem geltenden Massstab der Technik bewältigt werden können. In einzelnen Bereichen, beispielsweise bei der Ausbildung, zählt das Feuerwehrwesen des Kantons zur nationalen Spitze.

Trotzdem können und sollen die Strukturen weiter optimiert und an neue Bedürfnisse und Anforderungen angepasst werden, was über die enge Zusammenarbeit der Feuerwehren geschieht. Potenzial wird vor allem bei den Einsätzen und bei bestimmten Beschaffungen gesehen.

Die heutige Struktur bietet bei relativ günstigen Kostenverhältnissen optimale Sicherheit für die Bevölkerung. Die Annahme der Sicherheitsinitiative würde eine Auflösung dieser Strukturen mit sich bringen und damit die Versorgung der Bevölkerung verschlechtern. Deshalb wird auch dieser Teil der Sicherheitsinitiative vom Regierungsrat abgelehnt.

Bereich Bevölkerungsschutz

14. Zusammenfassung

Zum Geschäftsfeld des Bevölkerungsschutzes gehören insbesondere die Bereiche Führung in besonderen und in ausserordentlichen Lagen, die Katastrophenvorsorge, die kantonale Sicherheitskooperation und die Partnerorganisation Zivilschutz.

Die Zusammenarbeit zwischen den Kantonen Basel-Landschaft und Basel-Stadt hat sich in den Bereichen Katastrophenvorsorge und Führung in besonderen und in ausserordentlichen Lagen besonders gut entwickelt. Im Zentrum der Zusammenarbeit stehen die gegenseitige Abstimmung der taktischen Führungsabläufe, die Einsatzplanung und bei der Ereignisbewältigung die Lagebeurteilung sowie die gemeinsame Öffentlichkeitsarbeit. Bei der Kantonalen Sicherheitskooperation und im Zivilschutz ist Baselland zusammen mit Basel-Stadt und mit den direkten Nachbarkantonen Aargau und Solothurn sowie mit Bern und Luzern in ständige Arbeitsgruppen eingebunden.

Die Tendenzen weisen für die nächsten Jahre in Richtung einer verstärkten regionalen und interkantonalen Zusammenarbeit in allen Bereichen des Bevölkerungsschutzes. Die Jubiläumsinitiative zum Bereich Sicherheit verlangt u.a. die Zusammenlegung der Organisationen des Bevölkerungsschutzes zu einer gemeinsamen, zusammengefassten Organisation.

Der Regierungsrat hat das Modell von bikantonalen Organisationen des Bevölkerungsschutzes geprüft und auf der Grundlage eines Stärken-Schwächen-Vergleichs beurteilt. Er kommt zum Ergebnis, dass sich organisatorische Zusammenlegungen mit den Partnerorganisationen aus Basel-Stadt nicht aufdrängen. Im Gegensatz zu Basel-Stadt nehmen die basellandschaftlichen Gemeinden im Bereich des Bevölkerungsschutzes und des Zivilschutzes wichti-

ge Aufgaben wahr. Das Modell der "Gemeinsamen Organisationen" verschiebt die Aufgabenverteilung tendentiell von den Gemeinden zum Kanton.

Der Regierungsrat ist überzeugt, dass die bikantonale Zusammenarbeit in den Bereichen Führung, Katastrophenvorsorge und Zivilschutz in den nächsten Jahren immer wichtiger wird. Das Zusammenarbeitspotential ist noch keineswegs ausgeschöpft. Der Regierungsrat gibt dem Modell der "optimierten Zusammenarbeit" gegenüber dem Modell der "Gemeinsamen Organisationen" die Präferenz. Mit der Einführung der Module wie "gemeinsame Arbeitsgruppen", "gemeinsame Ausbildungs- und Trainingsmodule", "gemeinsame System- und Materialbeschaffung" sowie "Bildung gemeinsamer Kompetenzzentren" können weitere Fortschritte in der Zusammenarbeit mit Basel-Stadt, aber auch mit anderen Kantonen, erzielt werden.

Der Regierungsrat will die Zusammenarbeit mit Basel-Stadt auch in den Bereichen Führung, Katastrophenschutz und Zivilschutz verstärken und ausbauen. Hierfür bildet das Modell der "optimierten Zusammenarbeit" die bessere Variante, weil sie auf bestehenden und bewährten Lösungen aufbaut und diese weiter entwickelt. Das Modell "Gemeinsame Organisationen" stellt die weniger geeignete Variante dar, weil sie der verfassungsmässig verankerten Organisationsfreiheit und Selbständigkeit der Gemeinden, die heute im Bereich des Bevölkerungsschutzes besonders wichtige Aufgaben wahrnehmen, nicht optimal entspricht.

15. Ist-Zustand der Zusammenarbeit

15.1 Einführung

Das Verbundsystem Bevölkerungsschutz umfasst die Bereiche Polizei, Feuerwehr, Rettungssanität/Gesundheitswesen, technische Werke, Zivilschutz, Führung in besonderen und in ausserordentlichen Lagen, die Katastrophenvorsorge und die kantonale Sicherheitskooperation.

Die im Verantwortungsbereich der Justiz-, Polizei- und Militärdirektion liegenden Funktionen in den Bereichen Führung in besonderen und in ausserordentlichen Lagen, Katastrophenvorsorge sowie Kantonale Sicherheitskooperation richten sich nach den kantonalen Gesetzgebungen. Die Gestaltung des Zivilschutzes richtet sich nach der Gesetzgebung des Bundes. Der Bereich der besonderen und ausserordentlichen Lage wird auch durch rechtliche Regelungen aus den Kantonen und - im Kanton Basel-Landschaft - der Gemeinden mitbestimmt.

Bei der Kantonalen Sicherheitskooperation und im Zivilschutz sind die Kantone Basel-Landschaft und Basel-Stadt mit den direkten Nachbarkantonen Aargau und Solothurn sowie mit Bern und Luzern in ständigen Arbeitsgruppen eingebunden. In den beiden Bereichen Katastrophenvorsorge und Führung in besonderen und ausserordentlichen Lagen wirken beide Kantone aktiv in den trinationalen Arbeitsgruppen der Oberrheinkonferenz mit.

Die Zusammenarbeit zwischen den beiden Kantonen Basel-Landschaft und Basel-Stadt in den Bereichen Katastrophenvorsorge und Führung in besonderen und ausserordentlichen Lagen ist aufgrund der geographischen Nähe und der gemeinsamen grenzüberschreitenden Gefährdungen gut entwickelt und hat sich in der Praxis bewährt.

15.2 Schwerpunkte der Zusammenarbeit zwischen Basel-Landschaft und Basel-Stadt

15.2.1 Kantonale Führung in besonderen und in ausserordentlichen Lagen

Zusammenarbeitspartner: Basel-Landschaft: Amt für Militär und Bevölkerungsschutz (Justiz-, Polizei- und Militärdirektion = JPMD), Basel-Stadt: Polizeikommando Basel-Stadt (Polizei- und Militärdepartement = PMD).

Die Gesamtverantwortung für die Sicherheit der Bevölkerung bei Katastrophen, Notlagen sowie bewaffneten Konflikten und damit für das Verbundsystem Bevölkerungsschutz liegt beim Regierungsrat oder beim Gemeinderat. Die Führungsstäbe übernehmen die operative Führung. Im Kanton Basel-Landschaft bildet der Kantonale Krisenstab den Führungsstab, in Basel-Stadt sind dies die Katastrophenorganisation und der Kantonale Führungsstab. In Baselland verfügt zusätzlich jede Gemeinde respektive jede Region über einen Führungsstab.

Diese Stäbe analysieren laufend das Gefährdungsspektrum, stellen die umfassende Einsatzplanung sicher, koordinieren bei einem Ereignis die operativen Einsätze der Partnerorganisationen (Polizei, Feuerwehr, Rettungssanität, technische Betriebe und Zivilschutz) und unterstützen den Regierungsrat oder den Gemeinderat bei der strategischen Entscheidungsfindung.

Die Zusammenarbeit der kantonalen Führungsorgane aus den beiden Kantonen konzentriert sich auf die gegenseitige Abstimmung der taktischen Führungsabläufe (zuständig: Schadenplatzkommando) und auf die operativen Führungsabläufe (zuständig: Kantonaler Krisenstab BL resp. Kantonaler Führungsstab BS). Bei der Ereignisbewältigung bezieht sich die Zusammenarbeit auf das Lagewesen sowie auf die gemeinsame Öffentlichkeitsarbeit.

15.2.2 Katastrophenvorsorge

Zusammenarbeitspartner: Basel-Landschaft: Amt für Militär und Bevölkerungsschutz (JPMD), Basel-Stadt: Polizeikommando Basel-Stadt (PMD).

Die Katastrophenvorsorge trifft die Vorkehrungen zur Bewältigung und Eindämmung der Folgen von Katastrophen und Notlagen. Dazu gehören die laufende Beurteilung des Gefährdungsspektrums, die Koordination der umfassenden Einsatzplanungen, der Anwendung der technischen Systeme, der Abstimmung der Einsatzräume der Partnerorganisationen sowie der Ausbildung und der Trainings.

Die Zusammenarbeit zwischen Baselland und Basel-Stadt umfasst den regelmässigen Informationsaustausch, die Schnittstellenbereinigungen bei der grenzenüberschreitenden Einsatzplanung und die gemeinsamen Einsatzübungen mit den Partnerorganisationen Polizei, Feuerwehr, Rettungssanität, Zivilschutz und den Kantonalen Führungsstäben.

15.2.3 Kantonale Sicherheitskooperation

Zusammenarbeitspartner: Basel-Landschaft: Amt für Militär und Bevölkerungsschutz (JPMD), Basel-Stadt: Hauptabteilung Militär und Zivilschutz (PMD).

Die Kantonale Sicherheitskooperation - als "Aussenstelle" der Nationalen Sicherheitskooperation des Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) koordiniert zivile und militärische Massnahmen für die Prävention und Bekämpfung von Bedrohungen strategischer Bedeutung sowie für die Bewältigung von Katastrophen und Notlagen.

Die Zusammenarbeit zwischen der Kantonalen Sicherheitskooperation Baselland und der Kantonalen Sicherheitskooperation Basel-Stadt besteht im sporadischen Informationsaustausch.

15.2.4 Zivilschutz

Zusammenarbeitspartner: Basel-Landschaft: Amt für Militär und Bevölkerungsschutz (JPMD), Basel-Stadt: Hauptabteilung Militär und Zivilschutz (PMD).

Der Zivilschutz ist eine der Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes. Der Zivilschutz unterstützt primär die Polizei, Feuerwehr, Rettungssanität und die Führungsstäbe bei Grossereignissen, Katastrophen und Notlagen. Er stellt auch die Betreuung Schutz suchender Personen sicher. Der Zivilschutz ist eine Milizorganisation der Gemeinden. Die Gemeinden sind neben anderem zuständig für die Durchführung der jährlichen Wiederholungskurse, für die persönliche Ausrüstung der Schutzdienstpflichtigen, für die Einsatzbereitschaft sowie für das Aufgebot für Einsätze. Demgegenüber ist der Kanton insbesondere zuständig für die Durchführung der Grund-, Zusatz-, Weiter- und Kaderausbildung.

Die Zusammenarbeit zwischen den beiden Kantonen besteht im regelmässigen Informationsaustausch.

15.3 Stärken und Schwächen des aktuellen Standes der Zusammenarbeit

15.3.1 Stärken

Die Problemstellungen aus den Gefahrenannahmen entlang der gemeinsamen dicht besiedelten und infrastrukturell vernetzten Kantonsgrenze haben die Verantwortungsträger der beiden Kantone vor Jahren dazu bewogen, ihre Einsatzplanungen und Mittelzuteilungen auf einander abzustimmen (Beispiel: Schadenplatzkommando) oder gemeinsam zu erarbeiten (Beispiel: Einsatzplanung Rhein). Der Wille zur konstruktiven Zusammenarbeit besteht bei den verantwortlichen Stellen beider Kantone.

15.3.2 Schwächen

Die unterschiedlichen Strukturen (Gemeinden, Regionen, Stadt) in Baselland und in Basel-Stadt und die daraus resultierenden Organisationsformen (staatliche Berufs- und Milizorganisationen, private Organisationen) müssen bei der Zusammenarbeit berücksichtigt werden.

15.4 Erkenntnisse aus dem Vergleich Stärken / Schwächen

Zur Erreichung der Ziele des Bevölkerungsschutzes ist es zwingend erforderlich, dass die beiden Kantone weiterhin koordiniert zusammenarbeiten. Das Zusammenarbeitspotential ist allerdings noch nicht ausgeschöpft.

16. Tendenzen und Strategien

16.1 Einführung

Das neue Bundesgesetz über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz (Art. 6 Aufgaben der Kantone) sowie der Entwurf für ein revidiertes Gesetz über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz im Kanton Basel-Landschaft (§ 9 Interkantonale und grenzüberschreitende Zusammenarbeit) sehen eine Zusammenarbeit der verschiedenen kantonalen Partnerorganisationen vor. Die Kantone Basel-Landschaft und Basel-Stadt bilden einen vernetzten Lebens- und Wirtschaftsraum. Es liegt deshalb auf der Hand, dass auch im Bereich des Bevölkerungsschutzes die Zusammenarbeit aktiv praktiziert wird. Wie weit sich als Modell der Zusammenarbeit gemeinsame Organisationen als optimale Lösung erweisen, muss im Detail

geprüft werden. Bei jeder Variante der Zusammenarbeit im Bereich des Bevölkerungsschutzes sind die folgenden Parameter zu berücksichtigen:

- Wer nimmt die politische Kontrolle und Verantwortung wahr?
- Welches sind die Organe für die Vollzugsüberwachung und –steuerung?
- Wie lauten die Interventionszeiten für die Einsatz- und Führungsorganisationen?
- Wie sind die Dienstleistungsverpflichtungen bei den Milizorganisationen ausgestaltet?
- Wer ist für die Ausbildung zuständig?
- Welches sind die Kosten und welcher Nutzen entsteht?

Es ist erkennbar, dass die Tendenzen für die nächsten Jahre in Richtung einer verstärkten regionalen und interkantonalen Zusammenarbeit auf allen Gebieten des Bevölkerungsschutzes weisen. In einem ersten Schritt muss allerdings die Regionalisierung bei den Milizorganisationen Feuerwehr, Zivilschutz und Führungsstäben im Kanton Basel-Landschaft stattfinden. Bei diesem Schritt ist der Kanton Basel-Stadt mit seinen Berufs- und Milizorganisationen als Kantonsgrenzen überschreitender Leistungserbringer für Direkt- und Nachbarhilfe einzubeziehen.

16.2 Modelle für die künftige Zusammenarbeit

Für die künftige Zusammenarbeit bieten sich im wesentlichen drei Modelle an:

- Grundsätzlich unveränderte Fortführung der bisherigen Zusammenarbeit.
- Optimierung der Zusammenarbeit.
- Modell der Initiative ("Gemeinsame Organisationen").

Im folgenden sollen die Modelle "Optimierung der Zusammenarbeit" und "Gemeinsame Organisationen" grob konzipiert und bewertet werden.

17. Modell "Optimierung der Zusammenarbeit"

17.1 Darstellung des Modells

Die Führungsorgane, die Organisationen für die Katastrophenvorsorge, die Stellen für die Kantonale Sicherheitskooperation, die für den Zivilschutz zuständigen Verwaltungsstellen und die operativen Zivilschutzeinheiten der Kantone Basel-Landschaft und Basel-Stadt nehmen ihre Aufgaben eigenverantwortlich und selbständig wahr. Die bisherigen Formen der Zusammenarbeit haben sich bewährt und sollen weitergeführt werden.

Die bisherige Zusammenarbeit wird durch folgende Module erweitert:

- Gemeinsame Arbeitsgruppen in den Bereichen "Naturgefahren, technische Gefahren, zivilisationsbedingte Gefahren" und "umfassende Einsatzplanung".
- Gemeinsame Ausbildungs- und Trainingsmodule für die Führungsstäbe und die Führungsunterstützung Stufe Kanton und Schadenplatz.
- Gemeinsame System- und Materialbeschaffung respektive Bewirtschaftungen in ausgewählten Bereichen der Partnerorganisationen.
- Bildung von gemeinsamen Kompetenzzentren im ganzen Bereich der Zivilschutzausbildung.

17.2 Beurteilung des Modells

17.2.1 Stärken

Das Modell einer optimierten Zusammenarbeit weist hauptsächlich die folgenden Stärken auf:

- Die bisherigen Formen der Zusammenarbeit können bedarfsgerecht weiter entwickelt werden.
- Den Parametern, wie sie im Kapitel 15.3 aufgeführt sind, kann Rechnung getragen werden.
- Das Modell "Optimierung der Zusammenarbeit" ist kompatibel mit der Stellung und mit den Aufgaben der basellandschaftlichen Gemeinden im Bereich des Bevölkerungsschutzes.

17.2.2 Schwächen

Als Schwächen des Modells der optimierten Zusammenarbeit können allenfalls folgende Tatsachen bezeichnet werden:

- Der Koordinationsaufwand zwischen den Partnerorganisationen bleibt bestehen.
- Bestimmte Doppelspurigkeiten, wie zum Beispiel die Bereitstellung von Einsatzmitteln beidseitig der Kantonsgrenze, können nicht eliminiert werden.
- Damit dieses Modell verwirklicht werden kann, müssen die Partnerorganisationen der beiden Kantone bestimmte organisatorische und strukturelle Anpassungen vornehmen.

18. Modell der Initiative ("Gemeinsame Organisationen")

18.1 Einführung

Dieses Modell ist dadurch gekennzeichnet, dass gemeinsame, bikantonale Führungsorgane, Einsatzorganisationen und Verwaltungseinheiten geschaffen werden. Die folgenden gemeinsamen Organisationseinheiten entstehen: "gemeinsame Führungsorgane", "Katastrophenvorsorge beider Basel", "Regionale Sicherheitskooperation beider Basel" und "Zivilschutz beider Basel".

18.2 Darstellung des Modells

18.2.1 "Gemeinsame Führungsorgane"

Die Kantone Basel-Landschaft und Basel-Stadt bilden "Gemeinsame Führungsorgane" auf den drei Stufen Schadenplatz, Gemeinde/Region und Kanton. Diese Führungsorgane setzen sich aus Vertreter/innen der Partnerorganisationen und Fachspezialisten/innen der beiden Kantone zusammen. Die "gemeinsamen Führungsorgane" werden ergänzt durch Elemente der Führungsunterstützung (Lagewesen und Telematik), die ebenfalls aus beiden Kantonen stammen. Die "Gemeinsamen Führungsorgane" unterstehen einer gemeinsamen Leitung, welche für die Organisation, Ausbildung und Einsatzbereitschaft verantwortlich zeichnet. Die "Gemeinsamen Führungsorgane" sind der "Katastrophenvorsorge beider Basel" administrativ zugeordnet.

Die Verantwortung für die Aufgaben des Bevölkerungsschutzes liegt beim Regierungsrat oder beim Gemeinderat jenes Kantons oder jener Gemeinde, wo das Ereignis stattfindet bzw. stattgefunden hat.

18.2.2 "Katastrophenvorsorge beider Basel"

Die Kantone Basel-Landschaft und Basel-Stadt bilden eine gemeinsame Organisation für die Katastrophenvorsorge. Diese analysiert laufend das Gefährdungsspektrum, wertet Ereignisse aus, leitet interdisziplinäre Planungen, stellt die umfassende Einsatzplanung sicher und koordiniert die Beschaffung und Einführung von technischen Systemen des Bevölkerungsschutzes. Die Katastrophenvorsorge beider Basel bildet eine gemeinsame, bikantonale Organisationseinheit und gehört zur Verwaltung des einen oder anderen Partnerkantons.

18.2.3 "Regionale Sicherheitskooperation beider Basel"

Die Kantone Basel-Landschaft und Basel-Stadt legen ihre Stabsstellen der Kantonalen Sicherheitskooperation zu einer Stabsstelle "Regionale Sicherheitskooperation beider Basel" zusammen. Diese wird in die Organisationseinheit "Katastrophenvorsorge beider Basel" integriert.

18.2.4 "Zivilschutz beider Basel"

Es wird eine gemeinsame Zivilschutzverwaltung für Baselland und Basel-Stadt geschaffen. Sie ist verantwortlich für die Personalbewirtschaftung, Ausbildung und Ausrüstung aller Schutzdienstpflichtigen sowie für die Einsatzbereitschaft der Alarmierungssysteme, Zivilschutzformationen und Schutzanlagen (Kommandoposten, Bereitstellungsanlagen, betreuungs- und sanitätsdienstliche Anlagen, Kulturgüterschutzräume). Ebenso wird der gemeinsamen Zivilschutzverwaltung die Steuerung der Schutzräume übertragen.

Die basellandschaftlichen Gemeinden sind aus der Organisationspflicht (insbesondere die Bildung und Organisation der Zivilschutzkompanien und die Durchführung von Wiederholungskursen) entlassen. Hingegen bleiben sie für die Bereitstellung der Schutzräume verantwortlich.

Im Ereignisfall werden der betroffenen Gemeinde respektive Region oder Stadt die erforderlichen Zivilschutzformationen und Mittel zugewiesen.

18.3 Beurteilung des Modells

18.3.1 Stärken

Das Modell von vereinten, bikantonalen Organisationen weist gegenüber den heutigen Organisationsstrukturen mit kantonal getrennten Organisationen folgende Vorteile auf:

- Der bisherige erhebliche Koordinationsaufwand zwischen den Partnerorganisationen der beiden Kantone fällt weg; Schnittstellen und Doppelspurigkeiten können weitgehend eliminiert werden.
- Synergien können - beispielsweise im Bereich des Supports (Materialbewirtschaftung etc.) - betriebswirtschaftlich optimal genutzt werden.
- Durch die Zentralisierung bei gemeinsamen Organisationen können speziell bei den "Querschnittsfunktionen" (Personalbeschaffung und -bewirtschaftung, Finanz- und Rechnungswesen, Raum- und Materialbeschaffung und -bewirtschaftung, Informatik) eventuell Kosten gespart werden.

18.3.2 Schwächen

Den Vorteilen des Modells stehen folgende Nachteile gegenüber:

- Mit der Zentralisierung verlieren die Gemeinden einen Teil ihrer operativen Verantwortung und Kompetenzen. Es besteht die Gefahr, dass die gute staatspolitische Verankerung des

Bevölkerungsschutzes und des Zivilschutzes in den Gemeinden Schaden nimmt. Gemeinsame bikantonale Strukturen und Organisationen können der Tatsache, dass die Aufgaben im Bereich des Bevölkerungsschutzes und des Zivilschutzes im Kanton Basel-Landschaft - im Unterschied zu Basel-Stadt - zwischen den Gemeinden und dem Kanton aufgeteilt sind, kaum Rechnung tragen.

- Unklar ist, in welcher Form die gemeinsamen Organisationseinheiten in die beiden Verwaltungen integriert werden. Eventuell ist die Integration gar nicht möglich, weshalb die gemeinsamen Organisationseinheiten ausgegliedert werden müssten. Jedenfalls hätte die Bildung bikantonalen Organisationseinheiten für beide Kantone grössere organisatorische Änderungen zur Folge: In Baselland und Basel-Stadt befinden sich die meisten kantonalen Dienstleistungen im Militär und im Bevölkerungsschutz seit kurzem "unter einem Dach": in der Abteilung für Militär und Zivilschutz (BS) und im Amt für Militär und Bevölkerungsschutz (BL). Mit dem Modell der "gemeinsamen Organisation" müssten der Bevölkerungsschutz und der Zivilschutz aus den bisherigen Ämtern herausgelöst und an einem neuen Standort zu einer gemeinsamen bikantonalen Organisation zusammengeführt werden. Es stellt sich die Frage, ob eine solche Zentralisierung unter den Aspekten der Kundennähe und der Synergien (Zusammenarbeit mit dem Bereich Militär, zum Beispiel bei der Orientierung und der Rekrutierung) überhaupt Sinn macht und ob sich der erhebliche Kostenaufwand für die Neuorganisation begründen lässt.
- Die politische Verantwortung/Kontrolle für die bikantonalen Organisationen wäre wohl eine gemeinsame Aufgabe der Kantonsregierungen und Parlamente der beiden Kantone. Es stellt sich die Frage, ob sich Instrumente und Verfahren finden lassen, damit die beiden Regierungen und Parlamente ihre Kontroll- und Aufsichtsfunktionen einfach, praktikabel und sinnvoll ausüben können.

19. Stellungnahme Regierungsrat

Im Bereich der Katastrophenvorsorge und -bewältigung findet bereits heute eine rege bikantonale und regionale Zusammenarbeit statt. Die heutigen Formen und Strukturen dieser Zusammenarbeit bewähren sich. Organisatorische Zusammenlegungen mit Partnerorganisationen aus Basel-Stadt drängen sich in diesen Bereichen keine auf. Für die Bildung von "Gemeinsamen Führungsorganen", einer "Regionalen Sicherheitskooperation beider Basel" und eines "Zivilschutzes beider Basel" sprechen bestimmte Gründe - wie beispielsweise die Argumente der besseren Nutzung der Synergien und der Kostensenkung. Auf der anderen Seite sprechen gewichtige Nachteile gegen die Verschmelzung zu gemeinsamen, bikantonalen Organisationseinheiten. Der staatspolitisch wohl wichtigste Mangel des Modells "Gemeinsame Organisationen" liegt darin, dass es die Aufgabenverteilung im Bereich des Bevölkerungsschutzes und des Zivilschutzes erheblich zulasten der Gemeinden verändert. Zudem ist fraglich, ob die gemeinsamen Organisationen sinnvoll und praktikabel in die kantonalen Verwaltungen eingefügt werden können. Damit einher geht die Frage, wie die politische Aufsicht und Verantwortung für die gemeinsamen Organisationen sinnvoll geregelt werden kann.

Der Regierungsrat ist überzeugt, dass die bikantonale und regionale Zusammenarbeit im Bereich des Bevölkerungsschutzes und des Zivilschutzes in den nächsten Jahren immer wichtiger wird. Die Zusammenarbeit mit Basel-Stadt ist - trotz der unterschiedlichen Strukturen im Staatsaufbau (Basel-Stadt als Stadtkanton mit zwei Gemeinden, Baselland als Flächenkanton mit 86 Gemeinden) gut und bewährt. Das Potential für Verbesserungen und für die Ausweitung der Zusammenarbeit ist noch keineswegs ausgeschöpft. Das Modell der unveränderten Fortführung der bisherigen Zusammenarbeit stellt daher keine echte Lösung dar. Der Regierungsrat gibt dem Modell der "optimierten Zusammenarbeit" die Präferenz. Mit der Einführung der vorgeschlagenen Elemente wie "gemeinsame Arbeitsgruppen", "gemeinsame

Ausbildungs- und Trainingsmodule", "gemeinsame System- und Materialbeschaffung" sowie "Bildung gemeinsamer Kompetenzzentren" können weitere Fortschritte in der Zusammenarbeit erzielt werden.

Zu beachten ist, dass sich der Bevölkerungsschutz und der Zivilschutz in einer Phase einschneidender Reformen befinden. Das neue Bundesgesetz wird auch auf kantonaler Ebene vollzogen und bedingt eine grundlegende Aenderung der kantonalen Rechtsgrundlagen. Sowohl die Bundesreform als auch die kantonale Reform werfen ein Hauptaugenmerk auf die regionale, über die Kantonsgrenzen hinausgehende Zusammenarbeit. Das vorgeschlagene Modell der optimierten Zusammenarbeit richtet sich voll und ganz auf diese Konzeption, wie sie im neuen Bevölkerungsschutz angelegt ist, aus.

Der Regierungsrat will die Zusammenarbeit mit Basel-Stadt auch im Bereich des Bevölkerungsschutzes und des Zivilschutzes verstärken und ausbauen. Demgegenüber wird die Bildung von gemeinsamen Organisationen abgelehnt, weil sie - bezogen auf die staatlichen Strukturen im Kanton Basel-Landschaft - das weniger gute Modell der Zusammenarbeit darstellen.

20. Anträge

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat:

1. Die nicht formulierte Sicherheitsinitiative wird für gültig erklärt.
2. Die nicht formulierte Sicherheitsinitiative wird abgelehnt.
3. Den Stimmbürgern wird empfohlen, die nicht formulierte Sicherheitsinitiative abzulehnen.

Liestal,

Im Namen des Regierungsrates:

Der Präsident:

Der Landschreiber:

Beilage:

Entwurf des Landratsbeschlusses

Anhang:

Rechtsgültigkeit der Sicherheitsinitiative

Entwurf

Landratsbeschluss

Zur nicht formulierten Sicherheitsinitiative

Vom

Der Landrat des Kantons Basel-Landschaft beschliesst:

1. Die nicht formulierte Sicherheitsinitiative wird für gültig erklärt.
2. Die nicht formulierte Sicherheitsinitiative wird abgelehnt.
3. Den Stimmberechtigten wird empfohlen, die nicht formulierte Sicherheitsinitiative abzulehnen

Anhang

Rechtsgültigkeit der Sicherheitsinitiative

Die nicht formulierte Sicherheitsinitiative erfüllt die Einheit der Form, wird doch als allgemeine Anregung verlangt, dass ab Januar 2008 gemeinsame Organisationen für die Polizei, die Feuerwehr und den Bevölkerungsschutz bestehen müssen und bis dahin die nötigen gesetzlichen Grundlagen auszuarbeiten sind. Die Initiative enthält keinen ausgearbeiteten Entwurf zum Erlass, zur Änderung oder Aufhebung von Bestimmungen der Verfassung oder eines Gesetzes.

Bezüglich der Einheit der Materie stellt sich die Frage, ob Polizei, Feuerwehr und Bevölkerungsschutz nicht drei zu verschiedene Organisationen sind, um in *einer* Initiative behandelt zu werden. Es ist durchaus denkbar, dass Stimmbürger und Stimmbürgerinnen zwar die Zusammenführung beispielsweise der Feuerwehr wünschen, nicht jedoch eine Vereinheitlichung der Polizei. Allerdings können die genannten Organisationen unter dem sachlichen Oberbegriff "Sicherheit" zusammengefasst werden. Deshalb kann von einem sachlichen Zusammenhang ausgegangen werden. Angesichts der largen Praxis betreffend Einheit der Materie und angesichts der Tatsache, dass die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger bei der konkreten Ausführungsgesetzgebung und bei der Ausarbeitung der notwendigen Staatsverträge nochmals zur Urne gerufen werden, kann nicht von einer offensichtlichen Verletzung der Einheit der Materie gesprochen werden.

Die Sicherheitsinitiative verstösst weder gegen materielles Recht des Bundes noch gegen materielles Recht des Kantons. Es ist dem Kanton Basel-Landschaft erlaubt, im Rahmen der ordentlichen Gesetzgebung die Bereiche Polizei und Feuerwehr eigenständig zu regeln, ohne dass damit gegen höherrangiges Recht verstossen würde. Auch die neue Bevölkerungsschutzgesetzgebung des Bundes verhindert eine einheitliche Organisation des Bevölkerungsschutzes nicht, ist doch die Organisation des Bevölkerungsschutzes gemäss der zukünftigen Gesetzgebung weitgehend Sache der Kantone². Was die Zusammenführung der Polizei betrifft, so ist darauf hinzuweisen, dass dem Kanton auf seinem Gebiet das Gewaltmonopol zusteht. Alle Zwangsgewalt darf nur vom Staat selbst oder auf Grund einer staatlichen Delegation ausgeübt werden. Von Bundesrechts wegen steht der Organisation einer einheitlichen Polizei für zwei Kantone nichts entgegen, da das Gewaltmonopol bei den staatlichen Behörden bleibt. Allerdings ist bei der konkreten Umsetzung darauf zu achten, dass die kantonalen Behörden ihre Aufsichtsrechte nicht verlieren³. Auch allfällige Weisungsrechte der kantonalen Regierungen gegenüber der gemeinsamen Polizei müssen klar geregelt werden. Mit der Vereinheitlichung der Polizei, der Feuerwehr und des Bevölkerungsschutzes ist auch keine unzulässige Einschränkung der Eigenstaatlichkeit verbunden, jedenfalls so lange als die Aufsicht und die Weisungsbefugnis durch den Kanton gewährleistet bleibt.

Sollen die Forderungen der Sicherheitsinitiative erfüllt werden, so erfordert die Umsetzung den Abschluss von Staatsverträgen. Auch wenn mit einer Initiative der Abschluss von Staatsverträgen nicht verlangt werden kann, so kann doch verlangt werden, dass die verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Grundlagen geschaffen werden, die den Regierungsrat verpflichten, Vertragsverhandlungen aufzunehmen und den Abschluss der notwendigen Staatsverträge anzustreben. Die Sicherheitsinitiative ist deshalb auch unter diesem Gesichtspunkt nicht rechtswidrig.

² vgl. Artikel 6 des Bevölkerungsschutzgesetzes vom 4. Oktober 2002.

³ vgl. § 80 Absatz 4 KV.

Die Forderungen der Sicherheitsinitiative sind nicht unmöglich, sofern beide Kantone den gleichlautenden Initiativen zustimmen und auch die nachfolgenden Gesetzesänderungen und Staatsverträge akzeptieren. Diese Einschränkung kann aber auf die Frage der Gültigkeit keinen Einfluss haben, ist doch davon auszugehen, dass sowohl den Initianten als auch den Unterzeichnern in beiden Kantonen sehr wohl bewusst war und ist, dass die Initiativen nur umgesetzt werden können, wenn beide Kantone damit einverstanden sind. Auch der zeitliche Rahmen (Umsetzung bis 1. Januar 2008) ist aus heutiger Sicht möglich. Die Sicherheitsinitiative ist demzufolge auch unter diesem Aspekt rechtsgültig.

Zusammenfassend ergibt sich, dass die nicht formulierte Sicherheitsinitiative weder unmöglich noch offensichtlich rechtswidrig ist. Sie ist deshalb gültig.