



Gemeinderatskanzlei
Hochstrasse 1, 8330 Pfäffikon
Telefon 044 952 51 80
gemeinderatskanzlei@pfaeffikon.ch
www.pfaeffikon.ch

Protokollauszug Gemeinderat vom 9. Mai 2023

2023/74. RFO RFS Ergänzende Praxisrichtlinien für den Vollzug des Anschlussvertrags, Revision Organisationsreglement

Ausgangslage

Während der ersten Phase der Corona-Pandemie ordnete das regionale Führungsorgan (RFO) im April 2020 auf Drängen der Kantonspolizei Zürich temporäre Fussgänger- und Fahrverbote auf stark frequentierten öffentlichen Anlagen in den Gemeinden – u.a. am Seequai Pfäffikon – an, um grosse Menschenansammlungen zu verhindern. Als Folge eines anschliessenden Rekursverfahrens vor dem Statthalter forderte der Bezirksrat am 4. November 2020 das RFO bzw. den Gemeinderat Pfäffikon auf, sich zur Frage der Organisation und der Kompetenzdelegationen gemäss Anschlussvertrag 2012, in Kraft seit 1. Januar 2013, zu äussern. Der Bezirksrat stellt die Rechtmässigkeit der an das RFO übertragenen Kompetenzen in Frage.

Konkret geht es um die Handhabung der Kompetenzdelegations-Normen in Art. 3.2 und Art. 6 des Anschlussvertrages zu Lasten der Gemeinderäte aller Vertragsgemeinden. Der Bezirksrat fragt sich, ob solche Kompetenzdelegationen überhaupt möglich sind und ob das RFO auch während ausserordentlichen Lagen dazu verpflichtet ist, die Kompetenzdelegationen gemäss Gemeindegesetz und Gemeindeordnungen zu beachten, d.h. dass die Gemeinderäte auch während ausserordentlichen Lagen, die ihr Hoheitsgebiet betreffenden Beschlüsse fassen müssen.

Mangelnde bzw. veraltete übergeordnete Rechtsgrundlagen

Das RFO Pfäffikon hat gegenüber dem Bezirksrat am 20. November 2020 Stellung genommen. Die rechtlichen Grundlagen zur Tätigkeit der Gemeinden bzw. des RFO finden sich im Bevölkerungsschutzgesetz, im Epidemiengesetz und in der Verordnung über die strategische Führung und den Einsatz der kantonalen Führungsorganisation (KFOV). Die Verordnung enthält im wesentlichen Organisationsbestimmungen. Die gesetzlichen Grundlagen sind in Bezug auf Aufgaben, Kompetenzen und Zuständigkeiten zur Führung von Gemeinden in ausserordentlichen Lagen sehr dürftig. Das geltende Recht ist wenig hilfreich für länger dauernde Krisen und ist vor allem auf kurzfristig auftretende und zeitlich begrenzte Ereignisse ausgelegt.

Weiter wurde damals dargelegt, dass das RFO während den ersten Monaten der Corona-Pandemie die delegierten Kompetenzen sehr differenziert nach dem Motto: „So viel wie nötig – so wenig wie möglich“ wahrgenommen hat.

Grundsätzlich wurde begrüsst, dass der Bezirksrat die Problematik der genügenden rechtlichen Grundlagen bzw. des Rahmens der zulässigen Kompetenzdelegation bei Anschlussverträgen wie denjenigen für das RFO aufgreift. Allerdings sollte der Fokus bei den mangelhaften kantonalen Rechtsgrundlagen für ausserordentliche Lagen liegen. Denn eines hat die Covid-19-Pandemie deutlich gezeigt. Es besteht bei regionalen oder gar nationalen Notlagen ein grosses Bedürfnis nach klaren Rechtsgrundlagen, nach raschen Informationen und Anordnungen auf der Stufe Kanton oder Bund.



Dennoch versprochen die Mitglieder des RFO dem Bezirksrat, die Problematik auch auf kommunaler Ebene aufzugreifen und zum Anschlussvertrag Zusatzbestimmungen darüber zu erlassen, wann und wie das RFO seine Beschlüsse und Verfügungen in den vier Vertragsgemeinden abstützen muss und welche Rolle die jeweiligen Ressortvorsteher/innen und die Gesamtgemeinderäte übernehmen sollen.

Nebst dem Anschlussvertrag besteht das „**Reglement über die Organisation im Katastrophenfall und in ausserordentlichen Lagen in den Gemeinden Pfäffikon, Fehraltorf, Hittnau und Russikon sowie die Einsetzung des zivilen, regionalen Führungsorgans (RFO) und Führungsstabs (RFS) vom 26. Juni 2021**“. Es macht Sinn, dieses Organisationsreglement entsprechend anzupassen.

Revision des Organisationsreglements

Grundsätzliches zur Entscheidungsfindung des RFO, zum Informationsfluss zu den Gemeindebehörden und zum Rollenverständnis der verschiedenen Akteure

Während einer ausserordentlichen Lage (die nur vom Bundesrat oder vom Regierungsrat angeordnet werden kann) wurde bei der Corona-Pandemie das RFO aktiv. Das war jedoch nicht zwingend nötig. Wird das RFO bei einem ausserordentlichen Ereignis im Gebiet einer oder mehrerer Vertragsgemeinden aufgeboden, stehen dessen Mitglieder (Gemeindepräsidenten) in stetigem Austausch mit den Gemeinderäten vor Ort. Die Sicherheitsvorsteher/innen der Vertragsgemeinden werden in die Arbeit des RFO / RFS integriert und wirken bei allen Entscheiden des RFO beratend mit. Sie sind in der Regel in die Stabsrapporte involviert und auf dem Organigramm des RFO / RFS aufgeführt. Als Gremium haben sie gegenüber dem RFO eine beratende Funktion. Sie könnten aber auch Mitglieder des Kernstabes sein. Bisher ist es zu keinen Rollenkonflikten gekommen.

Die Rolle der jeweiligen Sicherheitsvorsteher/innen der Vertragsgemeinden sowie diejenige der vier Gemeindebehörden ist in Bezug auf die Kompetenzen im Anschlussvertrag jedoch nicht näher geregelt. Damit ist aber keinesfalls gesagt, dass die Rechtsgrundlagen (Kantonsverfassung, Gemeindegesetz, Gemeindeordnungen) in ausserordentlichen Lagen ausser Kraft gesetzt werden. Die weitreichenden Kompetenzen des RFO sind immer verhältnismässig anzuwenden. Es kann nur um Entscheidungen gehen, die ohne Zeitverzug und unmittelbar zum Schutze von Menschen, Tieren und Sachgütern getroffen werden müssen. Faktisch gelten solche Entscheide und Anordnungen jeweils nur solange die Gefahr besteht. Ist diese gebannt, fällt die Anordnung in der Regel selbstredend dahin.

Allfällige Folgen von Entscheidungen wie nachträgliche Kostenbewilligung, Sicherung von Schadenplätzen, Massnahmen zur Wiederherstellung des Normalzustandes usw. werden von den zuständigen Gemeindebehörden gemäss ihren Organisations- und Kompetenzbestimmungen beschlossen. Ist keine Gefahr im Verzug, gelten immer die organisatorischen Bestimmungen von Gesetz und Verordnung. Das RFO ist überzeugt, bisher immer nach diesen Grundsätzen gehandelt und dieses Rollenverständnis auch an den Stabsübungen trainiert zu haben. Es ist aber angezeigt und hilfreich, die gelebte Praxis schriftlich festzuhalten.

Konkret soll wie nachfolgend beschrieben das Organisationsreglement ergänzt werden.

Art. 3

Art. 3 Absatz 2 neu:

Die uneingeschränkte Entscheidungsbefugnis des RFO im Sinne von Art. 3.2 des Anschlussvertrags anstelle der Gemeindebehörde vor Ort bezieht sich ausschliesslich auf Beschlüsse, Massnahmen, Anordnungen etc., die notwendig sind, um unmittelbare Gefahren für Menschen, Tiere und Sachwerte (öffentliche und private) abzuwenden oder zu minimieren. Das RFO informiert jeweils unverzüglich die vier Gemeinderäte über die gefassten Beschlüsse. Alle anderen Massnahmen sind von den zuständigen Gemeinderäten vorgängig beschliessen zu lassen.

Art. 4

Art. 4 Absatz 2 neu:

Ergänzend zu Art. 6.2 wird die umfassende Kompetenzdelegation nachfolgend näher umschrieben, mit Auflagen verbunden und eingeschränkt.

Art. 4 Absatz 3 neu:

Verfügungen und hoheitliche Anordnungen, die sich an die Bevölkerung richten, sind vorgängig mit der Kantonalen Führungsorganisation (KFO) zu koordinieren und zeitlich zu befristen. Dauern Anordnungen länger als 30 Tage, fassen für eine Verlängerung die zuständigen Gemeinderäte entsprechend Beschluss. Das RFO stellt Antrag.

Art. 4 Absatz 4 neu:

Bei Beschlüssen des RFO, die für die betroffenen Gemeinden (mutmasslich) Ausgaben (grösser als Fr. 500'000.00) generieren, sollen wenn immer möglich die Gesamtbehörden mindestens konsultiert werden. Es sind alle möglichen Hilfsmittel einzusetzen, die eine Konsultation oder Beschlussfassung ermöglichen, Beschlussfassung und Überlieferung kann auch mündlich erfolgen.

Art. 4 Absatz 5 neu:

Wenn das RFO Ausgaben beschliesst, die über Fr. 500'000.00 liegen und es nicht möglich ist, die entsprechende Gesamtbehörde vorgängig zu konsultieren, sind die Ausgaben innert 3 Tagen von den zahlungspflichtigen Gemeinderäten nachträglich zu genehmigen. Verweigert ein Gemeinderat die Genehmigung ist dies in der weiteren Tätigkeit des RFO angemessen zu berücksichtigen. Der generelle Auftrag geht jedoch vor.

Art. 5 Ergänzung neuer Absatz 2

Unter dieser Bestimmung soll die Rolle der vier Sicherheitsvorsteher/innen der Vertragsgemeinden näher geregelt werden. Vorgeschlagen wird, dass die vier Ressortvorsteher die vier Mitglieder des RFO (Gemeindepräsidenten) beraten und an den Sitzungen des RFO teilnehmen. Sie verfügen jedoch nicht über ein Stimmrecht. Artikel 5 ist entsprechend neu zu formulieren.

Organisationsreglement redaktionell überprüfen

Nach 10 Jahren und dementsprechenden praktischen Erfahrungen ist zudem eine (redaktionelle) Überarbeitung des Organisationsreglements angezeigt. Diese wurde durch die Verwaltung vorbereitet. Es wird auf die synoptische Darstellung in den Akten verwiesen.

Anhörung der Mitglieder des RFO bzw. der Vertragsgemeinden

Die Mitglieder des RFO und der Chef RFS stimmen gemäss einer Vernehmlassung den Änderungen zu. In Fehraltorf und Russikon wurde das neue Organisationsreglement im Gemeinderat behandelt.

Das revidierte Organisationsreglement ist gestützt auf den Anschlussvertrag vom 1. Januar 2013 durch den Gemeinderat zu genehmigen.

Der Gemeinderat beschliesst:

1. Dem revidierten Organisationsreglement für die Regionale Führungsorganisation der Gemeinden Pfäffikon, Fehraltorf, Hittnau, Russikon wird zugestimmt. Es tritt per sofort in Kraft.
2. Die Gemeinderatskanzleien aller Vertragsgemeinden werden eingeladen, das Organisationsreglement in der kommunalen Rechtssammlung zu veröffentlichen).
3. Mitteilung durch Protokollauszug an:
 - Gemeinderäte Fehraltorf, Hittnau und Russikon
 - Bezirksrat Pfäffikon, Bezirksamt Pfäffikon, Hönlstrasse 71, 8330 Pfäffikon
 - Chef RFO, Marco Hirzel

- Chef RFS, Alfred Borcard
 - Ressortvorsteherin Sicherheit und Einwohnerdienste
 - Bereichsleiter Sicherheit und Einwohnerdienste
 - Leiterin Gemeinderatskanzlei
-
- Archiv Z1.03.1 / 2020.1794
 - Beschluss ist: öffentlich

Gemeinderat Pfäffikon ZH

Marco Hirzel
Gemeindepräsident

Hanspeter Thoma
Gemeindeschreiber

Versanddatum: