Urteilskopf

115 Ia 277

44. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 3. Mai 1989 i.S. B. gegen Kanton Basel-Landschaft (staatsrechtliche Beschwerde)
Regeste (de):
Art. 4, 22 bis BV und Art. 2 ÜbBest. BV, persönliche Freiheit; Dienstpflicht für Medizinalpersonal im Rahmen des Koordinierten Sanitätsdienstes.

Dem Bunde steht auf dem Gebiete der Gesamtverteidigung, insbesondere im Bereich des Koordinierten Sanitätsdienstes, keine ausschliessliche Gesetzgebungsbefugnis zu (E. 4).

Die Einführung einer Dienstpflicht für männliche und weibliche Medizinalpersonen für den Katastrophen- und Kriegsfall durch den Kanton als Verantwortlichen für das öffentliche Gesundheitswesen und Partner des Koordinierten Sanitätsdienstes verstösst weder gegen Art. 22bis Abs. 1 und 5 BV (E. 5) noch gegen das Rechtsgleichheitsgebot (E. 6).

Im vorliegenden Fall hätte jedoch der wesentliche Inhalt der Dienstpflicht, soweit es um die Ausbildung geht, in einem formellen Gesetz umschrieben werden müssen (E. 7).

Die Schaffung eines Dienstobligatoriums ist nicht unverhältnismässig und verletzt das verfassungsmässige Recht auf persönliche Freiheit nicht, wenn vorauszusehen ist, dass der Kanton im Katastrophen- oder Kriegsfall den Bedarf an medizinisch ausgebildetem Personal nicht durch freiwillig Dienstleistende decken kann (E. 8).

Regeste (fr):
Art. 4, 22bis Cst. et art. 2 Disp. trans. Cst., liberté personnelle; service obligatoire du personnel médical dans le cadre du service sanitaire coordonné.

En matière de défense générale, en particulier dans le domaine du service sanitaire coordonné, la Confédération n'a pas de compétence législative exclusive (consid. 4).

Un canton, responsable de la santé publique et partenaire du service sanitaire coordonné, ne viole ni les art. 22bis al. 1 et 5 Cst., ni le droit à l'égalité de traitement en introduisant un service obligatoire pour le personnel médical masculin et féminin en prévision des cas de catastrophe et de guerre (consid. 5 et 6).

En l'espèce, le contenu essentiel de l'obligation de servir, dans la mesure où elle comprend l'obligation de recevoir une formation, aurait dû être défini par une loi formelle (consid. 7).

L'introduction d'une obligation de servir n'est pas disproportionnée et ne viole pas la garantie constitutionnelle de la liberté personnelle s'il est prévisible que la collaboration de volontaires ne permettrait pas au canton de satisfaire, pour les cas de catastrophe ou de guerre, le besoin de personnel médical (consid. 8).

Regesto (it):
Art. 4, 22bis Cost. e art. 2 Disp. trans. Cost., libertà personale; servizio obbligatorio del personale medico nel quadro del servizio sanitario coordinato.

Nell'ambito della difesa integrata, in particolare in materia di servizio sanitario coordinato, la Confederazione non dispone di una competenza legislativa esclusiva (consid. 4).

Un cantone, responsabile della sanità pubblica e partecipante al servizio sanitario coordinato, non viola gli

art. 22bis cpv. 1 e 5 Cost., né il precetto dell'uguaglianza di trattamento, se introduce un servizio obbligatorio per il personale medico maschile e femminile in previsione di casi di catastrofi e di guerra (consid. 5 e 6).

Nella fattispecie, il contenuto essenziale dell'obbligo di servire, nella misura in cui comprende quello di ricevere una formazione, sarebbe dovuto essere definito in una legge formale (consid. 7).

L'introduzione di un obbligo di servire non è sproporzionata e non viola la garanzia costituzionale della libertà personale ove sia prevedibile che la collaborazione di volontari non permetterebbe al cantone di soddisfare, in caso di catastrofi o di guerra, ai bisogni di personale medico (consid. 8).

Sachverhalt ab Seite 278

BGE 115 Ia 277 S. 278

Am 6. Dezember 1987 stimmte das Volk des Kantons Basel-Landschaft dem Gesetz über den zivilen Schutz der Bevölkerung und der Kulturgüter vom 17. Juni 1987 (ZKG) zu. In den §§ 1-3 wird der Zweck des Gesetzes wie folgt umschrieben: "§ 1 Zweck
1 Dieses Gesetz regelt den Vollzug der Bundesgesetzgebung über den Zivilschutz, die wirtschaftliche Landesversorgung und den Kulturgüterschutz sowie die Durchführung von Bundesaufgaben für den Schutz der Bevölkerung im Katastrophenfall und bei kriegerischen Ereignissen. 2 Es bildet die Rechtsgrundlage für die Vorbereitung und Durchführung von Massnahmen zum Schutz der Bevölkerung in den in Absatz i genannten Fällen. Es regelt insbesondere: a. die Sicherstellung der Regierungs- und Verwaltungstätigkeit, b. die Information und Alarmierung von Bevölkerung und Behörden, c. die Wahrung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit, d. die Aufrechterhaltung des öffentlichen Gesundheitswesens und Koordination mit anderen Sanitätsdiensten, e. die Verlegung von Bevölkerungsteilen,
f. die Sicherstellung und Unterstützung der sozialen Institutionen, g. die Aufnahme und Betreuung von Obdachlosen und Flüchtlingen, h. die Instandhaltung der Verkehrswege und öffentlichen Einrichtungen, i. die Zusammenarbeit mit der Armee,
k. die Sicherstellung der personellen und materiellen Mittel. § 2 Katastrophenfall
Als Katastrophenfall im Sinne dieses Gesetzes gilt ein Sonderereignis, dessen Auswirkungen oder mögliche Bedrohung die Mittel der vorhandenen Rettungsorganisationen übersteigen. § 3 Kriegerische Ereignisse
Der Begriff kriegerischer Ereignisse umfasst den von der Bundesbehörde erklärten Neutralitätsschutz oder den Verteidigungsfall sowie den Besetzungsfall." Im Abschnitt B des Gesetzes werden die Aufgaben und Verantwortlichkeiten der Kantone und Gemeinden festgelegt, im

BGE 115 Ia 277 S. 279

Abschnitt C Ausführungsvorschriften über den Zivilschutz erlassen und im Abschnitt D unter dem Titel "Koordinierter Sanitätsdienst" unter anderem folgendes bestimmt: "§ 26 Grundsatz
1 Der Koordinierte Sanitätsdienst hat zum Ziel, die Behandlung und Pflege aller Patienten im Falle kriegerischer Ereignisse sicherzustellen. 2 Der Koordinierte Sanitätsdienst kann auch zur Hilfeleistung im Katastrophenfall beigezogen werden. 3 Partner im Koordinierten Sanitätsdienst sind:
a. das öffentliche Gesundheitswesen des Kantons;
b. der Sanitätsdienst des Zivilschutzes, wenn dieser aufgeboten ist; c. der Sanitätsdienst der Armee, wenn dieser

aufgeboten ist; d. die privaten sanitätsdienstlichen Organisationen.
§ 30 Aufgaben der Krankenanstalten
1 Öffentliche und private Krankenanstalten sind verpflichtet, die ihnen zugewiesenen Patienten aufzunehmen und zu pflegen. 2 In allen Krankenanstalten sind für den Katastrophenfall und für kriegerische Ereignisse Notfallorganisationen mit entsprechendem Personal vorzubereiten. 3 Die Krankenanstalten sind verpflichtet, nach Vorschrift des Regierungsrates Vorräte an Sanitätsmaterial und Medikamenten anzulegen und zu unterhalten. § 31 Medizinal- und weitere Personen
1 Der Regierungsrat kann im Katastrophenfall und bei kriegerischen Ereignissen die in Krankenanstalten, Arzt- und Zahnarztpraxen sowie in Apotheken und andern Instituten tätigen Medizinal- sowie weitere Personen aufbieten, soweit sie nicht für die Bedürfnisse der Gemeinden benötigt werden. Ebenso kann nicht mehr berufstätiges, medizinisches Fachpersonal zur Hilfeleistung verpflichtet werden. 2 Das für den Koordinierten Sanitätsdienst benötigte Medizinal-, Pflege- und Hilfspersonal sowie das administrative und technische Personal ist verpflichtet, sich für den Einsatz im Koordinierten Sanitätsdienst ausbilden zu lassen." § 44 der Schlussbestimmungen lautet:
"1 Der Landrat erlässt Vollzugsbestimmungen insbesondere betreffend Vergütung, Lohnausfall, Spesenersatz und Versicherung. 2 Der Regierungsrat erlässt die dazu erforderlichen Ausführungsbestimmungen." In § 2 Abs. 1 des landrätlichen Dekretes über den zivilen Schutz der Bevölkerung und der Kulturgüter vom 18. Juni 1987 wird ausgeführt, die Ordnung betreffend Vergütung, Erwerbsausfall, Spesenersatz, Materialentschädigung und allfällige Versicherungen habe grundsätzlich jener zu entsprechen, die im Zivilschutz gilt.

BGE 115 Ia 277 S. 280

N. B. und weitere Frauen haben § 31 des Gesetzes über den zivilen Schutz der Bevölkerung und der Kulturgüter mit staatsrechtlicher Beschwerde angefochten und dessen Aufhebung verlangt. Die Beschwerdeführerinnen machen geltend, die angefochtene Bestimmung verstosse gegen Art. 2 ÜbBest. BV, gegen das Gleichbehandlungsgebot und gegen das Grundrecht auf persönliche Freiheit.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

3. Die Beschwerdeführerinnen machen zunächst geltend, der kantonale Gesetzgeber verletze mit dem Dienst- und Ausbildungsobligatorium, das in § 31 des Gesetzes über den zivilen Schutz der Bevölkerung und der Kulturgüter (ZKG) vorgesehen ist, den Grundsatz des Vorrangs des Bundesrechts. Der Koordinierte Sanitätsdienst sei ein Begriff der Gesamtverteidigung und damit des Bundesrechts; alles, was Gesamtverteidigung sei, sei Bundesangelegenheit, so auch der Einsatz der sanitätsdienstlichen Mittel des Landes in den sog. strategischen Fällen. Materiell sei die durch § 31 ZKG eingeführte Dienst- und Ausbildungspflicht dem Zivilschutz zuzuordnen. Der "Schutz der Personen gegen die Auswirkungen von kriegerischen Ereignissen", dessen Regelung nach Art. 22bis BV Bundessache sei, umfasse auch die medizinische Betreuung und somit das Sanitätswesen schlechthin. Art. 2 ÜbBest. BV werde deshalb durch den angefochtenen kantonalen Erlass in doppelter Hinsicht verletzt: Einerseits fiele, da der Koordinierte Sanitätsdienst als Bestandteil der Gesamtverteidigung Bundessache sei, die Einführung einer Dienstpflicht in die ausschliessliche Kompetenz des Bundesgesetzgebers. Andererseits verstosse das in § 31 ZKG vorgesehene Obligatorium gegen Art. 22bis Abs. 5 BV, welcher für Frauen ausdrücklich die Freiwilligkeit der Schutzdienstleistung statuiere.

4. Es trifft zu, dass der sog. Koordinierte Sanitätsdienst im Rahmen der Bemühungen um die Gesamtverteidigung entstanden ist. Zu prüfen ist daher zunächst, ob tatsächlich - wie die Beschwerdeführerinnen behaupten - dem Bund auf dem Gebiete der Gesamtverteidigung ausschliessliche Gesetzgebungsbefugnis zustehe (vgl. BGE 113 Ia 311 E. 3a). a) Die Idee der Gesamtverteidigung wurde im wesentlichen im Anschluss an den

Zweiten Weltkrieg entwickelt und beruht auf der Erkenntnis, dass sich zukünftige kriegerische Auseinandersetzungen

BGE 115 Ia 277 S. 281

in vielfältigster Form abspielen können und nicht nur gegen die bewaffneten Streitkräfte, sondern auch gegen die Zivilbevölkerung richten werden. Die Landesverteidigung könne daher, wie es der Bundesrat ausdrückte, nicht mehr ausschliesslich Sache der Armee sein; sie müsse zu einer Gesamtverteidigung erweitert werden, welche auch die zivilen Bereiche des staatlichen Lebens einschliesse (Botschaft vom 30. Oktober 1968 zum Bundesgesetz über die Leitungsorganisation und den Rat für Gesamtverteidigung, BBl 1968 II S. 641). Da die zivilen Massnahmen, insbesondere auf den Gebieten Aussenpolitik, Staatsschutz, Information, Landesversorgung und Zivilschutz, in den Zuständigkeitsbereich verschiedener Departemente und zahlreicher Dienststellen sowie der Kantone und der Gemeinden fielen, sei eine wirksame Koordination auf Bundesebene unerlässlich (a.a.O. S. 656, 660 f.). Diese Koordinationsaufgabe sowie die Leitung der Gesamtverteidigung überhaupt sind durch das Bundesgesetz über die Leitungsorganisation und den Rat für Gesamtverteidigung vom 27. Juni 1969 (SR 501.1) dem Bundesrat übertragen worden (Art. 1). Ihm zur Seite steht einerseits der Rat für Gesamtverteidigung, der als konsultatives Organ aus Vertretern der Kantone und der verschiedenen Bereiche des nationalen Lebens besteht (Art. 7 und 8). Andererseits wird der Bundesrat bei der Planung, Koordination, Vorbereitung und beim Vollzug der Massnahmen durch den Stab und die Zentralstelle für Gesamtverteidigung unterstützt (Art. 3-6). Der Zentralstelle obliegt zudem die Beratung der Kantone auf dem Gebiet der Gesamtverteidigung (Art. 4 Abs. 2). Diese weitgehend bloss organisatorischen Bestimmungen des Gesetzes über die Leitungsorganisation und den Rat für Gesamtverteidigung sind - abgesehen von den Ausführungsbestimmungen des Bundesrates - bis heute die einzigen bundesrechtlichen Vorschriften geblieben, die sich mit der Gesamtverteidigung als solche befassen. Weitere grundsätzliche Normen sind nicht geschaffen worden. Das heisst allerdings nicht, dass auf diesem Gebiet keine Schritte mehr unternommen worden wären. Insbesondere liess der Bundesrat eine Konzeption der Gesamtverteidigung erarbeiten, welche er am 27. Juni 1973 im Rahmen des Berichtes über die Sicherheitspolitik den Räten vorgelegt hat und die in zustimmendem Sinne zur Kenntnis genommen worden ist (BBl 1973 II S. 112 ff.; Amtl. Bull. 1973 S 725, 1974 N 802). Im

BGE 115 Ia 277 S. 282

Jahre 1979 ist ein Zwischenbericht über die Entwicklungen seit 1973 erstattet worden (BBl 1980 I S. 355 f.), während ein weiterer Zwischenbericht über die Sicherheitspolitik demnächst dem Parlament unterbreitet werden soll. b) Aus dem Gesagten ergibt sich, dass dem Bund auf dem Gebiete der Gesamtverteidigung zwar eine Leitungs- und Koordinationsfunktion, jedoch keine generelle Rechtsetzungsbefugnis zukommt. Wohl knüpft der Selbstbehauptungsauftrag der Gesamtverteidigung am Zweck des Bundesstaates schlechthin an, die Unabhängigkeit des Vaterlandes gegen aussen zu behaupten. Die Zweckbestimmung von Art. 2 BV begründet jedoch keine Kompetenz des Bundes (AUBERT, Kommentar zu Art. 2 BV, N 21; HAEFELIN/HALLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 2. A. S. 88 f. Nr. 287). Die Bundesverfassung kennt auch kein Sachgebiet der Gesamtverteidigung. Dem Bund steht daher auf dem Bereich der Gesamtverteidigung nur insoweit Gesetzgebungskompetenz zu, als sie ihm auf den einzelnen Teilgebieten durch die Verfassung übertragen worden ist. Das trifft etwa für das Militärwesen, die Aussenpolitik, den Zivilschutz usw. zu, gilt aber, wie bereits angetönt, nicht für alle Gebiete, die für die Gesamtverteidigung eine Rolle spielen. Zu den Obliegenheiten der Kantone, die im Bericht über die Sicherheitspolitik von 1973 einzeln aufgezählt werden (BBl 1973 II S. 146), gehören nicht nur Massnahmen, die in Vollzug des Bundesrechts zu treffen sind, sondern auch Aufgaben, die die Kan-

tone in ihrem eigenen Zuständigkeitsbereich wahrzunehmen haben, so unter anderem die Aufrechterhaltung des öffentlichen Gesundheitswesens. Durch die Einführung und den Ausbau der Gesamtverteidigung ist somit an der bestehenden Aufteilung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Kantonen nichts geändert worden. Der Vorwurf der Beschwerdeführerinnen, der Kanton Basel-Landschaft habe Art. 2 ÜbBest. BV allein schon verletzt, weil er auf einem zur Gesamtverteidigung gehörenden Gebiet Recht gesetzt habe, geht daher fehl.

5. Zu untersuchen ist im weiteren die Rüge, der durch § 31 ZKG vorgeschriebene Dienst sei - wie der Koordinierte Sanitätsdienst überhaupt - "materiell Zivilschutzdienst"; die angefochtene Bestimmung verstosse deshalb gegen Art. 22bis Abs. 1 BV, der die Gesetzgebung über den Zivilschutz dem Bunde vorbehalte, und insbesondere gegen Art. 22bis Abs. 5 BV, welcher die Freiwilligkeit der Schutzdienstpflicht der Frauen gewährleiste.

BGE 115 Ia 277 S. 283

a) Gemäss Art. 22bis Abs. 1 BV ist die Gesetzgebung über den zivilen Schutz der Personen und Güter gegen Auswirkungen von kriegerischen Ereignissen Bundessache. Der Zivilschutz bezweckt nach Art. 1 Abs. 2 des Bundesgesetzes über den Zivilschutz vom 23. März 1963 (ZGS/SR 520.1) den Schutz, die Rettung und die Betreuung von Personen und den Schutz der Güter durch Massnahmen, die bestimmt sind, die Auswirkungen bewaffneter Konflikte zu verhindern und zu mildern. Als Massnahmen fallen insbesondere in Betracht (Art. 2 ZGS): Aufklärung der Bevölkerung über Gefahren und Schutzmöglichkeiten, Schutz- und Rettungsmassnahmen (Alarmierung, Verdunkelung, Brandschutz und Brandbekämpfung, Rettung von Personen und Sachen, Massnahmen gegen atomare und chemische Einwirkungen usw.) sowie Betreuungsmassnahmen (Hilfe für Verletzte, Gebrechliche und Kranke, Sorge für Obdach- und Hilflose). Zur Vorbereitung und Durchführung dieser Massnahmen werden örtliche Schutzorganisationen, Betriebsschutzorganisationen und Schutzraumorganisationen gebildet (Art. 14 ZSG). Das Hauptgewicht der Aufgaben des Zivilschutzes liegt seit der Zustimmung des Parlamentes zur Konzeption 1971 und der darauffolgenden Anpassung des Zivilschutzgesetzes bei den vorbeugenden Massnahmen, während zuvor die Rettungs- und Hilfsmassnahmen im Vordergrund standen (vgl. Konzeption des schweizerischen Zivilschutzes 1971, BBl 1971 II S. 523 f., 537, 549; Botschaft über die Änderung des Zivilschutzgesetzes vom 25. August 1976, BBl 1976 III S. 351 ff.; GIORGIO MALINVERNI, Kommentar zu Art. 22bis BV, Fussnote 12). Nach Art. 22bis Abs. 7 BV kann der Zivilschutz auch "zur Nothilfe", das heisst sowohl in Zeiten aktiven Dienstes wie auch in Friedenszeiten für Hilfeleistungen bei Katastrophen eingesetzt werden (Art. 1 Abs. 3 ZSG). Beim Einsatz im Falle von Natur- oder sog. Zivilisationskatastrophen handelt es sich jedoch nur um eine Nebenaufgabe des vorwiegend auf die Landesverteidigung ausgerichteten Zivilschutzes zur Unterstützung der Kantone und Gemeinden (vgl. BBl 1961 III S. 362; GIORGIO MALINVERNI, a.a.O. N 9 und 10; BERNHARD STADLIN, Die rechtlichen Probleme des Einsatzes der Schweizer Armee und des Zivilschutzes zur Katastrophenhilfe, Diss. Basel 1982 S. 18, 85 f.). Dementsprechend können die Zivilschutzorganisationen für die Katastrophenhilfe direkt von den Kantonen und Gemeinden aufgeboten werden (Art. 4 Abs. 3 und 4 ZSG).

BGE 115 Ia 277 S. 284

Nach der in der Lehre herrschenden Meinung ist die Gesetzgebungskompetenz des Bundes im Bereich des Zivilschutzes eine ausschliessliche und umfassende (GIORGIO MALINVERNI, a.a.O. N 15; JEAN-FRANCOIS AUBERT, Traité de droit constitutionnel, Bd. I S. 266 N 697; YVO HANGARTNER, Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen, S. 183; HANS ENGLER, Die Zivilschutzorganisation in der Schweiz, Diss. Bern 1970, S. 70). Vereinzelt wird allerdings auch die Auffassung vertreten, es sei nicht einzusehen, weshalb die Kantone auf diesem Gebiet nicht Zusätzliches anordnen könnten (PETER SALADIN, Kommentar zu Art. 3 BV N 205). Wie dem sei, kann hier offenbleiben. Ausschlaggebend ist im vorliegenden Fall allein, dass der Zi-

vilschutz so, wie er in der Verfassung und im Bundesgesetz vorgesehen ist, von seiner Organisation und seiner Aufgabe her nicht dazu bestimmt ist, im Kriegs- und Katastrophenfall das gesamte Sanitätswesen im zivilen Bereich zu übernehmen. Insbesondere kann mangels einer entsprechenden Verfassungsnorm keine Rede davon sein, dass das in Normalzeiten in den Zuständigkeitsbereich der Kantone und Gemeinden fallende öffentliche Gesundheits- und Spitalwesen nach dem Aufgebot der Zivilschutzorganisationen von diesen zu besorgen oder diesen zu unterstellen sei. Eine solche Änderung der Kompetenzordnung kann auch nicht aus dem Umstand abgeleitet werden, dass die Zivilschutzorganisation ebenfalls einen Sanitätsdienst umfasst (Art. 22 Abs. 1 lit. f der Verordnung über den Zivilschutz vom 27. November 1978). Wie schon in der Botschaft zum Bundesgesetz festgehalten worden ist, kann dieser nur erste Behandlungen übernehmen und ist auf die Zusammenarbeit mit dem öffentlichen Spitalwesen und privaten Institutionen angewiesen (BBl 1961 II S. 49). Die Annahme der Beschwerdeführerinnen, der Bund habe sich mit Art. 22bis BV die Gesetzgebung auf dem gesamten Gebiet des Sanitätswesens im Kriege vorbehalten wollen, kann daher nicht richtig sein. Gegen sie sprechen denn auch die Anstrengungen, die die Bundesbehörden gemeinsam mit den Kantonen zur Regelung der sanitätsdienstlichen Zusammenarbeit im Kriegsfall unternommen haben: b) Ausgehend vom Gedanken, dass sich bei kriegerischen Ereignissen verschiedene militärische und zivile Organisationen in die ärztliche Versorgung von Kranken, Verwundeten und Pflegebedürftigen zu teilen hätten und diese sanitätsdienstlichen Mittel aufeinander abgestimmt werden müssten (BBl 1973 II S. 141), ist im Rahmen der Gesamtverteidigung der sog. Koordinierte

Sanitätsdienst geschaffen worden. Dessen Vorbereitung übertrug der Bundesrat mit Verordnung vom 1. September 1976 dem Oberfeldarzt und beauftragte ihn namentlich mit der Ausarbeitung eines Konzeptes (SR 503.31; Art. 3 Abs. 1 lit. a). Der dem Beauftragten zur Erfüllung seiner Aufgaben zur Verfügung gestellte Ausschuss des Stabes für Gesamtverteidigung veröffentlichte am 1. Dezember 1980 ein Konzept des Koordinierten Sanitätsdienstes, das, abgesehen vom Normalfall, für alle ausserordentlichen strategischen Situationen bzw. alle sog. strategischen Fälle (Krisenfall, Neutralitätsschutzfall, Verteidigungsfall, Katastrophenfall) gelten soll. Als mögliche Partner, die im Koordinierten Sanitätsdienst zusammenarbeiten, werden das öffentliche Gesundheitswesen des Bundes, der Kantone und Gemeinden, der Zivilschutzsanitätsdienst, der Armeesanitätsdienst und private Organisationen genannt. Zu den Aufgaben dieser Partner wird ausgeführt, dass die Kantone in allen strategischen Fällen das öffentliche Gesundheitswesen aufrechtzuerhalten hätten, während die Zivilschutzorganisationen in Zeiten aktiven Dienstes die Erstversorgung der Patienten aus dem zivilen Bereich übernehmen sollten und der Armeesanitätsdienst ein Dispositiv zu beziehen habe, das in erster Linie den Bedürfnissen der Armee Rechnung trägt. Die privaten Organisationen, wie das Schweizerische Rote Kreuz oder der Samariterbund, sollen die Partner vor allem in personeller Hinsicht unterstützen. Als Mittel stehen den Kantonen die öffentlichen und privaten Krankenhäuser sowie das nicht militär- oder schutzdienstpflichtige Spitalpersonal und die frei praktizierenden Ärzte, Zahnärzte und Apotheker zur Verfügung. Den Zivilschutzorganisationen sind die sanitätsdienstlichen Zivilschutzeinrichtungen zugewiesen - mit Ausnahme der Anlagen, die von den Organen des öffentlichen Gesundheitswesens betrieben werden - sowie das in den Zivilschutzorganisationen eingeteilte Sanitätspersonal. Der Armeesanitätsdienst verfügt über die Militärspitäler, -apotheken und -labors sowie über das in den Sanitätsformationen der Basis eingeteilte Personal. Schliesslich wird im Konzept ausdrücklich festgehalten, dass die zivilen Behörden, der Zivilschutz und die Armee die ihnen im sanitätsdienstlichen Bereich übertragenen Aufgaben im Rahmen ihrer eigenen Organisationen zu lösen haben und ihre Sanitätsdienste für gemeinsame Aktionen koordiniert werden.
c) Aus diesem Konzept, auf das sich der basellandschaftliche Gesetzgeber bei der Schaffung der §§ 26-32 ZKG offensichtlich gestützt hat, geht klar hervor, dass keineswegs jede medizinische Betreuung,

die im Rahmen des Koordinierten Sanitätsdienstes erfolgt, dem Zivilschutz zuzuordnen ist und von Art. 22bis BV erfasst wird. Koordinierter Sanitätsdienst ist ein Zusammenwirken verschiedener selbständiger Partner auf sanitätsdienstlichem Gebiete im Falle kriegerischer Ereignisse. Trotz der Zusammenarbeit bleiben die Organisationen, Verantwortlichkeiten und Mittel der einzelnen Partner getrennt und werden zumindest die Hauptaufgaben unter ihnen aufgeteilt. Was den zivilen Bereich anbelangt, obliegt dem Zivilschutzsanitätsdienst vor allem die erste Hilfeleistung an Verletzte und Kranke, während das öffentliche Gesundheitswesen bzw. das Spitalwesen der Kantone auch in Kriegszeiten die Hauptlast der chirurgischen Versorgung und der Pflege der spitalbedürftigen zivilen Patienten zu tragen hat. Dies würde übrigens auch gelten, wenn ein Kanton - was ihm freistünde - sich nicht zur Mitarbeit im Rahmen des Koordinierten Sanitätsdienstes entschliessen könnte. Damit erweist sich die Rüge, § 31 ZKG lasse sich nicht mit den Verfassungsbestimmungen über den Zivilschutz vereinbaren, als unbegründet. d) Dass die ursprüngliche Kompetenz der Kantone auf dem Gebiete des Gesundheitswesens und der Katastrophenbewältigung (vgl. §§ 93 und 110 f. der basellandschaftlichen Kantonsverfassung) diesen gestattet, für Katastrophenfälle, die nicht auf kriegerische Ereignisse zurückzuführen sind, auf dem Wege der Gesetzgebung vorzusorgen, bestreiten selbst die Beschwerdeführerinnen nicht. Aus dem Gesagten ergibt sich jedoch, dass das Bundesrecht die Kantone auch nicht hindert, in ihrer Eigenschaft als Verantwortliche für das öffentliche Gesundheitswesen und selbständige Partner des Koordinierten Sanitätsdienstes für den Kriegsfall gesetzgeberisch tätig zu werden und insbesondere eine obligatorische Dienstpflicht auch für Frauen einzuführen. Es zeigt sich aber auch, dass die Ausbildung und der Einsatz der aufgrund von § 31 ZKG dienstverpflichteten Personen nur im Rahmen des öffentlichen Gesundheitswesens erfolgen kann. Eine Abtretung dieses Personals an andere Partner des Koordinierten Sanitätsdienstes oder auch nur eine vorübergehende Unterstellung unter deren Führung - sei es während der Ausbildung oder im Katastrophen- oder Kriegseinsatz - wäre unzulässig, da sonst tatsächlich auf dem Umweg über den Koordinierten Sanitätsdienst ein Zivilschutz- oder Militärdienstobligatorium für Frauen geschaffen würde (so auch das Gutachten des Bundesamtes für Justiz vom 3. Juni 1986, VP 51/1987 Nr. 27 S. 165 ff.).

6. Nach Auffassung der Beschwerdeführerinnen verletzt das durch § 31 ZKG eingeführte Dienst- und Ausbildungsobligatorium das Rechtsgleichheitsgebot, da ausschliesslich Frauen einer bestimmten Berufskategorie verpflichtet würden, nämlich jene, die im Gesundheitswesen tätig gewesen seien oder noch seien. Dadurch ergebe sich eine durch nichts zu rechtfertigende Ungleichbehandlung der Frauen. Ein Erlass verletzt den Grundsatz der Rechtsgleichheit und damit Art. 4 Abs. 1 BV, wenn er rechtliche Unterscheidungen trifft, für die ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen nicht ersichtlich ist, oder Unterscheidungen unterlässt, die sich aufgrund der Verhältnisse aufdrängen (BGE 114 Ia 2, 12 E. 3a, 323 E. 3a). Es kann jedoch keine Rede davon sein, dass kein vernünftiger Grund für eine Dienstverpflichtung von Männern oder Frauen mit Medizinalberufen gegeben sei. Nach dem Konzept des Koordinierten Sanitätsdienstes muss damit gerechnet werden, dass sich in Kriegszeiten die Zahl der Spitalpflege benötigenden Patienten gegenüber den Normalzeiten innerhalb von 24 Stunden um das Dreifache erhöht, die Zahl der chirurgisch zu behandelnden Patienten um das Fünffache und die Zahl der Notfälle um das Zehnfache (Konzept S. 6). Auch bei Katastrophen können Massen von Verletzten anfallen. Dass die rasche und richtige Behandlung dieser Patienten nur gewährleistet werden kann, wenn zusätzliches Fachpersonal eingesetzt werden kann, ist offensichtlich (vgl. auch hinten E. 8). Allerdings ist einzuräumen, dass in Notzeiten auch auf anderen für die Gesamtverteidigung wichtigen Gebieten - so etwa im Transport-, Übermittlungs- oder Versorgungswesen - Bedarf nach zusätzlichen Fachleuten entstehen kann, welcher durch die Verpflichtung noch nicht eingesetzter, allenfalls nicht mehr berufstätiger Spezialisten und Spezialistinnen gedeckt werden könnte. Indessen kommt im Kriegs- und Katastrophenfall den Massnahmen zur Lebensrettung und Heilung eine derart vorrangige Bedeutung zu, dass es sich rechtfertigt, eine obligatorische Dienstpflicht vorweg nur für medizinisches Fachpersonal vorzusehen. Übrigens machen die Beschwerdeführerinnen selbst nicht geltend, dass die Dienstverpflichtung auf weitere Berufskategorien ausge-

dehnt werden müsse.

7. Die Beschwerdeführerinnen bringen im weiteren vor, falls die Einführung einer obligatorischen Dienstpflicht auf dem Gebiete des öffentlichen kantonalen Gesundheitswesens verfassungsrechtlich

BGE 115 Ia 277 S. 288

möglich sein sollte, so müsste auf Gesetzesebene geregelt werden, in welchem Rechtsverhältnis die verpflichteten Personen zum Staat stünden. Staatliche Eingriffe in das Grundrecht der persönlichen Freiheit bedürften einer ausdrücklichen gesetzlichen Grundlage, in welcher der Status der Verpflichteten hinreichend konkret umschrieben werde. Als solche Grundlage könnten weder § 31 noch § 44 ZKG oder das landrätliche Dekret vom 18. Juni 1987 über den zivilen Schutz der Bevölkerung und der Kulturgüter gelten, da es an der minimalsten Umschreibung des Inhalts und der Grenzen der Dienstpflicht fehle.
a) Durch die in § 31 vorgesehene obligatorische Ausbildungs- und Dienstpflicht werden die Betroffenen gezwungen, in ein besonderes Rechtsverhältnis zum Staat zu treten. Die zwangsweise Begründung eines Sonderstatutsverhältnisses bedarf als schwerer Eingriff in die persönliche Freiheit einer klaren Grundlage in einem Gesetz im formellen Sinne. Zudem muss - wie das Bundesgericht erstmals in BGE 99 Ia 269 am Beispiel der Haft ausgeführt hat - der wesentlichste Inhalt des Rechtsverhältnisses durch ein formelles Gesetz umschrieben sein und darf nur die Regelung der Einzelheiten vom Gesetzgeber an die Exekutive delegiert werden (vgl. BGE 112 Ia 112 f. E. 3b, BGE 111 Ia 237 E. 5aa, BGE 106 Ia 282 E. 3d). Darüber hinaus haben grundrechtsbeschränkende Normen nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung einen gewissen Grad an Bestimmtheit aufzuweisen. Soll - so ist in BGE 109 Ia 283 in Anlehnung an DUBS (Die Forderung der optimalen Bestimmtheit belastender Rechtsnormen, ZSR 93/1974 II S. 225) dargelegt worden - der Gesetzesvorbehalt eine möglichst wirksame rechtsstaatliche Schranke bilden, so muss verlangt werden, dass die belastende, in ein Individualrecht eingreifende Norm einen optimalen Grad der Bestimmtheit aufweist und nicht unnötig wesentliche Wertungen der Gesetzesanwendung überlässt. Dabei hängt der erforderliche Bestimmtheitsgrad unter anderem von der Vorhersehbarkeit der Verhältnisse, der Einfachheit oder Vielfalt der Materie und der sofort oder erst bei der Gesetzesanwendung möglichen Konkretisierung ab (BGE 109 Ia 284 mit Hinweisen auf Lehre und Rechtsprechung). Übrigens stellt auch die basellandschaftliche Kantonsverfassung vom 17. Mai 1984 (KV) Bedingungen für Eingriffe in Freiheitsrechte auf. Gemäss § 15 Abs. 2 KV bedürfen Einschränkungen der Grundrechte einer gesetzlichen Grundlage und müssen schwerwiegende Einschränkungen im Gesetz ausdrücklich vorgesehen sein.

BGE 115 Ia 277 S. 289

Vorbehalten bleiben allerdings Fälle ernster, unmittelbarer und offensichtlicher Gefahr (§ 15 Abs. 2 Satz 2). Allgemein gilt, dass alle grundlegenden und wichtigen Bestimmungen in Form des Gesetzes zu erlassen sind (§ 63 Abs. 1 KV). b) Den genannten, in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung und der kantonalen Verfassung aufgestellten Anforderungen genügt § 31 ZKG nur zum Teil. Soweit in § 31 Abs. 1 ZSR eine Pflicht zur Dienstleistung im Katastrophen- oder Kriegsfall vorgesehen wird, erscheint das Gesetz als ausreichend bestimmt. Welche Personen von der Dienstpflicht betroffen werden, ist klar umschrieben. Soweit möglich werden in § 31 Abs. 1 in Verbindung mit §§ 2 und 3 ZKG auch die Voraussetzungen für ein Aufgebot genannt, nämlich, dass ein Sonderereignis eintrete, dessen Auswirkungen oder mögliche Bedrohung die Mittel der vorhandenen Rettungsorganisationen übersteigen, oder dass sich der Neutralitätsschutz-, Verteidigungs- oder Besetzungsfall ergebe. Weitere Angaben über Inhalt und Umfang des Ernstfall-Einsatzes können nicht verlangt werden; dieser richtet sich grundsätzlich nach den Bedürfnissen, die nicht vorhersehbar sind. In Krisen- und Notzeiten, wie

sie in §§ 2 und 3 ZKG umschrieben sind, muss der Staat sämtliche zum Über- und Weiterleben erforderlichen materiellen und personellen Mittel grundsätzlich unbeschränkt einsetzen können und ist den Behörden, die den wechselnden Bedrohungen rasch und wirksam entgegenzutreten haben, die nötige Entscheidungs- und Handlungsfreiheit zu belassen. Insoweit kann sich der kantonale Gesetzgeber sinngemäss auf den in § 15 Abs. 2 Satz 2 KV enthaltenen Vorbehalt berufen. Anders liegen die Dinge bei der Ausbildungspflicht (§ 31 Abs. 2 ZKG). Welche Belastung sie für die Betroffenen mit sich bringt, kann ohne weiteres vorausgesehen werden und ist, wie dargelegt, in den Grundzügen im Gesetz selber zu umschreiben. Dabei fallen Angaben über Altersgrenzen, Tauglichkeitsanforderungen, Ausbildungsdauer, Befreiungs- und Dispensationsmöglichkeiten usw. in Betracht, ähnlich wie sie etwa im Bundesgesetz über den Zivilschutz enthalten sind (vgl. insbesondere Art. 34 und 43). Jedenfalls sollen sich die Verpflichteten aufgrund des Gesetzes selbst ein grobes Bild darüber machen können, inwieweit ihre persönliche Freiheit eingeschränkt wird. Da § 31 Abs. 2 ZKG, wie die Beschwerdeführerinnen zu Recht beanstanden, nichts über den wesentlichen Inhalt des durch die Ausbildungspflicht begründeten

besonderen Rechtsverhältnisses aussagt, vermag diese Norm als Grundlage für einen Eingriff in verfassungsmässige Rechte nicht zu genügen. c) Nun hat der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft in der Vernehmlassung darauf hingewiesen, dass sich die Auswirkungen der neuen Dienstpflicht auf die Betroffenen erst aus Gesetz, Dekret und Verordnung zusammen ergäben, und damit offenbar geltend machen wollen, eine allenfalls zu knappe Regelung in § 31 werde durch die Delegationsbestimmung von § 44 ZKG wettgemacht. Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung ist jedoch die Delegation der gesetzgebenden Gewalt an die Exekutive nur zulässig, wenn die dem Referendum unterstellte Delegationsnorm zumindest die Grundzüge der Regelung enthält, durch die in Freiheitsrechte eingegriffen wird (BGE 103 Ia 374 ff. E. 3, 382 E. 6a-c; BGE 112 Ia 112 f. E. 3b). Dieser Mindestanforderung des ungeschriebenen Verfassungsrechts entspricht § 44 ZKG offensichtlich nicht. Darüber hinaus steht diese Norm, soweit sie alle wichtigen Belange der Ausbildungspflicht, ausgenommen die Vergütungs-, Lohnausfall-, Spesenersatz- und Versicherungsfragen, dem Regierungsrat zur Ordnung überlässt, mit den Bestimmungen der basellandschaftlichen Kantonsverfassung in Widerspruch: Wie bereits dargelegt, hat gemäss § 63 Abs. 1 KV der Landrat alle grundlegenden und wichtigen Bestimmungen in der Form des Gesetzes zu erlassen und darf nach § 36 Abs. 1 KV die Befugnis zu deren Erlass nicht auf andere Organe übertragen werden. In der Form des Dekretes - das der Volksabstimmung nicht unterliegt - darf der Landrat nur ausführende Bestimmungen erlassen, soweit ein Gesetz ausdrücklich dazu ermächtigt (§ 63 Abs. 3 KV). Dem vom demokratischen Gedanken geprägten Gebot, alles Grundlegende und Wesentliche auf Gesetzesstufe und nicht auf einer anderen Ebene zu regeln, hätte auch bei der Einführung der umstrittenen obligatorischen Ausbildungspflicht nachgelebt werden sollen. Die Existenz einer Delegationsnorm vermag daher nichts daran zu ändern, dass die rudimentäre Bestimmung von § 31 Abs. 2 ZKG für die vorgesehene Beschränkung der persönlichen Freiheit keine genügende gesetzliche Grundlage bildet. Die Beschwerde muss deshalb teilweise gutgeheissen und § 31 Abs. 2 des angefochtenen Gesetzes aufgehoben werden.

8. Schliesslich bringen die Beschwerdeführerinnen vor, das durch § 31 ZKG eingeführte Dienst- und Ausbildungsobligatorium sei unverhältnismässig, weil nicht erwiesen sei, dass das

öffentliche Gesundheitswesen im Katastrophen- und Kriegsfall nur durch eine obligatorische Verpflichtung von Medizinalpersonen und nicht auch durch freiwillige Dienstleistungen sichergestellt werden könne. Auch

damit beklagen sich die Beschwerdeführerinnen sinngemäss über eine Verletzung der persönlichen Freiheit. Zu diesem Vorwurf hat der Regierungsrat in der Vernehmlassung ausgeführt, der Kanton Basel-Landschaft verfüge in den Kantonsspitälern Liestal und Bruderholz über 949 Betten, die beispielsweise im Jahre 1986 durch rund 18 500 Patienten belegt worden seien. Aufgrund vertraglicher Abmachungen nehme zudem der Kanton Basel-Stadt jährlich etwa 4000 Patienten aus dem Kanton Basel-Landschaft auf. Diese Hospitalisationsmöglichkeit im Nachbarkanton könne bei grossen Katastrophen wegfallen. Bei Aufgebot der Armee und des Zivilschutzes reduziere sich die Zahl des noch zur Verfügung stehenden Spitalpersonals auf 60%. Auch sei im Kriegsfall der Einsatz der Ausländer nicht mehr gesichert. Bei kriegerischen Ereignissen habe aber der Kanton zusätzliche geschützte Operationsstellen und Notspitäler für weitere 1500 Patienten zu betreiben und stünde nur Spitalpersonal für 1000 Betten zur Verfügung. Aus diesen Zahlen ergibt sich klar, dass im Kanton Basel-Landschaft im Katastrophen- oder Kriegsfall ein zusätzlicher Bedarf an Spitalpersonal entsteht, der nur durch Beizug von nicht bereits dienstpflichtigem Fachpersonal gedeckt werden kann. Diese Notwendigkeit wird von den Beschwerdeführerinnen auch nicht bestritten, doch machen sie geltend, es gebe genügend Freiwillige, die bei Katastrophen zum Einsatz gelangen könnten. Es mag sein und ist sogar anzunehmen, dass sich im Katastrophenfall oder bei Hereinbrechen kriegerischer Ereignisse viele Freiwillige, vor allem Frauen, zur Mithilfe im Spitaldienst oder auf anderen Gebieten bereit erklären. Diese Hilfe wird jedoch in vielen Fällen mangels rechtzeitiger Organisation und genügender Ausbildung zu spät kommen oder nur von beschränkter Wirkung sein. Selbst Personen, die bereits in Spitälern arbeiten oder gearbeitet haben, müssen auf ihren Einsatz in Notzeiten vorbereitet werden, da im Kriegsfall andere Arbeitsbedingungen herrschen. So wird in engen, teils unterirdischen Einrichtungen im 24-Stunden-Betrieb mit anderem Material und nur einem beschränkten Angebot an Mitteln gearbeitet werden müssen. Zudem ist, um einer möglichst grossen Zahl von Patienten das Überleben zu gestatten, eine

andere Medizin zu praktizieren als in Normalzeiten. Ein Einsatz zusätzlicher Dienstwilliger kann unter solchen Umständen nur Sinnvoll sein, wenn diese bereits in ihre Aufgaben eingeführt, also ausgebildet wurden. Mit Ausbildungsdiensten auf freiwilliger Basis sind aber sowohl im Kanton Basel-Landschaft wie auch gesamtschweizerisch fast durchwegs schlechte Erfahrungen gemacht worden. Im Anschluss an die Katastrophe von Schweizerhalle haben nach Angaben des basellandschaftlichen Regierungsrates an den von den Fachkreisen geforderten Weiterausbildungskursen nur knapp zwanzig von den rund 800 in der Region frei praktizierenden Ärzten teilgenommen. Gemäss dem Bericht über die Mitwirkung der Frau in der Gesamtverteidigung vom April 1987, der von den Beschwerdeführerinnen selbst zitiert wird, leisten heute in der ganzen Schweiz etwa 15 000 Frauen freiwillig Zivilschutzdienst, während sich der Sollbestand der weiblichen Zivilschutzangehörigen auf über 100 000 beläuft. Der Rotkreuzdienst, der ausschliesslich sanitätsdienstliche Aufgaben im Rahmen der Armee zu erfüllen hat, kämpft seit Jahren mit schwerwiegenden Bestandesproblemen. Für den militärischen Frauendienst, der unter anderem ebenfalls Einsatzmöglichkeiten in Spitälern anbietet, gilt Ähnliches. Bei dieser Sachlage kann dem basellandschaftlichen Gesetzgeber kein Vorwurf daraus gemacht werden, dass er sich das zur Aufrechterhaltung des öffentlichen Gesundheitswesens benötigte Spitalpersonal durch ein Dienst- und Ausbildungsobligatorium sichern will. Nur auf diese Weise ist gewährleistet, dass der Kanton im Katastrophen- und Kriegsfall den ihm obliegenden sanitätsdienstlichen Aufgaben nachkommen kann. Das Obligatorium steht - mit Blick auf die auf dem Spiele stehenden Werte - in einem vernünftigen Verhältnis zum Gesetzeszweck und schiesst entgegen der Meinung der Beschwerdeführerinnen nicht über das angestrebte Ziel hinaus.

9. Zusammenfassend ergibt sich, dass die Schaffung einer Ausbildungs- und Dienstpflicht im genannten Rahmen des Koordinierten Sanitätsdienstes im Kanton Basel-Landschaft an sich verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden ist. Indessen hält § 31 Abs. 2 des angefochtenen Gesetzes mangels jeglicher Umschreibung der Ausbildungspflicht vor dem Legalitätsprinzip nicht stand und muss daher aufgehoben werden.