



Gesetz betreffend den Schutz der Bevölkerung (Bevölkerungsschutzgesetz; BevSG)

Bericht und Antrag der vorberatenden Kommission
vom 28. März 2019

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Die vorberatende Kommission des Kantonsrats betreffend Bevölkerungsschutzgesetz hat die Vorlage des Regierungsrates vom 18. Dezember 2018 (Vorlagen Nr. 2891.1 – 15835 und 2891.2 – 15836) in zwei Sitzungen vom 15. und 28. März 2019 beraten und verabschiedet. Sicherheitsdirektor Beat Villiger vertrat das Geschäft aus Sicht der Regierung. Er wurde von Urs Marti, Leiter Amt für Zivilschutz und Militär sowie Leiter Stabsstelle Notorganisation, Meret Baumann, Generalsekretärin der Sicherheitsdirektion, und Christine Gander Henz, juristische Mitarbeiterin der Sicherheitsdirektion, unterstützt. Das Protokoll führte Fabienne Küttel, Mitarbeiterin der Sicherheitsdirektion.

Der Bericht ist wie folgt gegliedert:

1. Ausgangslage
2. Ablauf der Kommissionsberatung
3. Eintretensdebatte
4. Detailberatung
5. Schlussabstimmung
6. Parlamentarische Vorstösse
7. Kommissionsantrag

1. Ausgangslage

Die kantonalen Rechtsgrundlagen für die Ereignisbewältigung und die Notorganisation sind derzeit in erster Linie im Notorganisationsgesetz (Gesetz betreffend Massnahmen für Notlagen vom 22. Dezember 1983, BGS 541.1) enthalten. Dieses Gesetz weist jedoch einzelne Lücken auf und entspricht den Vorgaben des Bundesgesetzes über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz vom 4. Oktober 2002 (BZG, SR 520.1) nicht in allen Teilen.

Zudem verlangt § 84 der Verfassung des Kantons Zug vom 31. Januar 1894 (BGS 111.1) vom Gesetzgeber, für den Fall von Katastrophen, kriegesischen Ereignissen und anderen Notlagen zum Schutz der Bevölkerung und zur Abwehr unmittelbarer Gefahr notrechtliche Massnahmen vorzusehen.

Mit dem Bevölkerungsschutzgesetz wird das Notorganisationsgesetz ersetzt und aktualisiert. Das Bevölkerungsschutzgesetz enthält ausserdem Regelungen darüber, wie im Ereignisfall die Beschlussfähigkeit von Entscheidungsgremien wiederhergestellt wird. Ferner werden darin in Umsetzung des erwähnten Verfassungsauftrags Bestimmungen zum Erlass von Notrecht aufgenommen. Schliesslich wird mit dem Bevölkerungsschutzgesetz die gesetzliche Grundlage für eine koordinierte Planung der Informations- und Kommunikations-Technik-Systeme der Notorganisation im Kanton Zug (IKT-Planung NO ZG) geschaffen.

2. Ablauf der Kommissionsberatung

Der Kommissionspräsident Karl Nussbaumer eröffnete die erste Kommissionssitzung vom 15. März 2019 mit einem kurzen Überblick über die zentralen Inhalte der Vorlage und den Ablauf der ersten Sitzung.

Anschliessend führte Regierungsrat Beat Villiger in die Vorlage ein und orientierte über die Ausgangslage und den Handlungsbedarf. Nach seinen Ausführungen erkundigte sich die Kommission nach den Auswirkungen der laufenden Revision des eidgenössischen Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetzes (BZG) auf den Kanton Zug. Urs Marti erläuterte, dass diese Gesetzesrevision allgemein und auch im Kanton Zug in erster Linie Änderungen im Bereich des Zivilschutzes und nicht des Bevölkerungsschutzes nach sich ziehen werde. Sie werde folglich keine Änderung des nun vorliegenden BevSG zur Folge haben. Ferner warf die Kommission die Frage auf, ob und inwiefern ausführendes Verordnungsrecht zur Vorlage notwendig sei. Beat Villiger und Urs Marti antworteten, dass es keine Verordnung zum Gesetzesvollzug brauchen werde und einzig die geltende Verordnung über die Alarmorganisation in Friedenszeiten vom 28. Juni 2011 (BGS 531.14) nach der Revision des BZG geändert werden müsse.

Urs Marti erklärte der Kommission daraufhin die Struktur der Notorganisation. In der anschließenden Fragerunde wurde die Zukunft des geschützten Spitals Baar angesprochen. Urs Marti erklärte, dass es bis auf weiteres eine gesetzliche Grundlage dafür brauche. Zudem wurde das Thema der Notstromversorgung in den Gemeinden aufgegriffen. Es wurden Befürchtungen laut, wonach für die Einsatzkräfte in den Gemeinden derzeit keine krisensichere Elektrizitätsversorgung zur Verfügung stehe. Die Kommission beauftragte die Sicherheitsdirektion daher mit der Abklärung, ob der Kanton und die Gemeinden über eine Notstromversorgung für ihre elementaren Infrastrukturbauten verfügten oder ob die Vorlage dahingehend ergänzt werden müsste.

Danach stellte Christine Gander Henz die Vorlage im Detail vor. Auf Nachfrage der Kommission wurde der Begriff des Notstands näher erläutert sowie ausgeführt, wie die Fristen bezüglich Feststellung, Aufrechterhaltung und Auflösung des Notstands zustande gekommen sind.

Die Kommission begann mit der Detailberatung der Vorlage an der Kommissionssitzung vom 15. März 2019 und setzte sie an der nächsten Sitzung vom 28. März 2019 fort. Mit der Schlussabstimmung in der Sitzung vom 28. März 2019 schloss die vorberatende Kommission ihre Arbeiten ab. An der ersten Kommissionssitzung vom 15. März 2019 waren alle 15 Kommissionsmitglieder anwesend; bei der zweiten Kommissionssitzung vom 28. März 2019 waren 13 Kommissionsmitglieder zugegen.

3. Eintretensdebatte

Die Kommission beschloss einstimmig mit 15:0 Stimmen (ohne Enthaltungen), auf die Vorlagen Nr. 2891.1 – 15835 und 2891.2 – 15836 einzutreten.

4. Detailberatung

In der Detailberatung beriet die Kommission die einzelnen Bestimmungen der Vorlage. Nachfolgend wird lediglich auf diejenigen Bestimmungen eingegangen, bei welchen ein Änderungsantrag gestellt oder über einzelne Punkte vertieft diskutiert wurde.

§ 3 Begriffe

In Abs. 2 Bst. f wird der Notstand definiert. Die Kommission diskutierte über diese Begriffsdefinition. Es wurde ausgeführt, dass vor allem die Auswirkungen eines Ereignisses dafür entscheidend seien, ob ein Notstand vorliege oder nicht. Dies hänge von der Situation ab und könne nicht an einer bestimmten Zeitdauer festgemacht werden. Es sei daher wichtig, bereits dann den Notstand feststellen zu können, wenn absehbar sei, dass eine Notlage oder Katastrophe länger anhalten werde. In der Kommission wurde ein entsprechender Antrag gestellt.

Beschluss

Die Kommission beschloss mit 13:2 Stimmen folgende Änderung:

- f) Notstand: Ein Notstand liegt vor, wenn eine Katastrophe oder eine Notlage über eine längere Zeit anhält **oder anhalten wird** und sich erheblich nachteilig auf die Bevölkerung auswirkt **oder auswirken wird**. Er kann nur mit Massnahmen behoben werden, die vom ordentlichen Recht abweichen.

§ 5 Mitwirkungs- und Duldungspflichten

Die Kommission diskutierte über die Notwendigkeit, Unternehmen im Notfall dazu verpflichten zu können, Personal und andere Mittel zur Krisenbewältigung zur Verfügung zu stellen. Es wurde der Antrag gestellt, Abs. 1 dementsprechend zu ergänzen.

Beschluss

Die Kommission beschloss mit 11:4 Stimmen folgende Änderung:

- ¹ Natürliche und juristische Personen können zur Einsatz- und Hilfeleistung **und zur Verfügungsstellung von Ressourcen** verpflichtet werden.

§ 7 Verfahren und Zuständigkeit

Bei der Beratung von Abs. 3 wurde besprochen, ob die Gefahr besteht, dass der Regierungsrat interimistische Mitglieder des Gemeinderats ernennt, ohne Rücksprache mit der Gemeinde zu nehmen. Es wurde erwogen, dass in solchen Notsituationen die Eignung und Verfügbarkeit der potenziellen Ratsmitglieder zählten und die Parteizugehörigkeit in den Hintergrund rücken würde. Überdies könnte eine gesetzlich vorgeschriebene zwingende Konsultation der Gemeinden im Notfall das Verfahren zu sehr verkomplizieren. Da der Gemeinderat gerade nicht mehr beschlussfähig ist, wäre auch unklar, wer Stellung nimmt und in welcher Form. Schliesslich einigte man sich darauf, im Kommissionsbericht ausdrücklich zu erwähnen, dass der Regierungsrat vor der Ernennung von interimistischen Gemeinderatsmitgliedern mit der betroffenen Gemeinde Kontakt aufnimmt, sofern und soweit es die Umstände erlauben.

§ 10 Feststellung des Notstands

Die Kommission diskutierte darüber, Abs. 1 mit der Verpflichtung des Regierungsrats zu ergänzen, vor der Feststellung des Notstands die Gemeinden anzuhören. Mit der Begründung, dass sich der Einbezug der Gemeinden aus der Kaskadenordnung in § 15 bis 18 ergibt und die Gemeinden im kantonalen Führungsstab abgebildet werden, wurde auf eine Änderung von Abs. 1 verzichtet.

Es wurde der Antrag gestellt, Abs. 2 dahingehend zu ergänzen, dass der Regierungsrat die geografischen Notstandsgebiete und Notstandsbereiche zusammen mit dem gemeindlichen Führungsstab bezeichnet. Nach Kenntnisnahme der Tatsache, dass die Zuständigkeiten in § 15 f. geregelt sind, wurde der Antrag wieder zurückgezogen.

§ 15 Generelle Zuständigkeiten der Führungsorgane

Die Schutzobjekte werden in § 15 Abs. 2 in einer anderen Reihenfolge aufgezählt als in § 2 Abs. 3. Es wurde deshalb der Antrag gestellt, die Aufzählung in § 15 Abs. 2 an diejenige in § 2 Abs. 3 anzupassen.

Beschluss

Die Kommission stimmte dem Antrag einstimmig zu und beschloss folgende Änderung:

- ² Sie ordnen bei Ereignissen im Sinn von § 1 Abs. 1 die notwendigen Massnahmen selbstständig an, sofern diese zum Schutz der Bevölkerung, **Tiere, Kulturgüter, Sachwerte und der Umwelt** unverzüglich getroffen werden müssen.

§ 18 Katastrophen und Notlagen

Auf Nachfrage wurde erläutert, dass weiterführende Hilfe, etwa der Armee, bei Bedarf vom kantonalen Führungsstab angefordert werde.

§ 21 Gemeindlicher Führungsstab (GFS)

Die Kommission diskutierte intensiv über Abs. 4, wonach die Gemeinden ihre Führungsstäbe zusammenlegen können. Dabei wurde einerseits die Meinung vertreten, dass das Gesetz den Gemeinden diese Möglichkeit einräumen sollte, um eine Zusammenlegung nicht zu verunmöglichen. Es handle sich um eine zukunftsgerichtete Bestimmung, welche den Gemeinden jedoch keine Verpflichtung auferlege. Dem wurde entgegengehalten, dass eine Zusammenlegung zwar etwa bei der Feuerwehr oder anderen Behörden funktionieren könne, nicht jedoch bei den Gemeindeführungsstäben. In jeder Gemeinde gebe es andere Gegebenheiten und eine andere Organisation, worauf in der Vernehmlassung diverse Gemeinden hingewiesen hätten. Zudem komme der gemeindliche Führungsstab nicht in einer Alltagssituation, sondern bei einem Grossereignis zum Einsatz. Es wurde deshalb ein Antrag auf Aufhebung von Abs. 4 gestellt.

Beschluss

Die Kommission lehnte den Antrag auf Aufhebung von Abs. 4 mit 10:5 Stimmen ab.

§ 28 Übungen

Die Kommission diskutierte darüber, ob die Vorgabe in Abs. 1, dass die Stabsstelle Notorganisation «regelmässig» Übungen durchführen muss, genügt. Es wurde die Befürchtung geäussert, dass im Rahmen von Sparmassnahmen auf Übungen verzichtet wird oder diese hinausgeschoben werden. Es wurde darum der Antrag gestellt, die Formulierung «regelmässig» durch die Formulierung «mindestens alle fünf bis sieben Jahre» zu ersetzen.

Beschluss

Die Kommission stimmte dem Antrag mit 11:2 Stimmen zu und beschloss folgende Änderung:

- ¹ Die Stabsstelle Notorganisation organisiert **mindestens alle fünf bis sieben Jahre** Übungen, um das Zusammenwirken der Führungsorgane und der Partnerorganisationen im Verbund zu festigen.

9. Abschnitt: Trinkwasserversorgung

Die Kommission besprach das Thema der Notstromversorgung und das Ergebnis des Abklärungsauftrags an die Sicherheitsdirektion. Urs Marti präsentierte eine aktuelle Übersicht über die Notstromversorgung von bevölkerungsschutzrelevanten Infrastrukturbauten des Kantons und der Gemeinden. Es wurde der Antrag gestellt, die Vorlage mit der von der Sicherheitsdirektion zur Diskussion gestellten Änderung zu ergänzen.

Ausserdem wurde erörtert, ob auch die Einwohnerkontrollen gesetzlich dazu verpflichtet werden sollten, eine Notstromversorgung sicherzustellen. Weil man den Gemeinden damit hohe Kosten aufbürden würde, wurde auf einen entsprechenden Antrag verzichtet. Die Kommission betonte aber, dass die Einwohnerkontrollen ihre Daten mit einem zeitgemässen, stromunabhängigen Backup-System periodisch sichern sollen, damit sie diese den gemeindlichen Führungsstäben im Ereignisfall zur Verfügung stellen können.

In Ergänzung dazu ist ausdrücklich darauf hinzuweisen, dass in § 15 Abs. 1 festgeschrieben wird, dass die gemeindlichen und die kantonalen Führungsorgane in der ordentlichen Lage die Einsatzbereitschaft für ausserordentliche Lagen sicherstellen. Sie sind dadurch z.B. verpflichtet, das erforderliche Personal zu rekrutieren, entsprechende Prozesse und Konzepte zu erstellen, Geräte, Material und Fahrzeuge zu beschaffen und zu unterhalten, Ausbildung zu betreiben sowie die Führungs- und Einsatzinfrastruktur bereitzuhalten. Dabei müssen sie auch dafür sorgen, dass die bevölkerungsschutzrelevanten Infrastrukturbauten, mindestens die Führungsstandorte der Führungsorgane, die Polizeiposten und die Feuerwehrdepots, über eine Notstromversorgung verfügen. Dies ist bereits heute der Fall. Zudem können sie den Einwohnerkontrollen vorschreiben, für eine externe Sicherung derer Daten zu sorgen, damit diese im Notfall zur Verfügung stehen. Des Weiteren sind die technischen Betriebe (insbesondere Wasser- und Abwasserversorgung) gemäss § 25 Abs. 1 selber für die Sicherstellung ihrer Betriebsbereitschaft zuständig. Der kantonale Führungsstab beauftragt sie zum Unterhalt von Vorsorgeplänen für verschiedene Ernstfallszenarien (§ 25 Abs. 3). Gestützt darauf kann der kantonale Führungsstab die technischen Betriebe dazu anhalten, für den Ernstfall die Notstromversorgung sicherzustellen.

Beschluss

Die Kommission stimmte dem Antrag mit 12:1 Stimmen zu und beschloss folgende Änderung:

9. ~~Trinkwasserversorgung~~ Trinkwasser- und Notstromversorgung

§ 37a (neu) Notstromversorgung

Der Kanton und die Gemeinden sorgen dafür, dass ihre bevölkerungsschutzrelevanten Infrastrukturbauten, mindestens die Führungsstandorte der Führungsorgane, Polizeiposten und Feuerwehrdepots, über eine Notstromversorgung verfügen.

5. Schlussabstimmung

Die Kommission stimmte der Vorlage in der Schlussabstimmung einstimmig mit 13:0 Stimmen zu.

6. Parlamentarische Vorstösse

Der Regierungsrat beantragte dem Kantonsrat in seinem Bericht zum Bevölkerungsschutzgesetz, zusammen mit dieser Vorlage die erheblich erklärte Motion der Kommission Polycom zum Kantonsratsbeschluss betreffend Bewilligung eines Budgetkredits für die Funkerschliessung mit POLYCOM (Vorlage Nr. 2124.1 – 14012) als erledigt abzuschreiben.

Die Kommission stimmte dem Antrag mit 13:0 Stimmen einstimmig zu.

7. Kommissionsantrag

Die vorberatende Kommission beantragt dem Kantonsrat

1. einstimmig mit 13:0 Stimmen, auf die Vorlage Nr. 2891.2 – 15836 einzutreten und ihr mit den Änderungen der vorberatenden Kommission zuzustimmen;
2. einstimmig mit 13:0 Stimmen, die erheblich erklärte Motion (Vorlage Nr. 2124.1 – 14012) der Kommission Polycom als erledigt abzuschreiben.

Menzingen, 28. März 2019

Mit vorzüglicher Hochachtung

Im Namen der vorberatenden Kommission

Der Präsident: Karl Nussbaumer

Beilage:

– Synopse

Kommissionsmitglieder:

Nussbaumer Karl, Menzingen, Präsident

Alaj Drin, Cham

Andermatt Pirmin, Baar

Andermatt Urs, Baar

Brunner Philip C., Zug

Elsener Benny, Zug

Hofer Rita, Hünenberg

Hürlimann Andreas, Steinhausen

Iten Patrick, Oberägeri

Magnusson Thomas, Menzingen

Rüegg Richard, Zug

Schuler Hubert, Hünenberg

Soltermann Claus, Cham

Stocker Cornelia, Zug

Wenzin Widmer Brigitte, Cham