



Ergebnis der ersten Lesung vom 30. Januar 2018

Gesetz betreffend den Schutz der Bevölkerung (BevSG)

Bericht und Antrag des Regierungsrates
vom **Datum**

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen die Vorlage zu einem neuen Gesetz betreffend den Schutz der Bevölkerung und erstatten Ihnen dazu den Bericht, den wir wie folgt gliedern:

In Kürze	2
I. Ausgangslage	3
II. Der Verfassungsauftrag	4
III. Heutige Rechtsgrundlagen im Kanton Zug	5
IV. Rechtsvergleich	6
V. Ergebnis der Vernehmlassung	6
VI. Das Gesetz betreffend den Schutz der Bevölkerung	6
A. 1. Abschnitt: Allgemeines	6
B. 2. Abschnitt: Beschlussfähigkeit der Räte des Kantons und der Einwohnergemeinden	9
C. 3. Abschnitt: Notstand und Notrecht	13
D. 4. Abschnitt: Zuständigkeiten	17
E. 5. Abschnitt: Führungsstrukturen	19
F. 6. Abschnitt: Führungs- und Einsatzmittel	21
G. 7. Abschnitt: Ausbildung	24
H. 8. Abschnitt: Gesundheitswesen sowie psychische und physische Betreuung	25
I. 9. Abschnitt: Trinkwasserversorgung	27
J. 10. Abschnitt: Finanzielles	28
K. 11. Abschnitt: Rechtsschutz	30
L. 12. Abschnitt: Strafbestimmungen	32
M. 13. Abschnitt: Vollzug	33
N. Fremdänderungen, Fremdaufhebungen und Inkrafttreten	33
VII. Finanzielle Auswirkungen und Anpassungen von Leistungsaufträgen	35
A. Finanzielle Auswirkungen auf den Kanton	35
B. Finanzielle Auswirkungen auf die Gemeinden	36
C. Anpassungen von Leistungsaufträgen	36
VIII. Zeitplan	36
IX. Antrag	36
X. Abkürzungsverzeichnis	37

In Kürze

Der Kanton Zug aktualisiert seine Rechtsgrundlagen zum Schutz der Bevölkerung.

Durch den Erlass des Bundesgesetzes über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz vom 4. Oktober 2002 (BZG)¹ sind einerseits die kantonalen Rechtsgrundlagen zur Bewältigung von Ereignissen, insbesondere das Notorganisationsgesetz und der Katastrophenplan, an die neuen Bundesvorgaben anzupassen. Andererseits verlangt die Verfassung des Kantons Zug² die Schaffung einer formell-gesetzlichen Grundlage zum Erlass von Notrecht, um die Bewältigung von Grosseignissen, Katastrophen oder Notlagen sicherzustellen. Ziel des vorliegenden Gesetzesvorhabens ist es, im Ereignisfall die Handlungsfähigkeit von kantonalen oder kommunalen Institutionen der Legislative und der Exekutive zu gewährleisten.

Umsetzung der Bundesvorgaben

Mit dem Erlass des BZG wurden zahlreiche terminologische Anpassungen vorgenommen und neue organisatorische Vorgaben betreffend die Notfallorganisation eingeführt, zu deren Umsetzung die Kantone angehalten sind. Das neu zu erlassende Bevölkerungsschutzgesetz (BevSG) vollzieht für den Kanton Zug die Bundesvorgaben in den Belangen des Bevölkerungsschutzes. Es übernimmt dazu die gesamtschweizerisch gültige Terminologie und baut auf den Bestimmungen des BZG bezüglich Koordination und Zusammenarbeit der fünf Partnerorganisationen Polizei, Feuerwehr, Gesundheitswesen, technische Betriebe und Zivilschutz auf. Schliesslich setzt das BevSG die eidgenössischen Vorgaben zur Bildung von Führungsorganen, der Regelung der Ausbildung, der Führung und des Einsatzes der Partnerorganisationen sowie der interkantonalen Zusammenarbeit um.

Verwirklichung des kantonalen Verfassungsauftrags

Die Verfassung des Kantons Zug (KV) verlangt in § 84 die Schaffung einer formell-gesetzlichen Grundlage zum Erlass von Notrecht. Dessen Erlass wird nötig, wenn eine Katastrophe oder Notlage zu erheblichen Schäden und Ausfällen führt, die mit den ordentlichen Mitteln und unter Beachtung der ordentlichen Verfahren nicht mehr wirksam behoben werden können. Um die Handlungsfähigkeit von kantonalen oder kommunalen Institutionen der Legislative und der Exekutive nicht nur im Alltag, sondern auch bei ausserordentlicher Dringlichkeit im Fall einer Katastrophe oder Notlage sicherzustellen, ist der Regierungsrat im Ereignisfall zur Feststellung des Notstands befugt. Das Bevölkerungsschutzgesetz räumt dem Regierungsrat dann die Möglichkeit ein, bestehende Erlasse einstweilen ausser Kraft zu setzen und an deren Stelle Notverordnungen zu erlassen. Damit die demokratischen und rechtsstaatlichen Grundstrukturen nicht mittels Notrecht unterwandert werden können, ist der Regierungsrat gegenüber dem Kantonsrat rechenschaftspflichtig und dieser prüft nach 30 Tagen, ob die Voraussetzungen des Notstands noch immer vorliegen. Das Notrecht kann durch den Regierungsrat um maximal 60 Tage und durch den Kantonsrat um maximal ein Jahr verlängert werden. Sobald die Lage wieder mit den ordentlichen Mitteln bewältigt werden kann, erfolgt unverzüglich die Aufhebung des Notstands und das Notrecht verliert zugunsten des ordentlichen Rechts automatisch seine Gültigkeit.

¹ SR 520.1.

² BGS 111.1.

Gewährleistung der Handlungsfähigkeit im Ereignisfall

Im Ereignisfall können kantonale oder kommunale Institutionen der Legislative oder Exekutive durch den Ausfall von Ratsmitgliedern in ihrer Handlungsfähigkeit bedroht sein. Dies führt selbstredend zu einer Gefährdung der grundlegenden staatlichen Strukturen und läuft einer raschen und effektiven Ereignisbewältigung jedweder Grössenordnung zuwider. Das neue Gesetz sieht deswegen ein Verfahren vor, welches die Kompetenzen und Zuständigkeiten zur Wiederherstellung der Beschlussfähigkeit der Räte im Sinne einer Übergangslösung festlegt und die verbleibenden Ratsmitglieder bis dahin ermächtigt die notwendigen Führungsentscheidungen in Unterbesetzung zu treffen.

I. Ausgangslage

Die Kantonsverfassung erteilte dem zugerischen Gesetzgeber in § 84 Abs. 1 bereits im Jahr 1991 den verbindlichen Auftrag «auf dem Wege der Gesetzgebung notrechtliche Massnahmen vorzusehen für den Fall von Katastrophen, kriegerischen Ereignissen oder anderen Notlagen, die wegen ausserordentlicher sachlicher und zeitlicher Dringlichkeit im vorgeschriebenen Verfahren und mit den ordentlichen Mitteln nicht bewältigt werden können». Per Gesetz können laut § 84 Abs. 2 KV «dem Kantonsrat und dem Regierungsrat vorübergehend Befugnisse eingeräumt werden, die von der Verfassung abweichen».

Die formell-gesetzliche Regelung der Notorganisation ist nicht neu. Bereits das Gesetz betreffend Massnahmen für Notlagen vom 22. Dezember 1983 (Notorganisationsgesetz)³ hatte die Sicherstellung der öffentlichen Dienste und die Hilfestellung in Notlagen, die sich mit der ordentlichen Organisation nicht bewältigen lassen (§ 1), zum Ziel. Ihm kam im interkantonalen Vergleich eine Pionierrolle zu, da es die Regelung von Aufgaben vorwegnahm, die erst mit dem BZG im Jahr 2002 für die Kantone verbindlich vorgeschrieben wurden, darunter in erster Linie die Koordination und die Zusammenarbeit der fünf Partnerorganisationen Polizei, Feuerwehr, Gesundheitswesen (RDZ, Spitäler, REGA etc.), technische Betriebe und Zivilschutz. Das Notorganisationsgesetz orientiert sich an den Bedürfnissen des schnellen Einsatzes und der ersten Intervention zum Schutz der Bevölkerung sowie der Ereignisbewältigung und hat sich in Übungen und Einsätzen mehrfach bewährt. Zu mehreren bedeutenden Fragen wie etwa dem Vollzug des genannten Verfassungsauftrags, der Bewältigung von länger andauernden Notlagen oder der Beschlussfähigkeit der Räte äussert sich das Notorganisationsgesetz jedoch nicht. Nachdem mittlerweile für alle fünf Säulen des Bevölkerungsschutzes die gesetzlichen Grundlagen seit 2007 revidiert wurden, ist es nun an der Zeit, den Verfassungsauftrag zu vollziehen, die genannten Lücken zu schliessen und das Notorganisationsgesetz durch das neu zu erlassende BevSG zu ersetzen. Zudem sind die Vorgaben des BZG umzusetzen, namentlich hinsichtlich der Bildung und Funktionsweise von Führungsorganen sowie der interkantonalen Zusammenarbeit.

Die Vorlage berücksichtigt ebenfalls die aktuellen Entwicklungen auf Bundesebene. So thematisiert der Bundesrat im Sicherheitspolitischen Bericht 2016 die sicherheitspolitische Führung auf Stufe Bund und Kantone sowie die diesbezügliche Zusammenarbeit im Sicherheitsverbund. Dabei werden die Mittel für die sicherheitspolitische Führung aufgearbeitet, im Besonderen die Bedeutung sicherer Kommunikationsmittel und geschützter Führungsanlagen.⁴ Weiter hat der Bundesrat den «Bericht der Regierungskonferenz Militär, Zivilschutz und Feuerwehr zur Umsetzung der Strategie Bevölkerungsschutz und Zivilschutz 2015+» vom 6. Juli 2016 zur Kennt-

³ BGS 541.1.

⁴ Die Sicherheitspolitik der Schweiz – Bericht des Bundesrates vom 24. August 2016, BBl 7763 ff., Ziff. 4.

nis genommen.⁵ Der Bericht umschreibt die Umsetzung der Strategie in verschiedenen Bereichen des Bevölkerungsschutzes und des Zivilschutzes und formuliert Massnahmen zu deren Anpassung, Verbesserung und Weiterentwicklung. Die strategischen Kernaussagen dieser beiden Berichte sind in das Gesetzesvorhaben des BevSG miteingeflossen.

II. Der Verfassungsauftrag

Laut Art. 57 der Bundesverfassung (BV)⁶ sorgen Bund und Kantone im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für die Sicherheit des Landes und den Schutz der Bevölkerung und koordinieren ihre Anstrengungen im Bereich der inneren Sicherheit. Letzterer Begriff lässt sich umschreiben als originäre und primäre Staatsaufgabe, «welche das Sicherstellen der grundlegenden Normen des friedlichen Zusammenlebens, den Schutz der Institutionen des Staates, das Verhindern von elementaren Gefährdungen der Gesellschaft und des Einzelnen sowie die Abwehr sozialer Notstände beinhaltet».⁷ Während Gegenstand des Verfassungsauftrags im Bund die äussere und innere Sicherheit der Schweiz sind,⁸ beinhaltet der bereits erwähnte kantonale Verfassungsauftrag den Schutz der Bevölkerung und der inneren Sicherheit im engeren Sinne:

§ 84 KV

¹Zum Schutze der Bevölkerung und zur Abwehr unmittelbarer Gefahr sind auf dem Wege der Gesetzgebung notrechtliche Massnahmen vorzusehen für den Fall von Katastrophen, kriegerischen Ereignissen oder anderen Notlagen, die wegen ausserordentlicher sachlicher und zeitlicher Dringlichkeit im vorgeschriebenen Verfahren und mit den ordentlichen Mitteln nicht bewältigt werden können.

²In diesem Gesetz können dem Kantonsrat und dem Regierungsrat vorübergehend Befugnisse eingeräumt werden, die von der Verfassung abweichen. Die in Ausübung dieser Befugnisse getroffenen Anordnungen und Massnahmen sind, sofern sie nicht im ordentlichen Verfahren verlängert werden, aufzuheben, sobald die Voraussetzungen gemäss Abs. 1 nicht mehr gegeben sind.

Primäres Ziel der Vorlage ist es, den von der Kantonsverfassung vorgesehenen Auftrag zum Erlass notrechtlicher Massnahmen zu verwirklichen und die Bundesvorgaben im Bereich Bevölkerungs- und Zivilschutz umzusetzen. Dabei besteht ein besonderes Augenmerk der Vorlage darin, die Handlungsfähigkeit der Entscheidungsträgerinnen und -träger im Ereignisfall sicherzustellen. Die Kantonsverfassung geht natürlicherweise von der Existenz der Behörden als Institutionen aus, etwa beim Kantonsrat oder Regierungsrat. Eben solches gilt für die Gemeinden mit ihren internen Organisationsstrukturen. Das Attentat im Zuger Kantonsrat am 27. September 2001 führte jedoch schmerzhaft vor Augen, wie verletzlich diese kantonalen Institutionen sein können. Die Kantonsverfassung enthält selbst keine Regelung darüber wie die kantonalen Institutionen oder gemeindlichen Organe im Ereignisfall wiederhergestellt werden könnten, wenn sie nicht mehr beschlussfähig wären. Auch § 86 des Gesetzes über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden vom 4. September 1980 (Gemeindegesezt, GG)⁹ nimmt in Notlagen das Fortbestehen des Gemeinderates an. Dieses Defizit soll mit dem vorliegenden Gesetzesvorhaben behoben werden, indem die Handlungsfähigkeit der kantonalen Institutionen

⁵ «<http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/44796.pdf>», zuletzt besucht am 4. April 2017.

⁶ SR 101.

⁷ Siehe SCHWEIZER/MOHLER, in: St. Galler Kommentar, 3. Aufl. 2014, N. 9 zu Art. 57 BV, verweisend auf die Gesetzesmaterialien.

⁸ Vgl. Art. 185 BV.

⁹ BGS 171.1.

und kommunalen Organe im Ereignisfall durch entsprechende Regelungen im BevSG sichergestellt ist.

Die Kantonsverfassung sieht in § 84 Abs. 2 die Möglichkeit vor, dem Kantonsrat und dem Regierungsrat im BevSG vorübergehend Befugnisse einzuräumen, «die von der Verfassung abweichen». Den bundesrechtlichen und den kantonalen Verfassungsvorgaben ist gemein, dass notrechtliche Massnahmen zwingend befristet sein müssen. Art. 185 Abs. 3 BV hält diese Verpflichtung im zweiten Satz klar fest.¹⁰ Ähnliches sieht die Kantonsverfassung in § 84 Abs. 2 vor: Notrechtliche Massnahmen sind, sofern sie nicht im ordentlichen Verfahren verlängert werden, aufzuheben, sobald die Lage wieder mit den ordentlichen Mitteln bewältigt werden kann. Die von der Kantonsverfassung genannten Abweichungen beziehen sich nicht nur auf Verfahren und Zuständigkeiten in der Kantonsverfassung selbst, sondern insbesondere auch auf die in der Bundesverfassung verankerten Grundrechte und Verfassungsprinzipien, soweit es sich dabei nicht um anerkanntermassen notstandsfeste Garantien oder zwingendes Völkerrecht handelt.¹¹ Das Bundesamt für Justiz teilte der Sicherheitsdirektion auf Anfrage hin am 31. Oktober 2017 schriftlich mit, dass das Bundesrecht weder eine Vorprüfung des BevSG noch eine Genehmigung dessen durch den Bund vorsieht. Auf die Verfassungsmässigkeit wird bei den Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen des BevSG näher einzugehen sein.

Schliesslich soll die unterbreitete Gesetzesvorlage zum Erlass von Notrecht und zum Schutz der Bevölkerung einen Ausgleich schaffen zwischen sich widerstrebenden Interessen: Auf der einen Seite ist dem Bedürfnis nach rechtlichen Regeln Rechnung zu tragen, die es erlauben, im Ereignisfall rasch die notwendigen Massnahmen zum Schutz der Bevölkerung zu treffen. Auf der andern Seite gilt es, den Prinzipien eines demokratischen Rechtsstaates, so etwa das Interesse an der Beachtung der ordentlichen Verfahren, möglichst umfassend Nachachtung zu verschaffen.¹² Die nachfolgenden Erläuterungen werden diesen Punkt reflektieren.

III. Heutige Rechtsgrundlagen im Kanton Zug

Die kantonale Organisation im Bereich Bevölkerungsschutz und Ereignisbewältigung basiert heute hauptsächlich auf dem BZG, dem kantonalen Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz vom 30. September 2010 (EG BZG)¹³ und der dazugehörigen Verordnung,¹⁴ dem Notorganisationsgesetz und der dazugehörigen Verordnung,¹⁵ dem Katastrophenplan für den Kanton Zug vom 15. Januar 1985,¹⁶ dem Polizeigesetz vom 30. November 2006,¹⁷ dem Gesetz über die Organisation der Polizei vom 30. November 2006 (Polizei-Organisationsgesetz),¹⁸ dem Gesetz über den Feuerschutz vom 15. Dezember 1994 (FSG)¹⁹ sowie dem Gesetz über das Gesundheitswesen im Kanton Zug vom 30. Oktober 2008 (Gesundheitsgesetz; GesG).²⁰

¹⁰ «Solche Verordnungen sind zu befristen».

¹¹ Vgl. DAVID RECHSTEINER, *Recht in besonderen und ausserordentlichen Lagen*, 2016, S. 85 ff.; RALPH TRÜMLER, *Notrecht*, 2012, S. 198 ff.

¹² SCHOTT/KÜHNE: *An den Grenzen des Rechtsstaats: exekutive Notverordnungs- und Notverfügungsrechte in der Kritik*, ZBI 8/2010 S. 441.

¹³ BGS 531.1.

¹⁴ Verordnung zum Einführungsgesetz betreffend Zivilschutz vom 28. Juni 2011 (Verordnung EG BZG; BGS 531.11).

¹⁵ Verordnung über die Notorganisation vom 15. Januar 1985 (Verordnung Notorganisation; BGS 541.11).

¹⁶ BGS 541.13.

¹⁷ BGS 512.1.

¹⁸ BGS 512.2.

¹⁹ BGS 722.21.

²⁰ BGS 821.1.

IV. Rechtsvergleich

Mit dem neuen Bevölkerungsschutzgesetz kommt der Kanton Zug seinen Vollzugsaufgaben nach, welche das BZG seit dem Jahr 2004 für alle Kantone verbindlich aufstellt. Die verschiedenen kantonalen Gesetze stimmen angesichts der Vorgaben des BZG hinsichtlich der Art und Weise der Ereignisbewältigung nahezu überein. So finden sich vergleichbare Ausführungsbestimmungen beispielsweise bereits in den Kantonen Luzern, Schwyz, Nidwalden, Obwalden oder Aargau. Jüngst revidierten die Kantone Schaffhausen und Graubünden ihre Gesetzgebung im Bereich des Bevölkerungsschutzes, welche wie auch der Kanton Zug mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf den Erlass von Notrecht vorsehen.²¹ Die wenigsten kantonalen Erlasse sehen indes Bestimmungen für den Fall vor, dass Ratsmitglieder infolge eines Ereignisses an der Amtsführung verhindert sind und Beschlussquoren nicht erreicht werden können. Mehrheitlich dürfen zwar die Kantonsregierungen unter bestimmten Voraussetzungen Notrecht erlassen, doch leitet sich deren Ermächtigung in der Regel direkt aus der jeweiligen Kantonsverfassung ab.

Der Kanton Zug zieht mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf zum BevSG nach und vollzieht die bundesrechtlichen Vorgaben des BZG. Im Gegensatz zur Mehrheit der anderen Kantone enthält im Kanton Zug die Verfassung keine Ermächtigungsklausel zum Erlass von Notrecht, sondern sie erteilt dem Gesetzgeber in § 84 den Auftrag zur Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für den Erlass von Notrecht, welchem mit dem Bevölkerungsschutzgesetz nun nachgekommen wird. Der in der Kantonsverfassung festgeschriebene Gesetzgebungsauftrag stellt im Vergleich zu den übrigen Kantonen eine einzigartige Besonderheit dar. Das BevSG enthält in Umsetzung des Gesetzgebungsauftrags klare Zuständigkeits- und Verfahrensregeln zur Feststellung und Aufhebung des Notstandes, zum Erlass und der Aufhebung von Notrecht und zur Wiederherstellung der Beschlussfähigkeit der Räte auf kantonaler oder kommunaler Stufe.

V. Ergebnis der Vernehmlassung

[Folgt, sobald durchgeführt].

VI. Das Gesetz betreffend den Schutz der Bevölkerung

A. 1. Abschnitt: Allgemeines

§ 1 Zweck

Die ordentlichen Verfahren für die Rechtsetzung und die Rechtsanwendung sind auf die Lösung von gesellschaftlichen Problemen in einer ordentlichen Lage zugeschnitten. Der Normalzustand kennzeichnet sich dadurch, dass alle Staatsorgane faktisch in der Lage sind, ihre verfassungsmässigen Aufgaben korrekt auszuführen und dass genügend Zeit bleibt, um die anstehenden Probleme in den ordentlichen Verfahren einer angemessenen Lösung zuzuführen.²²

²¹ Vgl. Art. 16 Abs. 1 Bst. e des Gesetzes über den Bevölkerungsschutz des Kantons Graubünden vom 17. Juni 2015 (BGS GR; BR 630.000): Dem Kanton obliegt der «Erlass von Notrecht für befristete Zeit bei unmittelbar drohenden oder eingetretenen schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit». Ähnliches sieht der Kanton Schaffhausen in Art. 16 Abs. 1 des Bevölkerungsschutzgesetzes vom 22. August 2016 (BevSG SH; SHR 500.100) vor: «Bei bevölkerungsschutzrelevanten Ereignissen trifft der Regierungsrat alle erforderlichen Massnahmen, wenn nötig in Abweichung von den gesetzlichen Grundlagen und der verfassungsmässigen Kompetenzordnung (Notstandsfall)».

²² SCHOTT/KÜHNE, S. 411.

Gesetze werden im Kantonsrat beraten, weil eine Motion oder ein Postulat erheblich erklärt oder ein Bundesgesetz revidiert wurde, Wahlen finden an den von der Verfassung und dem Gesetz vorgesehenen Terminen statt, Ausgaben werden mit den Budgets jeweils Ende Jahr geplant und Um-, An- und Neubauten folgen dem ordentlichen Baubewilligungsverfahren.

Das BevSG hat zum Ziel, die Handlungsfähigkeit der Behörden und der öffentlichen Verwaltung aufrechtzuerhalten, um die Sicherheit der Bevölkerung im Ereignisfall bestmöglich gewährleisten zu können. Grossereignisse, Katastrophen oder Notlagen werden den Rechtsstaat mit seinem demokratischen Aufbau möglicherweise erschüttern. Ein weiterer Zweck dieses Gesetz besteht deshalb darin, die rechtsstaatlichen Institutionen und Werte aufrechtzuerhalten, denn auch bei Grossereignissen, Katastrophen und Notlagen kommt den Polizeigütern wie Leben, Freiheit oder Eigentum ein hoher Schutzwert zu und Straftaten sind während einer solchen Ausnahmesituation zu verhindern und zu verfolgen.

Das vorliegende Gesetzesvorhaben lässt im Ereignisfall bezüglich des Vollzugs von anderen Erlassen Abweichungen zu. Das BevSG findet seine volle Anwendung erst, wenn ein Grossereignis, eine Katastrophe oder eine Notlage eingetreten ist. Es ist in diesem Sinne prospektiv, d.h. das Gesetz ist auf möglicherweise eintretende Ereignisse ausgerichtet, für welche es Lösungen anbieten soll. Konkrete, aktuelle Geltung erlangt es bloss bei der Vorbereitung auf den Ereignisfall, der Ausbildung von Führungsverantwortlichen und von Angehörigen der Partnerorganisationen sowie bei der Beschaffung von Mitteln. In diesem relativ eng gefassten Bereich vollzieht es den Bevölkerungsschutz gemäss den Bundesvorgaben.

Im Gegensatz zu den Bevölkerungsschutzgesetzen anderer Kantone erwähnt der vorliegende Entwurf ausdrücklich die Abstufung von Alltags- bis hin zu Grossereignissen. Dies trägt dem Umstand Rechnung, dass die entsprechende Systematik bereits heute in der alltäglichen Praxis gelebt wird. Sollte ein Ereignis einer übergeordneten Führung bedürfen, ohne die Stufe einer Katastrophe oder Notlage zu erreichen, so ist auch die Vorgehensweise in diesem Fall durch das BevSG gesetzlich geregelt, was Rechtssicherheit für alle Involvierten schafft.

§ 2 Gegenstand

Verschiedene Ereignisse haben vor Augen geführt, welche Prioritäten ein Gesetz betreffend den Schutz der Bevölkerung setzen muss. Dabei hat sich in der Vergangenheit gezeigt, dass es wichtig ist, die Zuständigkeiten der Führungsorgane und die Partnerorganisation im Falle von Grossereignissen, Katastrophen und Notlagen zu regeln, um den Schutz und die Rettung der Bevölkerung wirksam zu gewährleisten. Ihre Bereitschaft und Einsatzfähigkeit üben sie in der ordentlichen Lage. Tritt ein Ereignis ein, sind die Führungsorgane dann bereit, die Führung zu übernehmen und die Einsätze der Partnerorganisationen anzuordnen und zu koordinieren.

Die Prioritäten im Hinblick auf eine bestmögliche Ereignisbewältigung werden in § 2 Abs. 2 dargelegt. Das Gesetz koordiniert die Rettung, den Schutz und die Betreuung von Menschen, die sowohl durch Unbill der Natur, aber auch durch andere Ereignisse in ihrem Dasein beeinträchtigt werden. Die Ereignisbewältigung folgt einem modularen Aufbau, ausgehend vom Alltagsereignis. Ein solches kann mit der bestehenden Koordination der Partnerorganisationen bewältigt werden. Bei Grossereignissen, Katastrophen und Notlagen hingegen können die Einsatzmittel verstärkt und weitere Partnerorganisationen, Führungsorgane, private Unternehmen und auch Dritte oder die Armee miteinbezogen werden.

Im Ereignisfall geniessen die Rettung und der Schutz der Bevölkerung oberste Priorität. Zudem gilt es, die Betreuung und die Grundversorgung der betroffenen Menschen mit den Gütern des

täglichen Bedarfs sicherzustellen (Wasser, Nahrung, Medikamente, usw.). Weitergehende Massnahmen müssen allenfalls mit Notrecht durchgesetzt werden, indem beispielsweise grossräumige Evakuationen angeordnet werden, der Schutt eingestürzter Häuser von Strassen weggeräumt wird, Notstrassen zu erstellen sind oder Häuser aus Sicherheitsgründen abgerissen werden müssen, wofür in der ordentlichen Lage ein Baubewilligungsverfahren einzuhalten wäre. Im Rahmen der Ereignisbewältigung sind die Partnerorganisationen angehalten, nicht nur dem Schutz der Bevölkerung, sondern auch dem Schutz der Tiere (insbesondere der Nutz- und Haustiere), der Sachwerte und der Umwelt genügend Aufmerksamkeit zu widmen. Dem Schutz von Kulturgütern ist, soweit möglich, Rechnung zu tragen.²³

Die Geltung des Gesetzes endet nicht nach abgeschlossener Ereignisbewältigung, sondern regelt auch die Rückführung in den ordentlichen Zustand. Auf die Möglichkeit des Erlasses von Notrecht und dessen Aufhebung wird unter §§ 10 ff. näher eingegangen.

§ 3 Begriffe

Der Erfolg der Ereignisbewältigung hängt weitgehend vom Grad der Vorbereitung ab.²⁴ Der Vorbereitung dienen unter anderem Begriffsdefinitionen, welche die besonderen Situationen umschreiben, in denen das vorliegende Gesetz zur Anwendung gelangt. Im Hinblick auf die Koordination des Einsatzes zur Bewältigung von Ereignissen sind immer die gleichen, möglichst einfachen Begriffe in Abstimmung mit den gesamtschweizerisch geltenden Begriffen zu verwenden. So können Verwirrungen verhindert werden. Ergänzend zur Definition des Begriffs «Grossereignis» in Abs. 1 Bst. c ist im Sinne einer Präzisierung festzuhalten, dass beim Grossereignis jede Partnerorganisation ihre originären Aufgaben zu erfüllen hat, die Koordination aber, falls notwendig, übergeordnet vorgenommen wird.

§ 4 Unterstützungspflicht

Die Verpflichtung von Kanton und Gemeinden wie auch der Führungsorgane und der Partnerorganisationen zur gegenseitigen Unterstützung bei der Bewältigung von Grossereignissen, Katastrophen und Notlagen mit Personal, Material und Leistungen sollte selbstverständlich sein. Der Klarheit halber sind Unterstützungspflichten der Partnerorganisationen im Sinn von Art. 3 BZG hier explizit festzuhalten. Diese sind für:

- die Polizei: die Aufrechterhaltung von Sicherheit und Ordnung;
- die Feuerwehr: die Rettung und die allgemeine Schadenwehr;
- das Gesundheitswesen (RDZ, Spitäler, REGA etc.), einschliesslich des sanitätsdienstlichen Rettungswesens: die medizinische Versorgung der Bevölkerung;
- die technischen Betriebe: die Gewährleistung der technischen Infrastruktur, insbesondere der Elektrizitäts-, Wasser- und Gasversorgung, der Entsorgung sowie der Verkehrsverbindungen und der Telematik;
- den Zivilschutz: der Schutz der Bevölkerung, die Betreuung von Schutz suchenden Personen, der Schutz der Kulturgüter, die Unterstützung der Führungsorgane und der andern Partnerorganisationen sowie die Instandstellungsarbeiten und Einsätze zugunsten der Gemeinschaft.

²³ Vgl. § 2 Abs. 3 BevSG und Art. 5 des Bundesgesetzes über den Schutz der Kulturgüter bei bewaffneten Konflikten, bei Katastrophen und in Notlagen vom 20. Juni 2014 (SR 520.3).

²⁴ MARTIN LENDI, Bewährung des Rechts, 1992, S. 153.

Die Unterstützungspflichten gemäss § 4 BevSG sind vor diesem Hintergrund immer in Verbindung mit Art. 3 BZG zu betrachten.

§ 5 Mitwirkungs- und Duldungspflichten

Natürliche und juristische Personen können bei einem Grossereignis, einer Katastrophe oder einer Notlage durch die Führungsorgane oder die Partnerorganisationen dazu verpflichtet werden, im Rahmen ihrer jeweiligen Möglichkeiten einen Beitrag zur Ereignisbewältigung zu leisten. Infolge der Aufhebung der §§ 19 und 28 des Gesundheitsgesetzes²⁵ wird in den §§ 4 f. BevSG die Verpflichtung zur Mitwirkung ausdrücklich statuiert, so etwa im Bereich des Gesundheitswesens beispielsweise für Spitäler, Kliniken, private Ärzte oder Apotheken.

Im Rahmen der Ereignisbewältigung oder auch der Rückführung in den normalen Zustand kann es für die zuständigen Organisationen unumgänglich sein, die Grundrechte betroffener Personen einzuschränken.²⁶ Beispielsweise kann es sich zur Evakuierung von Personen aus einsturzgefährdeten Bauten oder der Durchführung von Abbrucharbeiten als notwendig erweisen, dass fremdes Grundeigentum betreten oder gar beschädigt werden muss. Davon zeugen zahlreiche Vorfälle der letzten Jahrzehnte, wenn auch in jüngerer Zeit glücklicherweise grosse Erdbeben mit verheerender Zerstörung der Gebäude an ganzen Strassenzügen ausblieben.

B. 2. Abschnitt: Beschlussfähigkeit der Räte des Kantons und der Einwohnergemeinden

§ 6 Beschlussfähigkeit der Räte

Das Attentat im Zuger Kantonsrat am 27. September 2001 führte brutal vor Augen wie verletzlich staatliche Organe sein können. Vor diesem Hintergrund entstand die vorgeschlagene Regelung, welche der Wiederherstellung der Handlungsfähigkeit und Beschlussfähigkeit der kantonalen und gemeindlichen Behörden dient. Neben den im Gesetz genannten Räten könnten selbstverständlich auch Bürgergemeinde-, Kirch-, oder Korporationsräte im Ereignisfall von gravierenden Ausfällen betroffen sein. Da auf kommunaler Stufe in der Regel primär die Einwohnergemeinden in die Ereignisbewältigung eingebunden sein dürften, genügt es, nur bei diesen kraft des vorliegenden Gesetzes für eine rasche Wiederherstellung der Beschlussfähigkeit zu sorgen.

Ein Rat ist in ordentlichen Zeiten bei Sachgeschäften regelmässig dann beschlussfähig, wenn die absolute Mehrheit seiner Mitglieder anwesend ist.²⁷ Das BevSG übernimmt die Terminolo-

²⁵ Siehe dazu hinten Kapitel 7.14 Ziff 4.

²⁶ Einschränkungen von Grundrechten bedürfen grundsätzlich einer gesetzlichen Grundlage, wobei schwerwiegende Einschränkungen im Gesetz selbst vorgesehen sein müssen (Art. 36 Abs. 1 Satz 1 und 2 BV). Im Fall ernster, unmittelbarer und nicht anders abwendbarer Gefahr können Grundrechte auch ohne das Vorliegen einer gesetzlichen Grundlage eingeschränkt werden (Art. 36 Abs. 1 Satz 3 BV). In jedem Fall müssen Grundrechtseinschränkungen aber durch ein öffentliches Interesse oder durch den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt und verhältnismässig sein sowie den Kerngehalt der Grundrechte wahren (Art. 36 Abs. 2 bis 4 BV). Ein hochrangiges öffentliches Interesse an einer Grundrechtseinschränkung ist mit der Rettung von gefährdeten Personen, der Prävention weiterer Gefahren oder der Rückführung in den normalen Zustand zweifellos ausgewiesen, ist aber wie auch die Verhältnismässigkeit eines Eingriffs in die Grundrechte im Einzelfall zu prüfen. Anstatt vieler siehe RAINER J. SCHWEIZER, in: St. Galler Kommentar, 3. Aufl. 2014, N. 14 ff. zu Art. 36 BV.

²⁷ Vgl. § 34 Abs. 1 des Kantonsratsbeschlusses über die Geschäftsordnung des Kantonsrates vom 28. August 2014 (GO KR; BGS 141.1); § 4 des Kantonsratsbeschlusses über die Geschäftsordnung des Regierungsrats vom

gie des Gemeindegesetzes²⁸ und will die Beschlussfähigkeit der Behörden unmittelbar sicherstellen. In Notsituationen kann vom Erfordernis des Vollbestands der Behörden abgesehen werden. Das BevSG sieht im Ereignisfall vor, dass die Räte die notwendigen Führungsent-scheide in Unterbesetzung treffen. Ein Beschluss benötigt lediglich die Mehrheit der anwesen-den Räte. Damit ist sichergestellt, dass die Räte auch dann handlungsfähig sind, falls mehrere Mitglieder verhindert oder ausgefallen sind. Die Behörde hat im Fall der Unterbesetzung mög-lichst rasch die Vervollständigung ihrer Mitglieder im ordentlichen Verfahren anzustreben.

Im Ereignisfall ist es wichtig, dass die Verantwortlichen reibungslos miteinander kommunizie-ren. Sowohl die Räte als auch die Führungsstäbe müssen informiert sein. Damit die Räte gestützt auf aktuelle Informationen entscheiden und die Führungsorgane Entscheide rasch operationell umsetzen können, sollten die Führungsstäbe bei Führungsentscheiden der Räte in Unterbesetzung mit beratender Stimme beigezogen werden.

§ 7 Verfahren und Zuständigkeit

Fällt ein Mitglied einer gewählten Behörde aus, regelt das Gesetz wie der leere Sitz zu beset-zen ist. Solche Sitze werden in proportional gewählten Behörden regelmässig durch Nachrü-cken wiederbesetzt. Wird die zu besetzende Behörde im ordentlichen Verfahren nach Proporz gewählt,²⁹ gelangt für das Nachrücken § 51 des Gesetzes über die Wahlen und Abstimmungen vom 28. September 2006 (WAG)³⁰ zur Anwendung. Danach wird die erste nicht gewählte Per-son auf der in Frage stehenden Liste als Ersatzkandidatin oder Ersatzkandidat für gewählt erklärt, sofern diese Person die Wahl annimmt. Aufgrund der zeitlichen Dringlichkeit bei der Wiederherstellung der Beschlussfähigkeit des Rates im Ereignisfall schreibt § 7 Abs. 1 BevSG ein Nachrücken von Ersatzkandidatinnen und -kandidaten innert zehn Tagen vor. Ein vakanter Sitz muss zwingend durch Nachrücken besetzt werden, da ein mögliches Ergänzungswahlver-fahren bis zu drei Monate in Anspruch nehmen kann,³¹ was im Ereignisfall zu viel Zeit in An-spruch nehmen würde. Es erscheint zudem selbst im Katastrophenfall unwahrscheinlich, dass für ein oder mehrere Sitze nicht ausreichend Ersatzkandidatinnen oder -kandidaten zur Verfü-gung stehen würden, zumal die nachgerückten bzw. ernannten Personen grundsätzlich zur Übernahme des Amtes verpflichtet sind.³² Kann ein Sitz nicht durch Nachrücken besetzt werden, ist der Regierungsrat in der Folge zwar verpflichtet, Ergänzungswahlen vorzunehmen, doch kann er gestützt auf § 8 Abs. 1 des Gesetzesentwurfs die Wahltermine verschieben und von den Fristen gemäss WAG abweichen.

Der Regierungsrat selbst wird im Majorzverfahren gewählt,³³ weshalb ein Nachrücken nicht möglich ist. An eine zeitlich und logistisch aufwändige Ergänzungswahl ist im Ereignisfall nicht zu denken. Die zunächst vorgesehene Lösung entsprechend der Regelung im Kanton Schwyz, wo das Ergänzungswahlrecht an den Kantonsrat übertragen ist, erschien impraktikabel ange-sichts der im Notstandsfall potenziell drohenden Schwierigkeiten, eine Kantonsratssitzung mit beschlussfähigem Mehr von mindestens 41 Kantonsratsmitgliedern einzuberufen.³⁴ Es er-

26. September 2013 (GO RR; BGS 151.1); § 88 Abs. 1 Ziff. 4 des Gesetzes über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden vom 4. September 1980 (Gemeindegesetz; BGS 171.1).

²⁸ BGS 171.1. Für die Stadt Zug ist mit dem Begriff «Gemeinderat» im Ereignisfall der Stadtrat gemeint.

²⁹ Vgl. § 78 Abs. 2 KV.

³⁰ BGS 131.1.

³¹ Vgl. § 52 Abs. 3 WAG. Gemäss Vorlage Nr. 1297.1 – 15482 wird die Frist zur Durchführung von Ergänzungswahlen voraussichtlich ab dem 1. Januar 2019 vier Monate betragen (vgl. § 52, 57 und 62 WAG).

³² Vgl. § 9 Abs. 2 BevSG.

³³ § 78 Abs. 2 f. KV.

³⁴ § 44 Satz 1 KV.

scheint vor diesem Hintergrund gerechtfertigt, diese Kompetenz gemäss § 7 Abs. 2 BevSG dem 9 Personen umfassenden Büro des Kantonsrates zu übertragen, zumal die entsprechend gewählten Mitglieder nur interimistisch als Regierungsrätinnen bzw. Regierungsräte fungieren. Als interimistische Regierungsrätinnen bzw. Regierungsräte könnten grundsätzlich alle Personen ernannt werden, welche die Voraussetzungen des passiven Wahlrechts gemäss WAG erfüllen; im Ereignisfall wird vorzugsweise aber auf eine Persönlichkeit mit politischem Verständnis, Erfahrung im Krisenmanagement und Führungserfahrung zurückzugreifen sein.

Dieselben Probleme zeigen sich bei Ergänzungswahlen von Gemeinderätinnen und Gemeinderäten, da auch sie im Majorzverfahren gewählt werden.³⁵ Aus diesem Grund drängte sich in § 7 Abs. 3 eine analoge Lösung zu Abs. 2 auf, wobei in diesem Fall der Regierungsrat die Beschlussfähigkeit des Gemeinderates wiederherstellt. Gemäss § 47 Abs. 1 Bst. h KV obliegt dem Regierungsrat die Aufsicht über die unteren Verwaltungsbehörden, zu denen auch die Gemeinden zählen.³⁶ Auch unter diesem Gesichtspunkt lässt sich die in § 7 Abs. 3 Entwurf BevSG getroffene Regelung vertreten.

§ 8 Verschiebung der Wahltermine

§ 8 Abs. 1 regelt den Fall, dass ordentliche Gesamterneuerungswahlen³⁷ bzw. Erneuerungswahlen³⁸ der kantonalen und kommunalen Räte infolge eines Notstands³⁹ nicht bzw. aller Voraussicht nach nicht am ersten Oktobersonntag durchgeführt werden können. In solchen Fällen kann der Regierungsrat die Wahltermine verschieben. Diese Möglichkeit ergibt sich bereits aus § 30 Abs. 3 WAG: «Der Regierungsrat kann die Wahltermine verschieben, wenn besondere Umstände es nahe legen». § 8 Abs. 1 BevSG regelt diesbezüglich also lediglich einen konkreten Anwendungsfall. Der Regierungsrat setzt die Wahltermine neu fest, sobald der Notstand behoben ist. Angesichts der Tatsache, dass der Regierungsrat bereits heute Wahltermine verschieben kann, ist fraglich, ob es im BevSG überhaupt eine Spezialregelung braucht. Ein «Notstand» könnte durchaus als «Umstand» im Sinne von § 30 Abs. 3 WAG qualifiziert werden, der eine Verschiebung der Wahltermine nahelegen würde. Zwar gilt grundsätzlich, dass auf Regelungen zu verzichten ist, wenn diese schon in einem anderen Erlass gleicher Stufe oder in übergeordnetem Recht enthalten sind. Eine «Wiederholung» bereits geltenden Rechts rechtfertigt sich vorliegend aber, weil das BevSG für Zeiten angelegt ist, in denen staatliche Organe rasch entscheiden und handeln müssen. Unter diesem Gesichtspunkt ist es von Vorteil, wenn die massgeblichen Bestimmungen in einem einzigen Erlass griffbereit enthalten sind.

§ 8 Abs. 2 ist im Grunde eine logische Folge der Wahlterminverschiebung, denn auch nach heute geltendem Recht würden die bisherigen Räte solange im Amt verbleiben bis die Gesamterneuerungswahlen durchgeführt worden wären. Der Gesetzesentwurf regelt nun für den Sonderfall des Notstands ausdrücklich, dass die bisherigen Ratsmitglieder bis zur Durchführung der Gesamterneuerungswahlen bzw. der Ergänzungswahlen im Amt bleiben (müssen).⁴⁰

³⁵ § 78 Abs. 2 f. KV.

³⁶ Vgl. §§ 39 f. des Gesetzes über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen vom 1. April 1976 (Verwaltungsrechtspflegegesetz; BGS 162.1); siehe ferner § 33 Abs. 1 des Gemeindegesetzes («Die Aufsicht des Kantons über die Gemeinden steht dem Regierungsrat zu»).

³⁷ §§ 29 Abs. 1 und 60 Abs. 1 WAG.

³⁸ §§ 30 Abs. 1, 52, 57 und 62 WAG.

³⁹ Die Feststellung des Notstands obliegt dem Regierungsrat, vgl. § 10 Abs. 1 BevSG.

⁴⁰ Vgl. § 9 Abs. 1 BevSG.

§ 9 Pflicht zur Amtsausübung

Die Rücktrittsvoraussetzungen sind im geltenden Recht nicht geregelt und bedürfen mit Blick auf die Bedeutung dieser Frage im Ereignisfall einer gesetzlichen Grundlage. Der Gesetzesentwurf sieht in § 9 Abs. 1 vor, dass Ratsmitglieder im Fall eines Notstands grundsätzlich nicht zurücktreten dürfen. Mit der gesetzlich festgeschriebenen Pflicht zur Amtsausübung soll verhindert werden, dass Amtsträger allein wegen der mit der Bewältigung des Notstands verbundenen zeitlichen und psychischen Belastungen zur Unzeit zurücktreten. Gerade im Ereignisfall ist die Verwaltung auf alle Kräfte bei der Mitarbeit zur Bewältigung einer Krise angewiesen. Ein Rücktritt ist nur zulässig, wenn ein Verbleiben im Amt aus wichtigen Gründen unzumutbar erscheint, etwa ein Ratsmitglied verunfallt oder schwer erkrankt ist. Sind die Räte infolge von Rückritten nicht mehr beschlussfähig, gelangen wiederum die §§ 6 und 7 zur Anwendung.

Der Grundgedanke der Rücktrittsregelung korrespondiert mit der Bestimmung in Abs. 2, wonach die Annahme eines Amtes grundsätzlich verpflichtend ist und dessen Annahme nur verweigert werden darf, sofern jemand aus wichtigen Gründen verhindert ist. Es wäre nicht einzusehen, weshalb bei der Annahme eines Amtes andere Massstäbe angesetzt würden als bei den Rücktrittsvoraussetzungen von Ratsmitgliedern. Die verbleibenden Ratsmitglieder – unabhängig welcher Stufe – müssen im Ereignisfall mit einer möglichst raschen Wiederherstellung der Beschlussfähigkeit der Räte rechnen dürfen, da dann zahlreiche Entscheidungen von erheblicher Bedeutung anstehen und die verfügbaren Ressourcen nicht mit langwierigen Bemühungen um nachrückende oder zu ernennende Kandidatinnen und Kandidaten vergeudet werden sollen. Selbstredend ist aber auch in einer durch äussere Ereignisse ausgelösten Zwangslage den ausgewiesenen Härtefällen Rechnung zu tragen, ohne dass die Betroffenen Sanktionen zu befürchten haben. Entsprechend sieht das Gesetz vor, dass die Pflicht zur Übernahme eines Amtes entfällt, wenn Personen wegen offensichtlicher Unzumutbarkeit verhindert sind. So sind Personen beispielsweise zu entschuldigen, wenn sie mit schweren Verletzungen hospitalisiert werden müssen, wenn sie selbst oder nächste Angehörige ernstlich erkranken oder sie durch Umwelteinflüsse von der Aussenwelt abgeschnitten sind. Damit wird gleichzeitig ausgedrückt, dass objektiv betrachtet im Sinne des allenfalls gravierend bedrohten Gemeinwohls nur wirklich ernstliche und schwerwiegende Gründe Personen von ihrer Pflicht zur Übernahme eines Amtes zu entbinden vermögen.

Der Gesetzesentwurf sah zuerst vor, dass die nachgerückten bzw. ernannten Personen längstens bis zum Ablauf der Amtsperiode im Amt bleiben. Diese Fassung griff allerdings zu kurz, weil die Amtsperiode im ungünstigsten Fall bereits kurz nach oder inmitten der Notstandssituation ablaufen kann und es ungünstig wäre, dann Erneuerungswahlen durchzuführen. Der Gesetzesentwurf sieht deshalb in § 9 Abs. 3 analog zur Schwyzer Regelung folgende zwei Konstellationen vor, wann die Amtszeit der nachgerückten bzw. ernannten Personen endet: Im einen Fall endet sie, wenn wieder genügend gewählte Behördenmitglieder einsatzfähig sind. Zu denken ist dabei an ein Szenario, bei welchem Behördenmitglieder verunfallten oder erkrankt sind und nach der Genesung wieder arbeiten können. In der zweiten Fallkonstellation endet die Amtszeit der nachgerückten bzw. ernannten Personen, sobald ein ordentliches Wahlverfahren durchgeführt und neue Behördenmitglieder gewählt werden konnten.

C. 3. Abschnitt: Notstand und Notrecht

§ 10 Feststellung des Notstands

Die Verfassung des Kantons Zug sieht in § 84 Abs. 1 vor, dass «zum Schutze der Bevölkerung und zur Abwehr unmittelbarer Gefahr auf dem Wege der Gesetzgebung notrechtliche Massnahmen vorzusehen [sind] für den Fall von Katastrophen, kriegerischen Ereignissen oder andern Notlagen, die wegen ausserordentlicher sachlicher oder zeitlicher Dringlichkeit im vorgeschriebenen Verfahren und mit den ordentlichen Mitteln nicht bewältigt werden können». Die Feststellung des Notstands ist demnach eine unabdingbare Voraussetzung zum Erlass von Notrecht. In Umsetzung des Verfassungsauftrags wird im vorliegenden Gesetzesentwurf dem Regierungsrat die Kompetenz zur Feststellung des Notstands übertragen. Die Feststellung des Notstandes kann sich dabei auf einzelne, geographisch definierte Gebiete beziehen oder für «definierte Bereiche» gelten. Ein definierter Bereich wäre beispielsweise die Vergiftung von Trinkwasser in einem oder mehreren Reservoirs oder der Austritt einer Chemiewolke bei einer Fabrik.

Laut § 84 Abs. 2 KV können per Gesetz «dem Kantonsrat und dem Regierungsrat vorübergehend Befugnisse eingeräumt werden, die von der Verfassung abweichen». Das BevSG sieht in Umsetzung dieser Verfassungsbestimmung vor, dass der Kantonsrat und der Regierungsrat über die Kompetenz verfügen, mit notrechtlichen Massnahmen von der Verfassung – und darin eingeschlossen auch von den Gesetzen – abzuweichen. Die Einräumung der Möglichkeit, auf dem Weg der Notrechtsgesetzgebung selbst von der Kantonsverfassung abzuweichen, wird in der Lehre als zulässig und mit der Bundesverfassung vereinbar erachtet.⁴¹ Die Frage, ob diese Kompetenz auch für den Stadtrat oder die Gemeinderäte gelten, ist zu verneinen. Der Wortlaut der Verfassung ist klar und abschliessend. Sie gilt nur für die obersten kantonalen Behörden. Hätte der Verfassungsgeber diese Kompetenz auch den führenden gemeindlichen Behörden zuweisen wollen, hätte er dies in § 84 KV so festgehalten. Davon sah er aber ab, weil die Gefahr hätte entstehen können, dass die gemeindlichen Behörden den Notstand in der Praxis unterschiedlich definiert und somit unterschiedliches Notrecht erlassen hätten. Zudem drängt sich im Ereignisfall die Konzentration der Kompetenz zum Ergreifen von notrechtlichen Massnahmen auf, um ein Chaos zu verhindern und die Verantwortlichkeiten im Nachgang der Ereignisse klar zuordnen zu können. Der Regierungsrat ist laut § 18 BevSG verantwortlich für die Bewältigung von Katastrophen und Notlagen und trifft die strategischen Entscheide.

Das Gesetz hält sodann in Abs. 3 fest, dass der Regierungsrat die Feststellung des Notstands gegenüber der Bevölkerung in geeigneter Form kommuniziert. In der Art und Weise des gewählten Kommunikationsmittels ist der Regierungsrat frei. Wichtig ist jedoch, die rasche Orientierung der Bevölkerung. Damit kommt ebenfalls die strategische Führungsverantwortung des Regierungsrats im Ereignisfall zum Ausdruck.

§ 11 Prüfung durch den Kantonsrat

Nicht nur die Gültigkeit der Wahl durch Nachrücker hat der Kantonsrat zu beschliessen.⁴² Er nimmt als oberste Behörde im Kanton auch seine Aufsichtsfunktion wahr und befindet über den Notstand und das durch den Regierungsrat erlassene Notrecht, wenn der Notstand voraussichtlich länger als 30 Tage dauert. Sofern der Regierungsrat den Notstand innert 30 Tagen

⁴¹ Vgl. DAVID RECHSTEINER, S. 41 ff. und 208 mit zahlreichen weiteren Hinweisen. Vgl. auch Art. 16 Abs. 1 BevSG SH («... in Abweichung von den gesetzlichen Grundlagen und der verfassungsmässigen Kompetenzordnung»).

⁴² Vgl. § 58 WAG.

nicht aufgehoben hat, entscheidet der Kantonsrat nach Ablauf der Frist gemäss Abs. 1 innert weiteren 60 Tagen über die Aufrechterhaltung bzw. die Aufhebung des Notstands. Sein Entscheid ergeht in Form eines einfachen Beschlusses.

Dem Kantonsrat kommt gerade in der Nachbearbeitung einer Notstandssituation ein besonderes Gewicht als Aufsichtsorgan zu. Ein dreissigtägiger Notstand könnte bereits aufgehoben sein, wenn der Kantonsrat erst nach fast zwei Monaten seit Feststellung des Notstandes darüber zu entscheiden hätte. Wichtig ist dann die Rechenschaftspflicht des Regierungsrats und die Kontrollkompetenz, die dem Kantonsrat zufällt. Dieser prüft, ob die Anordnung des Notstandes durch den Regierungsrat verhältnismässig war, welche Gesetze ausser Kraft gesetzt wurden, welches Notrecht erlassen wurde und welche Gesetze trotz des Notstands eingehalten werden konnten. Ob in einer solchen Situation eine Vorberatung stattfinden sollte oder nicht, ist vom Kantonsrat situativ zu entscheiden.

§ 12 Erlass von Notrecht

Was unter dem Erlass von Notrecht zu verstehen ist, sei an zwei Beispielen erläutert: In Brig ereignete sich im Jahr 1993 eine Sturzflut, welche zu massivsten Überschwemmungen, zwei Toten und einem Sachschaden von 650 Millionen Franken führte. Ähnliches geschah in Gondo im Jahr 2000 als sich eine Schlammlawine löste und innert Sekunden einen Drittel des Dorfes zerstörte, was 5 Tote und 15 Vermisste sowie einen Sachschaden von 670 Millionen Franken zur Folge hatte. Beiden Ereignissen ist gemein, dass die Baurechtsgesetzgebung während längerer Zeit ausser Kraft gesetzt wurde. Einsturzgefährdete Gebäude mussten in Gondo gesichert bzw. ganz oder teilweise abgebrochen werden, ohne dass dafür die nötigen Baubewilligungen hätten eingeholt werden können. In beiden Gemeinden hätten die Gemeinderäte neu gewählt werden sollen. Die Neuwahlen wurden verschoben, die Amtszeit der bisherigen Gemeinderätinnen und Gemeinderäte wurde mit Notrecht verlängert. In Gondo konnte ein eidgenössischer Urnengang nicht durchgeführt werden. Zudem musste der Schulbetrieb in Gondo vorübergehend eingestellt und die Schülerinnen und Schüler der Gemeinde Simplon Dorf zugewiesen werden.

In einer vergleichbaren Lage muss der Regierungsrat nicht nur bestimmte Erlasse ausser Kraft setzen, sondern auch auf dem Verordnungsweg die Bevölkerung zu einem bestimmten Verhalten anweisen können. Der Regierungsrat könnte etwa verfügen, das betroffene Gebiet nicht zu betreten oder Gegenstände aus der eigenen Wohnung nur in Begleitung einer Sicherheitsperson und unter Verwendung von Schutzkleidern oder einer Schutzmaske abzuholen. Die Notverordnungscompetenz des Regierungsrats ist zu diesem Zweck in Absatz 1 geregelt.

Um sicherzustellen, dass der Regierungsrat seine Notverordnungscompetenz ziel- und zweckangemessen ausübt, setzt er den Kantonsrat über das verordnete Notrecht unverzüglich in Kenntnis. Dabei sieht sowohl die Kantonsverfassung wie auch das vorliegende Gesetz eine doppelte Kontrolle vor: Einerseits übt der Kantonsrat die «Oberaufsicht über die Behörden sowie über die Einhaltung und Vollziehung der Verfassung und der Gesetze» aus, zu der er gemäss § 41 Bst. c KV berufen ist. Er würde intervenieren, wenn Notverordnungen des Regierungsrats wesentliche Grundsätze der demokratischen Gewaltenteilung verletzen. Zudem verfügt der Kantonsrat auch im Ereignisfall nach wie vor über die Möglichkeit, zu allen Themen Fragen zu stellen. Der Regierungsrat ist auch in einer Notstandssituation zu deren Beantwortung verpflichtet. Kontroverse Notrechtsverordnungen würden mittels Motionen, Interpellationen oder kleinen Anfragen diskutiert werden. Andererseits können Notverordnungen nur während begrenzter Zeit in Kraft bleiben, sofern nicht der Kantonsrat deren Gültigkeit verlängert oder sie in ordentliches Recht überführt. Da ein Notstand kaum länger als mehrere Wochen oder allen-

falls Monate andauern dürfte, erscheint die alleinige Kompetenz des Regierungsrats zum Erlass von Notrecht sachgerecht.

In Ergänzung zu § 11 des Gesetzes über die Veröffentlichung der Gesetze und das Amtsblatt des Kantons Zug vom 29. Januar 1981 (Publikationsgesetz),⁴³ legt das BevSG in § 12 Abs. 3 fest, dass die Notverordnungen im Amtsblatt oder in geeigneter Form zu publizieren sind (z.B. durch Plakatanschlag). Dies hat folgenden Hintergrund: Nach Art. 82 Bst. b des Bundesgerichtsgesetz vom 17. Juni 2005 (BGG)⁴⁴ beurteilt das Bundesgericht Beschwerden gegen kantonale Erlasse. Gemäss Art. 87 Abs. 1 BGG ist gegen kantonale Erlasse unmittelbar die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht zulässig, sofern kein kantonales Rechtsmittel ergriffen werden kann. Da im Kanton Zug kein Rechtsmittel zur Herbeiführung einer abstrakten Normenkontrolle vorgesehen ist, sind derartige Beschwerden direkt beim Bundesgericht anfechtbar. Als Erlasse im Sinne des BGG gelten Anordnungen generell-abstrakter Natur, die für eine unbestimmte Vielzahl von Personen und eine unbestimmte Vielheit von Sachverhalten gelten. Die Erlassstufe ist dabei unerheblich (Gesetz, Verordnung, Reglement, etc.). Mithin sind auch Notverordnungen des Regierungsrats direkt beim Bundesgericht anfechtbar. Fristauslösend für die Beschwerde ans Bundesgericht⁴⁵ ist die Publikation im Amtsblatt.

An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass auch eine insgesamt kürzere und pragmatischere Variante der Rechtsgrundlage zum Erlass von Notrecht wie im Kanton Graubünden⁴⁶ geprüft wurde, wonach der Regierungsrat in einem einzigen Paragraphen im Rahmen der Verhältnismässigkeit über den Erlass von Notrecht zu entscheiden hätte. Diese Lösung wurde jedoch aus rechtsstaatlichen Überlegungen verworfen. Zudem ist die nun vorgeschlagene Umsetzung zum Erlass von Notrecht in den Grundzügen bereits durch § 84 der Verfassung des Kantons Zug vorgegeben. Die vorliegende Variante überzeugt nicht zuletzt unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten durch ein gesetzlich festgeschriebenes, fein austariertes System von Kontroll- und Ausgleichsmöglichkeiten, um Machtkonzentrationen – und damit letztlich Machtmissbrauch – zu verhindern.

§ 13 Aufhebung des Notstandes

Normalisiert sich eine Ereignislage und fallen namentlich die Gründe weg, die zur Feststellung des Notstandes geführt haben, ist der Notstand unverzüglich aufzuheben. Da dem Regierungsrat die Kompetenz zur Feststellung des Notstandes zukommt (§ 10 Abs. 1 BevSG), ist er konsequenterweise auch für dessen Aufhebung zuständig. Davon ausgenommen sind Fälle, in denen der Kantonsrat gestützt auf § 11 Abs. 2 BevSG in Abweichung vom Regierungsrat das Ende des Notstands feststellt und dessen Aufhebung beschliesst.

Die Aufhebung des Notstands im Sinn von Abs. 1 Satz 1 ergeht in Form eines Regierungsratsbeschlusses, der im Amtsblatt oder in geeigneter Form zu publizieren ist. Mit der Aufhebung des Notstands verliert das Notrecht von Gesetzes wegen und automatisch seine Gültigkeit,⁴⁷ was aber deklaratorisch in demselben Beschluss festzuhalten ist.⁴⁸ Die Publikation der Aufhebung des Notstands ist unter anderem auch deshalb nötig, weil der genaue Zeitpunkt der

⁴³ BGS 152.3.

⁴⁴ SR 173.110.

⁴⁵ Vgl. Art. 101 BGG.

⁴⁶ Siehe dazu die rechtsvergleichenden Ausführungen unter Ziff. 5 auf S. 5 f.

⁴⁷ § 14 Abs. 1 BevSG.

⁴⁸ § 14 Abs. 3 BevSG.

Aufhebung des Notstands für die Fristberechnung der haftrechtlichen Folgen gemäss §§ 42 f. massgebend ist. Das Gesetz bevorzugt dabei die Publikation im Amtsblatt, lässt wegen der besonderen Verhältnisse eines Ereignisfalls aber auch andere Formen der Publikation zu.

Nach Beendigung des Notstands erstattet der Regierungsrat dem Kantonsrat Bericht über die Ereignisse.⁴⁹ Darin legt der Regierungsrat über den Inhalt und den Zeitpunkt des erlassenen Notrechts Rechenschaft ab. Zudem hat der Rechenschaftsbericht einen Lagebericht zu enthalten, der Auskunft gibt über die zur Bewältigung des Notstands eingesetzten finanziellen, personellen und materiellen Ressourcen und der auf allenfalls offene Punkte hinweist.

§ 14 Wegfall des Notrechts

Zielsetzung des vorliegenden Gesetzesentwurfs ist gemäss § 2 Abs. 2 Bst. g die Rückführung in die ordentliche Lage. Dazu gehört die Aufhebung des Notrechts, sobald der Notstand aufgehoben wurde. Die Aufhebung des Notrechts muss nicht zwingend auf einmal stattfinden, sondern kann gebietsweise oder zeitlich gestaffelt erfolgen. Zuerst tritt die ordentliche Lage an der Peripherie des betroffenen Gebietes ein und verbessert sich laufend Richtung Zentrum. Entsprechend ist es möglich, die Gültigkeit des verhängten Notrechts in Etappen aufzuheben.

Aufgrund der Kompetenz des Regierungsrates zum Erlass von Notrecht gemäss § 12 des Entwurfes wäre in gesetzgeberisch logischer Konsequenz der Regierungsrat auch für die Aufhebung der entsprechenden Erlasse als zuständig zu erklären. Da es vorliegend jedoch um Notrecht geht, das in Abweichung der ordentlichen Verfahren ohne ausreichende demokratische Legitimation zustande gekommen ist und das unter Umständen tief in die verfassungsmässigen Rechte der Bevölkerung eingreift, wurde dieser Mechanismus umgedreht: Wie das Gesetz in Abs. 1 ausdrücklich festhält, verlieren Notverordnungen mit Aufhebung des Notstands im Sinn von § 13 Abs. 2 BevSG ohne weiteres Zutun des Regierungsrats automatisch ihre Gültigkeit. Ist eine Verlängerung der Gültigkeit des Notrechts aus Gründen der Ereignisbewältigung in einem bestimmten Bereich geboten, muss der Regierungsrat aktiv werden.⁵⁰ Bleibt der Regierungsrat bei der Aufhebung des Notstandes passiv, verliert das Notrecht automatisch kraft Gesetzes seine Gültigkeit. Auf diese Weise wird einerseits den grundrechtlichen Bedenken Rechnung getragen und die Eingriffe in die demokratische Grundordnung werden auf das zeitlich Notwendigste beschränkt, andererseits verhindert der automatische Wegfall der Gültigkeit, dass Notverordnungen die ihnen zugeordnete Wirkungsphase aus Unachtsamkeit langfristig überdauern oder das Notrecht zu einem späteren Zeitpunkt in rechtsmissbräuchlicher Weise herangezogen werden könnte.

Abhängig von der konkreten Art des Vorfalles und mit Blick auf die allenfalls heikle Stabilisierung eines bestimmten Notstandsgebietes kann eine beschränkte Verlängerung der Gültigkeit des Notrechts über das Notstandsende hinaus geboten sein. Besondere Verhältnisse im Sinn von Abs. 2 liegen etwa vor, wenn es infolge eines Erdbebens zu zeitlichen Verzögerungen bei den Aufräumarbeiten kommt. Die Bestimmung räumt deshalb dem Regierungsrat die Kompetenz ein, mit Aufhebung des Notstands⁵¹ eine Verlängerung des Notrechts um maximal 60 Tage anzuordnen und, gegebenenfalls, dem Kantonsrat dessen Verlängerung um maximal ein Jahr zu beantragen. Damit wird dem Prinzip der Gewaltenteilung Nachachtung verschafft und eine Machtkonzentration seitens der Exekutive verhindert. Aus denselben Überlegungen heraus ist die Aushebelung der bestehenden Rechtsordnung durch die Legislative zu verhindern.

⁴⁹ Vgl. § 12 Abs. 1 BevSG sowie die Ausführungen dazu unter Ziff. 7.3 auf S. 13.

⁵⁰ § 14 Abs. 2 BevSG.

⁵¹ Vgl. § 13 Abs. 2 BevSG.

Sodann hält das Gesetz in Abs. 3 der Klarheit halber fest, dass im Regierungsratsbeschluss über die Aufhebung des Notstands im Sinn von § 13 Abs. 2 BevSG zugleich die Verlängerung oder der Verlust der Gültigkeit von Notverordnungen zu publizieren sind. Ferner sei aus Gründen der Vollständigkeit darauf hingewiesen, dass für die Fristberechnung der haftrechtlichen Folgen gemäss §§ 42 f. allein die Aufhebung des Notstands gemäss § 13 Abs. 2 BevSG massgebend ist.

D. 4. Abschnitt: Zuständigkeiten

Zuständigkeiten und Verantwortung müssen sowohl für die Vorbereitungsphase als auch bezogen auf die Einsatzphase klar geregelt sein. Alle in ein Ereignis eingebundene Akteurinnen und Akteure, egal ob politische Behörden, Führungsorgane oder Einsatzkräfte der Partnerorganisationen, müssen sich auf ein Basisverständnis stützen können. Dies gewährleistet, dass bei der Ereignisbewältigung keine kostbare Zeit wegen Unklarheiten im Handeln, Verständigungsproblemen, Absprachen oder anderen Koordinationsmassnahmen verloren geht.

§ 15 Generelle Zuständigkeiten der Führungsorgane

Wie in § 2 Abs. 1 erwähnt sind im Gesetz die Zuständigkeiten der Führungsorgane festzulegen. Ausgangspunkt bildet das zu bewältigende Vorkommnis. Ein Grossereignis kann sich, je nach Beurteilung der Lage, als Katastrophe entpuppen. Eine Katastrophe wiederum kann zu einer Notlage eskalieren. Damit die Mittel so eingesetzt werden, wie es die Bewältigung des Ereignisses verlangt, legt das Gesetz fest, welche Führungsorgane in welchen Fällen aufzubieten sind.

Bei der Festlegung der Zuständigkeiten ist entscheidend, wer wovon betroffen ist und wie der normale Zustand bestmöglich wiederhergestellt werden kann. Die gemeindlichen und kantonalen Führungsorgane sind in der Vorbereitungsphase dafür verantwortlich, dass die notwendigen Planungsarbeiten und Vorbereitungen zur Bewältigung von Grossereignissen, Katastrophen und Notlagen erarbeitet werden und die Einsatzbereitschaft sichergestellt ist. Die Führungsorgane beraten die politischen Behörden in der Vorbereitungsphase wie auch im Einsatz. Zudem koordinieren sie die Informationen, die Mittel und ordnen die notwendigen Massnahmen an.

Die politischen Behörden, Gemeinderat und Regierungsrat, sind durch Information in die Führungstätigkeit der Führungsorgane miteinzubeziehen. Wenn wichtige politische Entscheidungen zu treffen sind, ist ihnen Antrag zu stellen. Als Beispiel wird eine Notevakuierung bei einem Brandereignis durch die Einsatzkräfte angeordnet und durchgeführt, ohne Rücksprache mit einem Führungsorgan oder den Behörden. Hingegen ist bei einer grossräumigen Evakuierung eines Teils der Bevölkerung möglicherweise Notrecht zu verfügen, was eines Entscheids des Regierungsrats bedarf.

Abs. 2 regelt den Fall, in welchem Massnahmen zum Schutz der Bevölkerung, der Umwelt, oder von Sachwerten und Kulturgütern unverzüglich getroffen werden müssen. In dringlichen Fällen kann jedes Mitglied des Führungsorgans die notwendigen Massnahmen gemäss Abs. 2 selbständig anordnen.⁵² Diese Zuständigkeitsregelung soll sicherstellen, dass in einer Notsituation rasch die notwendigen Massnahmen zum Schutz der Bevölkerung ohne bürokratische oder administrative Hürden getroffen werden können.

⁵² § 15 Abs. 3 BevSG. Die Kantone Basel-Landschaft, Graubünden und Schaffhausen kennen vergleichbare Regelungen, siehe als Beispiel etwa § 12 des Gesetzes über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz des Kantons Basel-Landschaft vom 5. Februar 2004 (SGS 731).

Vorbehalten bleiben die Zuständigkeiten gemäss Bundesrecht. Dies gilt vor allem für die Einsätze des Bundes zur «Bewältigung von Ereignissen von nationaler Tragweite, die Bevölkerung, Tiere und Umwelt durch erhöhte Radioaktivität, durch biologische oder chemische Schadenereignisse sowie durch Naturereignisse (ABCN-Ereignisse) gefährden oder beeinträchtigen».⁵³ Bei Ereignissen, deren Bewältigung durch Regeln des Bundesrechts vorgegeben ist, erlässt der Regierungsrat die entsprechenden Umsetzungsvorschriften in einer Verordnung, so z.B. die Verordnung über die Alarmorganisation in Friedenszeiten vom 28. Juni 2011⁵⁴ oder den Pandemieplan des Kantons Zug.

§ 16 Alltagsereignisse

Der Vollständigkeit halber äussert sich das Gesetz zum Alltagsereignis, obschon für den Alltag die ordentliche Gesetzgebung gilt. Die Gemeinden sind für die Bewältigung von Alltagsereignissen auf ihrem Gemeindegebiet zuständig. Die Bewältigung von Alltagsereignissen richtet sich nach den ordentlichen gesetzlichen Grundlagen wie z.B. dem Polizeigesetz, dem Gesetz über den Feuerschutz oder den Rechtsgrundlagen des Gesundheitswesens und des Rettungsdienstes. Gemeinde- und kantonsübergreifende nachbarschaftliche Hilfe im Bereich der Feuerwehr und der Rettungsdienste sind üblich.

§ 17 Grossereignisse

Diese Bestimmung legt fest, wie die Einsatzbereitschaft der Partnerorganisationen und der Führungsorgane erreicht werden soll. Der Kanton übernimmt bei der Ereignisbewältigung die Führung, wenn mehrere Gemeinden vom Ereignis betroffen sind, sich aus anderen Gründen eine übergeordnete Koordination aufdrängt, ausserkantonale Mittel zum Einsatz kommen oder ein Grossereignis wie z.B. das Busunglück im Wallis zu bewältigen ist. Zwecks Ereignisbewältigung stehen der kantonale Führungsstab (KFS) oder einzelne Elemente aus diesem Stab (Kernstab) sowie Gesamteinsatzleiterinnen oder Gesamteinsatzleiter der Notorganisation zur Verfügung.

Zunächst ist im Ereignisfall nötig, dass sich die Gesamteinsatzleiterin bzw. der Gesamteinsatzleiter rasch einen Überblick über die Lage vor Ort verschafft, um entscheiden zu können, welche Mittel für die Bewältigung notwendig sind. Nimmt das fragliche Ereignis eine Grösse an, bei der ein übergeordneter Koordinationsbedarf besteht, wird den einzelnen Mitgliedern des kantonalen Führungsstabs oder dem Kernstab des kantonalen Führungsstabs die Gesamteinsatzleitung übertragen. In gewissen Fällen besteht auch die Möglichkeit, die Gemeindeführungsstäbe mit dieser Aufgabe zu betrauen.

Rettungsdienste wie beispielsweise die REGA sind bereits heute im Alltag überregional organisiert und kommen kantonsübergreifend zum Einsatz, weshalb ihr Einsatz wie gewohnt vonstattengeht. Ein Grossereignis kann kommunal, regional, interkantonal, landesweit oder in dritte Länder Auswirkungen entfalten (z.B. Busunglück mit internationalen Reisegästen). Die Federführung kann bei unterschiedlichen Organen liegen. Je nach Situation wird die Führung bei einer Partnerorganisation, einem Gemeindeführungsstab, einem Mitglied des Kantonalen Führungsstabs, dem Kernstab Kantonaler Führungsstab oder dem Kantonalen Führungsstab liegen. Die Gemeindebehörden und der Regierungsrat werden situationsbedingt miteinbezogen.

⁵³ Art. 1 Abs. 1 der Verordnung über die Organisation von Einsätzen bei ABC- und Naturereignissen (SR 520.17).

⁵⁴ BGS 531.14.

§ 18 Katastrophen und Notlagen

Der Regierungsrat ist verantwortlich für die Bewältigung von Katastrophen und Notlagen und trifft die dazu notwendigen strategischen Führungsentscheide. Gemäss § 47 Abs. 1 Bst. b KV obliegt dem Regierungsrat die «Vorsorge für die Erhaltung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit». Er ist darum auch verantwortlich, die Ausbildung der in Art. 4 BZG genannten Führungsorgane sicherzustellen. Je nach Art, Grösse und Bedeutung des Ereignisses übernimmt der Regierungsrat insgesamt die Führungsverantwortung. Bei Bedarf kann er eine Delegation oder ein einzelnes Mitglied des Regierungsrats mit der Ereignisbewältigung betrauen. Dies scheint insbesondere dann möglich, wenn die Notlage soweit beherrscht ist, dass wieder mit normalen Mitteln des Alltags gearbeitet werden kann.

Bei einer Bewältigung von Katastrophen und Notlagen ist eine übergeordnete Koordination aller Partnerorganisationen und Führungsorgane zwingend erforderlich. Es können eine Gemeinde oder mehrere Gemeinden, der ganze Kanton Zug oder andere Kantone gleichzeitig betroffen sein. Die Führung bei der Bewältigung einer Katastrophe oder einer Notlage wird mit dem Aufgebot des Kernstabs Kantonaler Führungsstab (§ 19 Abs. 3) oder, wenn nötig, des ganzen KFS (§ 19 Abs. 1) sichergestellt. Bei nationalen Ereignissen übernimmt der Bund die Führungsverantwortung (bspw. bei einem ABC-Ereignis, Erdbeben oder Flugzeugabsturz). In diesen Fällen ist der Kantonale Führungsstab der Ansprechpartner des Bundes.

E. 5. Abschnitt: Führungsstrukturen

§ 19 Kantonaler Führungsstab (KFS)

Diese Bestimmung regelt, wer dem kantonalen Führungsstab angehört. Die oberste Führung nimmt eine Chefin oder ein Chef wahr. Für jedes Führungsgrundgebiet und die sechs Abteilungen (Polizei, Feuerwehr, Gesundheitswesen, Technische Betriebe, Zivilschutz sowie Verwaltung und Gerichte) sind Chefinnen oder Chefs zu ernennen. Ein Führungsgrundgebiet dient der Strukturierung von Fähigkeiten innerhalb einer Führungsorganisation. Die Führungsgrundgebiete sind Grundlage für den Aufbau einer Stabsorganisation und für die Schulung des dort einzusetzenden Personals. Insofern findet sich in den meisten Stäben die Einteilung nach Sachgebiet wieder. Folgende Führungsgrundgebiete sind im KFS Zug vorgesehen:

- Personelles
- Lage
- Information / Kommunikation
- Informations- und Kommunikationstechnik
- Führungsunterstützung und
- Ausbildung

Alle Funktionen sind von mindestens zwei Personen zu vertreten. Damit ist eine ununterbrochene Führung während 24 Stunden sichergestellt. Die Funktionen ergeben sich aus der bisherigen Erfahrung des Bevölkerungsschutzes und der Armee sowie den Empfehlungen aus dem Führungsbehef für Angehörige von zivilen Führungsorganen des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz aus dem Jahre 2010.⁵⁵ Im Kanton Zug wird zusätzlich eine Abteilungschefin oder ein Abteilungschef für die Bereiche Verwaltung und Gerichte ernannt. Diese Abteilung dient der

⁵⁵ Abrufbar unter: «<http://www.babs.admin.ch/de/publikservice/downloads/unterlagen-ausbildung.html>», zuletzt besucht am 11. April 2017.

Aufrechterhaltung des verwaltungsinternen Betriebs und bearbeitet im Ereignisfall Aufgaben, die innerhalb der kantonalen Verwaltung und der Gerichte zu bearbeiten sind.

Als Mitglieder des Kantonalen Führungsstabs werden Personen ernannt, die im Alltag bei der kantonalen Verwaltung, den Gerichten oder technischen Betrieben für die Führung eines Fachgebiets zuständig sind. Für die Besetzung spezieller Funktionen wie etwa die Chefin bzw. den Chef Lage oder ABC-Spezialistinnen bzw. -spezialisten können auch Personen ausserhalb der kantonalen Verwaltung beigezogen werden.

Der Kernstab besteht aus Mitgliedern des Kantonalen Führungsstabs, die situationsbezogen auf das Ereignis eingesetzt werden müssen. Die Leitung des Kernstabes erfolgt grundsätzlich durch die Chefin oder den Chef des Kantonalen Führungsstabs und kann zwecks schneller Einsatzbereitschaft einer Stellvertretung oder der Kommandantin bzw. dem Kommandanten der Zuger Polizei oder deren Stellvertretung übertragen werden.

Das neue Gesetz verzichtet im Gegensatz zur bisherigen Rechtslage auf die Einrichtung eines speziellen Katastrophenstabs.⁵⁶ Bereits heute waren dieselben Personen des Kantonalen Führungsstabs auch Mitglieder des Katastrophenstabs. Im Bund und bei den anderen Kantonen kannte man den Begriff des Katastrophenstabs nicht, weshalb der Verzicht auf diesen Begriff die Abläufe und Verfahrensstrukturen in Zukunft vereinfachen soll.

§ 20 Wahl des kantonalen Führungsstabs

Wie bisher wählt der Regierungsrat die Chefin oder den Chefs des Kantonalen Führungsstabs sowie mindestens zwei Personen für die Stellvertretung (Abs. 1). Die weiteren Mitglieder des kantonalen Führungsstabs ernennt die Sicherheitsdirektion nach Rücksprache mit den Fachdirektionen oder deren Arbeitgeber (Abs. 3). Davon ausgenommen ist die Kommandantin oder der Kommandant Kantonaler Territorial Verbindungsstabes (KTVS-ZG), welche der Armee (Territorial Region 3) unterstehen. Bei Grossereignissen, Katastrophen oder Notlagen besteht stets eine unmittelbare Gefahr der unrechtmässigen Beeinträchtigung von fremdem Eigentum oder anderweitiges Deliktspotential. Die Informationsführung ist bei Strafermittlungen immer in Absprache mit der Staatsanwaltschaft zu koordinieren. Deshalb macht der Einbezug der Staatsanwaltschaft in den kantonalen Führungsstab Sinn. Aus Gründen der Gewaltenteilung ist es Sache des Obergerichts, eine Vertretung für die Staatsanwaltschaft zu bezeichnen (Abs. 2).

§ 21 Gemeindlicher Führungsstab (GFS)

Zuständig für die Wahl des Gemeindeführungsstabes ist die Gemeindeexekutive. Die gesetzlichen Anforderungen an die gemeindlichen Führungsstäbe sind für die Einwohnergemeinden verpflichtend. Deshalb sind sie in diesem formellen Gesetz niederzulegen. Die Funktionsbezeichnungen folgen dem Führungsbehelf für Angehörige von zivilen Führungsorganen des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz aus dem Jahre 2010.⁵⁷ Nebst der Stabsführung und ihrer Stellvertretung sind mindestens die Verantwortlichen für die Lage, die Information, die Verbindungsperson zum Kantonalen Führungsstab, die Feuerwehr und die technischen Betriebe zu bezeichnen. Je nach Grösse einer Gemeinde können die Funktionen der GFS-Mitglieder ergänzt werden. Wo Funktionen ergänzt werden, ist auch deren Stellvertretung zu regeln

⁵⁶ Vgl. dazu § 11 Bst. b EG BZG.

⁵⁷ Vgl. Fn. 55.

(Abs. 2). Die Zivilschutzorganisation des Kantons bestimmt eine Verbindungsperson im Rang einer Offizierin bzw. eines Offiziers (Abs. 3).

Neu sieht das Gesetz die Möglichkeit vor, Gemeindeführungsorgane verschiedener Gemeinden zusammenlegen zu können (Abs. 4). Vor einer Zusammenlegung der Gemeindeführungsorgane ist die Stabsstelle Notorganisation anzuhören. Dabei müssen zwingend die Zuständigkeiten und Kompetenzen der politischen Behörden, aber auch jene des zusammengelegten Führungsorgans für die betreffenden Gemeinden geregelt werden.

§ 22 Stabsstelle Notorganisation

Die kantonalen Führungsorgane und die Partnerorganisationen benötigen eine Dienststelle, welche sich um ihre Belange kümmert. Die Dienststelle ist bspw. dafür zuständig, die finanziellen Mittel für die Durchführung von Kursen und Übungen zu budgetieren. Im Bereich Biologie übernimmt die Stabsstelle Notorganisation auch Koordinationsaufgaben in Sachen Pandemie und Tierseuchen. Zudem koordiniert sie die Zugriffsrechte der vom Bund zur Verfügung gestellten Informatiksysteme wie z.B. GIN, NAZ ELD oder IES. Weitere Aufgaben, welche die Stabsstelle Notorganisation wahrzunehmen hat, wird der Regierungsrat im Rahmen einer Verordnung festlegen.⁵⁸

Institutionell soll die Stabsstelle Notorganisation wie bisher der Sicherheitsdirektion unterstellt sein. Diese Organisationszuteilung hat sich in den vergangenen 30 Jahren bestens bewährt. Die Ämterzuteilung ist jedoch durch den Regierungsrat im Rahmen der Verordnung über die Ämterzuteilung vom 9. Dezember 1998⁵⁹ vorzunehmen, welche nach Inkrafttreten dieser Vorlage revidiert werden muss.

§ 23 Gesamteinsatzleiterinnen bzw. -leiter (GEL)

Mit der Schaffung von genügend Gesamteinsatzleiterinnen bzw. -leitern (gleichbleibend wie bisher ca. 20) aus verschiedenen Partnerorganisationen (Polizei, Feuerwehr, Gesundheitswesen, Zivilschutz) soll bei einem oder mehreren gleichzeitigen Ereignissen (Grossereignis) die Führung auf den Schadenplätzen sichergestellt werden. Im Ereignisfall werden die GEL durch die Einsatzzentrale der Zuger Polizei aufgeboten. Die Einsatzleiter der Feuerwehr, Polizei und Sanität bilden je nach Bedarf zusammen mit Fachberatern die Gesamteinsatzleitung des Schadenplatzes und koordinieren die Hilfskräfte vor Ort. Die Stabsstelle Notorganisation ist verantwortlich für die Ernennung der GEL und bildet diese in Zusammenarbeit mit den Partnerorganisationen aus.

F. 6. Abschnitt: Führungs- und Einsatzmittel

Wie die Überschrift bereits erwähnt, umfasst dieser Abschnitt zwei Bereiche: erstens die Führungsmittel und zweitens die Einsatzmittel, die bei Grossereignissen, Katastrophen und Notlagen zur Verfügung stehen. Diese Mittel funktionieren dann am besten, wenn sie im Alltag im Einsatz stehen und im Ereignisfall darauf aufgebaut wird.

Den Führungsorganen stehen stationäre Führungseinrichtungen wie z.B. der kantonale Führungsraum bei der Zuger Polizei und / oder der kantonale Verwaltungsschutzraum zur Verfü-

⁵⁸ Siehe § 45 Abs. 1 BevSG.

⁵⁹ BGS 153.2.

gung; in den Gemeinden ein Führungsraum und / oder die Schutzanlage mit dem Kommandoposten für den Gemeindeführungsstab. Die an den verschiedenen Standorten eingehenden Informationen müssen durchgängig und ohne Unterbruch den relevanten Stellen stufen- und organisationsgerecht zur Verfügung stehen. Die Verfügbarkeit und die Zuverlässigkeit der eingesetzten Informations- und Kommunikations-Technik-Systeme (IKT) sind entscheidende Faktoren bei der Ereignisbewältigung.

IKT-Systeme sind heutzutage ein grundlegender Bestandteil für die Verarbeitung und Aufbewahrung von Daten. Für die Bewältigung von Ereignissen sowohl im Alltag als auch bei Grossereignissen, Katastrophen und Notlagen sind die Blaulichtorganisationen, Partnerorganisationen und Führungsorgane auf IKT-Systeme angewiesen. Unter IKT-Mitteln werden sowohl Mobilkommunikationssysteme wie Sprechfunk, Datenfunk, Handys und Satellitensysteme, aber auch ortsfeste Kommunikationsmittel wie Festnetztelefonie und Datennetze verstanden. Weiter zählen alle Informatiksysteme und Anwendungen dazu. Für die Ereignisbewältigung in den verschiedenen Lagen müssen die IKT-Mittel zum einen jeder einzelnen Organisation intern in geeigneter Form zur Verfügung stehen, und zum anderen für die Ereignisbewältigung im Verbund aufeinander abgestimmt und interoperabel aufgebaut sein. Weiter ist wichtig, dass ihre Bedienung intuitiv und möglichst einfach gehalten ist. Ein zentrales Element für den Einsatz der IKT-Mittel ist die Vernetzung der verschiedenen Standorte, denn sie hat direkten Einfluss auf die Verfügbarkeit der Daten und die Aktualität der vorhandenen Informationen.

Zu den Einsatzmitteln gehören unter dem Blickwinkel von Rettung, Schutz, Versorgung und Entsorgung alle festen Einrichtungen wie Spitäler, Wasser-, Strom- und Gasversorgung, Abwassereinrichtungen, die Werkhöfe des Kantons und der Gemeinden sowie Material, Geräte, Fahrzeuge und Betriebsmittel der Partnerorganisationen. Die politischen Behörden, die Führungsorgane und die Partnerorganisationen sorgen dafür, dass ihre Mittel zur Bewältigung von Grossereignissen, Katastrophen und Notlagen jederzeit zur Verfügung stehen.

§ 24 Alarmierung, Kommunikationsmittel und Führungsinfrastruktur

Die Zuger Polizei ist gesetzlich verpflichtet, im Ereignisfall folgende Leistung zu erbringen:

- Der **Notruf** ist ein Signal, das übermittelt wird, um bei einem Notfall professionelle Helferinnen und Helfer wie Rettungsdienste, Feuerwehren oder die Polizei zu alarmieren. Bei der Rufannahme ist situativ zu entscheiden, ob ein Einsatz erfolgt. Der Notruf kann über verschiedene Kommunikationskanäle abgesetzt werden, gewöhnlich telefonisch, aber auch über Rufsäulen im öffentlichen Raum oder Funk. Bei der Einsatzzentrale der Zuger Polizei werden die Notfallnummern 117 für die Polizei, 118 für die Feuerwehr, und die internationale Notrufnummer 112 bewirtschaftet. Die Notrufnummer 144 für den Rettungsdienst wird durch die Einsatzleitzentrale von Schutz & Rettung Zürich bewirtschaftet.
- Bei jedem Ereignis – also nicht nur bei Grossereignissen, Katastrophen und Notlagen – ist ein **Alarmierungs- und Aufgebotssystem** für das Auslösen der Aufgebote von Rettungs- und Sicherheitskräften von absolut grösster Bedeutung. Es muss das ganze Jahr, Tag und Nacht, ohne Unterbruch in Betrieb sein und funktionieren. Mit dem vorliegenden Gesetz wird eine klare Rechtsgrundlage geschaffen. Die Zuger Polizei betreibt die Alarmierungsanlage. Die Verantwortung dafür, wer zu alarmieren und aufzubieten ist, obliegt den Partnerorganisationen und Führungsorganen. Sie betreiben zu diesem Zweck eine Datensammlung der zu alarmierenden Angehörigen (Abs. 3). Weil das Alarmierungs- und Aufgebotssystem allen Führungsorganen und Partnerorganisationen dient, ist die kantonale Bedeutung dieser Anlage unbestritten. Die Zuger Polizei

betreibt und administriert das Alarmierungs- und Aufgebotssystem für die Führungsorgane und die Partnerorganisationen des Kantons Zug. Einzige Ausnahme ist der Rettungsdienst Zug, der mittels ausserkantonaler Notrufzentrale 144 seit 2015 via Schutz & Rettung Zürich aufgegeben wird. Das Alarmierungs- und Aufgebotssystem wird von den Führungsorganen und Partnerorganisationen mit einer Weblösung selbstständig bewirtschaftet. Die Beschaffung und der Unterhalt werden von der Gebäudeversicherung Zug finanziert.⁶⁰ Solange das Feuerwehrewesen Sache der Gemeinden ist, haben sich die Gemeinden an den Betriebskosten zu beteiligen. Die Betriebskosten werden den Gemeinden und Dritten gemäss einem Kostenschlüssel aus einer Grundpauschale und einem Teilnehmerbeitrag berechnet.

- Als **Hotline, Informationstelefon** oder Kundentelefon wird ein telefonischer Auskunftsdienst und Beratungsdienst bezeichnet. Im Zuger Polizei Gebäude steht ein Raum mit derzeit ca. 11 Arbeitsplätzen zur Verfügung, der innert weniger Minuten bei einem Ereignis in Betrieb genommen werden kann. Um einen optimalen Betrieb zu gewährleisten, müssen jedoch 20 Arbeitsplätze vorhanden sein. Für den Betrieb erhält die Zuger Polizei Unterstützung seitens der Zivilschutzorganisation Kanton Zug mit Angehörigen des Zivilschutzes. Auf diese Weise lässt sich der Betrieb der Hotline modulartig aufbauen und über Tage hinweg betreiben. Der Betrieb dieser Hotline entlastet gleichzeitig die Einsatzzentrale, welche im Ereignisfall mit zusätzlichen Koordinationsaufgaben beschäftigt ist.
- Mit der **Website** des Kantons Zug wird die Information der Bevölkerung des Kantons Zug erreicht. Die Informationszelle des Kantonalen Führungsstabs betreibt die Website, arbeitet mit den Führungsorganen eng zusammen und erstellt Medienmitteilungen und Handlungsanweisungen zuhanden der Bevölkerung. Für die Sicherstellung der Bevölkerungsinformation ist sie jedoch zwingend auch auf die Unterstützung der Kommunikationsspezialisten der Direktionen sowie deren Integration in die Notorganisation angewiesen. Die Informationen zu einem Ereignis werden auf der kantonalen Website www.zg.ch via Startseite integriert und über weitere Kanäle wie z.B. TV, Radio, Twitter und die nationalen AlertswissApp verbreitet.
- Unbestritten ist ferner die Notwendigkeit eines **Sicherheitsfunknetzes**. Im Alltag sowie bei Grossereignissen, Katastrophen und Notlagen muss ein Funknetz zur Verfügung stehen, welches sicher und zuverlässig funktioniert. Ende 2015 konnte das Sicherheitsfunknetz POLYCOM Teilnetz Kanton Zug in Betrieb genommen werden. Die Zuger Polizei ist für den Einsatz und die Wartung des Sicherheitsfunknetzes zuständig, die Stabstelle Notorganisation für die strategischen Entscheide und die Zusammenfassung der Betriebskosten in einer Kostenstelle.
- Der **Lageverbund** zwischen den Führungsorganen des Bundes, der Kantone und der Gemeinden wird heute mit den zur Verfügung stehenden Mitteln wie Lage-NAZ, AVANTI, IES, LAFIS und MS-Office-Produkten via Internet sichergestellt. Das Bundesamt für Bevölkerungsschutz beabsichtigt in den kommenden Jahren in Zusammenarbeit mit den Kantonen, ein nationales sicheres Datenverbundnetz (SDVN) und ein nationales Lageverbundsystem zu realisieren, das den Austausch von Lagebildern und Informationen in einem sicheren Umfeld ermöglichen wird.

Allen Kommunikationsmitteln ist gemein, dass bei ihrem Betrieb dem Datenschutz und der Datensicherheit grösste Aufmerksamkeit zu schenken ist. Alle Systeme sind in einem elektronisch gut gesicherten Umfeld zu bewirtschaften. Aus diesem Grund sind im Zusammenhang mit

⁶⁰ § 54 Abs. 2 FSG.

allen IKT-Fragen stets das Amt für Informatik und Organisation (AIO) und die Datenschutzstelle miteinzubeziehen.

§ 25 Technische Betriebe

Die Einbindung der Technischen Betriebe gemäss Art. 3 Bst. d BZG in das Gesetz ist notwendig. Einerseits sind die technischen Betriebe in die Verantwortung zur Bewältigung von Grossereignissen, Katastrophen und Notlagen einzubinden, andererseits verfügen die Führungsorgane gegenüber den technischen Betrieben über eine Weisungskompetenz. Im Ereignisfall müssen bei der Versorgung der Bevölkerung und der Entsorgung von Gebrauchsgütern Prioritäten festgesetzt werden. Die Entscheidungskompetenz liegt diesbezüglich bei den Führungsstäben. Sie sind näher am Geschehen als die politischen Führungsgremien. Im Kanton Zug sind die Strom-, Wasser-, Gas- und Abwasserversorgung, die Zugerland Verkehrsbetriebe, die Schifffahrtsgesellschaften und die Werkhöfe des Kantons und der Gemeinden in die Ereignisbewältigung eingebunden. Dritte, wie etwa Bauunternehmen oder Firmen mit besonderen Fähigkeiten, können gemäss § 5 ebenfalls in eine Ereignisbewältigung miteinbezogen werden.

§ 26 Material

Diese Bestimmung dient dazu, die Verantwortung und die Zuständigkeit für die Beschaffung von Material klar festzulegen. Sie äussert sich dazu, wie die Zuständigkeiten bezüglich des Materials verteilt sind: Die Führungsorgane und Partnerorganisationen beschaffen und unterhalten ihr Material. Die Stabsstelle Notorganisation koordiniert, soweit nötig, die Beschaffung des Materials für den Kantonalen Führungsstab. Doppelspurigkeiten bei der Beschaffung von Material sollen damit verhindert werden.

G. 7. Abschnitt: Ausbildung

§ 27 Planung, Koordination und Ausbildungspflicht

Die Ausbildung der einzelnen Partnerorganisationen ist in den jeweiligen kantonalen Gesetzen wie z.B. dem Polizei-Organisationsgesetz geregelt. Die Planung und Koordination der Ausbildung der einzelnen Führungsorgane im Bevölkerungsschutz hingegen ist Sache der Stabsstelle Notorganisation. Sie ist dafür zuständig, die Ausbildung des kantonalen Führungsstabs und der gemeindlichen Führungsstäbe wie auch die Ausbildung im Verbund mit den Führungsorganen und Partnerorganisationen zu planen und zu koordinieren. Damit sie die Planungs- und Koordinationsarbeiten umsetzen kann, muss ihr die Kompetenz zukommen, die Terminplanung einzufordern und Personen zu kantonalen Ausbildungskursen und Rapporten anzubieten. Die Aufgebotskompetenz bezieht sich sowohl auf Angehörige der Partnerorganisationen wie auch auf die Führungsorgane der Gemeinden und des Kantons.

Die Kurse für Angehörige der Partnerorganisationen und Führungsorgane werden als Grund- oder Einführungskurse und als Fachkurse angeboten. Fachkurse dienen der Vertiefung von speziellen Kenntnissen. Wichtig ist, solche Kurse rechtzeitig anzuzeigen, damit sich die Teilnehmenden darauf einstellen können. Verschiedene Führungskurse bietet auch der Bund an. Solche Kurse besuchen Angehörige der Führungsorgane oder der Partnerorganisationen der Gemeinden und des Kantons. Für die kantonalen Führungsorgane werden die diesbezüglichen Kosten durch den Bund getragen. Bereits heute stellt der Rettungsdienst Zug (RDZ) die Ausbildung der Angehörigen der mobilen Sanitätshilfsstelle sicher, was neu in Abs. 3 gesetzlich festgehalten wird. Der Besuch aller genannten Kurse wird in Abs. 4 für obligatorisch erklärt.

§ 28 Übungen

Sinn und Zweck der Übungen ist, die in der Ausbildung gewonnenen Kenntnisse im Verbund des Bevölkerungsschutzes zu vertiefen und das Zusammenwirken der Führungsorgane und Partnerorganisationen zu festigen. Im Ernstfall müssen die Führungsorgane und die Partnerorganisationen Hand in Hand arbeiten können. Deshalb ist für Angehörige der Führungsorgane und der Partnerorganisationen die Teilnahme an solchen Übungen obligatorisch.

Mindestens einmal im Jahr organisiert die Stabsstelle Notorganisation eine Übung für den Kantonalen Führungsstab und die gemeindlichen Führungsstäbe. Wichtig – und dies hat sich in der Praxis mehrfach bewährt – ist das Üben im Zusammenwirken der Führungsorgane und der Partnerorganisationen im Sinne einer grossen Einsatzübung. Solche grosse Übungen finden periodisch etwa alle fünf bis sieben Jahre unter der Leitung der Stabsstelle Notorganisation statt.

Die Nachbereitung der Übungen ist demgegenüber nicht Regelungsgegenstand dieses Gesetzes. Es ist eine interne organisatorische Aufgabe der Stabsstelle Notorganisation bzw. der an den Übungen beteiligten Partnerorganisationen, die Übungen so abzuhalten und die Ergebnisse aufzuarbeiten, dass mögliche Fehlerquoten künftig reduziert werden. Es gehört zum Selbstverständnis der Führungsorgane und Partnerorganisationen, bei einer Übung Ziele, Zielerreichung und daraus abzuleitende Massnahmen zu erarbeiten und zu evaluieren.

H. 8. Abschnitt: Gesundheitswesen sowie psychische und physische Betreuung

§ 29 Gesundheitswesen

Im Bevölkerungsschutz spielt das Gesundheitswesen eine wichtige Rolle. Es rechtfertigt sich deshalb, in Ergänzung zu den Erlassen, die das Gesundheitswesen betreffen,⁶¹ die besonderen Anforderungen hier zu verdeutlichen. Welche Einrichtung als Spital gilt, definiert das Spitalgesetz vom 29. Oktober 1998 in § 3 Abs. 1.⁶² Darauf referenziert das BevSG. Die Spitäler sind für die stationäre akut- oder notfallmedizinische Versorgung der Bevölkerung zuständig. Den Transport von Verletzten und Erkrankten und deren notfallmedizinische Erstversorgung erfolgt durch den RDZ. Im Ereignisfall ist es möglich, in Verbindung mit § 5 auf andere Rettungs- und Krankentransportdienste zurückzugreifen, wobei der RDZ den rettungsdienstlichen Einsatz leitet. Zuständig für die ambulante akutmedizinische Versorgung sind die ambulanten Einrichtungen mit einer gesundheitspolizeilichen Betriebsbewilligung sowie Personen, die über eine Berufsausübungsbewilligung verfügen oder die eine bewilligungspflichtige Tätigkeit gewerbmässig verrichten. Die Gesundheitsdirektion erlässt Verhaltensanweisungen oder erteilt Auflagen, die zeigen, was bei einem Grossereignis, einer Katastrophe oder in einer Notlage gelten soll. Die aus der militärischen Sanitätsorganisation entstandene Organisation des Koordinierten Sanitätsdienstes (KSD) mit ihren Abläufen und Zuständigkeiten werden der Abteilung Gesundheitswesen des kantonalen Führungsstabes zugewiesen. Auf diese Weise ist sichergestellt, dass dem kantonalen Führungsstab die Mittel des koordinierten Sanitätsdienstes bekannt sind.

⁶¹ Namentlich das Gesundheitsgesetz und das Spitalgesetz.

⁶² BGS 826.11.

§ 30 Mobile Sanitätshilfsstelle

Ein Mittel des koordinierten Sanitätsdiensts ist die mobile Sanitätshilfsstelle, die in einem Container untergebracht wird. Sie ist administrativ der Stabstelle Notorganisation unterstellt und wird fachlich durch den RDZ geleitet. Aufgabe der mobilen Sanitätshilfsstelle ist die Erstbeurteilung von verletzten oder erkrankten Personen auf dem Schadensplatz. Bei der dortigen Erstbeurteilung wird entschieden, welche Patientin oder welcher Patient in welches Spital zu überführen ist. Der Betrieb der mobilen Sanitätshilfsstelle wird mit Mitarbeitenden des RDZ, Angehörigen der Feuerwehren und der Feuerwehrsantität, Ärztinnen und Ärzten, medizinischem Fachpersonal, Angehörigen der Zuger Polizei und Dritten sichergestellt.

§ 31 Heilmittel

Gemäss §§ 4 und 5 ist das Gesundheitswesen im Ereignisfall zur Unterstützung verpflichtet. In Ergänzung zu dieser Bestimmung soll die Gesundheitsdirektion vorschreiben können, wer für Katastrophen und Notlagen Vorräte an Medizinprodukten und Arzneimitteln bereitzuhalten hat. Die vorgeschlagene Regelung macht eine allfällige Diskussion überflüssig, ob das Bereithalten von medizinischen Vorräten unter den Begriff der «Einsatzleistung zur Sicherstellung der medizinischen Versorgung» fallen würde. Die Vorratshaltung umfasst aus sachlichen und fachlichen Gründen Medizinprodukte und Arzneimittel, die von der bezeichneten Institution, Apotheke oder Praxis ohnehin im Alltag verwendet werden. Diese Bestimmung gibt der Gesundheitsdirektion das Recht, Lagerhaltungen so vorzunehmen, dass Medizinprodukte und Arzneimittel jederzeit in der Menge einzulagern sind, wie sie innerhalb der jeweiligen Verfalldaten umgesetzt werden können (sog. Prinzip der maximierten Lagerhaltung ohne Materialverlust durch Verfall). Eine separate gesetzliche Regelung der Entschädigung ist bei dieser Art von Lagerhaltung nicht erforderlich.

§ 32 Geschütztes Spital

Gemäss Art. 53 BZG sorgen die Spitalträgerschaften nach Vorgaben des Bundes für die Erstellung, die Ausrüstung, den Unterhalt und die Erneuerung der geschützten Spitäler. Im Rahmen der Strategie «Bevölkerungsschutz und Zivilschutz 2015+» beabsichtigt der Bund, die Konzepte der sanitätsdienstlichen geschützten Spitalbetten zu überprüfen. Dies könnte in einigen Jahren zu einer Aufhebung des geschützten Spitals Baar führen. Zurzeit ist eine gesetzliche Grundlage für das geschützte Spital gemäss BZG noch vorausgesetzt.

§ 33 Sanitätsstellen

Für die Erstversorgung der Bevölkerung bei Katastrophen und Notlagen verpflichtet das BZG die Kantone in Art. 50 Bst. c in Verbindung mit Art. 52 dazu, geschützte Sanitätsstellen zur Verfügung zu halten. Hierbei handelt es sich um unterirdisch geschützte Anlagen. Dieser Verpflichtung kommt heute § 20 Abs. 2 EG BZG im Bereich des Zivilschutzes nach. Deren Inbetriebnahme ordnet der Kantonale Führungsstab an. Der Betrieb der Sanitätsstellen wird mit Ärztinnen und Ärzten, medizinischem Fachpersonal, Angehörigen des Zivilschutzes und Dritten sichergestellt.

§ 34 Psychologische Hilfe

Das geltende Recht verfügt nur in § 12 der Verordnung EG BZG über eine vergleichbare Rechtsgrundlage. Danach leistet das Care Team psychologische Nothilfe in Notlagen. Mit der vorliegenden Regelung erhält die psychologische Nothilfe eine Rechtsgrundlage in einem

formellen Gesetz. Gleichzeitig erhält die Gesundheitsdirektion damit den Auftrag, die weitergehende psychiatrische und psychologische Versorgung zu regeln. Organisatorisch ist das Care-Team gemäss § 8 Abs. 1 Bst. e der Verordnung EG BZG der Zivilschutzorganisation zugewiesen. Das Aufgebot des Care-Teams bei Alltagsereignissen erfolgt wie bisher via die Einsatzleitzentrale der Zuger Polizei.

§ 35 Schutz suchende und flüchtende Personen

Der Inhalt dieser Bestimmung entspricht dem bereits heute geltenden Recht und erinnert die Gemeinden an ihre Pflicht, bei Grossereignissen, Katastrophen und Notlagen Schutz suchende Personen oder im Falle einer ausserordentlichen Lage im Bereich Migration Schutz suchende Flüchtende aufzunehmen. Die Betreuung Schutzsuchender obliegt gemäss Art. 3 Bst. e BZG den Angehörigen des Zivilschutzes, wohingegen die Betreuung Flüchtender laut Art. 27 f. des Asylgesetzes vom 26 Juni 1998 (AsylG)⁶³ Sache des kantonalen Sozialamts ist, welches allerdings durch den Zivilschutz in einer solchen Lage unterstützt wird.

Die Erfahrung bei Evakuationen zeigt, dass bei mehr als 60 Prozent der betroffenen Personen eigene Unterbringungsmöglichkeiten bei Verwandten, Bekannten möglich ist.⁶⁴ Nach der ersten Nacht würde ihr Anteil sogar auf 90 Prozent steigen. Für die Gemeinden dürfte aus der Pflicht zur Aufnahme von Schutz suchenden Personen bei häufiger auftretenden, kleineren Ereignissen keine grosse Mehrbelastung entstehen. Damit in einer Gemeinde die Belastungsgrenze trotzdem nicht überschritten wird, soll der kantonale Führungsstab Schutz suchende Personen an andere Gemeinden mit höheren Kapazitäten weiterleiten können. Ganz allgemein verfügt der Kantonale Führungsstab im Ereignisfall über die Kompetenz, über die Unterbringung von Betroffenen zu entscheiden (Abs. 2). Den Transport betroffener Personen würden die Transportunternehmen in Zusammenarbeit mit der Zivilschutzorganisation übernehmen.

Bei der Unterbringung von Flüchtenden ist davon auszugehen, dass die Unterbringung gemäss den Anordnungen des Staatssekretariats für Migration in Zusammenarbeit mit den Kantonen erfolgen wird. Der vorliegende Entwurf behandelt jedoch die ausserordentliche Lage. Hierbei muss davon ausgegangen werden, dass nicht alle Flüchtenden in ordentlichen Unterkünften einquartiert werden können. Die Verantwortung liegt zwar beim Staatssekretariat für Migration und die Übernahme der Kosten wird gemäss dessen Vorgaben erfolgen, der Kanton und die Gemeinden werden jedoch angewiesen, dass sie Flüchtende aufzunehmen und eine Unterbringung sicherzustellen haben.

I. 9. Abschnitt: Trinkwasserversorgung

Dieser Abschnitt übernimmt materiell die bestehenden Bestimmungen des Notorganisationsgesetzes.

⁶³ SR 142.31.

⁶⁴ Vgl. die Planungsgrundlage Evakuierung – Planung von kleineren Evakuierungen, Bundesamt für Bevölkerungsschutz, Mai 2011, S. 21, abrufbar unter: «http://www.babs.admin.ch/content/babs-internet/de/publikationen-und-service/downloads/unterlagen-ereignisbewaeltigung/_jcr_content/contentPar/accordion/accordionItems/evakuierung/accordionPar/downloadlist/downloadItems/259_1467963837511.download/broschuereevakde.pdf», zuletzt besucht am 12. April 2017.

§ 36 Notversorgung in den Gemeinden

Zufolge § 59 Abs. 1 Ziff. 2 des Gemeindegesetzes obliegt den Einwohnergemeinden im Rahmen der Gesetze u.a. die Sicherstellung der elementaren Lebensbedürfnisse. Die Versorgung der Bevölkerung mit sauberem Trinkwasser befriedigt ein elementares Lebensbedürfnis und zwar sowohl in ordentlichen Lagen als auch in Notlagen. Die Einwohnergemeinden vollziehen die Verordnung des Bundesrates über die Sicherstellung der Trinkwasserversorgung in Notlagen vom 20. November 1991.⁶⁵ Einzelne Gemeinden haben Verträge mit Partnern wie den Wasserwerken Zug abgeschlossen.

§ 37 Koordination und Aufsicht durch den Kanton

Das geltende Notorganisationsgesetz hält in § 13^{bis} fest, dass die Baudirektion mit Hilfe der Einwohnergemeinden und der Wasserversorgungen die Inventare über Wasserversorgungsanlagen und Wasservorkommen zu erstellen hat. Die Sicherheitsdirektion ist dagegen zuständig für die Koordination der Vorsorge der Trinkwasserversorgung in Notlagen und bestimmt den Kostenteiler, falls sich die Einwohnergemeinden über ihre Anteile an gemeinsam zu beschaffendem Material nicht einigen können. An dieser Zuständigkeitsaufteilung wird auch im neuen BevSG festgehalten.

J. 10. Abschnitt: Finanzielles

Generell ist hinsichtlich der Frage der Finanzkompetenz bei Grossereignissen, Katastrophen und Notlagen darauf hinzuweisen, dass der Regierungsrat gemäss § 29 des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Kantons und der Gemeinden vom 31. August 2006 (Finanzhaushaltsgesetz, FHG)⁶⁶ über die Möglichkeit eines Notstandskredits verfügt. Für die sofortige Hilfe im In- und Ausland kann er gemäss Kantonsratsbeschluss betreffend sofortige Hilfeleistungen bei Katastrophen und Kriegen vom 25. April 2002⁶⁷ pro Ereignis über 500 000 Franken zulasten des Lotteriefonds verfügen.

§ 38 Kostentragung

Diese generelle Regelung hält fest, wer für welche Kosten aufkommt. Die Investitions- und Betriebskosten der kantonalen Führungsinfrastruktur trägt der Kanton. Der gleiche Grundsatz gilt für die Kostentragung von Verbundsystemen, die der Information und Kommunikation dienen. Würden die anfallenden Kosten auf Kanton und Gemeinden verteilt werden, würden sich viele Fragen z.B. hinsichtlich Zuständigkeit stellen, die kaum generell abstrakt beantwortet werden könnten. Zudem wirken Verbundsysteme vom Bund zu den Kantonen und von diesen zu den Gemeinden sowie umgekehrt. Die gewählte Formulierung schliesst eine vollumfängliche oder teilweise Kostentragung durch den Bund nicht aus.

Weil die Gemeinden ihre Feuerwehren über das zentrale Alarmierungssystem anbieten, werden sie – wie bereits heute – an dessen Betriebskosten beteiligt. Die Kosten für die Grundinfrastruktur trägt der Kanton. Die Gemeinden tragen nutzungsabhängige Kosten, sobald sie zur Erfüllung ihres gesetzlichen Auftrags als GFS angebunden werden. Sie sind zudem anteils-

⁶⁵ SR 531.32.

⁶⁶ BGS 611.1.

⁶⁷ BGS 542.12.

mässig an den Betriebskosten der Verbunds- und IKT-Systeme zu beteiligen. Dasselbe gilt, wenn sich Gemeinden an POLYCOM anbinden wollen.

§ 39 Bereitstellung von Mitteln

Bereits das bisherige Recht regelte den Einsatz von materiellen und finanziellen Mitteln und die Requisition in § 14 des Notorganisationsgesetzes. Diese Bestimmung gilt es den neuen Rechtsgrundlagen und Verhältnissen anzupassen. Auf das geänderte Requisitionsrecht des Bundes kann nicht mehr Bezug genommen werden.⁶⁸ Dennoch sind grundsätzlich der Regierungsrat und die Gemeinderäte zur Bereitstellung der erforderlichen Mittel angehalten (Abs. 1). Sie entscheiden in enger Absprache mit den Führungsstäben, ob die ordentlichen Einsatzkräfte und Mittel zur Bewältigung des Ersteinsatzes genügen oder nicht. Genügen diese Personen und Mittel nicht, muss über den Beizug weiterer Ressourcen entschieden werden. Duldete eine Entscheidung aufgrund besonderer zeitlicher Dringlichkeit keinen Aufschub, treffen die Führungsstäbe eigenständig die notwendigen Sofortmassnahmen.

Als letzte Möglichkeit regelt das Gesetz die zwangsweise Beschaffung von Hilfsmitteln. Wegen des relativ weitgehenden Eingriffs in die Gewerbefreiheit braucht es dafür eine klare Regelung in diesem formellen Gesetz. Die zwangsweise Beschaffung duldet im Ereignisfall keinen Verzug, weshalb der kantonale oder der gemeindliche Führungsstab darüber entscheidet. Um sicherzustellen, dass eine versicherungsrechtliche Deckung besteht, geht die Versicherungspflicht in diesen Fällen gemäss § 43 des Gesetzesentwurfs an den Kanton über.

§ 40 Entschädigung

Aus Gründen der Gleichstellung und der Koordination erscheint es angezeigt, im BevSG für potenziell zu Einsätzen verpflichtete kantonale Fachkräfte im Bereich der Entschädigung eine mit dem revidierten Gesundheitsgesetz vergleichbare Lösung vorzusehen. Letzteres sieht in § 50d Abs. 2 Bst. a vor, dass der Beizug von Medizinalpersonen bei rettungsdienstlichen Einsätzen nach den Ansätzen des Gesetzes über die Entschädigung der nebenamtlichen Behördenmitglieder vom 27. Januar 1994 (Nebenamtsgesetz)⁶⁹ entschädigt wird. Aus diesem Grund richtet sich die Frage der Entschädigung im vorliegenden Gesetzesentwurf ebenfalls nach § 7 Abs. 2 des Nebenamtsgesetzes, welches pro Stunde eine Vergütung von 86.- Franken vorsieht. Die Gemeinden hingegen entschädigen nach ihren eigenen kommunalen Reglementen. Es sei an dieser Stelle festgehalten, dass Angestellte des Kantons im Rahmen ihrer normalen Arbeitstätigkeit nicht unter diese Bestimmung fallen und entsprechend nur wenige Anwendungsfälle zu erwarten wären.

Schliesslich stellt sich die Frage nach der Vergütung von Erwerbsausfällen zugunsten von Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern, deren Angestellte z.B. als Feuerwehrleute in einem Katastrophenfall längere Zeit ihrer gewohnten Arbeit fernbleiben. Eine Versicherung für diese Art von Erwerbsunfähigkeit gibt es nicht. Die Erwerbsunfähigkeit ist bundesrechtlich nur in den Bereichen Unfall, Krankheit, Mutterschaft, Militär- und Zivildienst geregelt. Für die Beantwortung dieser Frage kann auf Art. 324a Abs. 1 des Obligationenrechts (OR) verwiesen werden: «Wird ein Arbeitnehmer aus Gründen, die in seiner Person liegen, wie Krankheit, Unfall, Erfüllung gesetzlicher Pflichten oder Ausübung eines öffentlichen Amtes, ohne sein Verschulden an der Arbeitsleistung verhindert, so hat ihm der Arbeitgeber für eine beschränkte

⁶⁸ Vgl. Art. 74 und 80 des Bundesgesetzes vom 3. Februar 1995 über die Armee und die Militärverwaltung (Militärsgesetz, MG; SR 510.10).

⁶⁹ BGS 154.21.

Zeit den darauf entfallenden Lohn zu entrichten, samt einer angemessenen Vergütung für ausgefallenen Naturallohn, sofern das Arbeitsverhältnis mehr als drei Monate gedauert hat oder für mehr als drei Monate eingegangen ist». Demzufolge erübrigt sich eine spezielle Regelung dieser Frage im vorliegenden Gesetz.

K. 11. Abschnitt: Rechtsschutz

§ 41 Rechtsschutz

Wie bereits dargelegt kann es im Rahmen eines schnellen und wirksamen Eingreifens im Ereignisfall unabdingbar sein, Personen in der Ausübung ihrer Persönlichkeits-, Freiheits- oder Eigentumsrechte einzuschränken. Entsprechende Anordnungen und Massnahmen von Führungsorganen oder Partnerorganisationen würden im ordentlichen Recht als Verfügungen ergehen, gegen die Einsprache oder Beschwerde eingereicht werden kann. Die Ergreifung eines solchen Rechtsmittels hemmt im Normalfall den Vollzug des Entscheides, bis über die Beschwerde rechtskräftig entschieden wurde.⁷⁰ Im Ereignisfall lassen Anordnungen naturgemäss keinen Aufschub zu und die sonst geltenden formellen Anforderungen an eine wirksame Verfügung können regelmässig nicht beachtet werden. Es kann von einer zuständigen Entscheidungsträgerin bzw. einem zuständigen Entscheidungsträger nicht erwartet werden, dass sie bzw. er jede Anordnung als Verfügung mündlich eröffnet, begründet, mit einer Rechtsmittelbelehrung versieht und schliesslich als schriftliche Verfügung nachreicht. Vielmehr muss sichergestellt sein, dass die Anordnungen sofort gelten und eingehalten werden, allenfalls auch unter Einsatz von Polizeigewalt.⁷¹ Dasselbe gilt für Rechtsakte, welche gestützt auf das BevSG ergehen und nicht in einer individuellen-konkreten Anordnung zur Regelung eines Einzelfalls, sondern in einem generell-abstrakten Erlass im Sinne einer Notverordnung oder einer Massenvorfügung münden. Diese müssen umgehend anwendbar und durchsetzbar sein, unbeachtet allfälliger Beschwerden an höhere Instanzen infolge der Verletzung verfassungsmässiger Rechte oder des Stimm- und Wahlrechts. Dementsprechend hält das Gesetz in Abs. 2 explizit fest, dass Beschwerden keine aufschiebende Wirkung zukommt. Diese Bestimmung geht den Regelungen des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vor.

Die bereits unter § 5 dargelegten Grundsätze für die Einschränkung von Grundrechten gelten selbstredend auch im Bereich des Rechtsschutzes. Im Gegenzug müssen Führungspersonen und Rettungskräfte stets darauf achten, dass ihre Anordnungen und Massnahmen insbesondere dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit standhalten und Bürgerinnen und Bürger in ihren Rechten nicht stärker verletzt werden, als es für den vom öffentlichen Interesse getragenen Zweck einer Massnahme unbedingt erforderlich ist. Im Bereich notrechtlicher Erlasse wird dieser Grundsatz dahingehend konkretisiert, als sie nur solange aufrecht zu erhalten sind, wie es für ein Gebiet oder einen Bereich zwingend notwendig erscheint.⁷²

§ 42 Haftung

Abs. 1 bringt zum Ausdruck, dass Personen, die gemäss den §§ 4 und 5 zum Einsatz verpflichtet werden, in ihrem Tätigkeitsbereich im Rahmen des Bevölkerungsschutzes dem Verantwort-

⁷⁰ Vgl. §§ 36 und 45 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes.

⁷¹ Vgl. § 16 des Polizeigesetzes.

⁷² Vgl. § 13 Abs. 1 BevSG.

lichkeitsgesetz vom 1. Februar 1979⁷³ unterstehen. Im Übrigen verweist diese Bestimmung im Grundsatz auf die bestehenden Rechtsgrundlagen.

Ähnlich wie bei den Ausführungen zur Anfechtbarkeit von Anordnungen, Massnahmen oder Erlassen, die gestützt auf dieses Gesetz ergehen und keinen Aufschub ertragen, bestehen bei einem Notstand im Sinne von § 3 Abs. 1 Bst. f bis zur Rückführung in die ordentliche Lage keine Ressourcen, um allfällige Schadenersatzansprüche von Betroffenen zu prüfen und Ersatzleistungen auszurichten. Die Verantwortlichen sollen sich auf die best- und schnellstmögliche Bewältigung des Ereignisses konzentrieren können, ohne parallel dazu mit Staatshaftungsverfahren konfrontiert zu sein. Die Bestimmung sieht deshalb in Abs. 2 vor, dass Ansprüche auf Schadenersatz oder Genugtuung, die während eines Notstandes entstehen, erst nach der offiziellen Aufhebung des Notstandes im Sinn von § 13 Abs. 2 auf dem Rechtsweg geltend gemacht werden können. Ist ein Begehren vor der Feststellung des Notstandes eingereicht und entsprechend ein Verfahren eröffnet worden, so gilt dieses aus den gleichen Gründen bis zur Aufhebung des Notstandes als sistiert. Anders als bei der Verfolgung von Straftaten erscheint eine solche Regelung angesichts der Durchsetzung von rein pekuniären Ausgleichsansprüchen den Umständen einer Notlage entsprechend als angemessen.

Da Ansprüche gemäss Abs. 2 zwar bereits vor oder während eines Notstandes entstehen, jedoch erst nach dessen offizieller Aufhebung geltend gemacht werden können, ist der Beginn des Verwirkungsfristenlaufs in Abweichung von § 11 des Verantwortlichkeitsgesetzes zu regeln. Damit Rechtssuchenden aus dem Unterbruch der Möglichkeit zur Geltendmachung eines Ersatzanspruchs infolge Feststellung des Notstandes keinerlei Nachteil erwächst, beginnt die relative Verwirkungsfrist von einem Jahr nicht bereits mit der Kenntnis des Schadens und des ersatzpflichtigen Gemeinwesens, sondern zwingend erst mit der offiziellen Aufhebung des Notstandes zu laufen, wobei sämtliche Voraussetzungen kumulativ erfüllt sein müssen. Auch der Beginn des absoluten Verwirkungsfristenlaufs knüpft an den Zeitpunkt der offiziellen Aufhebung des Notstandes im Sinn von § 13 Abs. 2 an. Zwar geht dieser nicht zwingend mit der Wiederherstellung des ordentlichen Zustandes einher, lässt sich im Gegensatz zu Letzterem aber anhand der Verfügung des Regierungsrates bzw. Beschlusses des Kantonsrates eindeutig identifizieren und eignet sich daher als Referenz.

Im Zuge der jüngsten Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte im Bereich Asbest, wonach die Anwendung der aktuell geltenden absoluten Verjährungsfristen im Bereich des Verantwortlichkeitsrechts in bestimmten Fällen unverhältnismässig sei,⁷⁴ laufen derzeit auf Bundesebene Bestrebungen, die absoluten Verjährungsfristen zu verlängern.⁷⁵ Es ist daher in den kommenden Jahren auch mit einer Anpassung der Fristen im kantonalen Verantwortlichkeitsgesetz zu rechnen. Aus diesem Grund nennt der Entwurf die Dauer der absoluten Frist nicht ausdrücklich, sondern verweist auf die jeweils geltende Frist im Verantwortlichkeitsgesetz.

§ 43 Haftung für private Mittel

Um sicher zu stellen, dass eine versicherungsrechtliche Deckung für die Dauer der Beanspruchung von privaten Mitteln im Sinn von § 39 besteht, geht die Versicherungspflicht in diesen Fällen von Gesetzes wegen auf den Staat im Sinn von § 2 des Verantwortlichkeitsgesetzes über, und damit auf die Gemeinden oder den Kanton.

⁷³ BGS 154.11.

⁷⁴ Urteil des EGMR *Howald Moor gegen Schweiz* vom 11. März 2014; siehe ferner BGE 136 II 187.

⁷⁵ BBl 2014 235.

L. 12. Abschnitt: Strafbestimmungen

§ 44 Strafbestimmungen

Kantonales Verwaltungsstrafrecht dient der Durchsetzung verwaltungsrechtlicher Bestimmungen. Eine Strafnorm erscheint gerade im vorliegenden Regelungsbereich als sinnvoll, da die zügige Wiederherstellung der ordentlichen Lage bzw. die Bewältigung einer ausserordentlichen Krise im Wesentlichen von der reibungslosen Zusammenarbeit zwischen den Führungsstrukturen, Partnerorganisationen, Behörden und der Bevölkerung abhängt. Störungen dieser Zusammenarbeit durch Verstösse gegen die im Gesetz normierten Verhaltens- oder Handlungspflichten müssen umgehend und wirksam sanktioniert werden können. Störungen werden auf diese Art und Weise rasch beseitigt und künftig vermieden. Zwar erscheint *prima vista* bereits Art. 292 des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 21. Dezember 1937 (StGB)⁷⁶ als ausreichend, welcher Ungehorsam gegen amtliche Verfügungen unter Strafe stellt, um Verstösse gegen Anordnungen, Aufgebote oder Verhaltenspflichten im Bereich des Bevölkerungsschutzes zu ahnden. Doch wie Art. 292 StGB bereits selbst festhält, kann eine darauf gestützte Sanktion nur ausgesprochen werden, wenn die fehlbare Person zuvor in der amtlichen Verfügung auf die Strafdrohung hingewiesen wurde. Es ist im Rahmen einer Ereignisbewältigung denkbar unrealistisch, jedwede Anordnung von Behörden oder Rettungskräften in Verfügungsform zu kleiden und mit einer entsprechenden Strafandrohung zu versehen. Um die Durchsetzung des BevSG sowie die darauf gestützten Massnahmen zu gewährleisten, ist eine eigene Strafbestimmung unerlässlich. Damit werden Widerhandlungen gegen das Gesetz, gegen darauf gestützte behördliche Anordnungen oder Erlasse sowie die im Gesetz statuierten Verhaltenspflichten direkt unter Strafe stellt.

Massgebend ist, dass die Strafnorm an alle im Gesetz genannten Verhaltenspflichten anknüpft. Dementsprechend hält Abs. 1 fest, dass sowohl Widerhandlungen gegen das Gesetz selbst als auch gegen gestützt auf das Gesetz erfolgte Anordnungen oder Notverordnungen mit Busse sanktioniert werden. Da gemäss Art. 104 StGB in Verbindung mit Art. 12 Abs. 1 StGB ohne anderslautende Bestimmung im Allgemeinen nur strafbar ist, wer Widerhandlungen vorsätzlich begeht, stellt Abs. 1 ausdrücklich auch die fahrlässige Begehung unter Strafe. Um die Bedeutung der Einhaltung der Verhaltenspflichten von Bevölkerung oder Personen mit öffentlich-rechtlicher Funktion zu unterstreichen, legt Abs. 2 in beispielhafter Aufzählung dar, wer unter welchen Umständen gemäss Abs. 1 strafbar ist. Wo die Zeit drängt und wichtige Strukturen versagen oder ausfallen, ist es von höchster Wichtigkeit, private Personen wirksam zur Hilfeleistung anhalten, wählbare Personen zur Ausübung eines öffentlichen Amtes oder Mitglieder von Partnerorganisationen oder Führungsstrukturen zur Absolvierung von Ausbildungen verpflichten zu können. Als Sanktion sieht der Gesetzesentwurf eine Busse vor, deren Betrag in Anwendung von Art. 106 Abs. 1 StGB bis 10 000 Franken festgesetzt werden kann. Da es sich bei kantonalem Verwaltungsstrafrecht um originäres Strafrecht handelt, sind die Kantone in ihrem Strafsystem insofern frei, als dass neben Übertretungsstrafen auch Vergehensstrafen zulässig sind.⁷⁷ Zu beachten ist jedoch, dass der Zuger Gesetzgeber bereits im Zusammenhang mit der Anpassung kantonaler Gesetze an die Revision des allgemeinen Teils des Strafgesetzbuches entschieden hat, sich bezüglich Strafandrohungen in kantonalen Erlassen generell auf Bussen zu beschränken.⁷⁸ In Relation zu den Delikten, die gemäss StGB im Sinne eines Vergehens mit Freiheitsstrafe bedroht sind, erschiene eine über die Busse hinausgehende Sanktion angesichts der denkbaren Widerhandlungen zudem nicht verhältnismässig.

⁷⁶ SR 311.0.

⁷⁷ STRATENWERTH/WOHLERS, Handkommentar zum StGB, 2013, N. 2 zu Art. 335.

⁷⁸ Vorlage Nr. 1297.1 – 11635.

Das kantonale Strafrecht erlaubt überdies eigene allgemeine Bestimmungen in Ergänzung oder Abweichung des Allgemeinen Teils des Schweizerischen Strafgesetzbuches, weil dieser nicht kraft Bundesrechts auf die entsprechenden verwaltungsrechtlichen Erlasse Anwendung findet.⁷⁹ So ist es gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung auch zulässig, die juristische Person zu büssen.⁸⁰ Da das vorliegende Gesetz explizit neben natürlichen auch juristische Personen zur Hilfeleistung im Ereignisfall verpflichtet, und Letztere als Grund- und Materialeigentümerinnen und -eigentümer sowie Personalverantwortliche von Anordnungen betroffen sein könnten, erscheint die Möglichkeit ihrer Sanktionierung gerechtfertigt. Selbstredend sind juristische Personen nur dann strafbar, wenn die fehlbare Handlung in deren Machtbereich liegt, jedoch keiner natürlichen Person im Sinne eines Organs, Vertretungsbefugten oder Mitarbeitenden zugerechnet werden kann. Diese Regelung erlaubt es, auch fehlbare Gemeinden zu sanktionieren, die ihren Pflichten gemäss BevSG nicht nachkommen.

Entsprechend der herrschenden Lehre greift eine kantonale Strafbestimmung nur dann, wenn ein bundesrechtlicher Erlass nicht bereits dasselbe fehlbare Verhalten mit Strafe bedroht. Die besonderen Bestimmungen des StGB oder des bundesrechtlichen Nebenstrafrechts erhalten in diesem Fall uneingeschränkten Vorrang. Im Übrigen verweist die Bestimmung auf das kantonale Übertretungsstrafgesetz vom 23. Mai 2013 (ÜStG).⁸¹

M. 13. Abschnitt: Vollzug

§ 45 Vollzug

Schliesslich sieht das Gesetz vor, die operative Umsetzung des Gesetzes in einer Verordnung des Regierungsrats näher zu regeln. Darunter fielen beispielsweise Bestimmungen betreffend die Führung bei Grossereignissen, Katastrophen und Notlagen oder der Aufgabenkatalog der kantonalen und gemeindlichen Führungsstäbe. Diese entsprechen inhaltlich weitgehend den Regelungen im heutigen Katastrophenplan für den Kanton Zug. Im Weiteren können zur operativen Umsetzung Bestimmungen hinsichtlich der Detailaufgaben der Stabsstelle Notorganisation, des Beizugs und der Rechtsstellung von Hilfsorganen oder der Zuständigkeiten und Abläufe im Kanton Zug gezählt werden, die gemäss dem Vollzug von Bundesverordnungen zu erfüllen sind (z.B. Pandemieplan, Alarmierungsverordnung oder die Verwendung von Spendengeldern). Zudem können die Behörden auf diesem Weg dafür sorgen, dass die Führungskräfte entsprechend ihren Fähigkeiten ausgewählt und eingesetzt werden und gute Rahmenbedingungen für die Ereignisbewältigung bestehen.

N. Fremdänderungen, Fremdaufhebungen und Inkrafttreten

Fremdänderungen:

1. Gemeindegesetz

Das Gemeindegesetz wurde am 4. September 1980 vom Kantonsrat beschlossen und dem Behördenreferendum unterstellt. Es wurde in der Volksabstimmung vom 30. November 1980 angenommen. Die Verfassungsbestimmung über das Notrecht datiert vom 28. Juni 1990 und

⁷⁹ STRATENWERTH/WOHLERS, Handkommentar zum StGB, 2013, N. 3 zu Art. 335.

⁸⁰ BGE 101 Ia 107 E. 4 S. 109 ff.

⁸¹ BGS 312.1.

wurde in der Volksabstimmung vom 2. Dezember 1990 angenommen. Sie ist jünger als die Bestimmungen des Gemeindegesetzes und geht sowohl als höherrangiges wie auch als jüngerer Recht dem älteren Recht vor. Das Gemeindegesetz soll demnach an die Bestimmungen über das Notrecht im Sinn von §§ 10 ff. BevSG angepasst werden. Wie bereits unter Ziff. 7.3 ausgeführt, beschränkt sich die Kompetenz zum Erlass von Notrecht auf den Kantons- und Regierungsrat. Trotzdem soll es möglich sein, dass der Stadtrat resp. der Gemeinderat in jenem Bereich oder in jenem Gebiet, für welches der Regierungsrat Notrecht erlassen hat, über die unaufschiebbaren Geschäfte beschliessen kann.

2. Einführungsgesetz zum BZG und den Zivilschutz

Das vorliegende Gesetz vereinheitlicht die Begrifflichkeiten. Doppelspurigkeiten in der Benennung der Gesetze sind zu vermeiden. Deshalb soll der Titel des Gesetzes neu in «Gesetz für den Zivilschutz» (Zivilschutzgesetz) geändert werden. Weiter wird der Katastrophenstab aufgehoben und seine Aufgaben dem kantonalen Führungsstab (Kernstab) übertragen. Demzufolge ist § 11 Abs. 1 Bst. b aufzuheben und in der Aufzählung von Abs. 3 derselben Bestimmung der Buchstabe b zu löschen.

3. Gesetz über den Feuerschutz

Gemäss Art. 3 Bst. b BZG sind die Feuer- und Schadenwehr als Partnerorganisation im Bevölkerungsschutz definiert. In Umsetzung dessen hält das kantonale Recht in § 8 Abs. 3 FSG neu fest, dass die Feuerwehren der Gemeinden, der Betriebe und der Stützpunkt Partnerorganisationen im Bereich des Bevölkerungsschutzes sind. Die Feuerwehren sind gemäss § 19 Abs. 1 Bst. c BevSG durch die Feuerwehrinspektorin oder den Feuerwehrinspektor und deren Stellvertretungen im kantonalen Führungsstab vertreten. Sie oder er setzt die Beschlüsse des kantonalen Führungsstabes bei den Feuerwehren durch.

4. Gesundheitsgesetz

Mit der Einfügung des neuen § 50c erfuhrt das Gesundheitsgesetz einen Nachvollzug der Praxis. Darin wird festgehalten, dass der Kanton Zug zur Koordination und Disposition der rettungsdienstlichen Einsätze eine Einsatzzentrale betreibt. Ergänzend wird in § 27 Abs. 3 BevSG der RDZ dazu verpflichtet, die Ausbildung der sanitätsdienstlichen Einsatzkräfte der mobilen Sanitätshilfsstelle zu übernehmen. Bisher war die Gesundheitsdirektion gemäss §§ 19 und 28 Abs. 2 GesG ermächtigt, bei Katastrophen, Epidemien oder anderen ausserordentlichen Ereignissen Medizinalpersonen sowie Betriebe des Gesundheitswesens zu Einsatzleistungen zur Sicherstellung der medizinischen Versorgung zu verpflichten. Da diese Kompetenz neu in §§ 4 f. in Verbindung mit § 29 Abs. 3 Satz 2 BevSG geregelt wird, werden die bisherigen §§ 19 und 28 Abs. 2 GesG obsolet und entsprechend aufgehoben.

Fremdaufhebungen:

Das Notorganisationsgesetz aus dem Jahre 1983 kann nach über dreissig Jahren aufgehoben werden. Es hat seinen Zweck erreicht und wird durch ein neues Gesetz abgelöst, das den geänderten Rahmenbedingungen im Bevölkerungsschutz Rechnung trägt. Gleiches gilt für die Verordnung über die Notorganisation sowie den Katastrophenplan.

Inkrafttreten:

Das Gesetz wird nach Ablauf der Referendumsfrist durch den Regierungsrat in Kraft gesetzt. Für den Vollzug müssen weitere Verordnungen erlassen bzw. aufgehoben werden.

VII. Finanzielle Auswirkungen und Anpassungen von Leistungsaufträgen**A. Finanzielle Auswirkungen auf den Kanton**

Die im Alltag vorhandenen IKT-Mittel sind auch für die Notorganisation wichtige Basis einer sicheren und krisentauglichen Kommunikation und Datenübermittlung. Bereits heute stehen diese IKT-Mittel im Alltag zur Verfügung. Mit einem neuen «Nationalen sicheres Datenverbundnetz (SDVN)» beabsichtigt der Bund in den Jahren 2020 bis 2022 die Ablösung des heute bestehenden VULPUS-Netzes. Der Bund trägt die Investitionskosten, die Kantone beteiligen sich an den Betriebskosten. Die Kostenbeteiligung der Kantone ist noch nicht geregelt. Der Bund beabsichtigt in der Revision des BZG per 2020 entsprechende gesetzliche Grundlagen zu schaffen.

Für ein sicheres Datennetz im Kanton Zug sind der Kanton und die Gemeinden zuständig. Ein solches Netz muss auch für den Alltag zur Verfügung stehen. Der Kanton, namentlich das AIO, und die Gemeinden arbeiten zurzeit im Rahmen der Strategie IT Zug daran, die Optimierung dieses sicheren Datennetzes zu gewährleisten. Damit verbundene Nachrüstungskosten fallen an, weil die Sicherheitsstandards stetig steigen. Verlässliche Aussagen zur Höhe des Aufwands lassen sich derzeit noch nicht machen. Diese Kosten werden über das Budget transparent gemacht. Im Rahmen des Bevölkerungsschutzes selbst fallen jedoch keine zusätzlichen Kosten an.

Es sei daher an dieser Stelle festgehalten, dass mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf keine neuen Grundlagen für zukünftige Beschaffungen geschaffen werden. Diese sind bereits in den entsprechenden Organisationsgesetzen der Partnerorganisationen oder in der bereits vorhandenen Notorganisationsgesetzgebung enthalten. Das Bevölkerungsschutzgesetz hat somit, mit Ausnahme der Kosten für die GEL-Ausbildung im Umfang von ca. 30 000 Franken (insb. der Kurskosten und Entschädigungen an Teilnehmende), keine unmittelbaren finanziellen Auswirkungen (hinsichtlich POLYCOM und MoKos siehe die Bemerkungen zu § 38 auf S. 28).

A	Investitionsrechnung	2018	2019	2020	2021
1.	Gemäss Budget oder Finanzplan: bereits geplante Ausgaben				
	bereits geplante Einnahmen				
2.	Gemäss vorliegendem Antrag: effektive Ausgaben				
	effektive Einnahmen				
B	Laufende Rechnung (nur Abschreibungen auf Investitionen)				
3.	Gemäss Budget oder Finanzplan: bereits geplante Abschreibungen				
4.	Gemäss vorliegendem Antrag: effektive Abschreibungen				
C	Laufende Rechnung (ohne Abschreibungen auf Investitionen)				
5.	Gemäss Budget oder Finanzplan: bereits geplanter Aufwand				
	bereits geplanter Ertrag				

6.	Gemäss vorliegendem Antrag: effektiver Aufwand			30 000	30 000
	effektiver Ertrag				

B. Finanzielle Auswirkungen auf die Gemeinden

Diese Vorlage hat keine neuen finanziellen Auswirkungen auf die Gemeinden.

C. Anpassungen von Leistungsaufträgen

Diese Vorlage hat keine Anpassungen von Leistungsaufträgen zur Folge.

VIII. Zeitplan

Januar 2018	1. Lesung im RR
Februar 2018 - Mai 2018	Verwaltungsexterne Vernehmlassung
August 2018	2. Lesung im RR
November 2018	Kantonsrat, Kommissionsbestellung
Januar 2019 - Mai 2019	Kommissions Sitzung(en)
Juni 2019	Kommissionsbericht
August 2019	Kantonsrat, 1. Lesung
Dezember 2019	Kantonsrat, 2. Lesung
Januar 2020	Publikation Amtsblatt
Februar 2020	Ablauf Referendumsfrist
Juni 2020	Allfällige Volksabstimmung
2020	Inkrafttreten

IX. Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen:
Auf die Vorlage Nr. - einzutreten und ihr zuzustimmen.

Zug, Datum

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Die Frau Landammann: Manuela Weichelt-Picard

Der Landschreiber: Tobias Moser

X. Abkürzungsverzeichnis

ABC-Ereignis	Atomares, biologisches oder chemisches Schadenereignis
ABCN	Atomares, biologisches oder chemisches Schadenereignis oder Naturereignis
AIO	Amt für Informatik und Organisation
AsylG	Asylgesetzes vom 26 Juni 1998 (SR 142.31)
BBI	Bundesblatt
BevSG BL	Gesetz über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz des Kantons Basel-Landschaft vom 5. Februar 2004 (SGS 731)
BevSG SH	Bevölkerungsschutzgesetz vom 22. August 2016 (SHR 500.100)
BevSG	Bevölkerungsschutzgesetz
BGE	Bundesgerichtentscheid
BGG	Bundesgerichtsgesetz vom 17. Juni 2005 (SR 173.110)
BGS	Bereinigte Gesetzessammlung des Kantons Zug
BSG GR	Gesetz über den Bevölkerungsschutz des Kantons Graubünden vom 17. Juni 2015 (BR 630.000)
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101)
BZG	Bundesgesetz über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz vom 4. Oktober 2002 (SR 520.1)
E.	Erwägung
EG BZG	Bundesgesetz über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz vom 30. September 2010 (SR 531.1)
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte in Strassburg
f./ff.	folgende (Seiten)
FHG	Gesetz über den Finanzhaushalt des Kantons und der Gemeinden vom 31. August 2006 (BGS 611.1)
FSG	Gesetz über den Feuerschutz vom 15. Dezember 1994 (BGS 722.21)
GEL	Gesamteinsatzleiterin oder -leiter
GesG	Gesetz über das Gesundheitswesen im Kanton Zug vom 30. Oktober 2008 (BGS 821.1)
GFS	Gemeindlicher Führungsstab
GG	Gesetz über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden vom 4. September 1980 (Gemeindegesezt; BGS 171.1)
GIN	Gemeinsame Informationsplattform Naturgefahren, Bundesamt für Umwelt (BAFU)
GO KR	Kantonsratsbeschluss über die Geschäftsordnung des Kantonsrates vom 28. August 2014 (BGS 141.1)
GO RR	Kantonsratsbeschluss über die Geschäftsordnung des Regierungsrats vom 26. September 2013 (BGS 151.1)
IES	Informations- und Einsatzsystems, Koordinierter Sanitätsdienst (KSD)
IKT	Informations- und Kommunikations-Technik-System
KFS	Kantonaler Führungsstab
KSD	Koordinierter Sanitätsdienst
KTVS	Kantonaler Territorial Verbindungsstab
KV	Verfassung des Kantons Zug vom 31. Januar 1894 (BGS 111.1)
LAFIS	Lageführungs-Informationssystem

MG	Bundesgesetzes vom 3. Februar 1995 über die Armee und die Militärverwaltung (SR 510.10)
NAZ ELD	Nationale Alarmzentrale, Elektronische Lagedarstellung
OR	Bundesgesetz betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht) vom 30. März 1911 (SR 220)
RDZ	Rettungsdienst Zug
REGA	Schweizerische Rettungsflugwacht
SDVN	Nationales sicheres Datenverbundnetz
Spitalgesetz	Spitalgesetz vom 29. Oktober 1998 (BGS 826.11)
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (SR 311.0)
ÜStG	Übertretungsstrafgesetz vom 23. Mai 2013 (BGS 312.1)
Verordnung EG BZG	Verordnung zum Einführungsgesetz betreffend Zivilschutz vom 28. Juni 2011 (BGS 531.11)
VRG	Gesetz über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen vom 1. April 1976 (Verwaltungsrechtspflegegesetz; BGS 162.1)
WAG	Gesetz über die Wahlen und Abstimmungen vom 28. September 2006 (BGS 131.1)