

# Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat

---

8. April 2014

Nr. 2014-233 R-630-17 Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat zur Änderung der Verordnung über die Schadenwehr (Übernahme von Aufgaben des Bunds und anderer Kantone) sowie zur Genehmigung der Vereinbarungen mit den SBB zur Umsetzung des Interventionskonzepts Gotthard-Basistunnel Nord

## **I. Ausgangslage**

Ende 2016 geht der Gotthard-Basistunnel in Betrieb. Voraussetzung für die Betriebsbewilligung des Bundesamts für Verkehr (BAV) ist die Sicherstellung einer geeigneten Einsatzorganisation. Vor diesem Hintergrund sind die Schweizerischen Bundesbahnen (SBB) Anfang 2012 an die Kantone Uri, Tessin und Graubünden herangetreten und haben sie ersucht, an der Sicherstellung der verlangten Einsatzbereitschaft mitzuwirken. In der Folge riefen die SBB und die Kantone Tessin und Uri eine gemeinsame Projektorganisation ins Leben, die in einem kooperativen Prozess das Interventionskonzept für den Gotthard-Basistunnel erarbeitete.

Heute liegt das Interventionskonzept Nord vor (Beilage 1). Die SBB haben dem Interventionskonzept Nord mit Schreiben vom 14. Februar 2014 zugestimmt. Es umfasst das Gebiet des Kantons Uri vom Bahnhof Altdorf bis zum Tunnelportal Nord sowie die Tunnelabschnitte Uri und Graubünden. Laut Interventionskonzept Nord stellt der Kanton Uri die Einsatzbereitschaft der Ereignisdienste beim Gotthard-Basistunnel Nord durch bestehende Milizorganisationen sicher. Betroffen ist insbesondere die Chemiewehr Uri. Die Übernahme der Aufgaben hat verschiedene Konsequenzen für sie.

So muss der Bestand der Chemiewehr Uri von heute rund 50 bis 55 auf 65 bis 70 Angehörige erhöht werden, um innert den vorgegebenen Zeiten die benötigte Anzahl Einsatzkräfte vor Ort in den Einsatz bringen zu können. Die Übernahme der Verpflichtungen durch die Chemiewehr Uri hat zudem eine Umorganisation der Chemiewehr Uri mit einer

Teilprofessionalisierung in den Bereichen Kommando, Ausbildung, Administration und Materialwartung in der Grössenordnung von insgesamt rund 210 Stellenprozenten zur Folge. Zudem muss die Ausrüstung der Chemiewehr Uri ergänzt werden, was Investitionskosten von rund 865'000 Franken zur Folge hat. Dazu kommen für die Chemiewehr Uri, aber auch für die weiteren Einsatzorganisationen der Phasen 1 und 2, noch teilweise erhebliche Aufwendungen im Bereich des Ausbildungswesens.

Weiter müssen Büroarbeitsplätze für die zusätzlichen Teilzeitstellen bereitgestellt und die zusätzlichen Einsatzmittel der Chemiewehr Uri untergebracht werden, was grundsätzlich eine gesamthaft neue Unterbringungslösung erfordert. Unabhängig davon ist für eine schnelle Einsatzbereitschaft in der ersten Phase die Bereitstellung eines Garderoberraums für 45 komplette Einsatzrüstungen mit Atemschutzgeräten und eines Lagerraums für tunnelspezifisches Einsatzmaterial der Einsatzkräfte im unmittelbaren Bereich des Portals Nord im Rynächt erforderlich. Diese Räume sind allerdings durch die SBB zu planen und bereitzustellen.

Betroffen vom Konzept ist auch der Rettungsdienst des Kantonsspitals Uri. Für die erhöhte Einsatzbereitschaft des Rettungsdienstes des Kantonsspitals Uri ist eine Umstellung vom heutigen Pikettdienst-System auf ein Schicht-System vorgesehen. Zudem soll der ab 2016 im Urner Oberland geplante Rettungsdienst-Stützpunkt zur Erfüllung des Auftrags miteinbezogen werden. Dies ist verbunden mit der Anstellung von zusätzlichem Fachpersonal.

Die Ausbildungskosten, inklusive die Entschädigung der Auszubildenden, die Kosten für die Beschaffung von Ausrüstung, Fahrzeugen, Geräten und Infrastrukturanlagen sowie die Kosten für die Anpassungen des kantonalen Alarmsystems an das Alarmkonzept Gotthard-Basistunnel werden durch die SBB finanziert. Die Kosten für die Bereitstellung von Räumen und Infrastrukturanlagen im Portalbereich Nord im Rynächt werden ebenfalls durch die SBB finanziert.

Die Details sind in einer Vereinbarung zwischen den SBB und dem Kanton geregelt (vgl. Vereinbarung zwischen Kanton Uri und den Schweizerischen Bundesbahnen SBB betreffend Umsetzung des Interventionskonzepts SBB Gotthard-Basistunnel Nord, Betriebsphase, Beilage 2). Darin werden die Organisation, die Zuständigkeiten, die Aus- und Weiterbildung, die Material- und Fahrzeugbeschaffung und die Finanzierung der Umsetzung des Interventionskonzepts Nord für den SBB Gotthard-Basistunnel geordnet. Dabei wird seitens der SBB die grundsätzliche Einsatzbereitschaft der Chemiewehr Uri bei Chemieereignissen in Bahntunnelanlagen als Grundlage vorausgesetzt.

In der Betriebsphase ab 1. Juni 2016 entschädigen die SBB den Kanton für die Einsatzbereitschaft seiner und der von ihnen zugezogenen weiteren Einsatzorganisationen (ohne Rettungsdienst) mit rund 950'000 Franken pro Jahr. Für die erhöhte Einsatzbereitschaft des Rettungsdienstes des Kantonsspitals Uri wird der Kanton von den SBB mit pauschal 150'000 Franken pro Jahr entschädigt. Die Entschädigung der Ernstfalleinsätze erfolgt gemäss den einschlägigen kantonalen Rechtsbestimmungen. Die Vereinbarung ist erstmals per 31. Dezember 2020 kündbar.

Für die Aufbauphase ist eine separate Vereinbarung zwischen dem Kanton und den SBB mit einer Laufzeit vom 1. April 2014 bis 31. Mai 2016 mit separaten Entschädigungen vorgesehen (vgl. Vereinbarung zwischen Kanton Uri und den Schweizerischen Bundesbahnen SBB betreffend Umsetzung des Interventionskonzepts SBB Gotthard-Basistunnel Nord, Vorbereitungs-, Schulungs- und Aufbauphase, Beilage 3).

Sämtliche Kosten, die dem Kanton aus der Umsetzung der Vereinbarungen entstehen, werden durch die von den SBB zu leistenden Abgeltungen vollumfänglich gedeckt.

Am 21. März 2014 hat der Regierungsrat dem Konzept und den Vereinbarungen seine Zustimmung erteilt. Ausdrücklich vorbehalten blieb dabei die Genehmigung der Vereinbarungen durch den Landrat.

## **II. Rechtliches**

Laut Konzept soll der Kanton Uri von den SBB die Aufgabe übernehmen, die Einsatzbereitschaft für den Gotthard-Basistunnel im Ereignisfall im Gebiet Nord sicherzustellen. Der Kanton Uri übernimmt damit eine Aufgabe, die nach Artikel 3 des Bundesgesetzes über die Schweizerischen Bundesbahnen (SBBG; SR 742.31) den SBB obliegen<sup>1</sup>.

Es ist klar, dass der Kanton Uri diese Aufgaben nur übernehmen kann, wenn er organisatorisch, infrastrukturmässig, personell, finanziell und hinsichtlich der Kontrolle darauf ausgerichtet ist. Das ist laut Konzept grundsätzlich möglich und wird auch so anvisiert. Dabei lassen sich die Aufgaben zu einem grossen Teil mit den heute bestehenden Strukturen und

---

<sup>1</sup> Nach Artikel 3 Absatz 1 SBBG erbringen die SBB als Kernaufgabe Dienstleistungen im öffentlichen Verkehr, namentlich in der Bereitstellung der Infrastruktur, im Personenfernverkehr, im regionalen Personenverkehr und im Güterverkehr sowie in den damit zusammenhängenden Bereichen. Die SBB können alle Rechtsgeschäfte tätigen, die mit dem Zweck des Unternehmens direkt oder indirekt im Zusammenhang stehen oder die geeignet sind, diesen zu fördern. Sie können namentlich Gesellschaften gründen, sich an solchen beteiligen oder auf andere Weise mit Dritten zusammenarbeiten (Art. 3 Abs. 2 SBBG).

Mitteln in den Bereichen Personal, Gerätschaften, Fahrzeugen erfüllen. Allerdings werden teilweise auch zusätzliche personelle und finanzielle Mittel benötigt. Fest steht, dass der Kanton und das Kantonsspital umfassende Massnahmen in ihrer bisherigen Organisation und Infrastruktur treffen müssen, um die ihnen zugedachten Aufgabe überhaupt sachgerecht erfüllen zu können.

Das Legalitätsprinzip verlangt, dass die einzelnen Staatsaufgaben zumindest in den Grundzügen durch ein formelles Gesetz geregelt werden. Die Urner Gesetzgebung verpflichtet den Kanton nicht, Aufgaben der SBB im hier fraglichen Sinn zu übernehmen. Zwar enthält die geltende Schadenwehrverordnung (RB 40.4325) Rechtsgrundlagen für den Abschluss von sogenannten Verwaltungsvereinbarungen. So kann der Regierungsrat nach Artikel 7 Absatz 3 Schadenwehrverordnung mit privaten oder öffentlichen Betrieben Verträge schliessen, damit diese entweder mit der betriebseigenen Schadenwehr die staatliche Schadenwehr unterstützen oder durch die staatliche Schadenwehr unterstützt werden. Weiter kann der Regierungsrat nach Artikel 25 Schadenwehrverordnung auch interkantonale Vereinbarungen treffen über die gegenseitige Hilfe bei Schadenfällen und die damit verbundenen Ausgaben beschliessen. Bereits heute bestehen, basierend auf der geltenden Schadenwehrverordnung, verschiedene Vereinbarungen zwischen dem Kanton Uri und anderen Zentralschweizer Kantonen, mit denen sich der Kanton zur Unterstützungs- und Hilfeleistung im Ereignisfall mit den bestehenden Kapazitäten verpflichtet.<sup>2</sup> Entsprechend dem klaren Wortlaut von Artikel 7 Absatz 3 und Artikel 25 Schadenwehrverordnung bildet Inhalt derartiger Vereinbarungen nur die Hilfe bzw. Unterstützung im Ereignisfall. Die Sicherstellung der Einsatzbereitschaft für bzw. an Stelle eines Pflichtigen, wie es laut Interventionskonzept Nord für den Gotthard-Basistunnel vorgesehen ist, geht hingegen über eine Unterstützungs- bzw. Hilfeleistung hinaus.

Bei den Vereinbarungen zu den Vorbereitungen und zur Umsetzung des Interventionskonzepts Nord handelt es sich nicht bloss um einen vollziehenden, rechtsgeschäftlichen Akt im Sinne von Artikel 7 bzw. 25 Schadenwehrverordnung, für den der Regierungsrat zuständig ist. Vorliegend soll der Kanton die Aufgabe von den SBB übernehmen und sie an ihrer Stelle und in ihrem Auftrag erfüllen. Das Erfordernis der gesetzlichen Grundlage für die Übernahme von öffentlichen Aufgaben leuchtet ein, wenn man bedenkt, dass mit dem Vertrag langjährige Verpflichtungen eingegangen werden, die den Landrat nicht nur als Gesetzgeber, sondern auch in seiner Kompetenz als Budgetgenehmigungsbehörde binden. Die Vereinbarungen müssen schon deshalb auf einer

---

<sup>2</sup> Zu erwähnen sind etwa die Vereinbarungen mit den folgenden Parteien: Chemieereignisse und B-Ereignisse (Kanton Nidwalden), Strahlenwehr Zentralschweiz (Kantone SZ, OW, NW, LU, ZG), Mobile Sanitätshilfsstelle (SRK), Furka-Basistunnel (Matterhorn Gotthard Bahn), Eisenbahnanlagen (SBB), Nationalstrassenanlagen (ASTRA), Tunnelanlagen (Amt für Bevölkerungsschutz und Militär), Grosse Tierseuchenergebnisse (Laboratorium der Urkantone).

gehörigen gesetzlichen Grundlage beruhen.

Schliesslich müssen rechtsgeschäftliche Verträge die verfassungsmässigen Finanzkompetenzen beachten, denn in der Vertragsschlusskompetenz ist nicht ohne weiteres auch die Ausgabenbeschlusskompetenz enthalten. Mit den Leistungsvereinbarungen mit den SBB beschliesst der Kanton auch Ausgaben. Zwar sehen die Vereinbarungen vor, dass die SBB die Leistungen des Kantons vollumfänglich vergütet. Doch löst die Übernahme der Aufgabe von den SBB zusätzliche Mittel für Personal, Infrastruktur und Organisation aus, indem der Kanton verschiedene organisatorische Massnahmen mit zusätzlichen Kostenfolgen treffen muss. Der Kanton muss seine Infrastruktur im Bereich Chemiewehr nicht nur auf dem bisherigen Niveau bereit- und aufrechterhalten, sondern auch ausbauen, um die übernommenen Aufgaben zu erfüllen.

Zusammengefasst ergibt sich, dass die Leistungsvereinbarungen zwar rechtsgeschäftlicher Natur sind, dass der Regierungsrat aber im Lichte der Bestimmungen der geltenden Normen der Schadenwehrverordnung nicht zuständig ist, den Vertrag abzuschliessen.<sup>3</sup> Auch liegt der Abschluss einer solchen Vereinbarung ausserhalb der Kompetenz des Landrats. Denn es fehlt ihm dafür die erforderliche Rechtsgrundlage. Deshalb ist diese Vorlage notwendig.

### **III. Änderung der Verordnung über die Schadenwehr (Schadenwehrverordnung)**

Die Übernahme der hier fraglichen Aufgaben vermag sich nicht auf einen bestehenden Gesetzeserlass des Kantons zu stützen. Damit der Kanton die Aufgaben gemäss Interventionskonzept übernehmen kann, braucht es eine entsprechende Rechtsgrundlage. Dabei drängt sich eine Änderung der Schadenwehrverordnung auf. Zwar wäre eine Rechtsgrundlage auf Stufe Gesetz grundsätzlich vorzuziehen, doch behandelt die besagte Verordnung das Thema Schadenwehr und auch Unterstützungs- und Hilfevereinbarungen bereits einlässlich. Schliesslich handelt es sich auch bei einer Verordnung um ein Gesetz im formellen Sinn. Hinzu kommt, dass der Landrat nach geltender Verordnung die Kosten, die der Kanton für die Ausrüstung, die Ausbildung, die Unterbringung und die Einsatzbereitschaft zu tragen hat, abschliessend bewilligt (Art. 21 Abs. 3 Schadenwehrverordnung). Damit erscheint es sachgerecht, die Rechtsgrundlage via Ergänzung der Schadenwehrverordnung zu schaffen. Die Verordnungsstufe ist jedenfalls als Grundlage rechtlich ausreichend.

---

<sup>3</sup> Eine analoge Vereinbarung ist heute bereits bestehend mit der Leistungsvereinbarung über die Schadenwehr Nationalstrassen Urner Unterland N2/N4, die der Kanton Uri mit dem Bundesamt für Strassen (ASTRA) im Jahr 2008 abgeschlossen hat. Diese Vereinbarung wie auch die Genehmigung durch den Landrat stützen sich auf Artikel 7a des altrechtlichen Strassenbaugesetzes, der dem heutigen Artikel 52 Absatz 1 des auf den 1. Januar 2014 in Kraft getretenen neuen Strassengesetzes (StG; RB 50.1111) entspricht. Der Landrat hat diese Leistungsvereinbarung am 1. Oktober 2008 genehmigt.

Mit Artikel 25a Schadenwehrverordnung wird die Möglichkeit geschaffen, dass der Kanton gegen entsprechende Entschädigung Aufgaben zugunsten des Bunds, anderer Kantone oder Dritter übernehmen kann. Damit wird im Bereich der Schadenwehr eine sinnvolle Erweiterung der Zusammenarbeit mit anderen ermöglicht, die über die bisher bereits abgeschlossenen Hilfe- und Unterstützungsleistungsvereinbarungen hinausgeht.

Um die Handlungsfähigkeit des Kantons zu gewährleisten, wird der Regierungsrat ermächtigt, derartige Abmachungen zu treffen. Allerdings bleibt die Genehmigung durch den Landrat vorbehalten. Mit der Genehmigung werden die damit verbundenen Ausgaben beschlossen.

Die Umsetzung des Interventionskonzepts Nord benötigt im Bereich Rettung und Brandbekämpfung gegen drei Jahre, mit der erforderlichen Zeit für Beschaffungen, Umrüstungen und Ausbildung. Es handelt sich dabei um den zeitkritischsten Bereich des Interventionskonzepts Nord. Entsprechend wurden die vorliegenden Vereinbarungen mit Wirkung per 1. April 2014 unterzeichnet, freilich unter Vorbehalt. Im Sinne der Symmetrie soll die Änderung der Schadenwehrverordnung ebenfalls auf Anfang April 2014 in Kraft treten. Diese Rückwirkung ist zeitlich mässig und rechtlich unproblematisch.

#### **IV. Bewertung der Vereinbarungen mit den SBB**

Das Interventionskonzept berücksichtigt die übergeordneten Grundlagen und Rahmenbedingungen der SBB, nämlich das Betreiberkonzept "NEAT-Achse Gotthard", Teilkonzept Alarm und Rettung, vom 27. Januar 2011, das Konzept Feuerwehr Uri 2010 vom 15. Dezember 2009 sowie den Führungsbehelf Kantonaler Führungsstab Uri vom 1. August 2012 bzw. 14. März 2013.

Das Interventionskonzept Nord für den Gotthard-Basistunnel zeigt auf, wie die Bereiche Führung und Einsatzorganisationen mit Feuerwehr, Chemiewehr und Zivilschutz, Polizei und Alarmierung sowie Sanität und Care zu organisieren und die hoheitsrechtlichen Fragen zu regeln sind, um die anspruchsvollen Aufgaben einer Intervention im Gotthard-Basistunnel zusammen mit den Einsatzkräften des Lösch- und Rettungszugs Erstfeld sicherstellen zu können. Bei der Festlegung dieses Konzepts wurde darauf geachtet, die bestehenden Organisationsstrukturen im Kanton Uri und den Miliz-Charakter dieser Organisationen soweit möglich beizubehalten und diese Aufgaben auf wenige Einsatzorganisationen zu beschränken. Dies, weil der Ausbildungsaufwand für solche Einsatzorganisationen, die im Gotthard-Basistunnel zum Einsatz kommen, doch sehr aufwändig ist. Speziell zu beachten war auch die Anforderung der schnellen Verfügbarkeit, insbesondere der ersten Einsatzorganisationen, ohne dass ein professionelles Einsatzpikett aufgestellt werden muss.

Ein solches wäre mit den bestehenden Organisationen im Kanton Uri nicht umsetzbar. In Anbetracht der wenigen Einsätze wäre dies weder zielführend noch finanziell vertretbar. In diesem Sinne unterscheidet sich das Interventionskonzept Nord für den Gotthard-Basistunnel im Kanton Uri von anderen Interventionskonzepten, die in der Regel auf Berufsorganisationen und/oder grössere Einsatzorganisationen zurückgreifen können. Im Bereich Rettungssanität wird auf den Rettungsdienst des Kantonsspitals Uri abgestützt, der entsprechend auszubauen ist. Im Bereich Care, Polizei und Alarmierung wird auf die bestehenden bewährten Organisationen und Strukturen abgestützt.

Der Urner Regierungsrat ist bereit, die Verantwortung für diese anspruchsvollen Interventionsaufgaben mit der kantonalen Chemiewehr Uri und den betroffenen Feuerwehren der Urner Gemeinden sowie dem Rettungsdienst des Kantonsspitals Uri, der bestehenden Care-Organisation Uri sowie der Kantonspolizei Uri mit dem kantonalen Alarmierungssystem zu übernehmen und mitzuhelfen, damit der Gotthard-Basistunnel mit genügender Sicherheit in Betrieb genommen werden kann. Ohne diese Bereitschaft wäre es nicht möglich, den Betrieb des Gotthard-Basistunnels aufzunehmen. Eine alleinige Übernahme dieser Aufgaben durch SBB-internes Personal wäre finanziell nicht vertretbar. Eine vollständige Berufsfeuerwehr im Kanton Uri führte zudem wegen fehlenden Aufgaben zu nicht lösbaren Umsetzungsproblemen. Die Bereitschaft des Kantons Uri für diese Verpflichtung bedingt allerdings, dass sich die SBB dazu bereit erklären, die entsprechenden Kosten, inklusive Vorhaltekosten, die dem Kanton, den Feuerwehren und der Zivilschutzorganisation Uri, der Kantonspolizei und dem Kantonsspital Uri entstehen, zu übernehmen bzw. abzugelten. Andererseits verpflichtet sich der Kanton in der Folge, zusammen mit den Gemeinden und ihren Feuerwehren sowie dem Rettungsdienst des Kantonsspitals und der bestehenden Care-Organisation Uri, diese Aufgaben langfristig sicherzustellen. Das ist mit den vorliegenden Vereinbarungen gewährleistet. Die dem Kanton aus der Umsetzung der Vereinbarungen entstehenden Kosten werden durch die von den SBB zu leistenden Entschädigungen vollumfänglich gedeckt.

## **V. Antrag**

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Landrat, folgenden Beschluss zu fassen:

- a) Die Änderung der Verordnung über die Schadenwehr (Schadenwehrverordnung), wie sie im Anhang enthalten ist, wird beschlossen.
- b) Die Vereinbarung zwischen Kanton Uri und den Schweizerischen Bundesbahnen SBB

betreffend Umsetzung des Interventionskonzepts SBB Gotthard-Basistunnel Nord, Betriebsphase, gemäss Beilage 2, wird genehmigt.

- c) Die Vereinbarung zwischen Kanton Uri und den Schweizerischen Bundesbahnen SBB betreffend Umsetzung des Interventionskonzepts Nord, Vorbereitungs-, Schulungs- und Aufbauphase, gemäss Beilage 3, wird genehmigt.

#### Anhang

- Änderung der Verordnung über die Schadenwehr (Schadenwehrverordnung)

#### Beilagen:

- SBB Gotthard-Basistunnel Interventionskonzept Nord (Beilage 1)
- Vereinbarung zwischen Kanton Uri und den Schweizerischen Bundesbahnen SBB betreffend Umsetzung des Interventionskonzepts SBB Gotthard-Basistunnel Nord, Betriebsphase (Beilage 2)
- Vereinbarung zwischen Kanton Uri und den Schweizerischen Bundesbahnen SBB betreffend Umsetzung des Interventionskonzepts SBB Gotthard-Basistunnel Nord, Vorbereitungs-, Schulungs- und Aufbauphase (Beilage 3)

**VERORDNUNG**  
**über die Schadenwehr (Schadenwehrverordnung)**  
(Änderung vom ....)

Der Landrat des Kantons Uri beschliesst:

**I.**

Die Verordnung über die Schadenwehr (Schadenwehrverordnung) vom 5. April 1995<sup>4</sup> wird wie folgt geändert:

**Artikel 25a** Übernahme von Aufgaben des Bunds und anderer Kantone (neu)

<sup>1</sup>Der Kanton kann gegen entsprechende Entschädigung Aufgaben zugunsten des Bunds, anderer Kantone oder Dritter übernehmen.

<sup>2</sup>Zu diesem Zweck kann der Regierungsrat mit dem Bund, anderen Kantonen oder Dritten Verträge abschliessen.

<sup>3</sup>Die Verträge sind vom Landrat zu genehmigen. Die damit verbundenen Ausgaben gelten mit der Genehmigung durch den Landrat als beschlossen.

**II.**

Diese Änderung unterliegt dem fakultativen Volksreferendum. Sie tritt am 1. April 2014 in Kraft.

Im Namen des Landrats  
Der Präsident: Dr. Toni Moser  
Die Ratssekretärin: Kristin Arnold Thalmann

---

<sup>4</sup> RB 40.4325