



Regierungsrat des Kantons Uri

Auszug aus dem Protokoll

16. Januar 2024

Nr. 2024-26 R-840-11 Interpellation Andreas Bilger, Seedorf, in Sachen Organisation und Kostentragung bei Elementarereignissen im Kanton Uri; Antwort des Regierungsrats

I. Ausgangslage

Am 24. Mai 2023 reichte Landrat Andreas Bilger, Seedorf, zusammen mit Zweitunterzeichner Landrat Roger Metry, Silenen, eine Interpellation zur Organisation und Kostentragung bei Elementarereignissen im Kanton Uri ein.

Verschiedene Elementarereignisse wie Hochwasser, Lawinenniedergänge und Felsstürze führen immer wieder dazu, dass die Notfallorganisationen der Gemeinden sowie der kantonalen Instanzen im Einsatz stehen. Ebenfalls kommt es vor, dass Kantonsstrassenabschnitte zur Gewährleistung der Sicherheit infolge Elementarereignisse über einen gewissen Zeitraum gesperrt werden müssen.

Die Interpellanten führen als Beispiel die Lawinenergebnisse 2021 in Seedorf auf, bei der die Baustrasse durch verschiedene Niedergänge der Fischlauri mehrmals gesperrt werden musste. Die längste Sperrdauer am Stück betrug damals zweieinhalb Tage. Die Gemeinde Seedorf organisierte als Ersatzerschliessung eine temporäre Schiffsverbindung. Im Nachgang kam es zwischen den beteiligten Parteien zu Meinungsverschiedenheiten betreffend die Kostenübernahme für den Einsatz der Notfallorganisation (Feuerwehr) als auch für die zeitweilige Alternativerschliessung. Erst nach diversem Schriftverkehr und verschiedenen Besprechungen wurde ein Kostenteiler gefunden.

Die Interpellanten wünschen, dass die Rechtsgrundlagen aufgezeigt und die Themen Zuständigkeiten, Einsatz und Entschädigung für Ersteinsätze der Notfallorganisationen bei Elementarereignissen und Hochwasserereignissen geklärt werden. Hierzu stellt er dem Regierungsrat sechs Fragen.

II. Antwort des Regierungsrats

- 1. Welche gesetzlichen Grundlagen kommen bei Elementarereignissen wie Lawinenniedergängen, Steinschlägen und Murgängen sowie Hochwasserereignissen zur Anwendung?*

Der Schutz vor Naturgefahren ist grundsätzlich eine Verbundsaufgabe verschiedener Organisationen und Behörden. Dies widerspiegelt sich auch in der Fülle von gesetzlichen Grundlagen, die sich mit diesem Thema beschäftigen.

Bereits in der Verfassung des Kantons Uri (RB 1.1101) ist in Artikel 49 festgeschrieben, dass der Kanton und die Gemeinden bei ihrer Tätigkeit für den Schutz des Menschen, seiner Umwelt und seines Lebensraums sorgen. Das Gesetz über den Bevölkerungsschutz im Kanton Uri (Bevölkerungsschutzgesetz [BSG]; RB 3.6201) erwähnt in Artikel 4 die Verbundsaufgabe und hält fest, dass alle Organisationen, die der Bewältigung ausserordentlicher Lagen dienen, als Partnerorganisationen zusammenarbeiten, um den Schutz der Bevölkerung in ausserordentlichen Lagen zu gewährleisten. Auch in Artikel 17 der kantonalen Waldverordnung (KWV; RB 40.2111) wird die Aufgabe zum Schutz vor Naturgefahren mehreren öffentlichen Körperschaften wie Kanton, Korporationen und Gemeinden zugewiesen.

Für die Bewältigung von Elementarereignissen kommen in erster Linie das Bevölkerungsschutzgesetz und das Gesetz über den Feuerschutz (FSG; RB 30.3111) zur Anwendung. Spezifische Bestimmungen zu Elementarereignissen wie Hochwasser-, Lawinen- oder Sturzprozessen sind in der Wasserbau- und Waldgesetzgebung enthalten. So verlangen Artikel 27 der eidgenössischen Verordnung über den Wasserbau (Wasserbauverordnung [WBV]; SR 721.100.1) und Artikel 15 der eidgenössischen Verordnung über den Wald (Waldverordnung [WaV]; SR 921.01), dass die Kantone für den Ereignisfall Notfallplanungen erstellen und diese periodisch nachführen. Das kantonale Wasserbaugesetz (WBG; RB 40.1211) hält in Artikel 8 fest, dass die Gemeinden bei Wassergefahr und Überschwemmungen bis zum Eintreffen der zuständigen Organe oder Personen die sichernden Massnahmen zu treffen haben. Die Gemeinden haben dafür die nötigen Ressourcen ständig bereitzuhalten.

Ausserdem wird im kantonalen Polizeigesetz (PolG; RB 3.8111) in Artikel 4 festgehalten, dass die Kantonspolizei Massnahmen zu ergreifen hat, um unmittelbar drohende Gefahren für die öffentliche Ruhe, Ordnung und Sicherheit für Mensch, Tier, Sachen und Umwelt abzuwehren und eingetretene Störungen zu beseitigen.

2. *Welche zusätzlichen Weisungen sind vorhanden, die das Vorgehen bei Elementarereignissen, insbesondere für die Ersteinsätze und weiteren Abläufe regeln?*

Neben den gesetzlichen Bestimmungen besteht im Kanton Uri für das Vorgehen bei Elementarereignissen die Weisung über die Warnung und Alarmierung bei Naturereignissen (RRB Nr. 2014-254 vom 15. April 2014). Diese wurde sämtlichen Führungsstäben der Gemeinden zugestellt. Darin zeigen insbesondere das «Meldeschema Naturereignisse» sowie das Diagramm über die «Gefahrenstufen und Zuständigkeiten» die Abläufe und das Vorgehen bei Elementarereignissen auf.

Beim Hochwasserereignis vom Oktober 2020 und den Lawinenereignissen im Winter 2021 wurde festgestellt, dass die Alarmierung und die Zuständigkeiten auf Stufe Kanton noch Verbesserungspotenzial aufweisen. Daher wurde ergänzend zur bestehenden Weisung das Organisationsschema «Alarmierung und Organisation bei Naturgefahren mit regionaler Auswirkung» auf Stufe Kanton definiert.

Bezüglich der Alarmierung im Falle eines sofortigen Ausfalls des Fest- und Mobilfunknetzes oder eines Stromnetzausfalls hat die Sicherheitsdirektion per 31. Januar 2021 zusätzlich die Weisung «Notalarmierung» erarbeitet.

Seit 2019 verfügt der Kanton Uri auch über einen Einsatzbehelf zur Bewältigung von Ereignissen. Dieser unterstützt die Einsatzkräfte der Behörden und Organisationen für Rettung und Sicherheit (BORS). Darin werden prägnant und gut verständlich die Einsatzgrundsätze festgehalten.

3. *Sind vorhandene Notfallkonzepte wie beispielsweise das Ablaufschema «Notfallkonzept Reuss, See bis Erstfeld», mit den gesetzlichen Grundlagen koordiniert oder gibt es allenfalls Anpassungsbedarf?*

Gestützt auf die gesetzlichen Vorgaben der Wasserbau- und Waldgesetzgebung hat der Kanton Uri als erster Kanton in der Schweiz für sämtliche Gemeinden Notfallplanungen gegen Naturgefahren in Zusammenarbeit mit den Gemeindeorganen (Feuerwehr und Gemeindeführungsstab) erstellt. Bereits zuvor wurde das Notfallkonzept Hochwasser Schächen und Reuss erarbeitet. Der Kanton Uri hat somit die gesetzlichen Vorgaben bereits umgesetzt. Bei der Ausarbeitung wurde auch mit den Bundesbehörden zusammengearbeitet, um deren Erfahrungen zu berücksichtigen und auf die kantonalen Begebenheiten anzupassen. Der Regierungsrat sieht somit aus juristischer Sicht keinen Handlungsbedarf.

Jedes Naturgefahrenereignis läuft ein wenig anders ab und die natürlichen Prozesse lassen sich nicht von vornherein lückenlos vorhersagen. Daher werden nach jedem Ereignis zusammen mit den lokalen Einsatzorganen der Ablauf und die Bewältigung praxisbezogen besprochen. Bei Bedarf werden die bestehenden Notfallkonzepte überarbeitet und angepasst.

Die vorhandenen Notfallkonzepte entsprechen den gesetzlichen Grundlagen und sind unter sämtlichen betroffenen Organisationen koordiniert. Da sich die Konzepte bei bisherigen Ereignissen bewährt haben, sieht der Regierungsrat keinen generellen Anpassungsbedarf.

4. *Wie sind die finanziellen Abgeltungen unter Berücksichtigung der gesetzlichen Grundlagen zwischen den kantonalen Behörden und den Gemeinden geregelt und bedarf es hier allenfalls weiterer Absprachen?*

Wie die Interpellanten festhalten, bestehen zwischen einer Gemeinde und der Baudirektion unterschiedliche Ansichten betreffend die Kostentragung bei temporären Strassensperrungen sowie die Entschädigung der Feuerwehr bei Hochwassereinsätzen. Die Gemeinde ist der Ansicht, dass gemäss Strassengesetz (StrG; RB 50.1111) für die Gemeinden keine Zuständigkeit und Kostentragpflicht im Zusammenhang mit alternativen Verkehrsverbindungen bei temporären Strassensperrungen entstehen dürfen. Ferner vertritt die entsprechende Gemeinde die Meinung, dass gestützt auf das WBG der Kanton der Gemeinde die Aufwendungen der Feuerwehr bei Hochwasserereignissen, insbesondere für Einsätze im Hochwasserüberlastkorridor, zu entschädigen hat.

Gemäss Artikel 33 StrG sind die öffentlichen Strassen im Rahmen der zeitlichen, technischen und wirtschaftlichen Möglichkeiten so zu unterhalten, dass eine sichere Benützung gewährleistet ist. Die Sicherheit steht im Vordergrund, wenn es um den Strassenunterhalt geht. Hierbei ist eine Interessenabwägung erforderlich, namentlich aus finanziellen Gründen. Als Richtlinie dienen die Zweckbestimmung und die Verkehrsbedeutung der öffentlichen Strasse, wobei diese aus volkswirtschaftlichen

Überlegungen mit dem Wechsel der Jahreszeiten variieren können - wie zum Beispiel bei Passstrassen. In diesem Rahmen sind die zeitlichen, technischen und wirtschaftlichen Möglichkeiten des Verantwortlichen auszuschöpfen. Wesentlich ist, dass kein Anspruch auf unbeschränkte Dauer dieses Gemeindegebrauchs besteht. Vielmehr kann der Gemeindegebrauch ohne Weiteres im überwiegenden öffentlichen Interesse beschränkt oder aufgehoben werden (Art. 38 StrG). Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit ist zu beachten (Seite 24 des Berichts und Antrags des Regierungsrats an den Landrat vom 15. Januar 2013 zum Strassengesetz).

Nach den obgenannten Voraussetzungen besteht kein Anspruch auf permanente Verfügbarkeit einer öffentlichen Strasse. Ebenfalls gibt es keine gesetzliche Pflicht für den Strassenbetreiber, bei temporären Strassensperrungen infolge eingetretener oder drohender Elementarereignisse alternative Verkehrsverbindungen anzubieten.

Bei kurzfristigen Sperrungen zur Gewährleistung der Sicherheit werden somit in der Regel auch keine alternative Verbindungen angeboten und durch den Kanton finanziert. In unserem Kanton existieren viele Strassenabschnitte, die durch Naturgefahrenprozesse stark gefährdet sind. Technische Schutzmassnahmen für die dauernde Offenhaltung sämtlicher Strassen sowie stetige Bereitstellung von Alternativen bei temporären Strassensperrungen sind finanziell nicht tragbar und stehen auch in keinem vernünftigen Nutzen-/Kostenverhältnis.

Bei häufig wiederkehrenden und/oder länger andauernden Sperrungen von mehreren Wochen oder Monaten infolge Elementarereignisse steht für den Regierungsrat aber ausser Diskussion, dass entsprechende alternative Verbindungen für die Bevölkerung zu schaffen sind und die damit verbundenen Kosten auch durch den Kanton getragen werden, wie dies z. B. auch bei den Ereignissen an der Bristenstrasse in den Jahren 2003 oder 2017 der Fall war. Auch beim Unterbruch der Nationalstrasse am Axen durch die Felssturz- und Murgangereignisse im Gumpisch im Jahre 2019 wurden durch den Kanton alternative Verbindungen für die Bevölkerung angeboten.

Möchte eine Gemeinde im Sinne einer vorausschauenden Planung Konzepte für verschiedene Ereignissenarien und damit verbundene Strassensperrungen erarbeiten, ist der Kanton gerne bereit, die Gemeinde dabei zu unterstützen. Darin können unter anderem die Verantwortlichkeiten und die Kostenfragen im Voraus diskutiert und für beide Parteien faire Lösungen angedacht werden. Dies schafft Klarheit und erleichtert im Ereignisfall für alle Beteiligten die Ereignisbewältigung.

Ferner werden gefährdete Strassenabschnitte periodisch kontrolliert und auch neue Schutzmassnahmen umgesetzt, sofern sie verhältnismässig sind. So wurde zum Beispiel in der Fischlaur in Seedorf im vergangenen Winter eine Alarmanlage installiert. Dadurch sollten in Zukunft auf diesem Strassenabschnitt bei Lawinengefahr weniger vorsorgliche Sperrungen anfallen.

Die Frage betreffend Entschädigungen bei Hochwassereinsätzen ist aus Sicht des Regierungsrats grundsätzlich in Artikel 8 BSG und Artikel 23 FSG geregelt. Diese Bestimmungen halten fest, dass die Kosten für einen Gemeindeführungstab sowie für die Feuerwehr durch die Gemeinde zu tragen sind. Einsätze sind gemäss Artikel 29 FSG grundsätzlich unentgeltlich. Hingegen sind Aufwendungen für erbrachte Dienstleistungen durch den Besteller zu entschädigen (Art. 29 FSG). Dies entspricht der Handhabung in anderen Kantonen und deckt sich mit der Rechtsprechung des Bundesgerichts. Ein-

sätze der Feuerwehr gehören zu den Polizeiaufgaben, die durch die Gemeinden zu erbringen und für die zu schützenden Personen grundsätzlich kostenlos sind.

Der Regierungsrat anerkennt, dass Artikel 8 WBG einen gewissen Interpretationsspielraum offenlässt. Diese Bestimmung erwähnt eine Entschädigung der Ersteinsätze von Gemeinden bei Hochwasserereignissen unter gewissen Umständen. Im Kontext mit dem FSG ist davon auszugehen, dass es sich bei der erwähnten Aufwandentschädigung um Einsätze zum Schutz von Werken im Zuständigkeitsbereich Dritter handelt. Ebenfalls sind die Vereinbarungen über die Entschädigung der Feuerwehr bei einem Aufgebot durch die Baudirektion bezüglich Kostenübernahme unklar formuliert.

Feuerwehreinsätze im Zusammenhang mit baulichen Hochwasserentlastungsanlagen fallen ebenfalls in die Zuständigkeit der Gemeinden und sind nach Ansicht des Regierungsrats nicht durch den Kanton zu entschädigen. Durch die definierte Entlastung mit bewusster Überflutung von Wald, Landwirtschafts-, Gewässerraum- und Freihaltezone können Schäden im intensiv genutzten Siedlungsgebiet verhindert werden. Entlastungsanlagen haben somit die gleiche Bedeutung wie andere organisatorische und technische Hochwasserschutzmassnahmen, bei denen die Feuerwehr ebenfalls Massnahmen im Ereignisfall zum Schutze der Allgemeinheit unentgeltlich umzusetzen hat.

Grundsätzlich sind die finanziellen Abgeltungen bei Elementarereignissen klar geregelt. Unklarheiten bestehen einzig im WBG sowie in Vereinbarungen zwischen der Baudirektion mit den Feuerwehren. Der Regierungsrat ist bereit, diese Unklarheiten zu beheben.

5. *Gibt es auch Notfallkonzepte im Bereich allenfalls zu erwartender Hitzeperioden, und wenn ja, wie sind dort die Abläufe und Entschädigungen geregelt?*

Bedingt durch den Klimawandel ist im Kanton Uri zunehmend mit Hitzeperioden und Trockenphasen zu rechnen. Dies kann eine Fülle von Auswirkungen in verschiedenen Themengebieten haben. Grundsätzlich gelten bezüglich dieser «meteorologischen beziehungsweise klimatischen Naturgefahren» die allgemein geltenden Grundsätze gemäss übergeordnetem Recht wie der Kantonsverfassung oder dem BSG. Die allgemeine Fürsorge für die Bevölkerung ist Aufgabe des Kantons und der Gemeinden. Der Kanton unterstützt dazu die Gemeinden in verschiedenen Bereichen. Konkrete Konzepte werden bisher im Bereich «Gesundheit» und «Waldbrand» ausgearbeitet. Ferner wird auf Stufe Kanton mit dem «Klimaschutzkonzept» das Problem fachübergreifend bearbeitet.

Bezüglich Gesundheit dürften durch Hitzeperioden besonders vulnerable Personengruppen wie beispielsweise ältere und pflegebedürftige Menschen, Menschen mit Vorerkrankungen, Säuglinge und Kleinkinder, Schwangere und ungeborene Babys sowie Menschen, die im Freien schwerer, körperlicher Arbeit nachgehen, betroffen sein. Zum Schutz dieser Personengruppen vor Hitzeperioden gibt es bereits Massnahmen durch den Bund (unter anderem Hitzewarnungen durch MeteoSchweiz), in Gesundheitseinrichtungen, präventive Aktivitäten durch Beratungsstellen sowie raumgestalterische Massnahmen in den Gemeinden. Weitere Massnahmen gegen die Auswirkungen von Hitzeperioden werden durch die Gesundheits-, Sozial- und Umweltdirektion im «Klimaschutzkonzept» und im «Massnahmenplan Hitze» ausgearbeitet.

Auch ist mit den zu erwartenden längeren Hitzeperioden und Trockenphasen vermehrt mit Waldbränden zu rechnen. Daher erarbeitet der Kanton zusammen mit den Gemeinden aktuell die Notfallpläne «Waldbrand». Die Entschädigungen betreffend Brandbekämpfung sind grundsätzlich geregelt. Die Einwohnergemeinden tragen die Kosten für einen Feuerwehreinsatz.

6. *Ist der Kanton Uri bereit generell ein allgemeines Konzept oder allgemeine Weisungen auszuarbeiten, die das Vorgehen bei Elementarereignissen für die Behörden und insbesondere die Gemeinden und lokalen und regionalen Notfallorganisationen, inklusive die Frage der Kostenübernahme, möglichst abschliessend regeln?*

Der Regierungsrat ist der Meinung, dass die relevanten Gefahren erkannt sind und adäquat damit umgegangen wird. Der Aufwuchs und die Zuständigkeiten bei Elementarereignissen sind grundsätzlich geregelt und haben sich bewährt. Die Erarbeitung eines allgemeinen Konzepts für das Vorgehen bei Elementarereignissen erübrigt sich dadurch.

Bei den relevanten Gefahren bestehen entsprechende Notfallkonzepte. Für Gefahren, die bedingt durch den Klimawandel zunehmen dürften, sind entsprechende Konzepte in Bearbeitung. Der Kanton leistet in vielen Bereichen bereits heute personelle und finanzielle Unterstützung für die Gemeinden bei der Erarbeitung von entsprechenden Grundlagen und Regelungen. Wünscht eine Gemeinde zusätzliche Konzepte für temporäre Strassensperrungen, ist der Regierungsrat bereit, diese darin zu unterstützen. Eine vollständige Kostenübernahme für alternative Verkehrsverbindungen für kurzfristige Sperrungen lehnt der Regierungsrat jedoch grundsätzlich ab.

Ferner anerkennt der Regierungsrat, dass Artikel 8 WBG unklar formuliert ist und in einer künftigen Gesetzesrevision angepasst werden soll. Ebenfalls sind die Vereinbarungen zwischen der Baudirektion und den Feuerwehren zur finanziellen Abgeltung für Arbeiten betreffend National- und Kantonsstrasse zu präzisieren, wie dies die Baudirektion bereits erkannt und vorgesehen hat (vgl. Antwort zu Frage 4).

Mitteilung an Mitglieder des Landrats (mit Interpellationstext); Mitglieder des Regierungsrats; Rathauspresse; Standeskanzlei; Amt für Tiefbau; Amt für Kantonspolizei; Amt für Bevölkerungsschutz und Militär; Amt für Forst und Jagd; Direktionssekretariat Baudirektion; Direktionssekretariat Sicherheitsdirektion und Sicherheitsdirektion.

Im Auftrag des Regierungsrats

Standeskanzlei Uri

Der Kanzleidirektor

