



---

<sup>b</sup>  
**UNIVERSITÄT  
BERN**

Pierre Tschannen / Daniela Wyss

# **ENTSCHÄDIGUNG DER WEHRDIENSTE FÜR LEISTUNGEN ZUGUNSTEN DER BAHNEN**

Gutachten zuhanden des Bundesamts für Verkehr (BAV)

Bern, 20. November 2006

Institut für öffentliches Recht  
Prof. Dr. iur. Pierre Tschannen  
Schanzeneckstrasse 1  
Postfach 8573  
CH-3001 Bern

Tel. +41 31 631 83 77  
Fax +41 31 631 38 83  
pierre.tschannen@oefre.unibe.ch  
www.oefre.unibe.ch

***Inhaltsverzeichnis***

Literatur	4
Materialien	5
Eidgenössische Erlasse	5
Kantonale Erlasse	5
Leistungsvereinbarungen	6
<b>I. Ausgangslage</b>	<b>7</b>
1. Auftrag	7
2. Eingrenzung	7
3. Vorgehen	7
<b>II. Zuständigkeiten für Sicherheitsvorkehren und Wehrdiensteinsätze (zu Frage 1)</b>	<b>8</b>
1. Vorbemerkung: Wehrdienst als polizeiliche Aufgabe	8
2. Kompetenzen des Bundes im Bereich der Sicherheit und der Eisenbahnen	8
a. Art. 57 BV (Sicherheit)	8
b. Art. 87 BV (Eisenbahnen und weitere Verkehrsträger)	9
c. Insbesondere der Wehrdienst	9
3. Massnahmenpflicht de lege lata	9
a. Ausgangspunkt: Störerprinzip	10
b. Rechtliche Grundlagen	11
aa. Art. 10 USG (Katastrophenschutz)	11
bb. Art. 3 StFV (Allgemeine Sicherheitsmassnahmen)	13
cc. Art. 11 StFV (Bewältigung von Störfällen)	14
dd. Art. 17 Abs. 4 EBG (Grundsätze) und Art. 19 Abs. 1 EBG (Sicherheitsvorkehren)	15
c. Fazit: Massnahmenpflicht für Sicherheitsvorkehren und Wehrdiensteinsätze	16
d. Zusammenfassung: Bund, Kantone, Bahnen	17
4. Kostentragungspflicht de lege lata	18
a. Ausgangspunkt: Verursacherprinzip	18
b. Rechtliche Grundlagen	19
aa. Art. 2 USG (Verursacherprinzip)	19
bb. Art. 59 USG und Art. 54 GSchG (Kosten von Sicherungs- und Behebungsmassnahmen)	19
cc. Art. 59a USG (Allgemeine Bestimmungen [zur Haftpflicht])	20
dd. Art. 19 Abs. 2 EBG (Sicherheitsvorkehren)	20
ee. Kantonale Regelungen	20
c. Fazit: Kostentragungspflicht für Wehrdiensteinsätze und Vorhaltungen	21
d. Zusammenfassung: Bund, Kantone, Bahnen	21
<b>III. Wehrdienstpflicht der Kantone (zu Frage 2)</b>	<b>22</b>
1. Fragestellung	22
2. Massnahmenpflicht der Kantone?	22

<b>IV. Vorhalteleistungen der Kantone (zu Frage 3)</b>	23
1. Fragestellung	23
2. Kostentragungspflicht der Kantone?	23
3. Durchsetzung	23
4. Fazit	23
<b>V. Lösungsansätze de lege lata (zu Frage 4)</b>	24
1. Zusammenfassung der Rechtslage de lege lata	24
2. Lösungsansätze	24
a. Plangenehmigungsverfahren	24
b. Infrastrukturkonzession	25
c. Verpflichtung der Bahnen im Rahmen des Vollzugs	26
d. Vereinbarungen der Bahnen mit den Kantonen	26
3. Fazit	27
<b>VI. Lösungsansätze de lege ferenda und erforderliche gesetzliche Grundlagen (zu den Fragen 5 und 6)</b>	27
1. Ansätze in ähnlichen Bereichen	27
a. Nationalstrassen	28
b. Feuerschutz/Chemiewehr für Private	28
c. Stadionsicherheit	29
2. Zwischenfazit	30
3. Erster Vorschlag: Einführung einer Abgabe auf kantonaler Ebene	30
a. Darstellung des Modells	30
b. Natur einer Abgabe zur Finanzierung der Vorhalteleistungen	30
c. Zulässigkeit	31
d. Kompetenzen	32
e. Gesetzliche Grundlagen auf Bundesebene	32
f. Steuerbefreiung der SBB	33
g. Beurteilung des Modells	33
4. Zweiter Vorschlag: Einführung einer Abgabe auf Bundesebene	33
a. Darstellung des Modells	33
b. Natur einer Abgabe zur Finanzierung der Vorhalteleistungen	33
c. Zulässigkeit	34
d. Kompetenzen	34
e. Gesetzliche Grundlagen auf Bundesebene	34
f. Steuerbefreiung der SBB	35
g. Beurteilung des Modells	35
5. Dritter Vorschlag: Verpflichtung der Bahnen zum Abschluss von Vereinbarungen mit den Kantonen	35
a. Darstellung des Modells	35
b. Kompetenzen	36
c. Gesetzliche Grundlagen auf Bundesebene	36
d. Steuerbefreiung der SBB	36
e. Beurteilung des Modells	36
6. Vorgehen in der Zwischenzeit	37

---

<b>VII. Zusammenfassung</b>	38
1. Zuständigkeiten für Sicherheitsvorkehrungen und Wehrdiensteinsätze (Frage 1)	38
2. Wehrdienstpflicht der Kantone (Frage 2)	38
3. Vorhalteleistungen der Kantone (Frage 3)	38
4. Lösungsansätze de lege lata (Frage 4)	39
5. Lösungsansätze de lege ferenda (Frage 5)	39
6. Erforderliche gesetzliche Grundlagen de lege ferenda (Frage 6)	39

## Literatur

- AUBERT JEAN-FRANÇOIS/MAHON PASCAL, *Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération Suisse*, Zürich/Basel/Genf 2003 (zit. Petit commentaire).
- BLUMENSTEIN ERNST/LOCHER PETER, *System des schweizerischen Steuerrechts*, 6. Auflage, Zürich 2002 (zit. Blumenstein/Locher).
- BOSONNET ROGER, *Das eisenbahnrechtliche Plangenehmigungsverfahren*, Zürich 1999 (zit. Bosonnet).
- EHRENZELLER BERNHARD/MASTRONARDI PHILIPPE/SCHWEIZER RAINER J./VALLENDER KLAUS A. (Hrsg.), *Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar*, Zürich/Basel/Genf/Lachen 2002 (zit. St. Galler Kommentar).
- ERRASS CHRISTOPH, *Katastrophenschutz, Materielle Vorgaben von Art. 10 Abs. 1 und 4 USG*, Freiburg 1998 (zit. Errass).
- GUNDELFINGER DANIEL E., *Polizeieinsätze bei Sportgrossveranstaltungen – die Rechtsgrundlagen*, in: Urs Scherrer/Franz A. Zölch (Hrsg.), *Sportveranstaltungen – im Fokus von Recht und Wirtschaft*, Zürich 2004, S. 187 ff. (zit. Gundelfinger).
- HÄFELIN ULRICH/HALLER WALTER, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, 6. Auflage, Zürich/Basel/Genf 2005 (zit. Häfelin/Haller).
- HÄFELIN ULRICH/MÜLLER GEORG/UHLMANN FELIX, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 5. Auflage, Zürich/Basel/Genf 2006 (zit. Häfelin/Müller/Uhlmann).
- JOST ANDREAS, *Die neueste Entwicklung des Polizeibegriffs im schweizerischen Recht*, Bern 1975 (zit. Jost).
- KLEIN FRANK, *Die Rechtsfolgen des fehlerhaften verwaltungsrechtlichen Vertrags*, Zürich/Basel/Genf 2003 (zit. Klein).
- LEUTERT STEFAN, *Polizeikostentragung bei Grossveranstaltungen*, Zürich/Basel/Genf 2005 (zit. Leutert).
- REINHARD HANS, *Allgemeines Polizeirecht, Aufgaben, Grundsätze und Handlungen*, Bern/Stuttgart/Wien 1993 (zit. Reinhard).
- RUCH ALEXANDER, *Äussere und innere Sicherheit*, in: THÜRER DANIEL/AUBERT JEAN-FRANÇOIS/MÜLLER JÖRG PAUL (Hrsg.), *Verfassungsrecht der Schweiz*, Zürich 2001, § 56 (zit. Ruch, Sicherheit).
- RUCH ALEXANDER, *Öffentliche Werke und Verkehr*, in: THÜRER DANIEL/AUBERT JEAN-FRANÇOIS/MÜLLER JÖRG PAUL (Hrsg.), *Verfassungsrecht der Schweiz*, Zürich 2001, § 59 (zit. Ruch, Verkehr).
- SEILER HANSJÖRG, *Kommentar zu Art. 2 und 10 USG*, in: VEREINIGUNG FÜR UMWELTRECHT/KELLER HELEN (Hrsg.), *Kommentar zum Umweltschutzgesetz*, 2. Auflage, Zürich 2001 (zit. Kommentar USG).
- STEINER PETER, *Die Umsetzung des Verursacherprinzips durch das Umweltschutzrecht*, Zürich 1999 (zit. Steiner).
- TRÜEB HANS RUDOLF, *Kommentar zu Art. 59 und 59a USG*, in: VEREINIGUNG FÜR UMWELTRECHT/KELLER HELEN (Hrsg.), *Kommentar zum Umweltschutzgesetz*, 2. Auflage, Zürich 1998 (zit. Kommentar USG).
- TSCHANNEN PIERRE, *Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, Bern 2004 (zit. Tschannen).

TSCHANNEN PIERRE/ZIMMERLI ULRICH, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2. Auflage, Bern 2005 (zit. Tschannen/Zimmerli).

### ***Materialien***

Botschaft zu einem Bundesgesetz über den Umweltschutz (USG) vom 31. Oktober 1979, BBl 1979 III 749 (zit. Botschaft USG).

Botschaft zu einer Änderung des Bundesgesetzes über den Umweltschutz (USG) vom 7. Juni 1993, BBl 1993 II 1445 (zit. Botschaft Änderung USG).

Botschaft zur Bahnreform vom 13. November 1996, BBl 1997 I 909 (zit. Botschaft Bahnreform).

### ***Eidgenössische Erlasse***

Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101).

Bundesgesetz über die Nationalstrassen vom 8. März 1960 (NSG; SR 725.11).

Verordnung über die Nationalstrassen vom 18. Dezember 1995 (NSV; SR 725.111).

Bundesgesetz über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer vom 22. März 1985 (MinVG; 725.116.2).

Eisenbahngesetz vom 20. Dezember 1957 (EBG; SR 742.101).

Verordnung über Bau und Betrieb der Eisenbahnen vom 23. November 1983 (Eisenbahnverordnung, EBV; SR 742.141.1).

Bundesgesetz über die Schweizerischen Bundesbahnen vom 20. März 1998 (SBBG; SR 742.31).

Bundesgesetz über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1983 (Umweltschutzgesetz, USG; SR 814.01).

Verordnung über den Schutz vor Störfällen vom 27. Februar 1991 (Störfallverordnung, StFV; SR 814.012).

Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer vom 24. Januar 1991 (Gewässerschutzgesetz, GSchG; 814.20).

### ***Kantonale Erlasse***

#### ***Aargau***

Feuerwehrgesetz vom 23. März 1971 (FwG; SAR 581.100).

#### ***Appenzell Ausserrhoden***

Polizeigesetz vom 13. Mai 2002 (bGS 521.1).

Gesetz über den Feuerschutz vom 30. April 1995 (Feuerschutzgesetz; bGS 861.0).

#### ***Appenzell Innerrhoden***

Polizeigesetz vom 29. April 2001 (PoIG; 500).

#### ***Basel-Landschaft***

Polizeigesetz vom 28. November 1996 (PoIG; SGS 700).

*Basel-Stadt*

Gesetz betreffend die Kantonspolizei des Kantons Basel-Stadt (PoIG; SG 510.100).

*Bern*

Polizeigesetz vom 8. Juni 1997 (PoIG; BSG 551.1).

Feuerschutz- und Feuerwehrgesetz vom 20. Januar 1994 (FFG; BSG 871.11).

Gesetz über die Gebäudeversicherung vom 6. Juni 1971 (BSG 873.11).

*Freiburg*

Loi sur la police du feu et la protection contre les éléments naturels du 12 novembre 1964 (RSF 731.0.1).

*Genf*

Loi sur la prévention des sinistres, l'organisation et l'intervention des sapeurs-pompiers du 25 janvier 1990 (RSG F 4 05).

*Luzern*

Gesetz über die Kantonspolizei vom 27. Januar 1998 (SRL 350).

Gesetz über den Feuerschutz vom 5. November 1957 (SRL 740).

Gebäudeversicherungsgesetz vom 29. Juni 1976 (SRL 750).

*Graubünden*

Polizeigesetz vom 20. Oktober 2004 (PoIG; BR 613.000).

*St. Gallen*

Polizeigesetz vom 10. April 1980 (sGS 451.1).

*Zürich*

Gesetz über die Feuerpolizei und das Feuerwehrewesen vom 24. September 1978 (861.1).

***Leistungsvereinbarungen***

Leistungsvereinbarung zwischen dem Bevölkerungsschutz des Kantons Bern und der SBB AG vom 10. Oktober 2004 (zit. LV BE).

Leistungsvereinbarung zwischen dem Kanton Aargau und der SBB AG vom 25. Oktober 2004 (zit. LV AG).

Leistungsvereinbarung zwischen dem Kanton Solothurn und der SBB AG vom 29. Oktober 2004 (zit. LV SO).

## **I. Ausgangslage**

### **1. Auftrag**

Für die Bewältigung von besonderen Ereignissen – dazu gehören beispielsweise Brandfälle oder die Freisetzung gefährlicher Stoffe bei Unfällen – nehmen die Bahnen häufig Wehrdienste der Kantone, Bezirke oder Gemeinden in Anspruch. Die Bahnen erstatten zwar die Einsatzkosten, beteiligen sich aber in der Regel nicht an den so genannten Vorhaltekosten. Die Vorhaltekosten setzen sich aus den Investitions- und Betriebskosten zusammen. Zu den Investitionskosten zählen insbesondere die Beschaffungskosten für Hilfsmittel und Material. Die Betriebskosten umfassen Kosten für Ausbildungen und Übungen, Pikettenschädigungen, Unterhaltskosten und allenfalls ungedeckte Einsatzkosten<sup>1</sup>. Das Gutachten befasst sich auftragsgemäss mit der *Beteiligung der Bahnen an den Vorhaltekosten*.

### **2. Eingrenzung**

Die Erstattung der *Einsatzkosten* ist nicht Gegenstand des Auftrags. Zudem berücksichtigen die Ausführungen nur Wehrdienstleistungen auf der Bahninfrastruktur für den Transport. *Stationäre Bauten und Anlagen* werden nicht einbezogen.

### **3. Vorgehen**

Das Bundesamt für Verkehr (BAV) hat uns *folgende Fragen* vorgelegt:

1. Wer ist unter der heute geltenden Rechtsordnung verpflichtet, die aus dem Betrieb von Bahnanlagen für die öffentliche Sicherheit und Gesundheit notwendigen Sicherheitsvorkehrungen zu treffen, namentlich den Wehrdienst sicher zu stellen, und deren Kosten, insbesondere die Vorhaltekosten, zu tragen? Wie ist das diesbezügliche Verhältnis der Bundeskompetenzen zu den kantonalen Kompetenzen zu beurteilen?
2. Können Kantone Wehrdienstleistungen der öffentlichen Ereignisdienste auf Bahnanlagen ablehnen, falls sich die Bahnunternehmungen nicht an den Vorhaltekosten beteiligen?
3. Kann der Bund die Kantone zu Vorhalteleistungen mit ausschliesslicher Kostenfolge zu Lasten der Kantone zwingen?
4. Was wäre de lege lata eine gute (pragmatische) Lösung?
5. Welches wäre de lege ferenda die richtige Lösung?

---

<sup>1</sup> Definitionen gemäss Gruner AG Ingenieure und Planer, Arbeitspapier vom 6. März 2006, S. 4.

6. Was braucht es für gesetzliche Grundlagen, um die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten gesetzlich zu regeln und wie soll in der Zwischenzeit vorgegangen werden (z.B. mittels Vereinbarungen)?

Wir halten uns an die Reihenfolge gemäss Auftrag, wobei die Fragen 5 und 6 zusammen behandelt werden.

## **II. Zuständigkeiten für Sicherheitsvorkehren und Wehrdiensteinsätze (zu Frage 1)**

Wir unterscheiden im Folgenden die Zuständigkeiten des Bundes, der Kantone und der Bahnen. Die Gemeindeebene wird ausgeklammert.

### **1. Vorbemerkung: Wehrdienst als polizeiliche Aufgabe**

Der *materielle Polizeibegriff* umfasst diejenigen staatlichen Tätigkeiten, welche dazu dienen, Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung abzuwehren sowie eingetretene Störungen zu beseitigen<sup>2</sup>. Dabei beinhaltet die öffentliche Sicherheit u.a. die Polizeigüter Leben, Gesundheit und Eigentum.

„Wehrdienst“ oder „Ereignisdienst“ meint die Zusammenfassung der Dienste von Feuerwehren, Ölwehren und Chemiewehren. Dabei geht es auch bei Einsätzen auf Bahnanlagen immer um den Schutz von Polizeigütern, folglich um die Wahrnehmung einer polizeilichen Aufgabe. Daher ist neben der Kompetenzaufteilung im Bereich der Eisenbahnen auch die Zuständigkeitsordnung im Bereich der Polizei zu beleuchten.

### **2. Kompetenzen des Bundes im Bereich der Sicherheit und der Eisenbahnen**

#### **a. Art. 57 BV (Sicherheit)**

Nach Art. 57 Abs. 1 BV sorgen *Bund und Kantone im Rahmen ihrer Zuständigkeit für die Sicherheit des Landes und den Schutz der Bevölkerung*. Sie haben ihre Anstrengungen im Bereich der inneren Sicherheit zu koordinieren (Abs. 2). Es liegt folglich eine *parallele Bundeskompetenz* vor, d.h. Bundeskompetenz und kantonale Kompetenz bestehen unabhängig nebeneinander<sup>3</sup>.

Soweit es um *allgemeine sicherheitspolizeiliche Aufgaben* geht, ist die Wahrung der inneren Sicherheit *Sache der Kantone* (man spricht von kantonaler Po-

---

<sup>2</sup> Reinhard, S. 7; Leutert, S. 55.

<sup>3</sup> Tschannen, § 20 Rz. 34; Häfelin/Haller, Rz. 1100 f.

lizeihoheit). Der Bund darf erst einschreiten, wenn ein konkreter Störfall die Kräfte der Kantone übersteigt (Bundesintervention, Art. 52 Abs. 2 BV)<sup>4</sup>.

*b. Art. 87 BV (Eisenbahnen und weitere Verkehrsträger)*

Gemäss Art. 87 BV ist die *Gesetzgebung über den Eisenbahnverkehr Sache des Bundes*. Der Eisenbahnverkehr umfasst Planung, Bau und Betrieb von schienengebundenen Fahrzeugen<sup>5</sup>. Dabei handelt es sich um eine *umfassende Gesetzgebungskompetenz*. Diese ermächtigt den Bund, alle Rechtsfragen im betreffenden Sachbereich bis in die Einzelheiten erschöpfend zu regeln. Die Gesetzgebung kann sich somit *auch mit Haftungsbelangen und polizeilichen Befugnissen im Bereich des Eisenbahnverkehrs* befassen<sup>6</sup>.

Es ist umstritten, ob Art. 87 BV eine Bundeskompetenz mit ursprünglich oder nachträglich derogatorischer Kraft darstellt<sup>7</sup>. Die Frage kann offen bleiben. Für die vorliegende Problematik ist sie nicht entscheidend.

*c. Insbesondere der Wehrdienst*

Die *Erbringung von Wehrdiensten* ist eine polizeiliche Aufgabe, deren Erfüllung nach der verfassungsrechtlichen Kompetenzaufteilung *primär den Kantonen* zufällt.

Im Geltungsbereich von Art. 87 BV ist der Bund allerdings ermächtigt, auch polizeiliche Rechte und Pflichten gesetzlich zu regeln. Er könnte daher den Wehrdienst im Eisenbahnwesen *spezialgesetzlich den Bahnen* auferlegen. Die folgenden Ausführungen untersuchen, wer nach den heute gültigen bundesrechtlichen Bestimmungen für die Erbringung bahnrelevanter Wehrdienste zuständig ist.

### **3. Massnahmenpflicht de lege lata**

Es stellt sich zunächst die Frage, wer die notwendigen Sicherheitsmassnahmen beim Betrieb von Bahnanlagen effektiv zu treffen hat. Die Frage nach der Massnahmenpflicht ist streng zu unterscheiden von der Frage der Kostentragungspflicht. Die beiden Pflichten treffen nicht zwingend dieselbe Person.

---

<sup>4</sup> Ruch, Sicherheit, Rz. 33; Reinhard, S. 37 f.

<sup>5</sup> Ruch, Verkehr, Rz. 30.

<sup>6</sup> St. Galler Kommentar, Rz. 29 zu Art. 87; Petit commentaire, Rz. 2 zu Art. 87.

<sup>7</sup> Bosonnet, S. 58 f.

a. *Ausgangspunkt: Störerprinzip*

Nach dem Störerprinzip hat sich polizeiliches Handeln gegen diejenigen Personen zu richten, *die den polizeiwidrigen Zustand unmittelbar zu verantworten* haben. Das Störerprinzip ist Ausfluss des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes und bezweckt eine sachgerechte Massnahmenanlastung. Es soll einzig bestimmen, welche Personen eine polizeiliche Massnahme treffen oder erdulden müssen. Auf ein allfälliges Verschulden kommt es bei der polizeilichen Verantwortlichkeit als Störer nicht an<sup>8</sup>.

Lehre und Rechtsprechung unterscheiden *verschiedene Arten von Störern*.

- Der *Verhaltensstörer* verursacht den polizeiwidrigen Zustand unmittelbar durch sein eigenes Verhalten oder durch das unter seiner Verantwortung erfolgte Verhalten Dritter.
- *Zustandsstörer* ist, wer die rechtliche oder tatsächliche Herrschaft über die Sache hat, von der die Störung unmittelbar ausgeht.

*Bei mehreren Störern* kann die Behörde alternativ oder kumulativ jeden Verhaltens- oder Zustandsstörer zur Beseitigung des polizeiwidrigen Zustands heranziehen. Dabei hat sie einen gewissen Ermessensspielraum<sup>9</sup>.

Bei *Schadenereignissen auf dem Schienennetz* ist zu differenzieren, ob die Ursache in der Infrastruktur (z.B. Entgleisung als Folge eines Schienenbruchs) oder im Bahnbetrieb (z.B. Entgleisung wegen Geschwindigkeitsüberschreitung) liegt. Der Infrastrukturbetreiber<sup>10</sup> wäre im ersten Fall zugleich Verhaltensstörer und Zustandsstörer; im zweiten Fall bloss Zustandsstörer. Das Eisenbahnverkehrsunternehmen<sup>11</sup> kommt in beiden Fällen als Verhaltensstörer in Betracht, da ein Ereignis auf Bahnanlagen faktisch nicht ohne Beteiligung eines Fahrzeugs denkbar ist.

Nach dem *allgemeinen Polizeirecht* würde die Massnahmenpflicht demnach entweder den Infrastrukturbetreiber oder das Eisenbahnunternehmen treffen, wobei der Inhaber der Infrastruktur am ehesten in der Lage sein dürfte, den ordnungsgemässen Zustand wiederherzustellen. Entscheidend ist jedoch das *Spezialgesetz*; erst wenn dieses versagt, kommen die Grundsätze des allgemeinen Polizeirechts unmittelbar zur Anwendung. Nachfolgend (b.) ist daher zu untersuchen, ob und wie weit sich die einschlägigen Erlasse zur Massnahmenpflicht äussern.

---

<sup>8</sup> Tschannen/Zimmerli, § 54 Rz. 17 f.

<sup>9</sup> Tschannen/Zimmerli, § 54 Rz. 20 ff.; Reinhard, S. 177 f., 184 ff.

<sup>10</sup> Infrastrukturbetreiber (ISB) ist ein Unternehmen, das u.a. für die Vorhaltung und die Instandhaltung der Schienenverkehrsinfrastruktur sowie den Betrieb der Verkehrslenkungs- und Sicherheitssysteme verantwortlich ist.

<sup>11</sup> Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) betreiben Personen- und/oder Güterverkehr auf eigener oder fremder Infrastruktur.

## b. *Rechtliche Grundlagen*

Zur Frage, wer bei einem Ereignis auf dem Schienennetz die nötigen Massnahmen ergreifen muss, äussern sich das Umweltschutzgesetz (USG), das Eisenbahngesetz (EBG) oder die Störfallverordnung (StFV). Das Normmaterial ist allerdings *wenig aussagekräftig*. Darauf ist am Ende dieses Abschnitts zurückzukommen (vgl. unten S. 16 f.).

### aa. *Art. 10 USG (Katastrophenschutz)*

Wer Anlagen betreibt oder betreiben will, die bei ausserordentlichen Ereignissen den Menschen oder seine natürliche Umwelt schwer schädigen können, trifft nach Art. 10 Abs. 1 USG die zum Schutz der Bevölkerung und der Umwelt notwendigen Massnahmen.

Art. 10 USG erfasst *alle Bauten und ortsfesten Anlagen, die unmittelbar dem Transport oder Umschlag gefährlicher Güter dienen*. Dazu gehören insbesondere Streckengeleise, Gleisanlagen in den Bahnhöfen und Stationen, Rangieranlagen, Be- und Entladevorrichtungen sowie Anschlussgleise ausserhalb des Betriebsareals<sup>12</sup>. Zu betonen ist aber, dass die aus Art. 10 USG folgenden Pflichten *nur für Gefahrgutstrecken* gelten. Strecken, auf denen ausschliesslich Personen oder ungefährliche Güter befördert werden, fallen nicht unter den Geltungsbereich von Art. 10 USG<sup>13</sup>. Für die Betreiber derartiger Strecken lässt sich daher keine Massnahmenpflicht direkt aus Art. 10 USG ableiten. Eine solche kann sich aber aus anderen gesetzlichen Bestimmungen ergeben (vgl. unten S. 15 f. zu Art. 17 und 19 EBG).

Das Gesetz verlangt vom Anlagenbetreiber die *„notwendigen Massnahmen“*. Art. 10 Abs. 1 USG will das Risiko von Störfällen auf ein tragbares Mass beschränkt sehen. Massnahmen sind daher *insoweit notwendig, als sie zur Risikoverminderung beitragen*<sup>14</sup>.

Die *Massnahmen* müssen *primär an den gefährlichen Objekten selbst* und in deren unmittelbarer Umgebung getroffen werden. Gemeint sind vor allem technische Sicherheitseinrichtungen, Überwachungsanlagen oder speziell geschulte oder ausgerüstete betriebsinterne Einsatzgruppen<sup>15</sup>. Eigene Wehrdienste sind also Teil der sichernden Massnahmen nach Art. 10 Abs. 1 USG. Als weitere vorsorgliche Massnahmen nennt das Gesetz die Wahl eines geeigneten Standorts und die Einhaltung eines Sicherheitsabstands. Zudem hat der Inhaber die Überwachung des Betriebs und die Alarmorganisation zu gewährleisten (Art. 10 Abs. 1 zweiter Satz). Die Aufzählung ist nicht abschliessend. Welche

---

<sup>12</sup> Art. 2 Abs. 2 StFV; Kommentar USG, Rz. 19 zu Art. 10.

<sup>13</sup> Vgl. Kommentar USG, Rz. 14 zu Art. 10.

<sup>14</sup> Kommentar USG, Rz. 42 zu Art. 10.

<sup>15</sup> BBl 1979 III 788 (Botschaft USG).

Massnahmen im Einzelnen zu ergreifen sind, bleibt offen und ist vom Anlageninhaber oder der Vollzugsbehörde zu bestimmen<sup>16</sup>.

*Adressat der Massnahmenpflicht* nach Art. 10 Abs. 1 USG ist der *Betreiber der Anlage*, bei Eisenbahnanlagen also der Inhaber der Bahninfrastruktur (Art. 5 EBG)<sup>17</sup>. Grundsätzlich ist es daher Sache der *Infrastrukturinhaber*, die notwendigen Massnahmen zum Schutz der Bevölkerung und der Umwelt zu ergreifen.

Die *Kantone* müssen aber die *Koordination* und die *Anordnung zweckmässiger und wirksamer Massnahmen* in ihren Ausführungsvorschriften sicherstellen. Insbesondere obliegt ihnen die Koordination der privaten und öffentlichen Dienste für den Katastrophenschutz. Die Kantone haben zudem für die Errichtung einer einwandfreien und rasch funktionierenden Alarmorganisation zu sorgen (Art. 10 Abs. 2 USG)<sup>18</sup>. Der Inhaber der Anlage muss ausserordentliche Ereignisse unverzüglich der kantonalen Meldestelle anzeigen (Art. 10 Abs. 3 USG). Er hat daher betriebsintern zu gewährleisten, dass er die vorgeschriebene Meldung jederzeit erstatten kann<sup>19</sup>. Abgesehen von dieser Meldepflicht enthält das Umweltschutzgesetz keine Vorschriften über die Bewältigung von Katastrophen. Es bleibt beim Grundsatz, wonach die Handlungspflichten im Sinne von Art. 10 Abs. 1 USG aufgrund der Eigenverantwortung und dem allgemeinen Störerprinzip in erster Linie den Anlageninhaber angehen (vgl. auch Art. 11 Abs. 1 StFV; dazu unten S. 14 f.)<sup>20</sup>.

Fraglich ist, *ob die grundsätzliche Pflicht zur Bewältigung ausserordentlicher Ereignisse auch die Pflicht zur Bereithaltung eigener Wehrdienste und Einsatzkräfte* nach sich zieht. Art. 10 USG äussert sich dazu nicht unmittelbar. Implizit rechnet die Bestimmung aber mit vorbestehenden (öffentlichen oder privaten) Wehrdiensten; denn nur so ist zu erklären, dass Abs. 2 die Kantone verpflichtet, die Dienste für den Katastrophenschutz zu koordinieren und Meldestellen zu bezeichnen. *Reichen die Bemühungen der Inhaber nicht aus, sind daher grundsätzlich die kantonalen Wehrdienste zur Bewältigung des ausserordentlichen Ereignisses zuständig*<sup>21</sup>.

Der Inhaber kann jedoch durch spezialgesetzliche Regelungen des Bundes bzw. des Kantons oder unmittelbar gestützt auf Art. 10 USG<sup>22</sup> durch die Behörden verpflichtet werden, eine eigene Betriebswehr einzurichten<sup>23</sup>. Auch wenn das USG die Bahnen *nicht direkt zum Aufbau eigener Betriebswehren* verpflichtet, könnte das Bundesamt für Verkehr als zuständige Vollzugsbehörde (Art. 41 Abs. 2 USG i.V.m. 10 EBG) vom Infrastrukturinhaber entsprechende Mass-

---

<sup>16</sup> Errass, S. 211.

<sup>17</sup> Kommentar USG, Rz. 38 zu Art. 10. Die Massnahmenpflicht trifft nicht das Transportunternehmen, welches über eine Netzzugangsbewilligung (Art. 9 ff. EBG) verfügt.

<sup>18</sup> BBI 1979 III 788 f. (Botschaft USG).

<sup>19</sup> Kommentar USG, Rz. 75 zu Art. 10.

<sup>20</sup> BBI 1997 III 788 (Botschaft USG), wo der Bundesrat ausdrücklich speziell geschulte und ausgerüstete betriebsinterne Einsatzgruppen als sichernde Massnahme erwähnt. Vgl. auch Kommentar USG, Rz. 84 zu Art. 10.

<sup>21</sup> Kommentar USG, Rz. 116 f. zu Art. 10.

<sup>22</sup> BGE 113 Ib 60 E. 3 S. 62 ff.

<sup>23</sup> Kommentar USG, Rz. 75 zu Art. 10.

nahmen verlangen. Der Entscheid, ob zusätzliche Sicherheitsmassnahmen, z.B. in der Form von eigenen Wehrdiensten, nötig sind, obliegt damit der Vollzugsbehörde. Welche Sicherheitsmassnahmen im Einzelnen verlangt werden können, entscheidet sich von Fall zu Fall (vgl. dazu unten S. 16 f.).

*bb. Art. 3 StFV (Allgemeine Sicherheitsmassnahmen)*

Die *Störfallverordnung konkretisiert Art. 10 USG*, hat aber einen *engeren Geltungsbereich*. Damit sie zur Anwendung kommt, muss ein ausserordentliches Ereignis auf einem Verkehrsweg mit *erheblichen* Einwirkungen auf oder ausserhalb des Verkehrswegs auftreten (Art. 2 Abs. 4 StFV). Für Verkehrswege, welche der StFV nicht unterliegen, die aber dennoch den Menschen oder seine Umwelt bei ausserordentlichen Ereignissen schwer schädigen können, bleiben die Vorschriften von Art. 10 USG direkt anwendbar (Art. 1 Abs. 5 StFV).

Die Verordnung gilt für *Eisenbahnanlagen* nur, soweit auf ihnen *gefährliche Güter* nach der Verordnung über die Beförderung gefährlicher Güter mit der Eisenbahn<sup>24</sup> oder den entsprechenden internationalen Übereinkommen transportiert oder umgeschlagen werden (Art. 1 Abs. 2 Bst. c StFV). Was schon zu Art. 10 USG erwähnt wurde, gilt hier erst recht: Strecken, auf denen ausschliesslich Personen oder ungefährliche Güter befördert werden, fallen nicht in den Anwendungsbereich der Verordnung. Gemäss Art. 3 Abs. 1 StFV muss der Inhaber eines Verkehrswegs alle zur Verminderung des Risikos geeigneten Massnahmen treffen, die nach dem Stand der Sicherheitstechnik verfügbar, aufgrund seiner Erfahrung ergänzt und wirtschaftlich tragbar sind. Dazu gehören Massnahmen, mit denen das Gefahrenpotenzial herabgesetzt, Störfälle verhindert und deren Einwirkungen begrenzt werden.

Beim Treffen der Massnahmen sind *die im Anhang 2 genannten Grundsätze* zu berücksichtigen (Abs. 3). Gemäss Anhang 2.3 ist der Inhaber des Verkehrswegs für die erforderlichen sicherheitstechnischen Einrichtungen und die baulichen, technischen und organisatorischen Schutzvorkehrungen verantwortlich (Bst. c). Weiter muss er den Verkehrsweg mit ausreichenden Warn- und Alarmeinrichtungen ausrüsten (Bst. d) und die Einrichtungen bzw. den Betrieb der sicherheitstechnisch bedeutsamen Teile überwachen und warten (Bst. e). Zudem hat der Inhaber zusammen mit den Ereignisdiensten eine Einsatzplanung für Störfälle zu erarbeiten und auf der Basis dieser Einsatzplanung periodisch Übungen durchzuführen (Bst. h). Die Grundsätze in Anhang 2.3 sind nicht abschliessend aufgezählt; es sind weitere denkbar.

*Adressat der Massnahmenpflicht* nach Art. 3 StFV ist der *Inhaber des Verkehrswegs*, bei den Eisenbahnen also wiederum der Inhaber der Bahninfrastruktur.

Art. 3 StFV steht unter dem Titel der *Vorsorge*. Die allgemeinen Sicherheitsmassnahmen sind denn auch nicht primär auf die Bewältigung eines konkreten

---

<sup>24</sup> SR 742.401.6.

Ereignisses gerichtet. Die Pflicht zur Bewältigung des Störfalls ergibt sich aus Art. 11 StFV (siehe sogleich Bst. cc).

*cc. Art. 11 StFV (Bewältigung von Störfällen)*

Der Inhaber muss *alle Anstrengungen* unternehmen, *um eingetretene Störfälle zu bewältigen* (Abs. 1). Er muss insbesondere die Störfälle unverzüglich bekämpfen und der Meldestelle anzeigen<sup>25</sup>, den Ereignisort sichern sowie weitere Einwirkungen verhindern und entstandene Einwirkungen baldmöglichst beseitigen (Abs. 2). Die Aufzählung ist auch hier nicht abschliessend.

Störfälle *bewältigen* heisst, die *präventiv vorbereiteten Massnahmen* (vgl. Art. 3 StFV) zur Begrenzung der Einwirkungen von Störfällen *tatsächlich durchführen*<sup>26</sup>.

Die *Massnahmenpflicht im Störfall* nach Art. 11 Abs. 1 StFV trifft den *Inhaber des Verkehrswegs*, bei Eisenbahnanlagen also den Inhaber der Eisenbahninfrastruktur. Der Infrastrukturinhaber hat daher grundsätzlich alle Anstrengungen zur Bewältigung von Störfällen zu unternehmen.

Die *Kantone* bezeichnen *Meldestellen*, welche jederzeit Meldungen von Störfällen entgegennehmen und die Ereignisdienste unverzüglich benachrichtigen (Art. 12 Abs. 1 StFV). Zudem koordinieren die Kantone die Ereignisdienste mit der Einsatzplanung der Inhaber (Art. 14 StFV)<sup>27</sup>. Der Inhaber muss betriebsintern gewährleisten, dass er jederzeit Meldung erstatten kann und die interne Einsatzplanung funktioniert (Anhang 2.3 Bst. h StFV).

Zwar lässt sich auch aus Art. 11 StFV keine direkte Pflicht für die Bereitstellung eigener Wehrdienste ablesen. Es genügt, wenn der *Inhaber jederzeit fähig* ist, die *Einsätze der kantonalen Wehrdienste zu veranlassen*. Diese müssen eingreifen, wenn die Massnahmen des Infrastrukturinhabers für die Bewältigung des Störfalls nicht ausreichen. Die Aufzählung der Massnahmen ist aber wiederum nicht abschliessend. Die Errichtung eigener Betriebswehren als mögliche Massnahme ist daher nicht ausgeschlossen.

Für den *Vollzug* der Störfallverordnung im Eisenbahnwesen ist der *Bund* zuständig (Art. 23 Abs. 2 StFV i.V.m. 41 Abs. 2 USG). Er kann von den Inhabern der Verkehrswege Massnahmen nach der StFV verlangen. Soweit notwendig, könnte der Bund daher auch fordern, dass für die Einsätze gewisse personelle und strukturelle Ressourcen von Seiten der Bahnen zur Verfügung stehen (vgl. etwa Art. 11 Abs. 2 Bst. a und b, Anhang 2.3 Bst. c und h StFV). Freilich ergibt sich aus dem Geltungsbereich der Verordnung auch hier: Massnahmen gestützt auf Art. 11 f. StFV können nur für *Gefahrgutstrecken* verlangt werden.

---

<sup>25</sup> Die Meldepflicht ist eine Wiederholung von Art. 10 Abs. 3 USG.

<sup>26</sup> Errass, S. 285 Fn. 170.

<sup>27</sup> Art. 12 bis 14 StFV konkretisieren Art. 10 Abs. 2 USG (Errass, S. 286).

dd. *Art. 17 Abs. 4 EBG (Grundsätze) und Art. 19 Abs. 1 EBG (Sicherheitsvorkehrungen)*

Die *Bahnunternehmungen* sind im Rahmen der Vorschriften *für den sicheren Betrieb der Bahnanlagen und Fahrzeuge verantwortlich* (Art. 17 Abs. 4 EBG). Nach Art. 19 Abs. 1 EBG trifft die Bahnunternehmung die Vorkehrungen, die gemäss den Vorschriften des Bundesrats und den mit den genehmigten Plänen verbundenen Auflagen zur Sicherheit des Baus und Betriebs der Bahn sowie zur Vermeidung von Gefahren für Personen und Sachen notwendig sind. Die zu treffenden Vorkehrungen bestimmen sich in erster Linie nach Massgabe des Verordnungsrechts und der genehmigten Pläne. Der Bundesrat hat die Sicherheitsvorschriften in der Eisenbahnverordnung konkretisiert. Demnach ist die Bahnunternehmung verantwortlich für den sicheren Betrieb und die Instandhaltung der Eisenbahnanlagen und Fahrzeuge (Art. 10 EBV).

Anders als bei Art. 10 USG sowie Art. 3 und 11 StFV beschränkt sich die Massnahmenpflicht nach dem EBG nicht auf Strecken für Transport und Umschlag gefährlicher Güter. Vielmehr gelten die Bestimmungen des EBG *für Personen- und Gefahrgutstrecken* gleichermassen.

*Allgemeine Sicherheitsmassnahmen*

Die Bahnunternehmungen haben nach der Eisenbahngesetzgebung grundsätzlich die *Pflicht, Vorkehrungen für den sicheren Betrieb und die Instandhaltung der Bahnanlagen und Fahrzeuge* zu ergreifen. Fraglich ist, wie weit diese Pflicht geht oder anders, ob die Erbringung von Wehrdienstleistungen ebenfalls als Sicherheitsvorkehrung im Sinne von Art. 19 Abs. 1 EBG gilt. Dabei ist zwischen Infrastruktur und Fahrbetrieb zu unterscheiden.

Die Pflicht zum sicheren Betrieb und zur Instandhaltung der *Eisenbahnanlagen* trifft die *Inhaber einer Infrastrukturkonzession* (Art. 5 Abs. 3 EBG). „Betrieb und Instandhaltung“ meint sowohl die Erneuerung als auch den baulichen und betrieblichen Unterhalt der Anlagen. Der betriebliche Unterhalt umfasst alle Massnahmen und Arbeiten, die für die Sicherheit und Betriebsbereitschaft der Infrastruktur notwendig sind. Damit gehören eigene Schadenwehren grundsätzlich zu den möglichen Vorkehrungen nach Art. 19 EBG<sup>28</sup>.

Wer die *Infrastruktur einer anderen Eisenbahnunternehmung* nutzen will, braucht eine Netzzugangsbewilligung. Diese wird u.a. erteilt, wenn die Unternehmung so organisiert ist, dass sie einen sicheren und zuverlässigen Betrieb gewährleistet und die Sicherheitsbestimmungen für die zu benützenden Strecken einhält (Art. 9 EBG). Nach Art. 10 EBV sind diese Bahnunternehmungen auch verantwortlich für die Instandhaltung der *Fahrzeuge*. Der betriebliche Unterhalt kann sich bei Inhabern einer blossen Netzzugangsbewilligung nur auf die Fahrzeuge beziehen, nicht jedoch auf die Infrastruktur. Eine allfällige Pflicht, Schadenwehren bereitzustellen, kommt deshalb auch in diesem Fall

---

<sup>28</sup> Vgl. auch Art. 10 i.V.m. Art. 13 EBV, Art. 2 und 52 NSV sowie Art. 10 f. MinVG.

primär dem *Infrastrukturbetreiber* zu<sup>29</sup>. Gleiches gilt, soweit der Infrastrukturbetreiber einen *Fahrbetrieb auf dem eigenen Netz* unterhält.

### *Bewältigung von Störfällen*

Über die *Bewältigung von konkreten Störfällen* enthält das Eisenbahngesetz *keine Bestimmung*. Aufgrund der allgemeinen Pflicht, den sicheren Betrieb zu gewährleisten und aufgrund des allgemeinen Störerprinzips ist aber davon auszugehen, dass *primär der Infrastrukturinhaber* konkrete Gefahren bewältigen und die Betriebsbereitschaft der Gleis- und Sicherheitsanlagen nach einem Vorfall wieder herstellen muss.

Die Eisenbahngesetzgebung verpflichtet den Inhaber der Infrastruktur nicht, eigene Wehrdienste aufzubauen. Die Bereithaltung von *eigenen Einsatzkräften* für Ereignisse auf den Bahnanlagen könnte aber, soweit verhältnismässig, ohne weiteres als Sicherheitsvorkehrung im Sinne von Art. 19 EBG bzw. Art. 10 EBV gesehen werden (zuständig wäre das BAV). Auch hier gilt das oben Gesagte: Ist der Inhaber nicht selbst in der Lage, den ordnungsgemässen Zustand wiederherzustellen, so müssen die kantonalen Wehrdienste zur Bewältigung des Ereignisses eingreifen.

### *c. Fazit: Massnahmenpflicht für Sicherheitsvorkehrungen und Wehrdienst-einsätze*

Nach den gesetzlichen Grundlagen liegt die *Massnahmenpflicht für allgemeine Sicherheitsvorkehrungen primär bei den Inhabern der Bahninfrastruktur*. Diese sollen im Sinne der Vorsorge alle erforderlichen Massnahmen treffen, welche das Risiko eines Schadenereignisses auf ein Minimum begrenzen.

*Tritt trotz der Sicherheitsvorkehrungen ein Ereignis ein*, haben die *Infrastrukturinhaber folgende Pflichten*:

- Durchführen von Notfallmassnahmen nach der Umweltgesetzgebung auf Gefahrgutstrecken (Art. 10 USG);
- Bewältigen von Störfällen auf Gefahrgutstrecken (Art. 11 StFV);
- Instandsetzen und Betriebsbereithalten der Infrastruktur von Personen- und Gefahrgutstrecken (Art. 19 EBG i.V.m. Art. 10 EBV).

Welche *konkreten* Sicherheitsvorkehrungen von den Bahnen erwartet werden, geht aus dem Normmaterial aber nur unzureichend hervor; Gesetz- und Verordnungsgeber scheinen auf die *Eigenverantwortung der Bahnunternehmungen* zu vertrauen.

Insbesondere hält keiner der genannten Erlasse die Inhaber einer Bahninfrastruktur ausdrücklich an, *eigene Betriebswehren* aufzubauen. Sowohl das Um-

---

<sup>29</sup> Dieser Schluss dürfte auch gerechtfertigt sein, da der Inhaber der Netzzugangsbewilligung für die Benutzung der fremden Infrastruktur ein Entgelt zahlt (Art. 9b Abs. 1 EBG).

weltschutzgesetz (Art. 10 Abs. 2 USG) als auch die Störfallverordnung (Art. 14 StFV) verweisen auf die kantonalen Ereignisdienste. Der Gesetzgeber scheint also davon auszugehen, dass die primär dem Infrastrukturihaber obliegende Massnahmenpflicht teilweise *durch kantonale Ereignisdienste abgedeckt* wird und dass die Kantone sich in dieser Hinsicht *mit den Bahnen koordinieren*. Dies dürfte vor allem bei der Bewältigung konkreter Schadenereignisse sowie beim Vorhalten der dafür benötigten sachlichen und personellen Mittel von Bedeutung sein. Hintergrund dieser Konstellation ist die Tatsache, dass es völlig unverhältnismässig wäre, von den Bahnen vollwertige Wehrdienste zur *Ereignisbewältigung* zu verlangen. Die konkrete Arbeitsteilung zwischen Bahnunternehmung und Kanton bleibt aber diffus; aus den gesetzlichen Bestimmungen lässt sie sich jedenfalls nicht herausinterpretieren.

Immerhin steht fest, dass für vorsorgliche technische und organisatorische Massnahmen, somit für die *Gefahrenprävention*, in erster Linie die Bahnen zuständig sind. Nicht denkbar wäre daher, dass die Bahnen im Vertrauen auf die kantonalen Wehrdienste gar keine eigenen Sicherheitsmassnahmen ergreifen.

Die bahnseits zu verlangenden Vorkehrungen sind von Fall zu Fall nach den Grundsätzen der *Verhältnismässigkeit und Zweckmässigkeit* zu bestimmen. Dabei ist insbesondere zwischen dem Nutzen bahneigener Massnahmen und den Kosten der damit verbundenen Vorhaltungen abzuwägen. Aus Gründen der Rechtssicherheit sollte die *Arbeitsteilung zwischen Bahnunternehmung und Kanton explizit festgehalten* werden: entweder hoheitlich durch Verfügung der Vollzugsbehörde oder konsensual durch Vereinbarung zwischen Bahnunternehmung und Kanton (vgl. dazu unten S. 26 f., 35 ff.).

#### d. Zusammenfassung: Bund, Kantone, Bahnen

*Bund:* Der Bund vollzieht das Eisenbahnrecht. *Vollzugsbehörde* ist das BAV. Dieses kann gestützt auf Art. 10 USG, Art. 3 und 11 StFV (beschränkt auf Gefahrgutstrecken) sowie Art. 19 EBG (auf allen Strecken) soweit zweckmässig und verhältnismässig zusätzliche Sicherheitsmassnahmen verlangen oder bestehende durchsetzen. Unter die möglichen zusätzlichen Sicherheitsmassnahmen fallen auch eigene Betriebswehren.

*Kantone:* Das Leisten von Wehrdiensten ist eine Polizeiaufgabe, die aufgrund der Polizeihochheit der Kantone in die kantonale Zuständigkeit fällt. Im Bereich der Eisenbahn müssen die Kantone insbesondere *Meldestellen* bezeichnen sowie Massnahmen und Einsatzplanungen mit den Bahnen *koordinieren*. Soweit die Bahnen darauf angewiesen sind, müssen die Kantone weiter *Wehrdienstleistungen bei Ereignissen auf dem Bahnnetz* erbringen. Wehrdienstleistungen bei Bahnereignissen sind demnach eine gemeinsame Aufgabe der Bahnen und der Kantone. Im Übrigen richten sich die Massnahmen der Polizeibehörden primär nach den kantonalen Polizeigesetzen.

*Bahnen:* Die *Massnahmenpflicht* nach Art. 10 USG, Art. 3 und 11 StFV sowie Art. 19 EBG richtet sich immer an die Inhaber der Bahninfrastruktur. Diese sind

verpflichtet, vorsorgliche Massnahmen zu ergreifen (*Gefahrenprävention*). Auch die Bewältigung des Schadenfalls fällt aufgrund der Eigenverantwortung und des Störerprinzips in ihren Zuständigkeitsbereich (vgl. auch Art. 11 StFV). *Wehrdienstleistungen* im Sinne der *Ereignisbewältigung* erwartet der Gesetzgeber also auch von den Bahnen. Jedoch verlangt kein Gesetz ausdrücklich den Aufbau eigener Wehrdienste. Die Bahnen müssen ihre *Einsatzplanungen* mit den Kantonen absprechen und jederzeit innerbetrieblich so organisiert sein, dass eine *Meldung* des Ereignisses an die kantonale Meldestelle möglich ist.

#### 4. *Kostentragungspflicht de lege lata*

##### a. *Ausgangspunkt: Verursacherprinzip*

Nach dem Verursacherprinzip hat die *Kosten einer polizeilichen Massnahme zu tragen, wer sie verursacht*. Verursacher ist, wer für die Notwendigkeit einer Massnahme verantwortlich gemacht werden kann. Kein Problem stellt sich, wenn der *Verursacher zugleich massnahmenpflichtig* ist. Obliegt die Massnahmenpflicht dagegen dem Gemeinwesen, so entstehen die Kosten zunächst bei diesem selbst. In diesem Fall braucht es zur *Überwälzung der Kosten auf den Verursacher eine gesetzliche Grundlage*<sup>30</sup>.

Soweit der *Inhaber einer Bahninfrastruktur* Gefahren schafft und deshalb nach den oben (S. 11 ff.) dargelegten Bestimmungen zu Massnahmen verpflichtet ist oder solche des Gemeinwesens auslöst, gilt er als *Verursacher*.

- Trifft der *Infrastrukturinhaber* die erforderlichen *Massnahmen*, so fallen die Kosten bei ihm an; eine gesetzliche Grundlage zur Kostenüberwälzung erübrigt sich. Sie haben für die Massnahmekosten aufzukommen, unabhängig davon, ob die Massnahmen gestützt auf Art. 11 StFV, Art. 10 USG oder Art. 19 EBG erfolgen<sup>31</sup>.
- Fraglich ist im vorliegenden Kontext nur, wie weit eine gesetzliche Grundlage zur *Internalisierung der Kosten von Wehrdiensteinsätzen und Vorhaltungen der Kantone* besteht. Soweit die Kantone zugunsten der Bahnen Einsätze leisten oder Vorhaltungen erbringen, tragen *sie* vorerst die Kosten. Verursacher solcher Kosten sind aber die Bahnen. Im Folgenden ist zu untersuchen, ob das geltende Recht die Kostenüberwälzung vorsieht.

---

<sup>30</sup> Kommentar USG, Rz. 38 zu Art. 2.

<sup>31</sup> Steiner, S. 253.

*b. Rechtliche Grundlagen*

*aa. Art. 2 USG (Verursacherprinzip)*

Nach Art. 2 USG trägt die Kosten für „Massnahmen nach diesem Gesetz“ (d.h. dem Umweltschutzgesetz) der Verursacher<sup>32</sup>.

Die mehrheitliche Lehre und die bundesgerichtliche Praxis gehen davon aus, Art. 2 USG sei *als selbständige Grundlage für eine Kostenüberwälzung nicht genügend bestimmt*<sup>33</sup>. Gestützt allein auf das allgemeine Verursacherprinzip lassen sich daher keine Kosten auf die Bahnen überwälzen.

*bb. Art. 59 USG und Art. 54 GSchG (Kosten von Sicherungs- und Behebungsmassnahmen)*

Die Kosten von Massnahmen, welche die Behörden zur *Abwehr einer unmittelbar drohenden Einwirkung sowie zu deren Feststellung und Behebung* treffen, werden nach Art. 59 USG dem Verursacher überbunden. Der praktisch gleich lautende Art. 54 GSchG kennt eine analoge Regelung für den Gewässerschutz.

Art. 59 USG sowie Art. 54 GSchG ermöglichen, die *Kosten einer antizipierten Ersatzvornahme dem Verursacher zu übertragen*<sup>34</sup>. Dazu gehören Aufwendungen zur Feststellung, Abwehr oder Beseitigung der unmittelbaren Gefahr<sup>35</sup>. Damit Art. 59 USG überhaupt zur Anwendung kommt, muss eine „unmittelbar drohende Einwirkung“ vorliegen, beziehungsweise bei Art. 54 GSchG eine „unmittelbar drohende Gefahr für die Gewässer“. Eine solche liegt vor, wenn die geschützten Umweltgüter mit hinreichender Wahrscheinlichkeit *konkret bedroht oder tatsächlich beeinträchtigt* sind. Die blossе Möglichkeit reicht nicht aus<sup>36</sup>.

*Vorhalteleistungen* knüpfen lediglich an eine *abstrakte Gefahr* an. Vorhaltekosten entstehen, weil das Gemeinwesen *vorsorgliche Massnahmen* (spezielle Infrastruktur, Ausbildung) mit Blick auf *mögliche Gefahren* trifft. In dem Moment, wo die Kosten anfallen, sind die zu schützenden Polizeigüter noch keineswegs konkret bedroht. Zur Überwälzung von Vorhaltekosten auf die Bahnen taugen die Art. 59 USG und 54 GSchG daher nicht.

---

<sup>32</sup> Das Verursacherprinzip ist für den Bereich des Umweltschutzes bereits in der Verfassung vorgesehen: „Die Kosten der Vermeidung und Beseitigung [von Einwirkungen] tragen die Verursacher“ (Art. 74 Abs. 2 BV).

<sup>33</sup> Kommentar USG, Rz. 38 zu Art. 2.

<sup>34</sup> BBl 1993 II 1470 (Botschaft Änderung USG).

<sup>35</sup> Steiner, S. 171.

<sup>36</sup> Kommentar USG, Rz. 36 zu Art. 59.

*cc. Art. 59a USG (Allgemeine Bestimmungen [zur Haftpflicht])*

Nach Art. 59a Abs. 1 USG *haftet der Inhaber eines Betriebs oder einer Anlage, mit denen eine besondere Gefahr für die Umwelt verbunden ist, für den Schaden aus Einwirkungen, die durch die Verwirklichung dieser Gefahr entstehen.*

Art. 59a USG zielt primär auf den Ersatz von *eingetretenen* Umweltschäden<sup>37</sup>. Diese Konstellation liegt hier nicht vor, denn Vorhaltungen stehen mit *konkreten* Schadenfällen in keinem *unmittelbaren* Zusammenhang.

*dd. Art. 19 Abs. 2 EBG (Sicherheitsvorkehrungen)*

Die Bahnunternehmung trägt die Kosten der Vorkehrungen, welche sie gemäss Art. 19 Abs. 1 EBG trifft (vgl. oben S. 14 f.). Art. 19 Abs. 2 regelt somit die Kostentragung für den Fall, dass *verursachendes und massnahmepflichtiges Subjekt zusammenfallen*.

Wehrdiensteinsätze und Vorhaltungen werden aber gerade nicht oder nicht nur von der Bahnunternehmung, sondern *massgeblich von den Kantonen* erbracht. Für die Überwälzung der beim Kanton entstehenden Kosten auf die Bahnen ist Art. 19 Abs. 2 EBG daher nicht anwendbar.

*ee. Kantonale Regelungen*

Die Erbringung von Wehrdiensten einschliesslich der nötigen Vorhaltungen ist eine polizeiliche Aufgabe. Polizeirecht ist grundsätzlich kantonales Recht. Die Kantone können daher in ihren *Polizeigesetzen* auch *Regelungen zum Kostenersatz* erlassen.

Verschiedene kantonale Polizeierlasse sehen vor, dass die Kosten für polizeilich erbrachte Leistungen vom Verursacher verlangt werden können. In der Regel geht es dabei um die *Rückerstattung der konkreten Einsatzkosten*<sup>38</sup>. Bei der Bemessung der Einsatzkosten dürfen *auch Kosten für die Bereithaltung der Infrastruktur und des Personals mitberücksichtigt* werden<sup>39</sup>.

Die kantonalen Polizeierlasse könnten aber auch die *Überwälzung der Vorhaltekosten unabhängig von einem konkreten Einsatz* regeln. Inwieweit solche Regelungen bestehen, ist hier nicht zu untersuchen. Zur grundsätzlichen Zulässigkeit einer Überwälzung vgl. unten S. 30 ff.

---

<sup>37</sup> Kommentar USG, Rz. 14 zu Art. 59a.

<sup>38</sup> Vgl. z.B. Art. 61 Abs. 1 PolG BE; Art. 32 FFG BE; § 32 Gesetz über die Kantonspolizei LU; Art. 13 Abs. 2 Feuerschutzgesetz AR; Art. 46 Polizeigesetz AR; § 55 PolG BL; Art. 41 Loi sur la police du feu et la protection contre les éléments naturels FR.

<sup>39</sup> Vgl. etwa BGE 129 I 290 E. 3.2 S. 296; BGE 125 I 449 E. 3b/ff S. 457; Tschannen/Zimmerli, § 56 Rz. 14.

c. *Fazit: Kostentragungspflicht für Wehrdiensteinsätze und Vorhaltungen*

Die *Einsatzkosten* für Massnahmen nach dem *Umweltschutzgesetz* können gestützt auf Art. 59 USG auf die Bahnen überwältzt werden. Sollte es an einer Voraussetzung gemäss Art. 59 USG fehlen, insbesondere an der *Unmittelbarkeit* oder überhaupt an einer spezifischen *Umweltgefahr*, würde die Kostenüberwälzung eine *andere* gesetzliche Grundlage erfordern, z.B. im kantonalen Recht. Tatsächlich kennen mehrere Kantone entsprechende Überwälzungsregeln (vgl. Fn. 38). Gleich verhält es sich mit den Einsatzkosten für Massnahmen nach dem *Gewässerschutzgesetz* (Art. 54 GSchG).

Für die Finanzierung der *Vorhaltekosten* findet sich auf Bundesebene soweit ersichtlich keine gesetzliche Grundlage. Art. 59 USG und Art. 54 GSchG sind nicht anwendbar, da Vorhalteleistungen bereits mit Blick auf *mögliche* Gefahren und nicht erst bei *unmittelbar drohenden* Einwirkungen getroffen werden.

*Für eine Beteiligung der Bahnen an den bahnrelevanten Vorhaltekosten der kantonalen Wehrdienste unabhängig von einem eingetretenen Ereignis fehlt es daher an einer bundesgesetzlichen Grundlage.*

d. *Zusammenfassung: Bund, Kantone, Bahnen*

*Bund:* Der Bund könnte im Rahmen seiner umfassenden Gesetzgebungskompetenz auf dem Gebiet der Eisenbahn *Regelungen zur Finanzierung der kantonalen Vorhaltungen* treffen. Dies hat er soweit ersichtlich noch nicht getan.

*Kantone:* Die Kantone können in ihren Polizeigesetzen die Kostentragung für Polizeieinsätze regeln. Die Einsatzkosten sind dabei regelmässig vom Verursacher zu tragen. Bei der Bemessung der *Einsatzkosten* können die Kantone auch Anteile der Investitions- und Personalkosten einberechnen. Für die Überwälzung von *Vorhaltekosten* unabhängig von einem konkreten Ereignis sind kantonale Regelungen ebenfalls zulässig, wobei allerdings das Steuerprivileg der SBB zu beachten wäre (vgl. unten S. 33).

*Bahnen:* Die Bahnen haben sich im Rahmen von Art. 59 USG und Art. 54 GSchG sowie der kantonalen Polizeigesetze an den *Einsatzkosten* zu beteiligen. Dabei müssen sie in Kauf nehmen, dass bei der Gebührenbemessung auch Anteile an den Vorhaltekosten mitberücksichtigt werden. Für die *generelle* Überwälzung der bahnrelevanten *Vorhaltekosten* auf die Bahnen fehlt jedoch eine gesetzliche Grundlage.

### **III. Wehrdienstpflicht der Kantone (zu Frage 2)**

#### **1. Fragestellung**

Im Folgenden ist zu klären, ob die Kantone Leistungen ihrer Ereignisdienste auf Bahnanlagen verweigern können, soweit sich die Bahnunternehmungen nicht an den Vorhaltekosten beteiligen.

#### **2. Massnahmenpflicht der Kantone?**

Wie bereits erwähnt obliegen die *allgemeinen sicherheitspolizeilichen Aufgaben* den *Kantonen*. Sie müssen grundsätzlich für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit auf ihrem Territorium sorgen<sup>40</sup>.

Zu berücksichtigen ist allerdings das *Opportunitätsprinzip*. Besteht eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung oder ist eine Störung bereits eingetreten, hat die zuständige Gefahrenabwehrbehörde ein *Ermessen* in Bezug auf die Frage, ob sie *überhaupt einschreiten* will und wenn ja, *in welcher Weise*. Ein solches Ermessen kommt der Polizeibehörde jedoch nur im Rahmen der allgemeinen Gefahrenabwehr zu. Beim spezialgesetzlich geregelten Polizeigüterschutz gilt grundsätzlich das Legalitätsprinzip<sup>41</sup>.

Im Rahmen der Ermessensausübung müssen die Wehrdienste die *berührten Interessen pflichtgemäss abwägen*. Dabei haben sie die Art des betroffenen Polizeiguts und die Schwere der Gefahr, die verfügbaren Mittel sowie die besonderen Umstände des Falles zu berücksichtigen<sup>42</sup>.

Bei *Ereignissen auf Bahnanlagen* besteht regelmässig eine *grössere Gefahr* für Gesundheit, Leben, Eigentum und Umwelt. Die erwarteten oder eingetroffenen Einwirkungen dürften in der Regel so schwer wiegen, dass die kantonalen Wehrdienste *zum Einsatz verpflichtet* sind. Würden die Wehrdienste bei schweren Gefahren für wichtige Polizeigüter untätig bleiben, so wäre dies als qualifizierter Ermessensfehler und damit als Rechtsverletzung zu werten<sup>43</sup>. Die *Verweigerung eines Einsatzes aus blossen Kostengründen* käme einem *Missbrauch des Ermessens* gleich<sup>44</sup>. Die Kantone sind daher aufgrund des allgemeinen Polizeirechts in der Regel zur Erbringung der Wehrdiensteinsätze verpflichtet, unabhängig davon, ob sich die Bahnen an den Kosten der Vorhaltungen beteiligen.

Wegen der Polizeihöhe der Kantone hat der *Bund keinen Zugriff auf die kantonalen Ereignisdienste*. Er kann daher keine konkreten Einsätze anordnen. Aus dem gleichen Grund versagen auch die Mittel der Bundesaufsicht (Art. 49

---

<sup>40</sup> Reinhard, S. 40.

<sup>41</sup> Reinhard, S. 170; Tschannen/Zimmerli, § 54 Rz. 14.

<sup>42</sup> Tschannen/Zimmerli, § 54 Rz. 15.

<sup>43</sup> Jost, S. 62.

<sup>44</sup> Reinhard, S. 172 Fn. 11.

Abs. 2 BV): Sie greifen nur, soweit die Kantone Bundesrecht vollziehen oder ihre Zuständigkeiten zulasten des Bundes überschreiten. Die widerrechtliche Unterlassung von Wehrdienstleistungen löst aber allenfalls eine Staatshaftung der Kantone gegenüber geschädigten Personen und Unternehmungen aus.

#### **IV. Vorhalteleistungen der Kantone (zu Frage 3)**

##### **1. Fragestellung**

Der folgende Abschnitt wendet sich der Frage zu, ob der Bund die Kantone zu Vorhalteleistungen mit ausschliesslicher Kostenfolge zu ihren Lasten zwingen kann.

##### **2. Kostentragungspflicht der Kantone?**

Wie bereits bemerkt (vgl. oben S. 21) besteht auf Bundesebene keine genügende gesetzliche Grundlage, um die Kosten der kantonalen Vorhaltungen unabhängig von einem konkreten Ereignis auf die Bahnen zu überwälzen. Die *einsatzpflichtigen Kantone* müssen daher die *Kosten der erforderlichen Vorhaltungen grundsätzlich selber tragen*.

##### **3. Durchsetzung**

Vollzugsbehörde im Bereich der Eisenbahn ist der Bund, handelnd durch das BAV. Das Bundesamt kann Massnahmen gestützt auf Art. 10 USG, Art. 11 StFV und Art. 19 EBG anordnen und durchsetzen. Diese Normen verpflichten jedoch durchwegs den *Inhaber des Verkehrswegs*, also den Infrastrukturihaber. Gegenüber *Dritten* und damit auch gegenüber den Kantonen kann die Vollzugsbehörde entsprechende Massnahmen weder anordnen noch durchsetzen.

Auch aus dem allgemeinen Polizeirecht ergibt sich kein Weisungs- oder Vollzugsrecht der Bundesbehörden gegenüber den Kantonen. Die kantonalen Wehrdienste unterstehen der alleinigen Hoheit der Kantone.

##### **4. Fazit**

Aufgrund der geltenden Rechtsgrundlagen *kann der Bund die Kantone nicht zu Vorhalteleistungen verpflichten*.

## V. *Lösungsansätze de lege lata (zu Frage 4)*

### 1. *Zusammenfassung der Rechtslage de lege lata*

Die Infrastrukturinhaber treffen vorsorgliche Sicherheitsmassnahmen und müssen eingetretene Ereignisse auf Bahnanlagen bewältigen. Die kantonalen Bereitschaftsdienste erbringen Wehreinsätze bei eingetretenen Ereignissen, soweit die Bahnen nicht selbst dazu in der Lage sind.

Aus der polizeilichen Wehrdienstpflicht der Kantone ergeben sich auch bahnrelevante Vorhaltungen. Mangels bundesgesetzlicher Überwälzungsgrundlage gehen diese Kosten *de lege lata* zu Lasten der Kantone.

### 2. *Lösungsansätze*

Die folgenden Ausführungen beziehen sich auf mögliche Lösungen *nach geltendem Recht*. Im Zentrum stehen die *Infrastrukturinhaber*, denn sie sind für die Sicherheitsvorkehrungen und die Bewältigung allfälliger Ereignisse primär verantwortlich.

#### a. *Plangenehmigungsverfahren*

Bauten und Anlagen, die ganz oder überwiegend dem Bau und Betrieb einer Eisenbahn dienen, dürfen gemäss Art. 18 EBG nur aufgrund einer Plangenehmigung erstellt oder geändert werden.

Die Plangenehmigung ist eine *Verfügung*. Als solche kann sie auch *Nebenbestimmungen* (Auflagen, Bedingungen) enthalten. Im Folgenden ist zu untersuchen, ob sich Nebenbestimmungen zur Beteiligung der Bahnen an den Vorhaltekosten äussern dürfen. Konkret würden solche Nebenbestimmungen die Bahnen verpflichten, sich an den Vorhaltekosten zu beteiligen oder mit den Kantonen entsprechende Vereinbarungen abzuschliessen.

Grundsätzlich benötigen Nebenbestimmungen eine *gesetzliche Grundlage*. Zulässig sind sie freilich auch ohne ausdrückliche gesetzliche Grundlage, wenn sie in einem *engen Sachzusammenhang* mit dem Zweck der Hauptregelung stehen und *verhältnismässig* bleiben<sup>45</sup>.

Nach Art. 19 Abs. 1 EBG trifft die Bahnunternehmung u.a. Vorkehrungen, welche gemäss den mit den genehmigten Plänen verbundenen Auflagen zur Sicherheit des Baus und Betriebs der Bahn sowie zur Vermeidung der Gefahr für Personen und Sachen notwendig sind. Eine *gesetzliche Grundlage* für Nebenbestimmungen in der Plangenehmigung liegt daher mindestens indirekt vor. Die Norm ist aber nur wenig bestimmt.

---

<sup>45</sup> Häfelin/Müller/Uhlmann, Rz. 918; Tschannen/Zimmerli, Rz. § 28 Rz. 94.

Weiter dürfen Nebenbestimmungen *nicht sachfremd* sein<sup>46</sup>. Im Plangenehmigungsverfahren werden Sicherheitsaspekte abgeklärt sowie Interventions- und Rettungskonzepte genehmigt. Das Verfahren soll gewährleisten, dass die Bahnen alle nötigen Vorkehrungen für die Sicherheit bei Bau und Betrieb der Anlagen ergreifen. Nun steht aber die Beteiligung der Bahnen an den Vorhaltekosten der Kantone in keinem direkten Kausalzusammenhang mit der Sicherheit der Verkehrswege, denn die Kantone müssen Vorhaltungen unabhängig von einer Kostenbeteiligung der Bahnen erbringen. Eine Auflage, mit den Kantonen Vereinbarungen über die Kostentragung für Vorhalteleistungen abzuschliessen, würde relativ weit gehen; offensichtlich sachfremd erscheint sie uns aber nicht.

Schliesslich müssen Nebenbestimmungen mit dem Grundsatz der *Verhältnismässigkeit* vereinbar sein<sup>47</sup>. Hier bleibt fraglich, ob die Regelung der Kostenbeteiligung geeignet ist, die Sicherheit auf Bahnanlagen zu gewährleisten. Die Kantone müssen die erforderlichen Wehrdiensteinsätze und Vorhalteleistungen auf Bahnanlagen so oder so erbringen, sei es mit oder ohne Kostenbeteiligung der Bahnen.

Ob eine entsprechende Auflage im Endeffekt sachfremd oder unverhältnismässig wäre, kann letztlich *offen* bleiben. Die Plangenehmigungen sind bereits erteilt. Zumindest für die *bereits errichteten* Bahnanlagen besteht wohl keine realistische Möglichkeit, hinterher Nebenbestimmungen zu erlassen. Zwar können Verfügungen grundsätzlich geändert werden. Zulässige Änderungsgründe (namentlich: veränderte Rechts- oder Faktenlage) dürften sich aber nicht ohne weiteres finden lassen<sup>48</sup>.

#### *b. Infrastrukturkonzession*

Auch die Infrastrukturkonzession könnte allenfalls zum Anlass genommen werden, Auflagen über die Kostenbeteiligung auszusprechen (Art. 5 EBG). Eine solche Auflage wäre aber wohl *sachfremd*. Die Infrastrukturkonzession wird erteilt, wenn die Transportleistung zweckmässig und wirtschaftlich befriedigt werden kann und keine wesentlichen öffentlichen Interessen, namentlich der Raumplanung, des Natur- und Heimatschutzes oder der Gesamtverteidigung entgegenstehen (Art. 6 Abs. 1 EBG). Sicherheitsaspekte sind vor allem Gegenstand des Plangenehmigungsverfahrens (vgl. oben S. 24 f.). Die Frage kann wiederum *offen* bleiben: Die Infrastrukturkonzessionen sind *bereits erteilt*. Die Möglichkeit einer Nebenbestimmung käme daher vor allem für künftige Infrastrukturkonzessionen in Betracht. Vorbehalten bleibt freilich auch hier die nachträgliche Änderung bestehender Konzessionen; dafür müssten aber die entsprechenden Voraussetzungen erfüllt sein (vgl. dazu auch oben unter a.).

---

<sup>46</sup> A.a.O.

<sup>47</sup> Häfelin/Müller/Uhlmann, Rz. 920.

<sup>48</sup> Vgl. Tschannen/Zimmerli, § 31 Rz. 44 ff.

c. *Verpflichtung der Bahnen im Rahmen des Vollzugs*

Die Durchsetzung einer Kostenbeteiligung der Bahnen an den Vorhalteleistungen der Kantone im Rahmen des Vollzugs ist *nicht denkbar*. Vollzug meint die Durchsetzung gesetzlicher Pflichten. Da keine gesetzliche Grundlage für die Kostenbeteiligung vorliegt, kann eine solche Pflicht auch nicht durchgesetzt werden.

d. *Vereinbarungen der Bahnen mit den Kantonen*

Bereits heute bestehen Leistungsvereinbarungen zwischen den Bahnen und den Kantonen, welche die *Zusammenarbeit der kantonalen Interventionsdienste mit den SBB* regeln. Danach finanzieren die SBB u.a. die materielle Nachrüstung und die jährlich wiederkehrenden Vorhalteleistungen der Stützpunktfeuerwehren<sup>49</sup>. Solche und ähnliche Vereinbarungen sind nicht auf die SBB beschränkt. So liegt etwa der Entwurf einer Leistungsvereinbarung zwischen dem Bevölkerungsschutz des Kantons Bern (BSM) und der BLS Lötschbergbahn AG vor<sup>50</sup>.

Leistungsvereinbarungen der skizzierten Art sind *Verträge*. Fraglich ist ihre *Rechtsnatur*.

Einiges spricht dafür, sie als *verwaltungsrechtliche Verträge* zu qualifizieren. Ein verwaltungsrechtlicher Vertrag liegt vor, wenn die Vereinbarung konkrete Verwaltungsrechtsverhältnisse zum Gegenstand hat oder, was dasselbe bedeutet, wenn die *Vereinbarung in unmittelbarer Erfüllung einer Verwaltungsaufgabe abgeschlossen* wurde<sup>51</sup>. Nun sind polizeiliche Wehrdiensteinsätze mit den entsprechenden Vorhaltungen eine genuine Verwaltungsaufgabe der Kantone. Ausserdem regeln die Vereinbarungen die Kostentragung für Vorhaltungen; sie legen mithin eine öffentliche Abgabe fest (in der Sache handelt es sich um eine Kostenanlastungssteuer; vgl. dazu unten S. 30 f.). Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung ist das *Gemeinwesen* beim Abschluss eines verwaltungsrechtlichen Vertrags gleichermassen an das materielle Recht gebunden wie wenn es in Verfügungsform handeln würde. Namentlich darf es keine Leistungen verlangen, für welche eine gesetzliche Grundlage überhaupt fehlt<sup>52</sup>. In unserem Kontext würde dies bedeuten, dass die Kantone die *Vorhaltekosten durch Vertrag nur soweit einfordern dürfen, als eine Abwälzung gesetzlich mindestens mittelbar vorgesehen ist*. Im Fall der SBB stützen sich die Leistungsvereinbarungen jeweils auf die Art. 10, 59, 59a USG, Art. 3, 11, 12 und 14 sowie Anhang 2.3 StFV, Art. 19 und 40 EBG und die kantonale Gesetzgebung. Diese

---

<sup>49</sup> Vgl. LV AG, S. 7 Punkt 5; LV SO, S. 6 Punkt 5; LV BE, S. 6 f. Punkt 5.

<sup>50</sup> Entwurf der Leistungsvereinbarung zwischen dem Bevölkerungsschutz des Kantons Bern (BSM) und der BLS Lötschbergbahn AG, Infrastruktur im Hinblick auf Ereignisse auf dem bernischen Schienennetz, unter Einbezug der Lötschberg-Basisstrecke (LBS) vom 12. September 2005.

<sup>51</sup> Tschannen/Zimmerli, § 33 Rz. 2, 10.

<sup>52</sup> BGE 105 Ia 207 E. 2b S. 210.

Rechtsgrundlagen sind jedoch wie dargelegt für eine allgemeine (von konkreten Ereignissen losgelöste) Überwälzung von Vorhaltekosten nicht geeignet (vgl. oben S. 19 f.). So gesehen wären die bestehenden Vereinbarungen zumindest problematisch.

Das soeben Ausgeführte betont die Perspektive des Gemeinwesens. Man könnte aber auch – jetzt mehr aus Sicht der Bahnen – die Auffassung vertreten, die Vereinbarungen stellten eine Art *Beschaffungsverträge der Bahnen* mit den Kantonen dar. Gegenstand der Beschaffung wären Wehrdienste, welche die Bahnen nach Massgabe des Störerprinzips ‚eigentlich‘ selber einrichten und unterhalten müssten, die sie aber aus Zweckmässigkeitsüberlegungen bei den Kantonen ‚einkaufen‘. Beschaffungsverträge sind gewöhnlich *privatrechtlicher Natur*; die Bedenken, welche gegen die Zulässigkeit des Verwaltungsvertrags sprechen, wären bei der Variante „Beschaffungsvertrag“ möglicherweise gegenstandslos. Allerdings könnte man sich fragen, ob die Kantone überhaupt befugt sind, sich in privatrechtlicher Form zur Erfüllung bestimmter Polizeiaufgaben zu verpflichten.

Die Rechtsnatur der Vereinbarungen kann an dieser Stelle *offen bleiben*. Selbst wenn man die heutigen Verträge als zulässig erachtet, bleibt das Grundproblem bestehen, dass die Bahnen *zum Abschluss entsprechender Vereinbarungen nicht verpflichtet* sind und dass *keine harmonisierenden Leitlinien zum Vertragsinhalt* bestehen. Sollte sich die Form des Vertrags als beste Lösung herausstellen, müssten die normativen Grundlagen aus Gründen der Rechtsgleichheit und Rechtssicherheit ohnehin angepasst werden (vgl. unten S. 35 ff.).

### **3. Fazit**

De lege lata bietet sich *keine rechtlich überzeugende Möglichkeit*, Vorhaltekosten der Kantone auf die Bahnen zu verlegen. Vereinbarungen über freiwillige Zahlungen an die Kantone lösen die Probleme höchstens punktuell.

## **VI. Lösungsansätze de lege ferenda und erforderliche gesetzliche Grundlagen (zu den Fragen 5 und 6)**

### **1. Ansätze in ähnlichen Bereichen**

Die folgenden Ausführungen gehen kurz auf *vergleichbare Sachverhalte in anderen Rechtsgebieten* ein. Eventuell lässt sich aus den dort bestehenden Ansätzen eine mögliche Lösung de lege ferenda für die Beteiligung der Bahnen an den Vorhaltekosten ableiten.

### a. Nationalstrassen

Im Bereich der Nationalstrassen regelt eine Weisung des UVEK<sup>53</sup> die *finanzielle Beteiligung des Bundes an den nationalstrassenbedingten Aufwendungen der Kantone für die Schadenwehren* (1.1). Die Beiträge des Bundes werden in Form von Pauschalen ausgerichtet (1.3). Dabei zahlt der Bund Beiträge an die Investitions- und Betriebskosten der Schadenwehren für den nationalstrassenbedingten Einsatz (2.1). Bei der Feuer- und Ölwehr werden die Investitionskosten pro Stützpunkt und die Betriebskosten pro Kilometer Nationalstrassenlänge berechnet (2.2.1). Bei der Chemie- und Strahlenwehr sind die Investitions- und Betriebskosten je Stützpunkt beitragsberechtigt (2.3.2).

Die Situation bei den Nationalstrassen *unterscheidet sich in wesentlichen Punkten* von derjenigen bei den Eisenbahnen. So tragen nach Art. 83 Abs. 3 BV Bund und Kantone die Kosten der Nationalstrassen gemeinsam. Eine vergleichbare Regelung für die Bahnen besteht auf Verfassungsebene nicht. Im Übrigen geht es vorliegend um die Kostenbeteiligung einer Bahnunternehmung und nicht (wie bei den Nationalstrassen) eines Gemeinwesens. Die Weisung stützt sich weiter auf gesetzliche Grundlagen, welche eine bestimmte Kostenbeteiligung des Bundes an Unterhalt, Betrieb sowie Schadenwehren vorsehen<sup>54</sup>. Eine solche Regelung fehlt bei den Eisenbahnen: Nirgends bestimmt das Gesetz eine Beteiligung der Bahnen an den Kosten der kantonalen Vorhalteleistungen. Folglich kann der Bund auch keine entsprechenden Weisungen erlassen.

Das eben Ausgeführte bezieht sich auf die heutige Rechtslage. Nach der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) wird neu der Bund vollständig für Bau, Betrieb und Unterhalt der Nationalstrassen zuständig sein und auch die Kosten dafür tragen<sup>55</sup>. Die NFA tritt voraussichtlich auf den 1. Januar 2008 in Kraft<sup>56</sup>.

Immerhin scheint uns der Ansatz, die Infrastrukturbesitzer gesetzlich zur Beteiligung an den kantonalen Vorhaltekosten zu verpflichten, grundsätzlich sachgerecht und praktikabel (vgl. dazu unten S. 30 ff.).

### b. Feuerschutz/Chemiewehr für Private

Die Anforderungen an den Feuerschutz bei privaten Gebäuden ergeben sich aus den *kantonalen Polizei-, Feuerwehr- und Baugesetzen*. Einheitliche Vor-

---

<sup>53</sup> Weisung über die Ausrichtung von Bundesbeiträgen an Schadenwehren auf Nationalstrassen vom 15. Oktober 2002.

<sup>54</sup> Vgl. Art. 10 und 11 MinVG; Art. 56 ff. NSG.

<sup>55</sup> Art. 83 Abs. 2 neu BV (Bundesbeschluss zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) vom 3. Oktober 2003, BBl 2003 6593).

<sup>56</sup> Botschaft zur Ausführungsgesetzgebung zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) vom 7. September 2005, BBl 2005 6031.

schriften bestehen nicht. Die folgenden Ausführungen geben daher nur einen ungefähren Einblick in die kantonalen Regelungen.

Im Verfahren der Bau-, Betriebs- oder Einrichtungsbewilligung legt die Behörde allenfalls *Feuerschutzauflagen* fest<sup>57</sup>. Betriebe können nach Massgabe der Feuergefahren verpflichtet werden, *auf eigene Kosten Betriebswehren* zu bilden<sup>58</sup>. Ansonsten sind Gebäude bei der *Gebäudeversicherung* gegen Feuer und Elementarschäden versichert. Die Gebäudeeigentümer zahlen Prämien, allenfalls Prämienzuschläge für Gebäude mit erhöhter Schadensgefahr. An die Schadensverhütung und -bekämpfung können die Gebäudeversicherungen zu jährlichen Feuerschutzbeiträgen herangezogen werden<sup>59</sup>.

Die Gemeinden haben regelmässig die Möglichkeit, *Einsatzkosten* von den Verursachern einzufordern. Grundsätzlich zahlt nur der schuldhafte Verursacher. Für Sondereinsätze von Stützpunktfeuerwehren muss eventuell der Verursacher unabhängig vom Verschulden Kosten zurückerstatten<sup>60</sup>. Die Gemeinden dürfen bei der Bemessung der Einsatzkosten im Allgemeinen *auch einen Anteil der Investitions- und Betriebskosten* mitberechnen<sup>61</sup>.

Die Situation Privater bei der Kostenbeteiligung an Vorhalteleistungen der Feuerwehren *unterscheidet sich deutlich von derjenigen der Bahnen*. Die Privaten unterliegen (in den meisten Kantonen) einer Versicherungspflicht; zusätzlich leisten sie einen allgemeinen Beitrag in die Staatskasse in Form von Steuern. Zumindest die SBB AG aber ist von der kantonalen Besteuerung vollumfänglich befreit, und der Aufbau einer besonderen Versicherungspflicht für die Bahnen würde das Problem der ungedeckten Vorhaltekosten kaum lösen.

### c. Stadionsicherheit

Auch Stadien unterstehen in den meisten Kantonen der Gebäudeversicherungspflicht. Zudem können die kantonalen Bauvorschriften gewisse bauliche und feuerpolizeiliche Massnahmen verlangen.

Grundsätzlich sind die *privaten Betreiber* verantwortlich für die *Sicherheit im Innern* des Stadions. Sie haben z.B. eigene Sicherheitskräfte auf eigene Kosten

---

<sup>57</sup> Vgl. z.B. Art. 6 FFG BE; §8 Gesetz über den Feuerschutz LU; § 7 Abs. 2 Gesetz über die Feuerpolizei und das Feuerwehrwesen ZH.

<sup>58</sup> Art. 19 FFG BE; § 56 und 67 Gesetz über den Feuerschutz LU; § 22 Gesetz über die Feuerpolizei und das Feuerwehrwesen ZH; §§ 19 f. FwG AG; Art. 13 Loi sur la prévention des sinistres, l'organisation et l'intervention des sapeurs-pompiers GE.

<sup>59</sup> Vgl. Art. 3, 11, 13, 23, 24 und 46 Gesetz über die Gebäudeversicherung BE; §§ 9, 16, 23, 24 und 43 Gebäudeversicherungsgesetz LU.

<sup>60</sup> Art. 32 FFG BE; Art. 13 Feuerschutzgesetz AR; § 94a Gesetz über den Feuerschutz LU; § 27 Gesetz über die Feuerpolizei und das Feuerwehrwesen ZH; § 6a FwG AG; Art. 35 Abs. 1 PolG GR; Art. 41 Loi sur la police du feu et la protection contre les éléments naturels FR.

<sup>61</sup> BGE 129 I 290 E. 3.2 S. 296; BGE 125 I 449 E. 3b/ff S. 457; Tschannen/Zimmerli, § 56 Rz. 14.

zu organisieren. Die Polizei unterstützt zusätzlich den Veranstalter bei der Gewährleistung der Sicherheit im Stadion. *Ausserhalb* des Stadions sind die *öffentlichen Sicherheitskräfte* für Ruhe und Ordnung zuständig<sup>62</sup>. Nach verschiedenen kantonalen Polizeigesetzen kann von den Veranstaltern eine *Gebühr* erhoben werden für *Einsätze bei privaten Grossveranstaltungen*, die einen aufwendigen Ordnungsdienst, bestimmte Verkehrsmassnahmen oder besonderen Polizeischutz erfordern<sup>63</sup>.

Auch hier *unterscheidet sich die Konstellation wesentlich von den Bahnen*. Grossveranstaltungen finden mit einer gewissen Regelmässigkeit statt, was den Behörden erlaubt, mit den Einsatzkosten nach und nach Anteile der Vorhaltekosten abzuwälzen. Störfälle bei Bahnen treten dagegen nur gelegentlich ein.

## 2. *Zwischenfazit*

Die skizzierten Beispiele unterscheiden sich deutlich von den Verhältnissen, wie sie bei Störfällen auf Bahnanlagen anzutreffen sind. So lassen sich auch die rechtlichen Lösungen nur bedingt zum Vorbild nehmen. In den folgenden Abschnitten suchen wir daher nach neuen Modellen.

## 3. *Erster Vorschlag: Einführung einer Abgabe auf kantonalen Ebene*

### a. *Darstellung des Modells*

Die Kantone erheben von den Inhabern einer Bahninfrastruktur eine Abgabe für bahnrelevante Vorhaltungen; der Bund legt harmonisierende Grundsätze fest.

### b. *Natur einer Abgabe zur Finanzierung der Vorhalteleistungen*

Abgabesubjekt wären die Infrastrukturbesitzer<sup>64</sup>, Abgabeobjekt die bahnrelevanten Vorhaltungen der kantonalen Ereignisdienste. In einem ersten Schritt muss über die Natur einer solchen Abgabe entschieden werden. Der Entscheid beeinflusst die Anforderungen an die gesetzlichen Grundlagen, insbesondere was die SBB betrifft.

---

<sup>62</sup> Gundelfinger, S. 193; vgl. ferner Leutert, S. 17 f.

<sup>63</sup> Vgl. z.B. Art. 61 Abs. 2 PolG BE; § 32 Gesetz über die Kantonspolizei LU; Art. 43 Polizeigesetz AR; § 55 Abs. 3 PolG BL; Art. 25 PolG AI; Art. 52 Polizeigesetz SG; § 71 Abs. 2 PolG BS. Siehe zur Kostenübertragung in der Praxis auch Leutert, S. 104 ff.

<sup>64</sup> Diese könnten eventuell einen Teil der Kosten mittels Vereinbarung auf die Benutzer ihrer Infrastruktur überwälzen (Art. 9b EBG).

Vorliegend ist die *Unterscheidung zwischen Vorzugslast und Kostenanlastungssteuer* von Bedeutung. Erstere gehört zu den Kausalabgaben, letztere wird den Steuern zugeordnet.

- *Vorzugslasten* gelten einen wirtschaftlichen Sondervorteil ab, der Privaten aus der Erstellung einer öffentlichen Einrichtung entsteht. Der Sondervorteil geht dabei über das hinaus, was der Allgemeinheit an Nutzen erwächst.
- *Kostenanlastungssteuern* sind Abgaben, die Personen auferlegt werden, welche zu bestimmten Aufwendungen des Gemeinwesens in einer näheren Beziehung stehen als die Allgemeinheit. Im Gegensatz zur Vorzugslast ist dem einzelnen Pflichtigen kein individueller Sondervorteil zurechenbar<sup>65</sup>.

Der Entscheid, ob die Abgabe für Vorhalteleistungen Vorzugslast oder Kostenanlastungssteuer ist, hängt mithin davon ab, *inwieweit den Bahnen durch die Vorhaltungen der Kantone ein individueller Sondernutzen* entsteht.

Die Bahnen hätten die Abgaben zu zahlen unabhängig davon, ob sie Leistungen der Kantone in Anspruch nehmen. Zwar besteht ein gewisser Zurechnungszusammenhang zwischen dem Kreis der Abgabepflichtigen (Infrastrukturinhaber) und dem Verwendungszweck der Abgabe (Vorhaltungen mit Blick auf eventuelle Einsätze). Ein wirtschaftlicher *Sondervorteil* kann den Bahnen im Vergleich zur allgemeinen Bevölkerung jedoch nicht zugerechnet werden. Vorhaltungen sind vorsorgliche Massnahmen mit Blick auf mögliche künftige Einsätze; Einsätze der kantonalen Ereignisdienste bei Bahnstörfällen aber liegen im Interesse sowohl der Bahnen wie auch der Öffentlichkeit. Die Abgabe lässt sich somit *nicht als Vorzugslast* qualifizieren.

Immerhin haben die Bahnen ein *erhöhtes* Interesse daran, dass die Wehrdienste (jedenfalls auch) mit Blick auf die Eigenheiten von Bahnereignissen ausgestattet und unterhalten werden. Wegen des *besonderen* Gefährdungspotenzials solcher Ereignisse stehen die Bahnen zu den Vorhaltungen der Kantone in einer näheren Beziehung als beliebige andere Subjekte. Abgaben zur Überwälzung von Vorhaltekosten auf die Bahnen wären daher *Kostenanlastungssteuern*<sup>66</sup>.

### c. *Zulässigkeit*

Aus dem Rechtsgleichheitsgebot nach Art. 8 BV folgt u.a. der Grundsatz der *Allgemeinheit der Besteuerung* (für den Bund: Art. 127 Abs. 2 BV). Zu diesem Grundsatz steht die Kostenanlastungssteuer in einem gewissen *Spannungsverhältnis*. Die betreffenden staatlichen Aufwendungen dürfen der erfassten Personengruppe nur angelastet werden, soweit dafür *sachlich haltbare Gründe* bestehen<sup>67</sup>.

---

<sup>65</sup> Tschannen/Zimmerli, § 55 Rz. 12 und 26.

<sup>66</sup> So entschied das Bundesgericht auch im Falle einer von den Hauseigentümern erhobenen kantonalen Feuerschutzabgabe (BGE 122 I 305 E. 4c S. 310 f.). Vgl. ebenso die von den Grundeigentümern erhobenen Strassenreinigungsbeiträge (BGE 124 I 289 E. 3b S. 291).

<sup>67</sup> Tschannen/Zimmerli, § 56 Rz. 5; BGE 122 I 305 E. 6a S. 313 f.

Solche Gründe liegen durchaus vor. Die Kostenanlastungssteuer würde nur die Infrastrukturbesitzer belasten, und sie würde nur zur Deckung *bahnrelevanter* Vorhaltungen erhoben. Damit würde eine solche Steuer vor dem Gebot der Allgemeinheit der Besteuerung standhalten.

#### d. *Kompetenzen*

Die *Kantone* besitzen *Steuerhoheit*, soweit diese nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist (Art. 3 BV). Die Bundesverfassung schliesst die Erhebung einer Kostenanlastungssteuer für bahnrelevante Vorhalteleistungen durch die Kantone nicht aus. Die Kantone könnten daher eine entsprechende Abgabe einführen (allenfalls wäre dafür eine Grundlage in der *Kantonsverfassung* erforderlich<sup>68</sup>). Sie hätten den Kreis der Abgabepflichtigen, den Gegenstand der Abgabe und die Bemessungsgrundsätze im Gesetz selbst zu regeln (Legalitätsprinzip im Abgaberecht<sup>69</sup>).

Fraglich ist hingegen, ob der *Bund* zuständig wäre, die (von der Sache her gebotenen) *Rahmenbestimmungen zur Harmonisierung der kantonalen Kostenanlastungssteuern* zu erlassen. Die Steuerharmonisierungskompetenz des Bundes (Art. 129 BV) erfasst zwar die direkten Steuern, belässt den Kantonen aber Freiheit u.a. bei der Festsetzung der *Steuertarife*. Dieser Punkt müsste gegebenenfalls noch vertieft werden.

#### e. *Gesetzliche Grundlagen auf Bundesebene*

Der Grundsatz einer Kostenbeteiligung sowie der entsprechende Rechtsetzungsauftrag an die Kantone wären im EBG zu verankern. Um kantonale Unterschiede möglichst zu vermeiden, müsste der Bund ausserdem gewisse Rahmenbedingungen festsetzen. Die Grenze zur kantonalen Steuerhoheit dürfte aber nicht überschritten werden. Mögliche Regelungselemente könnten sein (angelehnt an Art. 32a USG über die Abfallgebühren der Kantone):

<sup>1</sup> Die Inhaber einer Bahninfrastruktur tragen die Vorhaltekosten der kantonalen Ereignisdienste, soweit diese Dienste für den Einsatz auf Bahnanlagen eingerichtet und unterhalten werden.

<sup>2</sup> Die Kantone sorgen dafür, dass die Vorhaltekosten mit einer Abgabe den Inhabern einer Bahninfrastruktur überbunden werden. Bei der Ausgestaltung der Abgabe werden insbesondere berücksichtigt:

a. ... [*Art und Mass der anrechenbaren Kosten*; z.B. bahnrelevante Investitionen, besondere Übungen; Streckenlänge, Trassenbelegung, Gefahrenpotential]

b. ...

c. ...

---

<sup>68</sup> Blumenstein/Locher, S. 49.

<sup>69</sup> Vgl. statt vieler BGE 128 I 317 E. 2.2 S. 320 f.

*f. Steuerbefreiung der SBB*

Die SBB sind im Rahmen ihrer Aufgaben als Anbieterin der Eisenbahninfrastruktur und als Transportunternehmung von jeder Besteuerung durch die Kantone und Gemeinden befreit (Art. 21 Abs. 1 SBBG). Sollen die Kantone auch die SBB steuerlich belasten dürfen, müsste das SBBG in diesem Punkt angepasst werden. Dabei wäre eine generelle Streichung des Steuerprivilegs unnötig; es würde reichen, einen Vorbehalt zu Gunsten der Kostenanlastungssteuer für bahnrelevante Vorhalteleistungen einzufügen.

*g. Beurteilung des Modells*

Die Einführung einer kantonalen Abgabe hat *drei Nachteile*:

- Erstens besteht die Gefahr, dass die Kantone untätig bleiben.
- Zweitens würden mit grosser Wahrscheinlichkeit unterschiedliche Regelungen erlassen. Bahnen, welche in mehreren Kantonen abgabepflichtig wären, müssten mit jeweils unterschiedlichen Gesetzen umgehen. Durch Rahmenbestimmungen auf Bundesebene liesse sich dieses Problem aber zumindest teilweise verhindern. Das Problem, dass die Bahnen von etlichen Kantonen veranlagt würden, bliebe jedoch bestehen.
- Drittens ist das Modell wegen der Tarifhoheit der Kantone kompetenzrechtlich heikel.

*Wir raten von diesem Modell ab.*

**4. Zweiter Vorschlag: Einführung einer Abgabe auf Bundesebene**

*a. Darstellung des Modells*

Der Bund erhebt von den Inhabern einer Bahninfrastruktur eine Abgabe zur Abgeltung der Vorhaltekosten und verteilt die Einnahmen nach Massgabe der anrechenbaren Aufwendungen auf die Kantone.

*b. Natur einer Abgabe zur Finanzierung der Vorhalteleistungen*

Eine auf eidgenössischer Ebene eingeführte Abgabe unterscheidet sich nicht von der oben behandelten Abgabe auf kantonalen Ebene. Es würde sich mithin um eine *Kostenanlastungssteuer des Bundes* handeln.

c. *Zulässigkeit*

Bezüglich der materiellrechtlichen Zulässigkeit einer Kostenanlastungssteuer im Allgemeinen sei auf die Ausführungen oben S. 31 f. verwiesen.

d. *Kompetenzen*

Die Steuerbefugnisse des Bundes sind in der Verfassung abschliessend aufgelistet<sup>70</sup>. Die vorgeschlagene Kostenanlastungssteuer fehlt in diesem Katalog. Auch die Sachzuständigkeit des Bundes im Bereich der Eisenbahnen (Art. 87 BV) würde als Verfassungsgrundlage nicht genügen. Gestützt auf eine Sachkompetenz kann der Bund zwar Gebühren, Vorzugslasten sowie echte Lenkungsabgaben erheben. *Kostenanlastungssteuern des Bundes* dagegen benötigen eine *ausdrückliche Verfassungsgrundlage*<sup>71</sup>.

Somit wäre vorweg die Bundesverfassung zu ergänzen, etwa wie folgt:

Der Bund kann zur Finanzierung bahnrelevanter Vorhalteleistungen der kantonalen Ereignisdienste von den Bahnen eine Abgabe erheben.

e. *Gesetzliche Grundlagen auf Bundesebene*

Das *Legalitätsprinzip im Abgaberecht* gilt selbstredend auch für den Bund (so ausdrücklich Art. 164 Abs. 1 Bst. d sowie Art. 127 Abs. 1 BV). Das EBG müsste daher mindestens den *Kreis der Abgabepflichtigen*, den *Gegenstand der Abgabe* und die *Bemessungsgrundlagen* festlegen. Mögliche Regelungselemente könnten sein:

<sup>1</sup> Die Inhaber einer Bahninfrastruktur tragen die Vorhaltekosten der kantonalen Ereignisdienste, soweit diese Dienste für den Einsatz auf Bahnanlagen eingerichtet und unterhalten werden.

<sup>2</sup> Der Bund erhebt von den Inhabern einer Bahninfrastruktur eine Abgabe zur Deckung der Vorhaltekosten. Der Bundesrat erlässt die Tarifbestimmungen. Dabei berücksichtigt er insbesondere:

a. ... [*Art und Mass der anrechenbaren Kosten*; z.B. bahnrelevante Investitionen, besondere Übungen usf.; Streckenlänge, Trassenbelegung, Gefahrenpotenzial usf.]

b. ...

c. ...

<sup>3</sup> Der Ertrag der Abgabe wird einschliesslich Zinsen nach Abzug der Vollzugskosten an die Kantone verteilt. Der Bundesrat regelt Art und Verfahren der Verteilung.

---

<sup>70</sup> Blumenstein/Locher, S. 47.

<sup>71</sup> Gutachten des Bundesamtes für Justiz vom 15. Juli 1999, VPB 64.25 S. 339 und 370.

*f. Steuerbefreiung der SBB*

Art. 21 Abs. 1 SBBG befreit die Bundesbahnen von jeder Besteuerung „*durch die Kantone und Gemeinden*“. Das hier vorgestellte zweite Modell beinhaltet jedoch eine Besteuerung *durch den Bund*, sodass das Steuerprivileg gemäss SBBG nicht zur Anwendung käme.

Hingewiesen sei noch auf Art. 56 Bst. d DBG: Danach sind verkehrspolitisch bedeutsame konzessionierte Verkehrsunternehmen, die im Steuerjahr keinen Reingewinn erzielt haben, von der *Gewinn- und Kapitalsteuer* befreit<sup>72</sup>. Vorliegend würde es sich aber um eine *Kostenanlastungssteuer* handeln.

*g. Beurteilung des Modells*

Auch dieses zweite Modell weist *Nachteile* auf.

- Es ist aufwendig, weil es nicht nur eine Ergänzung des EBG bedingt, sondern zudem noch eine *Verfassungsänderung*.
- Störend ist weiter, dass der Bund gewissermassen *in fremdem Namen* handeln würde. Die Steuer wäre nämlich zur Abgeltung von Kosten bestimmt, die den *Kantonen* in Erfüllung *ihrer* Aufgaben entstehen.
- Schliesslich dürfte der *Verwaltungsaufwand* für das Erheben, Einziehen und Verteilen der Gelder durch den Bund unverhältnismässig sein.

Immerhin hätte das Modell den *Vorteil* der Einheitlichkeit und (aus Sicht der Bahnen) der Einfachheit.

*Gleichwohl raten wir von diesem Modell eher ab.*

**5. *Dritter Vorschlag: Verpflichtung der Bahnen zum Abschluss von Vereinbarungen mit den Kantonen***

*a. Darstellung des Modells*

Der Bund verpflichtet die Inhaber einer Bahninfrastruktur, mit den Kantonen Vereinbarungen über eine Beteiligung an den bahnrelevanten Vorhaltungen zu schliessen. Weiter legt der Bund harmonisierende Grundsätze fest.

Teilweise existieren solche Vereinbarungen schon heute; neu würden sie eine befriedigende gesetzliche Grundlage erhalten (vgl. oben S. 26 f.).

---

<sup>72</sup> BBl 1997 I 963 (Botschaft Bahnreform).

### b. *Kompetenzen*

Im Rahmen seiner Sachzuständigkeit (Art. 87 BV) darf der Bund den Inhabern einer Bahninfrastruktur eine gesetzliche Verpflichtung dieser Art auferlegen.

### c. *Gesetzliche Grundlagen auf Bundesebene*

Zu ergänzen wäre das EBG. Mögliche Regelungselemente könnten sein:

<sup>1</sup> Die Inhaber einer Bahninfrastruktur tragen die Vorhaltekosten der kantonalen Ereignisdienste, soweit diese Dienste für den Einsatz auf Bahnanlagen eingerichtet und unterhalten werden.

Die Einzelheiten werden von den Inhabern einer Bahninfrastruktur mit den beteiligten Kantonen in einer Vereinbarung festgelegt. Die Vereinbarung bedarf zu ihrer Gültigkeit der Genehmigung durch das Bundesamt.

<sup>2</sup> Der Bundesrat erlässt Rahmenbestimmungen. Dabei berücksichtigt er insbesondere:

- a. ... [*Art und Mass der anrechenbaren Kosten*; z.B. bahnrelevante Investitionen, besondere Übungen usf.; Streckenlänge, Trassenbelegung, Gefahrenpotenzial usf.]
- b. ...
- c. ...

### d. *Steuerbefreiung der SBB*

Art. 21 Abs. 1 SBBG steht einer Kostenvereinbarung zwischen den Bahnen und dem Kanton grundsätzlich nicht entgegen. Zwar würde es sich in der Sache um eine Kostenanlastungssteuer *der Kantone* handeln. Die ebenfalls auf Stufe Bundesgesetz verankerte und unmittelbar anwendbare Pflicht zur Beteiligung an den Vorhaltungen der kantonalen Ereignisdienste würde aber als jüngeres Recht Art. 21 Abs. 1 SBBG vorgehen.

### e. *Beurteilung des Modells*

Das Modell hat den *Vorteil*,

- dass lediglich das EBG geändert werden müsste;
- dass kantonale Kompetenzen nicht berührt würden;
- dass der eingeschlagene Weg (Vereinbarungen bestehen bereits) weiterverfolgt werden könnte;
- dass Vereinbarungen einzelfallgerechte und flexible Regelungen ermöglichen (so könnte z.B. Rücksicht genommen werden auf Kriterien wie Verkehrsaufkommen oder Gefahrenpotenzial einzelner Bahnstrecken; ausserdem könnten Bahnen und Kantone im gleichen Zug festhalten, wer welche Bereitschaftsdienste erbringt).

Für die Bahnen dürfte dieses Modell wiederum aufwendig sein: Sie müssen allenfalls mehrere Vereinbarungen mit verschiedenen Kantonen aushandeln und abschliessen. Dies ist der *Nachteil* des Vorschlags.

Alles in allem scheint uns ein solches Modell aber *sinnvoll*; verglichen mit den anderen Vorschlägen schneidet es am Besten ab.

## **6. Vorgehen in der Zwischenzeit**

Wie mehrfach erwähnt fehlt de lege lata die gesetzliche Grundlage für eine Kostenüberwälzung. Auch freiwillige Vereinbarungen sind rechtlich nicht völlig unproblematisch. Bis neue gesetzliche Grundlagen bestehen, hätten die Kantone daher die Kosten für bahnspezifische Vorhalteleistungen grundsätzlich selbst zu tragen. Aus *Kontinuitätsgründen* wäre es aber vertretbar, *bestehende Vereinbarungen während einer Übergangszeit* weiterzuführen.

## **VII. Zusammenfassung**

Die für dieses Gutachten relevanten gesetzlichen Grundlagen sind in zentralen Punkten *unübersichtlich, unkoordiniert und unpräzise*. Vor diesem Hintergrund dürfen keine hieb- und stichfesten Ergebnisse erwartet werden.

### **1. Zuständigkeiten für Sicherheitsvorkehrungen und Wehrdiensteinsätze (Frage 1)**

Die notwendigen *Sicherheitsvorkehrungen* für die öffentliche Sicherheit und Gesundheit haben nach der heute geltenden Regelung primär die Infrastrukturbesitzer zu ergreifen. Diese Pflicht ergibt sich aus Art. 10 USG und Art. 3 StFV (für Gefahrgutstrecken) sowie aus Art. 19 EBG (für alle Strecken). Für die *Bewältigung* von Störfällen ist ebenfalls in erster Linie der Inhaber der Infrastruktur zuständig (Art. 11 StFV).

Aus den genannten gesetzlichen Grundlagen und insbesondere aus dem allgemeinen Polizeirecht ergibt sich aber ebenfalls eine *Pflicht der Kantone*, soweit nötig bei Ereignissen auf Bahnanlagen *einzugreifen*. Dabei handelt es sich um eine originäre Polizeiaufgabe der Kantone.

Die Bahnen müssen ihre Einsatzplanung mit den Kantonen koordinieren. Die Sicherstellung der Wehrdienste ist insgesamt eine *gemeinsame Aufgabe* von Bahnen und Kantonen.

Die von den Bahnen ergriffenen *Sicherheitsvorkehrungen* gehen zu deren Lasten. Die Übernahme der konkreten *Einsatzkosten* richtet sich nach Art. 59 USG und Art. 54 GSchG sowie den kantonalen Polizeigesetzen. Die Kosten der kantonalen *Vorhalteleistungen* tragen de lege lata die Kantone. Eine bundesgesetzliche Grundlage zur Überwälzung der Kosten auf die Bahnen fehlt.

### **2. Wehrdienstpflicht der Kantone (Frage 2)**

Die Kantone sind aufgrund des allgemeinen Polizeirechts in der Regel *verpflichtet, Wehrdiensteinsätze auf Bahnanlagen zu erbringen*. Ob sich die Bahnen an den kantonalen Vorhaltekosten beteiligen oder nicht, hat auf die Wehrdienstpflicht keinen Einfluss.

### **3. Vorhalteleistungen der Kantone (Frage 3)**

Nach geltender Rechtslage *kann der Bund die Kantone nicht zu Vorhalteleistungen zwingen*.

#### **4. Lösungsansätze de lege lata (Frage 4)**

Auf Bundesebene *fehlt eine gesetzliche Grundlage* für die Überwälzung der Vorhaltekosten von den Kantonen auf die Bahnen. Die bestehenden *Vereinbarungen* lösen die Probleme höchstens punktuell. Nach geltendem Recht liegt die Kostenpflicht für polizeiliche Vorhalteleistungen weiterhin bei den Kantonen. Eine befriedigende Lösung de lege lata ist nicht ersichtlich.

#### **5. Lösungsansätze de lege ferenda (Frage 5)**

Eine Beteiligung der Bahnen an den bahnrelevanten Vorhaltekosten der Kantone ist rechtlich nicht zwingend. Sollen die Bahnen zur Kostentragung verpflichtet werden, müssen die gesetzlichen Grundlagen entsprechend angepasst werden. Folgende Lösungen sind denkbar:

- Einführung einer *Abgabe auf kantonaler Ebene*;
- Einführung einer *Abgabe auf Bundesebene*;
- Verpflichtung der Bahnen zum *Abschluss von Vereinbarungen* mit den Kantonen.

Gesamthaft scheint uns das letztgenannte Modell am sinnvollsten.

#### **6. Erforderliche gesetzliche Grundlagen de lege ferenda (Frage 6)**

Die Einführung einer *Abgabe auf kantonaler Ebene* bedingt eine *Änderung des EBG und des SBBG* sowie ein *Tätigwerden der kantonalen Gesetzgeber*.

Die Einführung einer *Abgabe auf Bundesebene* bedingt eine *Änderung der BV und des EBG*.

Die *Verpflichtung der Bahnen zum Abschluss von Vereinbarungen* mit den Kantonen bedingt eine *Änderung des EBG*.

Bern, 20. November 2006