Zeitschrift: Schweizer Ingenieur und Architekt
Herausgeber: Verlags-AG der akademischen technischen Vereine
Band: 113 (1995)
Heft: 48

Artikel: Schutz vor Naturgefahren aus planungsrechtlicher Perspektive
Autor: Hepperle, Erwin
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-78819

Nutzungsbedingungen
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use
The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 14.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Erwin Hepperle, Zürich

Schutz vor Naturgefahren aus planungsrechtlicher Perspektive

Die im letzten Jahrzehnt gehäuft aufgetretenen grossen Unwetterereignisse haben den Schutz vor Naturgefahren neu ins Blickfeld der Öffentlichkeit gezogen. Versuchte man im klassischen Sicherheitsdenken vorab mit Verbauungen und Korrektionen der Situation Herr zu werden, so hat sich die Prioritätenordnung heute zugunsten planerischer Massnahmen und naturnaher Unterhaltsarbeiten verschoben. Das wirft rechtlich einige Fragen auf.

Die massiven Unwetterschäden, die im Laufe des vergangenen Jahrzehnts das In- und Ausland getroffen haben, führten die wachsende Anfälligkeit unserer zivilisatorischen Entwicklung gegenüber Naturereignissen hart und deutlich vor Augen (Bild 1). Die Ursachen sind vielfältiger Natur: Gefahrenpotential, Risiko- und Schadensanfälligkeit, natur- und kulturräumliche Verhältnisse sowie Ansprüche der Lebensführung verändern sich laufend; zusätzlich erschwerend kommt die derzeit immer stärker spürbare Begrenztheit des Raumes hinzu, die ein Ausweichen in weniger gefährdete Gebiete oftmals nicht mehr erlaubt. Zur gleichen Zeit stösst der traditionelle Weg der technischen Schutzmassnahmen an Grenzen, nicht zuletzt wegen der zunehmend knapper werdenden finanziellen Mittel.

Das Zusammenwirken all dieser Faktoren erfordert eine integrale örtliche Gefahrenschutzplanung. Neben den technischen und waldbaulichen Sicherheitsvorkehrungen kommt der raumplanerischen Komponente wachsende Bedeutung zu. Auf lange Sicht angelegte Schutzmassnahmen sollen vorbeugend die Ursachen bekämpfen, dazu gehört es, entsprechend der Gefahrenlage lenkend auf die Besiedlung einzuwirken. Der Bundesgesetzgeber hat den Gedanken bei der Ausarbeitung des Raumplanungsgesetzes und bei der Revision der wasserbau- und der waldrechtlichen Bestimmungen aufgenommen (Bild 2).

Überarbeitete Fassung eines Vortrages, gehalten am 29. Oktober 1995 anlässlich des 2. Davoser Lawinenforums.

Bild 1.
Poschiavo (GR), 19. Juli 1987: In der vorangehenden Nacht waren die grossen Wassermassen des Poschiavino, von einer Geröllawine begleitet, über das Ortszentrum hereingebrochen (Bild: R. Koch, Herrliberg)

Rechtliche Dimension der Gefahrenzonenplanung

Der raumplanerische Weg des Gefahrenschutzes führt stets über Nutzungsbeschränkungen und bauliche Auflagen. Daraus ergibt sich eine klassische Konfliktsituation; aus rechtlicher Sicht geht es um die Auseinandersetzung mit den Anforderungen der Eigentumsgarantie. Doch gewinnt das Spannungsverhältnis im Vergleich zu den üblichen raumplanerischen Festlegungen eine neue Dimension, indem es auch um den Schutz des Grundeigentümers selbst geht. Diese Grundkonstellation wird noch durch den Verlauf der tatsächlichen Entwicklung überlagert. Sie stellt einmal getroffene Entscheidungen später wieder in Frage, ein Vorgang, der geradezu die Besonderheit des Fachgebietes Raumplanung ausmacht.

Die strenge Bindung von Grundrechtsbeschränkungen an unverzichtbare Zulässigkeitsvoraussetzungen gehört zu den fundamentalsten Pfeilern unseres Staatswesens. Es handelt sich dabei allerdings keineswegs um scharf umschriebene Prämissen; die Forderung nach einer ausreichenden gesetzlichen Grundlage, einem Überwiegen des öffentlichen Interesses und der Wahrung der Verhältnismässigkeit verlangt vielmehr eine eingehende Auseinandersetzung mit der konkreten Situation. Damit verbleibt den Planfestsetzungsorganen regelmässig ein erheblicher Ermessensspielraum. Der Naturgefahrenschutz hat dabei mit einer spezifischen Schwierigkeit zu kämpfen: Die hohe Qualität der in

Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG)
Art. 6 – Grundlagen
[1] Für die Erstellung ihrer Richtpläne bestimmen die Kantone in den Grundzügen, wie sich ihr Gebiet räumlich entwickeln soll.
[2] Sie stellen fest, welche Gebiete ...
c. durch Naturgefahren oder schädliche Einwirkungen erheblich bedroht sind.

Bundesgesetz über den Wasserbau
Art. 3
[1] Die Kantone gewährleisten den Hochwasserschutz in erster Linie durch den Unterhalt der Gewässer und durch raumplanerische Massnahmen

Verordnung über den Wald (Waldverordnung, WaV)
Art. 15
[1] Die Kantone erarbeiten die Grundlagen für den Schutz vor Naturereignissen, insbesondere Gefahrenkataster und Gefahrenkarten.
[3] Die Kantone berücksichtigen die Grundlagen bei allen raumwirksamen Tätigkeiten, insbesondere in der Richt- und Nutzungsplanung.

Bild 2.
Bundesrechtliche Vorschriften zum Naturgefahrenschutz

Frage stehenden Rechtsgüter Leib, Leben und erhebliche Sachwerte auf der einen und die Unerbittlichkeit des Geschehens auf der anderen Seite erzeugen einen erhöhten Handlungsdruck unter Ungewissheitsbedingungen.

Als Folge der entstandenen Verunsicherung, was zu tun oder zu lassen sei, erhebt sich leicht der Ruf nach klareren rechtlichen Vorgaben. Damit wird die Verantwortung zum Gesetzgeber hin verschoben, der allerdings der Problemkonstellation auch nicht ausweichen kann und entsprechend der Rechtsanwendung die nötige Flexibilität zugestehen muss, will er sich nicht dem Vorwurf aussetzen, im Einzelfall eine sachlich adäquate Lösung zu verunmöglichen. Die folgenreichsten Rechtsfragen im Zusammenhang mit der Gefahrenzonenplanung drehen sich dementsprechend um den Umfang des staatlichen Planungs- und Schutzauftrags und um die rechtsstaatlichen Anforderungen an seine Erfüllung.

Umfang des polizeilichen Schutzauftrags

Wegen der existentiellen Bedeutung der auf dem Spiel stehenden Rechtsgüter gibt es eine originäre, elementare und unabhängig von der konkreten gesetzlichen Ausgestaltung bestehende Schutzpflicht des Staates gegenüber Naturgefahren. Sie wird rechtlich der Polizeigewalt zugewiesen; es geht um den Schutz von Leib und Leben, Tieren, erheblichen Sachwerten, sodann auch um das gehörige Funktionieren öffentlicher Einrichtungen. Sofern dem geschriebenen Recht nichts entnommen werden kann, beruft man sich für die notwendigen Eingriffe auf den sogenannten allgemeinen Gefahrensatz. Dies ist allerdings nur unter einschränkenden Voraussetzungen statthaft; für Grundrechtsbeschränkungen (wie z.B. ein Bauverbot) bedarf es des Nachweises einer ernsthaften und unmittelbaren Gefährdung der öffentlichen Sicherheit. Der Schutz des Eigentümers vor seinem eigenen Risikoverhalten reicht dazu nicht aus; es müssen Dritte, z.B. Mitbewohner, Feriengäste, Mieter oder zumindest fremde Sachwerte gefährdet sein. Beides, sowohl die Gefährdung wie auch das polizeiliche Interesse an der Abwendung der Gefahr muss am ausgewählten Standort ganz konkret ausgewiesen werden.

Weitergehende Anordnungen, insbesondere generelle Baubeschränkungen im Bereich gefährdeter Gebiete, benötigen eine ausreichende gesetzliche Grundlage. Bevor entsprechende raumplanerische Instrumente eingeführt wurden, war das Problem, was zu tun sei, wenn es an geeigneten Rechtsgrundlagen fehlt, höchst präsent. Heute wird es immer dann wieder spruchreif, wenn für ein Areal keine nutzungsbeschränkend wirkenden Gefahrenpläne existieren oder wenn diese überholungsbedürftig sind. So hier nicht zum Mittel der Planungszone gegriffen wird, kommt man um das einzelfallweise Vorgehen nicht herum.

Die Kantone haben sich in deutlich unterschiedlichem Masse für solche Fälle gewappnet (Bild 3 gibt dazu zwei Beispiele). Wegleitend war das Bestreben, eine allgemeiner fassbare und generell anwendbare Regelung zu schaffen, welche den von der polizeilichen Generalklausel geforderten konkreten Nachweis der Gefährdung erübrigt. Dies bringt, wie auch das Bundesgericht bestätigt, nicht zu unterschätzende Vorteile: «Ein in einem Rechtssatz ausgesprochenes Verbot ist generell abstrakter Natur und unterscheidet sich von dem gestützt auf die polizeiliche Generalklausel zu erlassenden Verbot gerade dadurch, dass im Einzelfall die konkrete Gefährdung oder Verletzung der damit zu schützenden Rechtsgüter beziehungsweise das polizeiliche Interesse am Eingriff nicht nachzuweisen ist.» (Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht [ZBl] 1971 S. 476). Weil es dennoch stets um einzelfallweise zu ergreifende Massnahmen geht, vermögen auch solche Rechtssätze im Rechtsalltag die klare räumliche Fixierung von Nutzungsbeschränkungen nur notdürftig zu ersetzen. Die Gefahrenzonenplanung ist sowohl aus Rechtssicherheitsgründen wie auch im Dienste der effizienten Rechtsanwendung allemal vorzuziehen.

Kanton Glarus, Raumplanungs- und Baugesetz
Art. 12 - Gefahrengebiete

Für Gebiete, in denen die Naturgefahren nicht in besonderen Gefahrenplänen erfasst oder bei der Nutzungsplanung berücksichtigt wurden, muss die Gefährdung durch Naturgefahren im Bewilligungsverfahren berücksichtigt werden.

Kanton Uri, Baugesetz
Art. 19 - Gefährdung durch Naturgewalten

In Grundstücken, die erfahrungsgemäss der Lawinengefahr und ähnlichen Naturgewalten besonders ausgesetzt sind, ist die Errichtung von Bauten, die zum Aufenthalt von Mensch und Tier bestimmt sind, je nach dem Grade der Gefahr, nur unter entsprechenden sichernden Bedingungen zu gestatten oder ganz zu verbieten. Dabei ist den Bedürfnissen der Land- und Forstwirtschaft Rechnung zu tragen.

Dem Baugesuchsteller bleibt der Nachweis vorbehalten, dass die Gefährdung des Baugrundstückes und der Zufahrt durch sichernde Massnahmen behoben ist.

Bild 3.
Beispiele für kantonale Auffangtatbestände

Ausweitung zum staatlichen Planungsauftrag

Die konkrete Ausgestaltung des Aufgabenbereichs der öffentlichen Hand wird auf dem Gebiet der Gefahrenplanung durch zwei Aspekte dominiert: Zum einen ist aufgrund der Kompetenzzuordnung von Art. 22^{quater} der Bundesverfassung der Raumplanungsauftrag primär den Kantonen zugewiesen, zum andern kann Gefahrenschutz als Teil der räumlichen Planung trotz seiner offensichtlichen Unerlässlichkeit nie isoliert für sich und ohne Rücksicht auf die übrigen Raumansprüche betrachtet werden.

Das eidgenössische Recht überlässt es folgerichtig den Kantonen, wie sie die nähere Ausgestaltung des Schutzes vorzunehmen beabsichtigen. Eine nähere Betrachtung zeigt jedoch, dass vom Bundesgesetzgeber wesentlich mehr vorgezeichnet ist, als man gemeinhin anzunehmen geneigt ist. Dazu muss man versuchen, die raumplanerischen Bestimmungen nicht nur je für sich, sondern in ihrem Zusammenhang und in ihrer Funktion zu erfassen. Indem die Naturgefahren in Art. 6 Abs. 2 lit. c RPG als Grundlage für die Richtpläne wörtlich erwähnt werden, wird zunächst ihre Raumrelevanz explizit hervorgehoben. Unter «Grundlagen» darf nun nicht nur die sachverhaltliche Bestandesaufnahme verstanden werden, sondern es geht, wie die Raumplanungsverordnung präzisiert, um eigentliche Sachbereichsplanungen (Art. 4 RPV). Nach dem Verständnis des Verordnungsgebers baut der Richtplan nicht direkt auf den räumlichen Gegebenheiten auf, es wird vielmehr eine Zwischenstufe eingeschaltet in der Form von Teilplanungen für die verschiedensten räumlichen Aktivitäten und Schutzbedürfnisse. Die Planung zum Schutz vor Naturgefahren ist nach dieser Auslegung, ebenso wie beispielsweise die Infrastruktur-, die Versorgungs- und die Entsorgungsplanung, integrierender Bestandteil der Richtplanung. Der Richtplan als behördenverbindliches Dokument hat noch die Aufgabe, die Teilplanungen zusammenzutragen, die Art und Weise ihrer Abstimmung vorzuzeichnen und das Ganze in einen zeitlichen Programmrahmen zu bringen.

Wenn also das Bundesrecht auch direkt nichts über Gefahrenzonenpläne sagt, so schreibt es den Kantonen doch immerhin vor, dass sie eine Gefahrenplanung vornehmen müssen. Dem entspricht der Befund, dass noch lange nicht alle kantonalen Planungsgesetze das Institut der Gefahrenzone kennen, jedenfalls nicht im Sinne einer besonderen, als solche im Nutzungsplan auszuweisenden Zonenart. Wo diese Möglichkeit fehlt, muss mit Spezialgefahrenpla-

nungen operiert werden, die in den Nutzungsplänen, namentlich bei der Ausscheidung der Bauzonen, zu berücksichtigen sind (Nutzungspläne müssen nach Art. 26 Abs. 2 RPG mit den Richtplänen übereinstimmen; Bauzonen dürfen nach Art. 15 RPG nur da ausgeschieden werden, wo sich das Land für die Überbauung eignet).

Aber auch für die Zulässigkeit von Bauten ausserhalb der Bauzone - seien es zonenkonforme Landwirtschaftsbauten oder solche gestützt auf die raumplanerische Ausnahmebewilligung nach Art. 24 RPG - müssen die Gefahrengebiete bekannt sein. Dass den Kantonen die Wahl der geeigneten rechtsverbindlichen Instrumente überlassen bleibt, wird auch durch die Bestimmungen des Wasserbau- und des Forstrechts nicht geändert; immerhin verstärken sie den rechtlich geforderten Planungsauftrag als solchen.

Mit der Ausweitung des punktuell agierenden polizeilichen Gefahrenschutzes auf eine eigentliche raumbezogene Gefahrenplanung verändert sich auch der Charakter des dahinter stehenden öffentlichen Interesses. Es kommen insbesondere die weiteren Zwecke der Raumplanung dazu, die teilweise mit dem polizeilichen Schutzauftrag in Konkurrenz treten können: Schaffung bzw. Erhaltung der räumlichen Voraussetzungen für die Wirtschaft (man denke an die Tourismusbranche), Einordnung von Bauten und Anlagen in die Landschaft (bedeutsam für die Frage, ob und wo Sicherungs- und Stützbauten zu errichten sind), Freihaltung der Flussufer usw. Hinzu kommen auch (mit Blick auf den sich wandelnden Zustand der Wälder) die waldbaulichen Anliegen.

Der Tatsache, dass der Naturgefahrenschutz ein zwingendes Richtplangeschäft ist, kommt gerade auch unter dem Aspekt der Interessenabwägung rechtlich einige Bedeutung zu. Die Tragweite dieser Aussage wird in der Praxis allem Anschein nach noch viel zu wenig beachtet. Je besser nämlich die Konfliktbereiche aus dem Richtplan hervorgehen und je aufschlussreicher die erarbeiteten Grundlagen sind, desto greifbarer sind die in einem konkreten Entscheid relevanten Abwägungsgesichtspunkte behördenverbindlich(!) vorstrukturiert. So kann der Richtplan seiner Funktion als Koordinationsinstrument erst Rechtswirksamkeit verleihen. Er grenzt das behördliche Ermessen ein und verpflichtet auf eine problemorientierte Güterabwägung. Die Aufnahme der Gefahrenplanung in den Richtplan ist gerade in denjenigen Fällen, wo diese Planung noch nicht abgeschlossen ist, von vorrangiger Bedeutung, denn schon allein der Hinweis auf eine mögliche Bedrohung verlangt dann die Auseinandersetzung mit ihr.

Rechtlicher Rahmen der Risikobewertung

Für die praktische Umsetzung des Gefahrenschutzes steht nach der Risikoabschätzung das Problem der Risikobewertung mit Blick auf die zu ergreifenden Massnahmen im Vordergrund. Hier sollen lediglich die rechtlichen Aspekte Erwähnung finden. Es geht dabei nicht um die Suche nach Leitlinien für die Entscheidung selbst, sondern darum, den Entscheidungsspielraum abzustecken. Er wird nach unten abgegrenzt durch die Notwendigkeit einer Intervention, nach oben durch deren Zulässigkeit. Der einzuhaltende Rahmen ergibt sich, der eingangs erwähnten Problemlage entsprechend, einerseits aus der Schutzpflicht, andererseits aus der Eigentumsgarantie und dem Rechtssicherheitsbedürfnis.

Die Handlungsnotwendigkeit entspringt beim Planungsauftrag nicht allein der polizeilichen Notwendigkeit. Es geht weitergreifend um die Schaffung günstiger räumlicher Voraussetzungen zur Minderung des Schadensausmasses. Neben den aktiven Schutz mittels technischer Massnahmen tritt der passive Schutz; es sollen Fehlentwicklungen als Folge unkontrollierter Bautätigkeit in gefährdeten Gebieten vermieden werden. Dies verlangt eine ausgedehntere, über die unmittelbare Gefährdung hinausgehende Problemsicht. Planungsnotwendigkeit tritt daher nicht erst ein, wenn die Gefahr offensichtlich wird, sondern bereits in einem früheren Stadium, entsprechend den Erkenntnissen der Katastrophenforschung. Dabei kann es durchaus einmal vorkommen, dass das öffentliche Interesse eine gewisse Gefährdung bewusst in Kauf nimmt; in diesen Fällen ist und bleibt der technische Schutz von vorrangiger Bedeutung. Das gilt in besonderem Masse für Schienen- und Strassenverbindungen.

Das Recht selbst kann keine eindeutige Antwort darauf geben, wann ein planerischer Eingriff zu erfolgen hat. Sie ist den Umständen zu entnehmen. Jedenfalls tritt zu den technischen und ökonomischen Überlegungen die Rücksicht auf die übrige räumliche Situation hinzu. Wenn beispielsweise die Neubeurteilung einer Gefahrensituation ergibt, dass grosse Teile von Ortschaften, ginge es nur nach den harmonisierten Massstäben, eigentlich einer Bauverbotszone zuzuweisen wären, so kann dies wohl nicht die letzte Konsequenz sein. Bei der Zuweisung soll das bereits Gewachsene als räumliche Gegebenheit miteinbezogen werden: «Die Auffassung, es müsse berücksichtigt werden, ob ein Gebiet bereits überbaut sei, ... ist nach dem Gesagten wesentlich und lässt die ungleiche planerische Behandlung als gerechtfertigt erscheinen.» (BGE 114 Ia 253 [Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichts, 114. Band, Teil Ia, S. 253]). Hier muss versucht werden, die Gefährdung mit anderen Massnahmen zu reduzieren; es sind spezifische Schutzziele festzulegen, der aktive (bauliche oder biologische) Schutz erhält in Umkehrung des Grundsatzes vor dem passiven prioritäre Bedeutung.

Das rechtliche Instrumentarium gibt uns zwar keine eindeutigen Richtlinien für die Entscheidung, es lässt uns aber nicht orientierungslos. Vor allem ist eine der wesentlichsten Funktionen des Richtplans, den Problemumfang transparent zu machen. Dazu reicht es nicht aus, die Gefahrengebiete lediglich in den Grundlagen zu erwähnen. Der Stand der planerischen Entscheidungen sollte auch im Richtplan selbst (als Vororientierung, Zwischenergebnis oder Festsetzung im Sinne von Art. 5 Abs. 2 RPV) seinen Niederschlag finden. Eine Durchsicht der kantonalen Richtpläne zeigt, dass dies keineswegs überall der Fall ist. Die Forderung ist aber meines Erachtens nicht etwa nur im Sinne einer Wünschbarkeit zu verstehen, sondern als rechtliche Notwendigkeit. Die entsprechenden Planungsergebnisse gehören zum Mindestinhalt der Richtpläne gemäss Art. 8 RPG: Wie dargelegt, handelt es sich bei der Gefahrenzonenplanung um einen bundesrechtlichen Auftrag; in seiner Erfüllung liegt eine abstimmungsbedürftige raumwirksame Tätigkeit.

Wo der Gefahrenzonenplan zusammen mit der Nutzungsplanung verabschiedet wird, bietet das bundesrechtliche Verfahren mit öffentlicher Planauflage und Mitwirkung der Bevölkerung eine gewisse Gewähr, dass alle relevanten Interessen zur Sprache kommen. Konkret werden Gefahrenzonen als die Grundnutzungszonen überlagernde Nutzungsbeschränkungen erlassen; in der Kombination ergeben sich die Zulässigkeit und die Anforderungen an Bauten und Anlagen.

Es werden üblicherweise zwei Gefahrenstufen unterschieden. In der Zone hoher Gefahr muss im schlimmsten Fall mit vernichtender Wirkung gerechnet werden, weshalb hier ein grundsätzliches Bauverbot für Gebäude, die dem Aufenthalt von Menschen oder Tieren dienen, ausgesprochen wird; in der Zone mit geringer Gefahr sind nachteilige, aber nicht zerstörerische Auswirkungen zu befürchten, d.h. die Gefährdung kann mit besonderen Massnahmen behoben oder wesentlich eingeschränkt werden (vgl. dazu Bild 4 und 5). Dass dennoch ein hoher Handlungsspielraum offen bleibt, zeigen folgende Bemerkungen des Bundesgerichts in BGE 114 Ia 249 betreffend ein Rutschgebiet: Es gebe «eben keinen Massstab, der besagt, dass die Zonengrenze nicht bei Rutschungen von

Bild 4.
Ausschnitt aus dem Nutzungsplan der Gemeinde Santa Maria im Münstertal mit Gefahrenzonen (Stand: Vorprüfung). Rot: Gefahrenzone I; blau: Gefahrenzone II, teilweise die Bauzone überlagernd

3 cm/Jahr, sondern bei 4 cm usw. gezogen werden müsse. Hierin liegt unkontrollierbarer Handlungsspielraum, im Rahmen dessen die örtliche Behörde politisch, aber nicht rechtlich verantwortlich ist.»

Zusammenfassend kann man sagen, dass das Recht wohl richtungsweisende, aber nicht ausreichend bestimmte Kriterien zu liefern vermag, nach denen die Gefahrenzonen ausgeschieden werden sollen. Solche auszuarbeiten ist primär eine Aufgabe der Fachleute. Bei der konkreten Festlegung können dann darüber hinaus räumliche und andere öffentliche Interessen miteinbezogen werden; für deren Berücksichtigung steht den örtlich zuständigen Organen ein bemerkenswert grosser Spielraum offen. Was das Recht aber jedenfalls verlangt, ist eine rationale Argumentation, aus der objektivierbare Massstäbe gewonnen werden können, wobei insbesondere auch die Rechtsgleichheit eine Rolle spielt.

Bündner Vereinigung für Raumplanung, Musterbaugesetz für Bündner Gemeinden (MBauG 95):
Art. 88 - Gefahrenzone

Die Gefahrenzone bezeichnet die durch Lawinen, Rutschungen, Steinschlag, Überschwemmung oder andere Naturereignisse bedrohten Gebiete.

In der Gefahrenzone mit hoher Gefahr (Gefahrenzone I) dürfen keine Bauten erstellt und erweitert werden, die dem Aufenthalt von Menschen und Tieren dienen. Zerstörte Bauten dürfen nur in Ausnahmefällen wieder aufgebaut werden. Standortgebundene Bauten, die nicht dem Aufenthalt von Menschen und Tieren dienen, sind mit entsprechendem Objektschutz zulässig.

In der Zone mit geringer Gefahr (Gefahrenzone II) bedürfen Bauvorhaben (Neu- und Erweiterungsbauten, Umbauten mit erheblicher Wertvermehrung) der Genehmigung durch die Gebäudeversicherung des Kantons Graubünden. Diese umschreibt die erforderlichen baulichen Schutzmassnahmen als Bauauflagen.

Bild 5.
Rechtswirkungen von Gefahrenzonenfestlegungen

Fragen der materiellen Enteignung

Unter dem Gesichtspunkt der Eigentumsgarantie stellen Planänderungen ein besonderes Problem dar, weil dadurch Erwartungen der Grundeigentümer in bestehende oder künftige Nutzungsmöglichkeiten erschüttert werden. Das Recht lässt deshalb Planänderungen nur unter einschränkenden Voraussetzungen zu. Auslöser kann beispielsweise eine Modifikation des übergeordneten Rechts sein. Im Wasserbau befinden wir uns zurzeit in einer solchen Phase, indem die Prioritätensetzung neu die raumplanerischen Massnahmen nebst dem Unterhalt der Gewässer an vorderste Stelle setzt, was mancherorts eine Umorientierung zur Folge haben wird.

Der gestützt auf einen Rechtswandel erfolgenden Planrevision kann sich ein Grundeigentümer kaum erfolgreich widersetzen. Erfolgt die Plankorrektur demgegenüber aus Anlass einer Änderung der tatsächlichen Verhältnisse, so wird eine erhebliche Veränderung verlangt (vgl. Art. 21 Abs. 2 RPG). Als solche kommt etwa die merkliche Erhöhung oder Verringerung des Gefährdungspotentials in Frage, z. B. als Folge sich wandelnder Schutzeigenschaften des Waldes, abgeänderter Wasserabflussverhältnisse oder neuerstellter Schutzbauten usw.; massgeblich können aber auch neue Erkenntnisse sein.

Die bisherige Nutzung einer bereits bestehenden Baute wird für gewöhnlich auch unter dem neuen Rechtszustand geduldet (vgl. Bild 4). Damit wird der Umstand berücksichtigt, dass die Frage, wann eine hohe Gefährdung vorliege, eine Frage der Begriffsbestimmung ist, die keineswegs exakt vorgenommen werden kann. Das ergibt eine gewisse Toleranzbreite, die auch für Ausnahmebewilligungen genutzt werden kann. Umgekehrt ist es grundsätzlich auch denkbar, je nach den Umständen sogar geboten, bestehende Nutzungen zu unterbinden, wenn grosse Gefahr im Verzuge ist.

Der eigentlich heikle Punkt betrifft das noch nicht überbaute, bisher der Bauzone zugehörige Gebiet, das nun neu einer Bauverbotszone zugewiesen wird. Wird die Zulässigkeit der Massnahme bejaht, so stellt sich anschliessend die Frage nach einer allfälligen Entschädigung aus materieller Enteignung gemäss Art. 22ter Abs. 3 BV. Sie wird vom Bundesgericht stets dann verneint, wenn es darum geht, den Eigentümer bzw. sein Eigentum und dessen allfällige Benützer vor objektiven Gefahren zu schützen, und zwar mit dem Argument, das fragliche Grundstück könne aus sachlichen Gründen faktisch nicht mehr überbaut werden; in dieser Feststellung könne aber keine materielle Enteignung liegen (ZBl 1980 S. 354; BGE 106 Ib 339). In der Lehre ist diese Rechtsprechung in ihrer Absolutheit nicht unbestritten; es wird vor allem darauf hingewiesen, dass der Befund einer Gefährdung immer noch einigen Handlungsspielraum offen lasse.

Haftung des Staates für fehlerhafte Planung?

Weil dennoch nicht übersehen werden kann, dass der betroffene Eigentümer in seinem Vertrauen in die Überbaubarkeit einer Parzelle getäuscht wird, darf man die Frage nach einem allfälligen anderweitigen Haftungsgrund des Staates aufwerfen. Neben der Berufung auf Treu und Glauben kann

Bild 6.
Nach der verheerenden Katastrophennacht in Poschiavo zeigte sich am 19. Juli 1987 das Ausmass der Verwüstungen (Bild: R. Koch, Herrliberg)

unter Umständen auch eine Rechtsverletzung wegen falscher Planung angeführt werden. Bislang mussten hierzu noch keine konkreten Fälle entschieden werden. Immerhin schliesst auch das Bundesgericht die Möglichkeit einer Staatshaftung nicht grundsätzlich aus (vgl. BGE 106 Ib 339 f.). Der Nachweis, dass die Voraussetzungen für eine Schadenersatzpflicht vorliegen, dürfte jedoch nur sehr schwer zu erbringen sein.

Oftmals dürfte es bereits an der Widerrechtlichkeit der angeblich fehlerhaften Planung fehlen. Eine solche würde voraussetzen, dass die Behörde ihrer Planungspflicht nicht oder nicht in gehörigem Masse nachgekommen ist. Dies ist dann denkbar, wenn bekannte Gefahren nicht erkannt, falsch eingeschätzt oder ganz einfach in Kauf genommen wurden. So lange sich eine Behörde aber im Ermessensspielraum bewegt, kann ihr eine Verletzung von Rechtspflichten nicht vorgeworfen werden, dies selbst dann nicht, wenn sie dabei den Bereich des Angemessenen verlässt: Blosse Unangemessenheit einer Verfügung bewirkt noch keine Haftung; hierzu bedürfte es schon eines eigentlichen Ermessensmissbrauchs (BGE 91 I S. 451 ff.).

Etwas anderes ist es, wenn die Organe den Bereich des erlaubten Ermessens verlassen, sei es, weil sie überhaupt nicht planen, sei es, weil sie krass unsachgemäss entscheiden. Sie dürfen ihre diesbezügliche Verantwortung nicht auf die leichte Schulter nehmen: Wo das Gemeinwesen Risiken völlig verkennt bzw. die vom Gesetzgeber vorgesehenen Massnahmen ohne sachliche Rechtfertigung nicht ergreift, damit seinen Ermessensspielraum überschreitet und in den Bereich der offensichtlich willkürlichen Handlungen vorstösst, kann später eine Haftung jedenfalls nicht von vornherein ausgeschlossen werden. Allerdings müssen für eine Entschädigungspflicht auch noch die übrigen Haftungsvoraussetzungen gegeben sein.

Im Ergebnis, nicht aber in der Begründung, zeichnet sich ab, dass eine Haftung offenbar erst da angenommen wird, wo sich der Planungsauftrag zum eigentlichen polizeilichen Gefahrenschutz verdichtet. Hier übernimmt der Staat eine Garantenpflicht gegenüber dem Bürger. Wer mehr verlangt, verschiebt die Selbstverantwortung des einzelnen in Richtung Staatsverantwortung bezüglich der Wahrnehmung von und der geeigneten Reaktion auf Naturvorgänge. Dies ist überall da eines Überdenkens wert, wo der einzelne auch bei der angezeigten Sorgfalt die Situation nicht zu überschauen vermag und das mit grösserer Sachkompetenz und besserem Informationszugang ausgestattete Gemeinwesen wider besseres Wissen nicht problemadäquat handelt.

Wo aber die Komplexität des Geschehens eine Entscheidung unter Ungewissheitsbedingungen erfordert, dürfen die Ansprüche nicht überdehnt werden, zumal nicht die staatliche Tätigkeit als solche, sondern die individuellen und gesamtgesellschaftlichen Ansprüche das Risikopotential erst schaffen. Der einer Risikogesellschaft angemessene Normalfall wird diesfalls die möglichst breite Abdeckung von Elementarschäden über Versicherungen bleiben, allenfalls ergänzt durch spezielle Sonderleistungen des Staates für ungedeckte Schäden gemäss kantonalem Recht, während reine Vermögensschäden als wirtschaftliches Risiko in der Regel selbst getragen werden müssen.

Adresse des Verfassers:
Dr. iur. *Erwin Hepperle,* Rechtswissenschaft, ETH Zentrum, 8092 Zürich.