

Aufgaben und Verantwortlichkeit der Stauanlagen-Aufsichtsbehörden

Autor(en): **Bühlmann, Werner**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Wasser Energie Luft = Eau énergie air = Acqua energia aria**

Band (Jahr): **102 (2010)**

Heft 1

PDF erstellt am: **08.08.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-941644>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Aufgaben und Verantwortlichkeiten der Stauanlagen-Aufsichtsbehörden¹

■ Werner Bühlmann

1. Einleitung

Die grossen Stauanlagen geniessen als Meisterwerke der Ingenieur- und Baukunst weltweite Beachtung. Unsere Gesellschaft ist der Auffassung, dass sich die Risiken dieser Anlagen beherrschen lassen. Dies zeugt von einem grossen Vertrauen der Bevölkerung, insbesondere in die Arbeit der Inhaber der Stauanlagen und der Aufsichtsbehörden. Dieses Vertrauen ist nicht selbstverständlich, sondern muss immer wieder neu erarbeitet werden.

1957 wurden zunächst nur Talsperren einer Bundesaufsicht unterstellt, die entweder eine Stauhöhe von mindestens 10 Meter aufwiesen oder bei mindestens 5 Meter Stauhöhe einen Stauraum von mehr als 50 000 m³ abschlossen. Schon bald stellte sich heraus, dass ausser diesen «grossen» Anlagen eine Vielzahl weiterer Anlagen ein erhöhtes Gefahrenpotenzial aufweist und deshalb im Interesse der öffentlichen Sicherheit ebenfalls einer effektiven und regelmässigen Kontrolle bedarf. Nach Durchführung einer Aufgaben- und Organisationsüberprüfung empfahl die Verwaltungskontrolle des Bundesrates in ihrem Schlussbericht «System der Sicherheitskontrolle bei Talsperren» vom 26. Mai 1992, diese «kleinen» Anlagen der Aufsicht der Kantone zu unterstellen.

Die Stauanlagenverordnung vom 7. Dezember 1998 nimmt die empfohlene Teilung der Aufsichtsfunktion zwischen dem Bund und den Kantonen vor. Bestehende Anlagen, die bisher schon der Bundesaufsicht unterstanden, sowie Neuanlagen mit grösseren Ausmassen sind durch den Bund zu überwachen, während die Kantone alle übrigen sicherheitsrelevanten Stauanlagen beaufsichtigen.

Die mit der Sicherheit der Stauanlagen befassten Behörden des Bundes und der Kantone stehen somit gleichermassen in der Pflicht, darüber zu wachen, dass die

Sicherheit der Bevölkerung bestmöglich gewährleistet ist. Insofern sind sie vor die gleichen Aufgaben gestellt. Zu deren Bewältigung bedarf es deshalb auch gleicher Voraussetzungen, nämlich: Fachkompetenz, Erfahrung, Verantwortungsbewusstsein, Integrität und Durchsetzungsvermögen.

Ein Stauanlagenbruch hätte – neben Toten, Verletzten und materiellen Schäden – weitere Folgen: Beim Versagen einer einzigen Anlage würde die Sicherheit aller anderen Anlagen infrage gestellt. Die Wasserkraftnutzung wäre als bisher sicher eingestufte Energiequelle auf längere Zeit diskreditiert. Aber, wir wissen es alle: es gibt keine 100%ige Sicherheit, in keinem Bereich unseres Lebens und unserer Tätigkeiten.

Der angestrebte Schutz der Bevölkerung stellt die Stauanlagen-Aufsichtsbehörden des Bundes und der Kantone vor grosse Herausforderungen. Sie können diese Herausforderungen nur gemeinsam meistern, was sie dazu zwingt, am gleichen «Strick» zu ziehen.

2. Aufgaben der Aufsichtsbehörden

Die Stauanlagenverordnung überträgt den Aufsichtsbehörden vielfältige Aufgaben, stattet sie aber auch mit weitreichenden Befugnissen aus, damit sie diese Aufgaben bewältigen können. Das gesetzliche Konzept zur Gewährleistung der Sicherheit besteht aus drei Säulen, nämlich konstruktive Sicherheit, Überwachung und Notfallkonzept.

2.1 Konstruktive Sicherheit

Eine Stauanlage muss so bemessen, gebaut und bei Bedarf ertüchtigt werden, dass ihre Standsicherheit jederzeit gewährleistet ist. Dabei müssen alle möglichen Bedrohungen berücksichtigt wer-

den. Die Aufsichtsbehörde hat die Baupläne zu genehmigen, die Bauausführung zu überwachen und den Ersteinstau zu bewilligen. Sie klärt periodisch ab, ob die Stauanlage den aktuellen Anforderungen an die konstruktive Sicherheit genügt. Nötigenfalls ordnet sie Massnahmen zur Sicherheit des Bauwerkes an.

2.2 Überwachung

Sodann schreibt die Stauanlagenverordnung vor, dass die Stauanlage während ihrer ganzen Lebensdauer überwacht wird, damit konstruktive Mängel, Schäden oder Gefährdungen der Anlage infolge ausserordentlicher Ereignisse frühzeitig erkannt werden. Das ist die Aufgabe und Verpflichtung der Inhaberin der Stauanlage.

Die Überwachung hat durch regelmässige Kontrollen, Messungen und Funktionsproben der beweglichen Anlagenteile zu erfolgen. Sie erfasst ausser dem Zustand und dem Verhalten der Anlage auch deren Untergrund und Umgebung. Festgestellte Schäden sind unverzüglich durch Unterhaltsmassnahmen, konstruktive Mängel durch Sanierungsmassnahmen zu beheben. Wird ein ausserordentliches Ereignis entdeckt, müssen umgehend vorbeugende Massnahmen zur Abwendung einer Gefährdung getroffen werden.

Die Aufsichtsbehörde hat sich zu vergewissern, dass die Überwachung nach den Vorgaben der Stauanlagenverordnung durchgeführt und erforderliche Sicherheitsmassnahmen rechtzeitig ergriffen werden. Zu diesem Zweck muss die Inhaberin der Stauanlage der Aufsichtsbehörde über das Ergebnis der Überwachung periodisch Bericht erstatten.

2.3 Notfallkonzept

Schliesslich bestimmt die Stauanlagenverordnung, dass für die Stauanlage ein Notfallkonzept vorhanden sein muss für

¹ Grundlage dieses Beitrages ist ein Referat, das der Autor am 1. Dezember 2009 an einer vom BFE organisierten Informationsveranstaltung für die kantonalen Stauanlagen-Aufsichtsbehörden gehalten hat. Der Autor dankt lic. iur. Werner Röthlisberger, Sektion Elektrizitäts- und Wasserrecht des BFE, für den Entwurf zu diesem Referat.

den Fall, dass trotz geforderter Bauwerksicherheit und ständiger Überwachung einmal sicherheitsrelevante Probleme auftreten sollten. Zu den Vorkehrungen für den Notfall gehört in der Regel ein Konzept zur Warnung der Behörden sowie zur Alarmierung und allfälligen Evakuierung der gefährdeten Bevölkerung. Die Aufsichtsbehörde hat darüber zu wachen, dass das verlangte Notfallkonzept vorliegt und dieses die gebotenen Massnahmen zum Schutz und zur Rettung der Bevölkerung umfasst. Die Aufsichtsbehörde ist im Notfall umgehend zu benachrichtigen und über die eingeleiteten Massnahmen zu unterrichten.

3. Ermessensspielraum der Aufsichtsbehörde

Die Aufsichtsbehörde verfügt beim Vollzug der Stauanlagenverordnung über einen erheblichen Ermessensspielraum. «Kann-Vorschriften» erlauben es ihr, gewisse Sicherheitsvorschriften mit Rücksicht auf Grösse und Verwendungszweck der Stauanlage flexibel oder in begründe-

ten Ausnahmefällen überhaupt nicht anzuwenden.

Entscheiden nach Ermessen heisst jedoch nicht, dass die Aufsichtsbehörde nach Belieben handeln kann. Das Ermessen muss pflichtgemäss ausgeübt werden, gestützt auf sachlich haltbare, nachvollziehbare Überlegungen. Alle für den Entscheid erheblichen Interessen müssen berücksichtigt und sorgfältig gegeneinander abgewogen werden.

Dabei ist die Aufsichtsbehörde an allgemeine Rechtsgrundsätze gebunden. Verstösse gegen solche Rechtsgrundsätze würden beispielsweise vorliegen, wenn

- die Aufsichtsbehörde Ermessen walten lassen würde, obwohl die Stauanlagenverordnung für solches gar keinen Raum lässt, oder Ermessen nach unmassgeblichen Gesichtspunkten betätigen würde (Ermessensüberschreitung, Ermessensmissbrauch),
- eine Anordnung erlassen würde, die mit sachlichen Gründen schlicht nicht vertretbar wäre oder dem Gerechtigkeitsgedanken krass zuwiderlaufen

würde (Verstoss gegen das Willkürverbot),

- eine Anordnung getroffen würde, die entweder nicht tauglich (ungeeignet), nicht erforderlich (übermässig) oder für die Betreiberin der Stauanlage unzumutbar wäre (Verletzung des Verhältnismässigkeitsprinzips),
- in gleich gelagerten Fällen unterschiedlich entschieden würde, ohne dass hierfür ernsthafte und sachliche Gründe vorliegen, die eine Praxisänderung rechtfertigen würden (Missachtung des Gleichbehandlungsgebots) und wenn
- sich die Aufsichtsbehörde widersprüchlich verhalten würde (Verstoss gegen den Grundsatz von Treu und Glauben).

Als Vollzugshilfen erlässt das BFE Richtlinien, in denen Sicherheitsanforderungen näher konkretisiert werden. Es zieht dabei Vertreter der kantonalen Aufsichtsbehörden, der Wissenschaft, der Fachorganisationen und der Elektrizitätswirtschaft bei. Ein breit abgestützter Konsens in Bezug auf Sicherheitsstandards sowie die Mög-



Die imposante Talsperre «Contra» im Verzascatal,
(Foto: Verasca SA).



Bild 2. Talsperre Mattmark bei Saas Almagell im Wallis, (Foto: Mattmark AG).

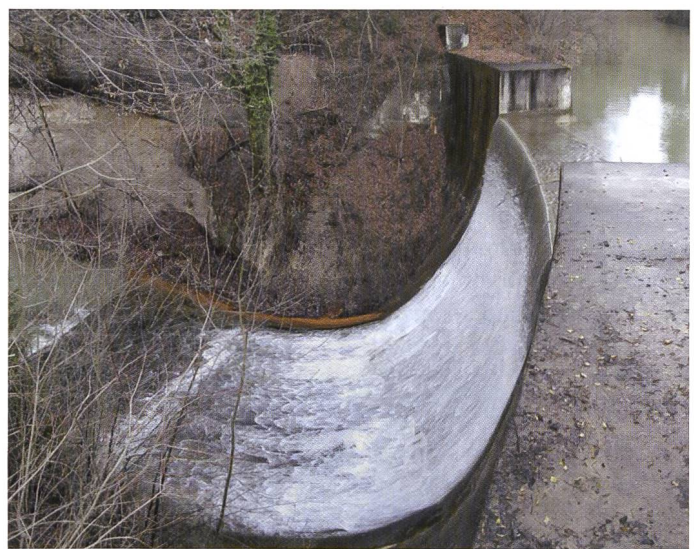


Bild 3. Stauanlage Pilgersteg in Rüti ZH, (Foto: M. Minder).

lichkeit, auf neue Erkenntnisse rasch und flexibel reagieren zu können, zeichnen diese Lösung aus.

Wird eine Stauanlage als Teil eines neuen Wasserkraftwerks errichtet, erfolgt ihre Genehmigung im Rahmen des entsprechenden Verfahrens für die Wasserkraftnutzung. Die Aufsichtsbehörde spricht ihre Genehmigung in diesem Fall zuhanden der zuständigen Behörde aus, welche die Anforderungen der Stauanlagen-Aufsichtsbehörde in ihren Entscheid aufnimmt. Die Genehmigung der Stauanlagen-Aufsichtsbehörde kann in diesem Fall nicht selbständig angefochten werden.

Genehmigungen von Umbauprojekten für Stauanlagen von bestehenden Wasserkraftanlagen, deren Konzessionen nicht geändert oder erneuert werden, Genehmigungen von Stauanlagen, für welche keine kantonale/kommunale Baubewilligung zu erteilen ist, sowie alle übrigen Anordnungen erlässt die Aufsichtsbehörde in der Form von schriftlichen Verfügungen zuhanden der Inhaberin der Stauanlage. Diese Verfügungen sind, auch wenn sie in Briefform eröffnet werden, als solche zu bezeichnen, zu begründen und mit einer Rechtsmittelbelehrung zu versehen.

4. Verantwortlichkeit der Aufsichtsbehörden

Im Zusammenhang mit der Frage nach der Verantwortlichkeit ist primär zu unterscheiden zwischen strafrechtlicher und zivilrechtlicher Verantwortlichkeit.

4.1 Strafrechtliche Verantwortlichkeit

Nach einem Schadenfall können Mitarbeiter der Inhaberin der Stauanlage und/oder Bedienstete der Aufsichtsbehörde straf-

rechtlich zur Verantwortung gezogen werden, wenn ein Straftatbestand des Strafgesetzbuches erfüllt ist. In Frage kommen kann z.B. eine Verurteilung wegen fahrlässiger Tötung oder fahrlässiger Körperverletzung. Eine solche Verurteilung setzt sorgfaltspflichtwidriges Verhalten voraus, welches zugleich kausal für den eingetretenen Schaden sein muss. Wo besondere Vorschriften ein bestimmtes Verhalten oder Unterlassen gebieten, wie das bei der Stauanlagenverordnung der Fall ist, bestimmt sich das Mass der zu beachtenden Sorgfalt in erster Linie nach diesen Vorschriften. Allenfalls geben auch Richtlinien Hinweise darauf.

Im Bereich der öffentlichen Sicherheit müssen an die Sorgfalt hohe Ansprüche gestellt werden. Sorgfaltswidrig handelt, wer gegen die Vorschriften verstösst und aufgrund der Umstände sowie seiner Kenntnisse und Fähigkeiten den Schadenseintritt hätte voraussehen müssen, den er mit seiner Handlungsweise bewirkt. Ob die Voraussetzungen für eine Verurteilung gegeben sind, muss das Gericht anhand der konkreten Umstände des Einzelfalles beurteilen. Beispiel sind hier die Strafurteile nach dem Seilbahnunglück auf der Riederalp, über die letztinstanzlich das Bundesgericht entschieden hat.

4.2 Zivilrechtliche Verantwortlichkeit

4.2.1 Haftung der Inhaberin der Stauanlage, geltendes Recht

Nach einem allgemeinen Rechtsgrundsatz ist derjenige, der einen gefährlichen Zustand schafft oder unterhält, verpflichtet, die nötigen Schutzvorkehrungen zu ergreifen, um Schädigungen Dritter zu verhüten, und

für trotzdem eintretende Schäden Ersatz zu leisten. Diese Verpflichtung trifft im vorliegenden Fall in erster Linie die Inhaberin der Stauanlage.

Gemäss geltender schweizerischer Gesetzgebung richtet sich die Haftung der Inhaberin der Stauanlage primär nach den allgemeinen Bestimmungen des Obligationenrechts (OR). Hier geht es vor allem um die Haftungsbestimmungen für Werkigentümer nach Artikel 58 OR. Danach haftet die Inhaberin der Stauanlage für den Schaden, den die Stauanlage infolge fehlerhafter Planung oder Errichtung bzw. infolge mangelhaften Unterhalts verursacht. Die Haftung ist also nur gegeben, wenn es dem Geschädigten gelingt, einen Mangel des Werks nachzuweisen.

Im Übrigen ist die Haftung insofern beschränkt, als die Inhaberin der Stauanlage sog. Entlastungsgründe vorbringen kann. Sie kann sich von der Haftung befreien, wenn der Schaden

- durch höhere Gewalt (ausserordentliche Naturvorgänge oder kriegerische Ereignisse),
- durch grobes Selbstverschulden des Geschädigten oder
- durch grobes Verschulden eines Dritten (Sabotage) verursacht wurde.

Eine Verpflichtung zur Deckung der Haftpflicht mittels einer Versicherung besteht bisher nur in den Kantonen Wallis und Graubünden. Dabei betragen die Deckungssummen höchstens 200 Millionen Franken.

Nach Artikel 55 des Obligationenrechtes haftet die Inhaberin einer Stauanlage nicht nur für den Schaden, den seine Angestellten verursachen. Sie haftet in gleicher Weise auch für Ingenieure und andere Fachleute, die sie als Experten

bezieht, wenn deren Tätigkeiten zu einem Schadenfall führen.

4.2.2 Haftung der Inhaberin der Stauanlage, mögliche neue gesetzliche Regelung

Angesichts des grossen Gefahrenpotenzials wird in der Literatur und in der Politik seit den 80er-Jahren eine Änderung der Haftpflichtregelung verlangt. Die Gründe sind folgende:

- Es wird als stossend empfunden, dass für das Risiko eines Talsperrenbruchs keine Versicherungspflicht besteht.
- Die umfassende und sehr weitgehende Haftpflicht im Bereich Kernenergie, das Kernenergiehaftpflichtgesetz vom 18. März 1983², wird zum Anlass genommen, für Stauanlagen eine ähnliche Regelung zu verlangen.

Am 9. Juni 2006 hat der Bundesrat dem Parlament zusammen mit dem Sicherheitskontrollgesetz den Entwurf zu einem Stauanlagengesetz vorgelegt. Nachdem das Parlament auf das Sicherheitskontrollgesetz nicht eingetreten ist, soll nun dieses Stauanlagengesetz als eigenständiges Gesetz ausgestaltet und vom Parlament behandelt werden.

Im Stauanlagengesetz soll die Haftung für Stauanlagen – wie im Kernenergiehaftpflichtgesetz – als so genannte Kausalhaftung ausgestaltet werden, d.h., die Inhaberin der Stauanlage haftet auch dann, wenn sie kein Verschulden trifft und die Anlage keinen Mangel aufweist. Auf die generelle Einführung einer Versicherungs-

pflicht soll jedoch nach den Vorstellungen des Bundesrates verzichtet werden; dies wäre weiterhin den Kantonen überlassen³. Unser Departement, d.h. das UVEK, wird der zuständigen Kommission des Ständerates den überarbeiteten Entwurf des Stauanlagengesetzes bis Ende März 2010 zukommen lassen. Danach folgt die Beratung des Entwurfs in der Kommission UREK des Ständerates und im Plenum des Ständerates und in einem weiteren Schritt in der Kommission UREK des Nationalrates und anschliessend im Plenum des Nationalrates. Es ist durchaus möglich, dass das Parlament das neue Stauanlagengesetz im Verlaufe des Jahres 2011 verabschieden kann.

4.2.3 Haftung der Aufsichtsbehörde

Ob in einem Schadenfall ausser der Stauanlageninhaberin allenfalls auch die Aufsichtsbehörde haftbar gemacht werden kann, ist schweizweit nicht einheitlich geregelt. Beim Bund und in den meisten Kantonen kann ein einzelner Bediensteter der Aufsichtsbehörde (unter Vorbehalt von Regressansprüchen) nicht direkt belangt werden. Hier muss Schadenersatz beim Bund oder beim betroffenen Kanton beansprucht werden. Nur noch wenige Kantone kennen die gegenteilige Regelung, wonach sich der Geschädigte einzig an den Bediensteten halten muss.

Als Zwischenform besteht die sog. Ausfallhaftung des Kantons. Danach muss der Geschädigte zuerst beim Bediensteten Schadenersatz fordern, bevor er den

Kanton für den Verlust verantwortlich machen kann, den er bei Zahlungsunfähigkeit des Bediensteten erleidet.

Unabhängig davon, bei wem der Geschädigte seine Ansprüche geltend machen muss, besteht eine Haftpflicht nur dann, wenn dem mit der Aufsicht betrauten Bediensteten Widerrechtlichkeit in seinen Handlungen nachgewiesen werden kann. Eine solche liegt nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtes vor, wenn gegen Dienstpflichten, Rechtsgrundsätze oder gegen Gebote und Verbote der Rechtsordnung verstossen wird. Letzteres wäre bei einem Verstoss gegen Vorschriften der Stauanlagenverordnung der Fall, also wenn beispielsweise eine Genehmigung zu Unrecht erteilt, eine falsche Anordnung erlassen oder vorgeschriebene Kontrolltätigkeiten unterlassen worden wären. Die Widerrechtlichkeit entfällt, wenn seitens des Bediensteten Rechtfertigungsgründe angerufen werden können. Als weitere Voraussetzung der Haftung müsste der adäquate Kausalzusammenhang zwischen dem fehlbaren Handeln des Bediensteten und dem eingetretenen Schaden nachgewiesen werden.

5. Schluss

Die Aufsicht über die Stauanlagen ist eine vielseitige und sehr anspruchsvolle Aufgabe. Die Aufsichtsbehörden des Bundes und der Kantone tragen eine grosse Verantwortung, diese Aufgabe so wahrzunehmen, dass der Schutz von Mensch und Umwelt bestmöglich gewährleistet ist. Es ist unerlässlich, dass sich die Aufsichtsbehörden dieser Verantwortung immer bewusst sind.

Anschrift des Verfassers
Dr. iur. Werner Bühlmann
c/o Bundesamt für Energie, CH-3003 Bern
Tel. +41 (0)31 322 56 11
werner.buehlmann@bfe.admin.ch

²Am 13. Juni 2008 hat das Parlament das neue Kernenergiehaftpflichtgesetz (KHG) gutgeheissen; dieses übernimmt die internationalen Kernenergiehaftpflichtübereinkommen von Paris und Bruxelles in schweizerisches Recht. Das neue KHG kann vom Bundesrat erst nach Inkrafttreten dieser Übereinkommen in Kraft gesetzt werden.

³Die Kantone Graubünden und Wallis haben in der kantonalen Gesetzgebung eine generelle Versicherungspflicht festgelegt. Der Kanton Aargau kann gestützt auf das kantonale Wassernutzungsgesetz im Einzelfall in der Konzession eine Versicherungspflicht statuieren.