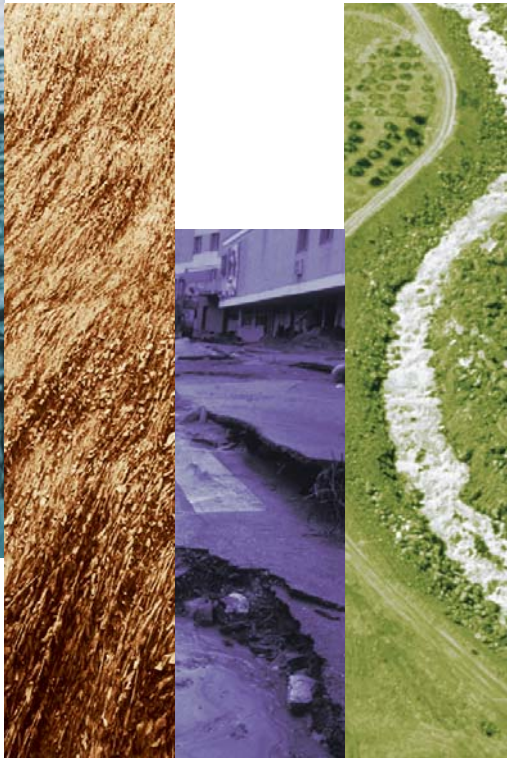




Gefahrenkarten aus dem rechtlichen Blickwinkel

Merkblatt der Nationalen Plattform
Naturgefahren PLANAT



PLANAT Reihe 1/2007

Im Überblick

Gefahrenkarten zeigen, wo in der Schweiz Siedlungen von Naturgefahren bedroht sind. Damit dienen sie als Grundlage für die Ausscheidung von Gefahrenzonen und für die Festlegung der Nutzungsaufgaben. In den Bundesgesetzen über den Wasserbau (WBG) und den Wald (WaG) werden die Kantone verpflichtet, Gefahrenkarten für Hochwasser, Lawinen, Rutschungen sowie Sturzprozesse zu erstellen und diese bei der Richt- und Nutzungsplanung sowie bei den übrigen raumwirksamen Tätigkeiten zu berücksichtigen.

2004 hat die Nationale Plattform Naturgefahren PLANAT die Studie «Rechtliche Aspekte im Zusammenhang mit der Gefahrenkarte»¹ veröffentlicht. Neben der Klärung rechtlicher Aspekte enthält die Studie auch eine Beurteilung der gesetzlichen Regelungen auf Stufe Bund und Kantone. Das vorliegende Merkblatt fasst die Erkenntnisse und Antworten zu den wichtigsten rechtlichen Fragen, die sich bei der konkreten Umsetzung in den Kantonen und Gemeinden ergeben können, zusammen. Das Merkblatt will die Behörden der Gemeinden zur Gefahrenkartierung motivieren und sie bei der Umsetzung der Gefahrenkarten unterstützen.

Was kann, was darf passieren
und was ist zu tun?



¹ siehe «Weiterführende Veröffentlichungen» auf der Rückseite

1. Ist eine Gefahrenkarte flächendeckend zu erstellen oder kann sie auf die Bauzonen beschränkt werden? Was sind die Auswirkungen einer Beschränkung bei Fällen nach Artikel 24 des Bundesgesetzes über die Raumplanung RPG?

Die Gefahrenkarte ist eine wesentliche Beurteilungsgrundlage für raumwirksame Tätigkeiten. Idealerweise wäre sie flächendeckend zu erstellen. Angesichts des enormen Aufwandes und der hohen Kosten ist eine solche Lösung nicht verhältnismässig. Die Gefahrenkarte ist deshalb prioritär dort zu erstellen, wo sich häufig eine Vielzahl von Menschen aufhält oder grosse Sachwerte bestehen. Diese Voraussetzung ist ganz sicher erfüllt, wenn Bauzonen ausgeschieden sind oder ausgeschieden werden sollen. Gefahrenkarten sind aber auch dort zu erstellen, wo wichtige Verkehrswege sowie grössere Bauten und Anlagen (so auch touristische Anlagen) ausserhalb von Bauzonen geplant werden oder in Betrieb sind. In den übrigen Gebieten genügt die Erstellung einer Gefahrenhinweiskarte. Die daraus gewonnenen Erkenntnisse erlauben im Einzelfall im Rahmen der Beurteilung eines Gesuches nach Art. 24 RPG den Entscheid, ob vom Gesuchsteller bezüglich der Gefahrensituation weitere Nachweise erbracht werden müssen.

2. Wie verbindlich sind die Grenzwerte, die der Erarbeitung der Gefahrenkarte zu Grunde gelegt werden? Kann später (bei der raumplanerischen Umsetzung, beim Erlass von Verfügungen, etc.) darauf zurückgekommen werden?

Die Grenzlinien der Gefahrenkarten sind zu respektieren und unverändert in die Nutzungsplanung zu übernehmen!

Die in den Empfehlungen und in der Richtlinie des Bundes² enthaltenen Werte beruhen auf wissenschaftlichen und risikobasierten Überlegungen. Wenn die zuständige Behörde die Gefahrenkarte ohne Vorbehalte gegenüber diesen Werten erarbeiten lässt, hat sie diese als verbindlich akzeptiert. Bei der Umsetzung der Gefahrenkarte sind diese Basiswerte nicht mehr in Frage zu stellen. Wenn die Umsetzung im Einzelfall Konsequenzen hat, die unverhältnismässig erscheinen, sind nicht die Basiswerte zu ändern, sondern es ist allenfalls zu begründen, wieso ein Vorgehen nach den generellen Regeln in diesem Fall nach Ansicht der Entscheidbehörde unzumutbar ist.

3. Wann muss die Gefahrenkarte wieder geändert werden?

Das kantonale Recht legt fest, wann eine Gefahrenkarte überprüft werden muss. Fehlen solche Bestimmungen, ist die Richtigkeit der Gefahrenkarte jeweils vor einer Revision der Nutzungsplanung zu überprüfen, soll sie doch Basis für diese Tätigkeit sein. Darüber hinaus verlangt aber die Sorgfaltspflicht, dass die Behörde immer dann aktiv wird, wenn sie objektive Anhaltspunkte hat, dass die bestehende Gefahrenkarte nicht mehr richtig sein könnte (z. B. nach einem Ereignis, nach der Vornahme von Massnahmen, d. h. generell nach veränderten oder möglicherweise veränderten Verhältnissen). In einem solchen Fall ist sofort zu handeln und eine Überprüfung einzuleiten. Dabei ist es auch durchaus möglich, nur eine Teilüberprüfung vorzunehmen.



² siehe «Weiterführende Veröffentlichungen» auf der Rückseite

4. Welche rechtliche Bedeutung hat die Gefahrenkarte, solange sie raumplanerisch nicht umgesetzt ist?

Im Zusammenhang mit dem Erlass einer Verfügung (also beispielsweise mit der Erteilung einer Baubewilligung) ist die Behörde verpflichtet, die Resultate einer Gefahrenkarte bei der Beurteilung des Sachverhaltes zu berücksichtigen, auch wenn diese Resultate noch nicht in die Richt- und Nutzungsplanung eingeflossen sind. Tut sie das nicht, begeht sie einen Fehler, indem sie den rechtserheblichen Sachverhalt nicht richtig festgestellt hat. Der Behörde bekannte Fakten dürfen im Verwaltungsverfahren nicht ignoriert werden.

Die Erkenntnisse aus der Gefahrenkarte sind aber allenfalls auch dann zu berücksichtigen, wenn die Behörde nicht unmittelbar mit dem Erlass einer Verfügung befasst ist. Erfährt sie zum Beispiel aufgrund der Gefahrenkarte, dass einem bestehenden Wohngebiet eine Gefahr droht, wird die Behörde allein gestützt auf diese Erkenntnis handeln müssen und zwar gestützt auf die polizeiliche Generalklausel. Sie hat zu beurteilen, wie gross und unmittelbar die Gefahr ist. Je nach Resultat dieser Prüfung hat sie zu handeln, auch wenn noch keine Umsetzung in die Richt- und Nutzungsplanung erfolgt ist.

5. Was sind die Folgen, wenn die Gemeinde trotz Vorliegens einer Gefahrenkarte nicht handelt?

Für hoheitliches Handeln haftet der Staat grundsätzlich nach dem öffentlichrechtlichen Staatshaftungsrecht. Dieses unterscheidet sich von Kanton zu Kanton erheblich. Voraussetzung für eine Haftbarkeit ist aber in aller Regel das Vorliegen einer rechtswidrigen Schädigung. Eine rechtswidrige Schädigung kann auf ein Tun oder ein Unterlassen zurückzuführen sein. Eine Rechtswidrigkeit durch ein Unterlassen setzt voraus, dass eine Pflicht zum Handeln bestanden hat. Diese wurde vorstehend unter Frage 4 bejaht.

Falls somit eine Behörde die ihr bekannten Resultate einer Gefahrenkarte nicht berücksichtigt und dies zu einer Schädigung von Personen oder Sachen führt, kann dies zur Folge haben, dass sie haftbar gemacht werden kann. Dabei ist die Wahrscheinlichkeit einer Haftung in einem solchen Fall als grösser einzustufen, als wenn die Behörde die Erkenntnisse aus der Gefahrenkarte zwar berücksichtigt, daraus aber Schlüsse zieht, die sich im Nachhinein als nicht optimal herausstellen. Der Grund liegt darin, dass angesichts des Ermessensspielraumes der Behörde nicht jeder unrichtige oder fehlerhafte Entscheid eine Haftpflicht zu begründen vermag. Es ist daher unter dem Aspekt der Haftbarkeit in jedem Fall besser, einen Entscheid unter Berücksichtigung der Erkenntnisse aus der Gefahrenkarte zu fällen, als diese Erkenntnisse schlicht zu ignorieren.

6. Was sind die finanziellen Folgen für die Gemeinde, wenn sie gestützt auf die Erkenntnisse der Gefahrenkarte, die raumplanerisch noch nicht umgesetzt sind, Verfügungen erlässt?

Wenn die Gemeinde Bauauflagen oder sogar Bauverbote verfügt, weil der Gefahrenkarte zu entnehmen ist, dass Gefahr für Leib und Leben oder Sachwerte droht, dann ergeben sich daraus für die Gemeinde aufgrund der heutigen Gerichtspraxis keine finanziellen Folgen, solange sich ihre Verfügung im Rahmen ihres Ermessensspielraumes bewegt. Die Gemeinde handelt in diesem Fall rechtmässig und nicht rechtswidrig, weshalb eine Haftpflicht ausgeschlossen ist.



Die Gefahrenkarte muss nicht nur erstellt, sondern auch raumplanerisch umgesetzt werden!

7. Was ist der Inhalt des Ermessensspielraumes der Gemeinde im Einzelfall?

Der Ermessensspielraum ist ein Entscheidungsspielraum im Einzelfall, den der Gesetzgeber der Gemeinde gewährt. Es ist ein Freiraum, der darauf zurückzuführen ist, dass der Gesetzgeber nicht in der Lage ist, bereits im Voraus für jedes sich stellende Problem die richtige Lösung vorzusehen. Wie gross dieser Entscheidungsspielraum ist, ergibt sich aus der entsprechenden gesetzlichen Regelung durch Auslegung. Es ist eine Rechtsfrage, die durch die Gerichtsbehörden überprüft werden kann. Die Gemeinde hat die ihr gewährten Entscheidungsfreiräume zu nutzen, um im Einzelfall eine gerechte Lösung zu verfügen.

Ein solcher Ermessensspielraum bedeutet nun aber nicht, dass die Gemeinde willkürlich entscheiden darf. Sie ist vielmehr verpflichtet, das Ermessen pflichtgemäss auszuüben, den Spielraum pflichtgemäss zu nutzen. Die Gemeinde muss begründen können, wieso sie den Entscheid so und nicht anders gefällt hat. Die dafür angeführten Gründe müssen sachlich und nachvollziehbar sein. Es ist insbesondere das Rechtsgleichheitsgebot zu wahren. Der Entscheid muss die öffentlichen Interessen wahren und er muss verhältnismässig sein.

8. Was sind die Folgen für Kanton und Gemeinde, wenn keine Gefahrenkarte vorliegt?

Da der Kanton aufgrund des Bundesrechts verpflichtet ist, Gefahrenkarten zu erstellen, kann er haftpflichtig werden, wenn er dies unterlässt und daraus Dritten ein Schaden entsteht. Ob auch die Gemeinde haftpflichtig wird, ist eine Frage des kantonalen Rechts. Wenn dieses die Gemeinden verpflichtet, Gefahrenkarten zu erstellen, dann können auch die Gemeinden haftpflichtig werden. Nach wie viel Zeit der Untätigkeit eine derartige Haftpflichtfolge eintreten kann, kann nicht generell abstrakt gesagt werden. Bei der Erfüllung dieser Aufgabe steht den Kantonen und gegebenenfalls den Gemeinden ein relativ grosser Ermessensspielraum zu, da diese Aufgabe nur eine von vielen Aufgaben ist. Schlecht ist aber auch diesbezüglich völlige Untätigkeit. Besser ist eine Staffelung der Aufgabenerfüllung.



Vergleiche von Gefahrenkarten mit dem Unwetterereignis vom August 2005 zeigen, dass in den allermeisten Fällen die Gefahren richtig erkannt und vorausgesagt wurden.

links: Gefahrenkarte Sarnen.
rechts: Sarnen während des Hochwassers im August 2005



Nationale Plattform Naturgefahren
Plate-forme nationale «Dangers naturels»
Piattaforma nazionale «Pericoli naturali»
National Platform for Natural Hazards

Herausgeber

Nationale Plattform Naturgefahren PLANAT
c/o Bundesamt für Umwelt BAFU
3003 Bern
Telefon: 031 324 17 81
Fax: 031 324 78 66
E-mail: planat@bafu.admin.ch
Internet: www.planat.ch

Verfasser

Rolf Lüthi, Fürsprecher
Markwalder & Partner
Monbijoustrasse 22
Postfach, 3001 Bern
Telefon: 031 380 85 85
Fax: 031 380 85 86
E-mail: info@markwalder-partners.ch
Internet: www.markwalder-partners.ch

Begleitung PLANAT

Claudia Guggisberg, Bundesamt für
Raumentwicklung ARE, Bern (Leitung)
Giovanna Colombo, Studio d'ingegneria
Giovanna Colombo, Bosco Luganese
Beatrice Herzog, Herzog Ingenieure ETH/SIA,
Davos
Simone Hunziker, Beauftragte für
Öffentlichkeitsarbeit PLANAT, Bern
Peter Schmid, Amt für Raumplanung
Kanton Uri, Altdorf
Florian Widmer, Sekretär PLANAT, Bern

Externe fachliche Begleitung

Mark Govoni, Bundesamt für Umwelt BAFU, Bern
Roberto Loat, Bundesamt für Umwelt BAFU, Bern

Gestaltung

Art Direction Stacy Müller, Zürich

Illustration

Esteban Rosales, Lausanne

Bildnachweis

Ausschnitt Gefahrenkarte Sarnen:
Amt für Wald und Raumentwicklung,
Kanton Obwalden

Bild Sarnen August 2005:
© Schweizer Luftwaffe

Bezugsquelle

Nationale Plattform Naturgefahren PLANAT
planat@bafu.admin.ch
www.planat.admin.ch > Service >
Publikationenshop

Reproduktion

Reproduktion, auch auszugsweise, ist nur mit
schriftlicher Genehmigung der Nationalen
Plattform Naturgefahren PLANAT gestattet.

Weiterführende Veröffentlichungen

¹ **Rechtliche Aspekte im Zusammenhang mit der Gefahrenkarte.** Studie von Rolf Lüthi. PLANAT Reihe 4/2004. 48 S.

Herausgeber: Nationale Plattform Naturgefahren PLANAT

² **Empfehlung Raumplanung und Naturgefahren** (2005). 50 S.

Die Empfehlung behandelt die Umsetzung der Erkenntnisse der Gefahrenkarten in den raumplanerischen Instrumenten. Sie zeigt dabei Möglichkeiten und Grenzen der verschiedenen Raumplanungsinstrumente auf und stellt sinnvolle Anwendungen aus Sicht des Bundes vor.

Herausgeber: Bundesamt für Raumentwicklung, Bundesamt für Wasser und Geologie, Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft.

² **Empfehlungen. Berücksichtigung der Hochwassergefahren bei raumwirksamen Tätigkeiten** (1997). 32 S.

Die Empfehlungen richten sich sowohl an jene Fachleute bei Bund, Kantonen und Gemeinden, die Hochwassergefahren beurteilen und die für Schutzmassnahmen zuständig sind, als auch an die politischen Instanzen, welche Entscheide über raumwirksame Tätigkeiten treffen. Angesprochen sind zudem jene Grundeigentümer, die über die Gefährdung ihrer Grundstücke informiert sein sollen.

Herausgeber: Bundesamt für Wasserwirtschaft, Bundesamt für Raumplanung, Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft.

² **Empfehlungen. Berücksichtigung der Massenbewegungsgefahren bei raumwirksamen Tätigkeiten** (1997). 42 S.

Die Empfehlungen richten sich sowohl an die Fachleute bei Bund, Kantonen und Gemeinden, die Massenbewegungsgefahren beurteilen und die für Schutzmassnahmen zuständig sind, als auch an die politischen Instanzen, welche Entscheide über raumwirksame Tätigkeiten treffen. Angesprochen sind zudem jene Grundeigentümer, die über die Gefährdung ihrer Grundstücke informiert sein sollen.

Herausgeber: Bundesamt für Raumplanung, Bundesamt für Wasserwirtschaft, Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft.

² **Richtlinien zur Berücksichtigung der Lawinengefahr bei raumwirksamen Tätigkeiten** (1984). 42 S.

Herausgeber: Bundesamt für Forstwesen, Eidgenössisches Institut für Schnee- und Lawinenforschung.

Weiterführende Websites

Nationale Plattform Naturgefahren PLANAT: www.planat.ch

Bundesamt für Raumentwicklung: www.are.admin.ch

Bundesamt für Umwelt: www.bafu.admin.ch