

Elementarschadenprävention in der Schweiz – die Möglichkeiten und das System aus Sicht der Behörde

Einleitung

Die Lage vieler alter Siedlungen zeigt, dass die Bewohner beim Bauen seit jeher versucht haben, den Naturgefahren möglichst auszuweichen. „Früher haben die Bewohner eines Dorfes eben noch gewusst, wo sie sicher bauen“, hört man die Leute nach einem Naturereignis oft sagen (**Bild 1**). Heute weiß dies der Bauwillige offensichtlich nicht mehr so genau, kann man hier zwischen den Zeilen heraushören. Die Bedürfnisse der Menschen haben sich geändert: Individualismus und Mobilität prägen unsere Gesellschaft.

Das vorsorgliche Risikoverhalten rückt so mancherorts in den Hintergrund. Leider holt uns aber die Natur zuweilen mit brutaler Wucht in die Wirklichkeit zurück, wie wir in jüngster Vergangenheit vermehrt erfahren mussten. Die folgenden Ausführungen zeigen Ihnen, wie Raumordnungspolitik in der Schweiz betrieben wird und wie sie als wichtiges Instrument für den Schutz vor Naturgefahren eingesetzt wird.

Zwei Beispiele zeigen, wie sich dies auf die Besiedlung des Lebensraumes auswirken kann:

- ▶ Der Bauherr will eine attraktive Wohnlage – leider liegt diese in einem überschwemmungsgefährdeten Gebiet.
- ▶ Die Berggemeinde, die vom Tourismus lebt, hat Baulandbedarf für Hotels und Ferienwohnungen. Die einzige Ausdehnungsmöglichkeit für das Dorf liegt in einem lawinengefährdeten Gebiet.

Begriffsklärung

Zuerst bedarf es einer Begriffsklärung, ohne die die Raumordnung in der Schweiz nicht verstanden werden kann. Raumordnung ist ein Überbegriff und umfasst eigentlich alles, was unsere Umwelt gestaltet oder auf diese einwirkt. Von



Bild 1: Eidgenössisches Institut für Schnee und Lawinenforschung, Davos.

Die Lage vieler Siedlungen in den Alpentälern zeigt, dass die Bergbewohner beim Bauen seit jeher versucht haben, den Naturgefahren möglichst auszuweichen. Dieser Lawinnenniedergang im Goms konnte dem Dorf nichts anhaben.

der Planung des Lebensraumes bis zur konkreten Realisierung von Bauwerken. Dabei ist es unerheblich, ob es sich um einen „Aufbau“ oder einen „Abbau“ handelt. Dort, wo der Mensch in die Umweltgestaltung eingreift, sollte er dies geordnet tun, gestützt auf eine Planung – die Raumplanung. Raumordnung wird durch die Raumplanung und letztlich durch die Baubewilligung umgesetzt. Raumordnung vollzieht sich also nach dem Motto „Vom Groben zum Feinen“. Unter Raumplanung wird die Richtplanung und die baurechtliche Grundordnung verstanden.

Was aber ist ein Richtplan und was eine baurechtliche Grundordnung? In der Fachliteratur wird beim Richtplan von einer „halbstarken Darstellung“ gesprochen. Damit wird ausgedrückt, dass der Richtplan nur einseitig verbindlich ist. Es handelt sich um eine Art Absichtserklärung der Behörde und verpflichtet nur diese. Bei der baurechtlichen Grundordnung handelt es sich um das Planungsinstrument der Gemeinde. Die baurechtliche Grundordnung ist im Gegensatz zur Richtplanung sowohl behörden – wie auch grundeigentümergebunden. Sie weist eine gewisse Rechtsbeständigkeit auf – der Bürger muss und darf sich darauf verlassen. Zur baurechtlichen Grundordnung (auch Nutzungsplanung genannt) gehören der Zonenplan, das Baureglement und die Sondernutzungspläne. Sondernutzungspläne sind Pläne, welche spezielle Bestimmungen zu Gebieten enthalten, welche z.B. aus Gründen des Ortsbildschutzes, der Topographie etc. nicht mit den allgemeinen Bestimmungen der Grundordnung beplant werden können.

Die Akteure der Raumordnung

Raumordnung ist ein Gegenstand, an welchem Bund, Kantone und Gemeinden gleichermaßen ein starkes Interesse haben. Das führt zu einem gewissen Seilziehen um die Kompetenzverteilung. Der Bund gibt ziemlich genau vor, wie er sich die Planung unseres Lebensraumes vorstellt. Er legt die Grundsätze im Raumplanungsgesetz (RPG) fest. Die Kantone setzen diese Vorstellung um – zum größten Teil in ihren Baugesetzen (BauG), aber auch in vielen Spezialgesetzen. Im Kan-

ton Bern z. B. bestimmt das BauG, dass in Gebieten die durch Naturgefahren bedroht sind, keine Gebäude bewilligt werden dürfen, in welchen sich Menschen oder Tiere aufhalten. Auf der Stufe der Gemeinde wird es dann sehr konkret. Die Gemeinden setzen die Raumordnung in die Praxis um, d. h., sie bestimmen, was wo gebaut, abgebrochen oder verändert werden darf – natürlich immer im Rahmen der bundesrechtlichen und kantonalen Vorschriften. Und jetzt lässt sich bereits eine einfache Schlüsselaussage machen: Die Umsetzung der Raumordnung ist Sache der Gemeinden. Wie nachfolgend aufgezeigt wird, kontrolliert der Kanton jedoch ziemlich genau und in mehreren Stufen die Raumordnungstätigkeit seiner Gemeinden.

Art. 1 RPG verlangt, dass Bund, Kantone und Gemeinden bei ihren raumwirksamen Tätigkeiten auf die natürlichen Gegebenheiten achten. Auffallend ist, dass der Bund dieser Bestimmung, aufgrund der systematischen Einordnung ganz zu Anfang des Gesetzes, offensichtlich eine große Bedeutung beimisst. Natürliche Gegebenheiten sind unter anderem eben auch Naturgefahren. Weiter bestimmt das RPG in Art. 15 RPG, dass Bauzonen nur Land umfassen dürfen, welches sich für eine Überbauung eignet. In Gebieten, die einem erheblichem Risiko ausgesetzt sind, von Naturereignissen betroffen zu werden, darf also eigentlich kein Bauland bestehen, weil sich dieses ja nicht zur Überbauung eignet. Einzonungen sind in diesen Gebieten unzulässig.

Problematisch sind jedoch Bauzonen, welche bereits in gefährdetem Gebiet bestehen. Neue Bauten dürfen hier nicht bewilligt werden. Allenfalls müsste für ein solches Gebiet gar eine Auszonung aus der Bauzone erfolgen. Verständlicherweise werden Auszonungen nicht gerne durchgeführt, weil sich hier immer auch enteignungs- und damit entschädigungsrechtliche Fragen stellen. Für Bauten, die sich bereits vor verbindlichen Festlegungen der Gefahrenzone in derselben befanden, wird in der Regel der Besitzstand zu gewähren sein. Über den Besitzstand hinausgehende Um- und Ausbauten sind in diesem Fall nur zu erlauben, wenn diese gleichzeitig zu einer erhöhten Sicherheit beitragen. Auch dürfen bestehende Bauten ihrem Zweck nicht entfremdet werden (ein Stall kann also nicht in ein Wohnhaus umgebaut werden).

Was sagt das RPG bezüglich Raumordnung und Naturgefahren?

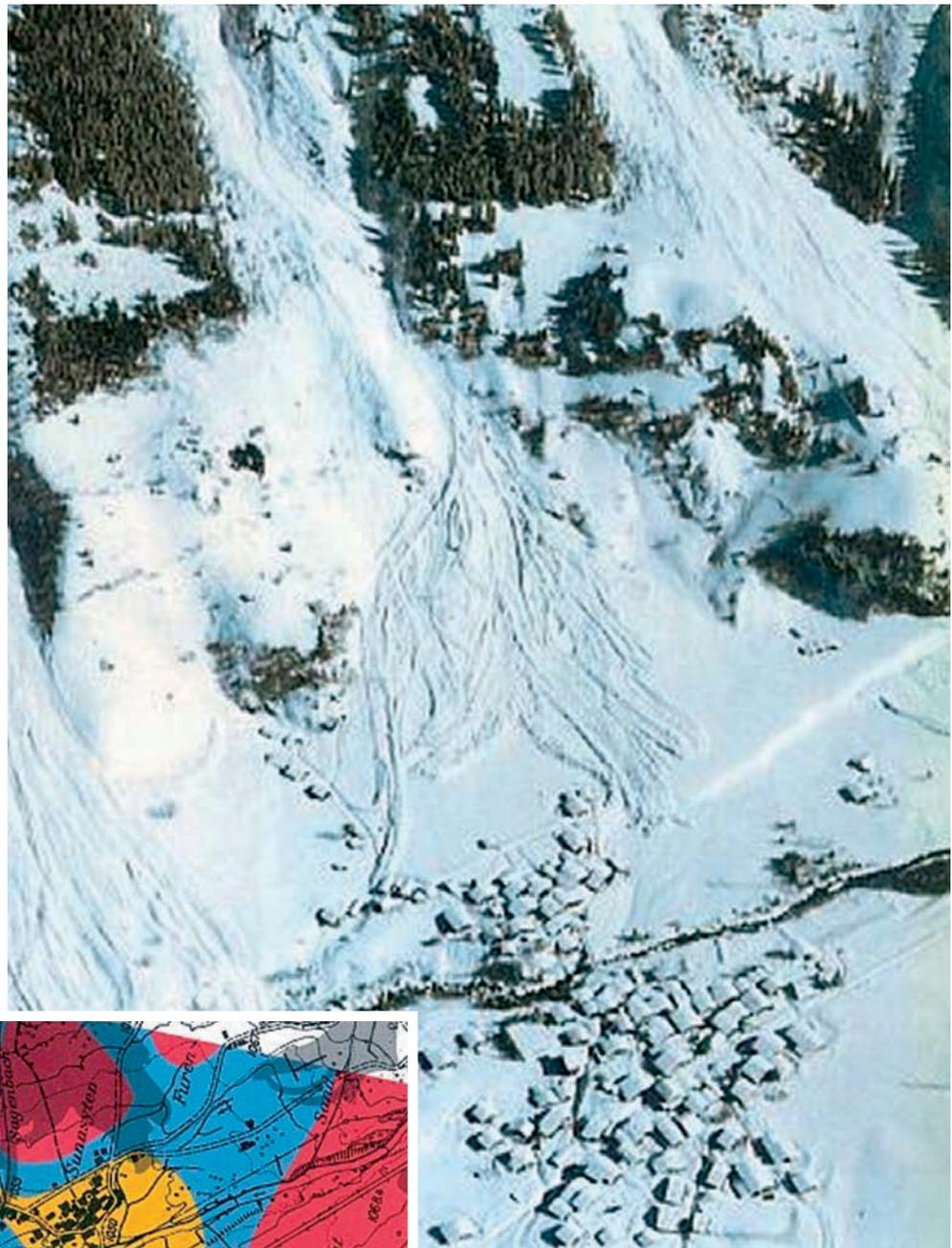


Bild 2: Schweizer Luftwaffe

Lawinenniedergang im Jahre 1999 in Guttannen, Kanton Bern. Die Festlegung der Gefahrenzonen (Bild 3) hat sich bewährt. Der Winter 1999 zählt zu den extremen Lawinenwintern in diesem Jahrhundert.

Bild 3: Naturschutzinspektorat des Kantons Bern

Gefahrenkarte von Guttannen, Kanton Bern, mit den je nach Gefährdungsstufe markierten Gefahrenzonen. Das Ablagerungsgebiet der Lawine vom Februar 1999 (graue Fläche) stimmt weitgehend mit dem roten Bereich der Gefahrenkarte, für welchen ein generelles Bauverbot gilt, überein. Aufgrund der außerordentlichen Situation im Jahre 1999 haben jedoch vereinzelt Lawinenarme die in den Gefahrenkarten vorausgesagten Auslaufgebiete übertroffen (Bild 2).

Der Verfahrensweg von der grünen Wiese zum Hausbau

Das RPG weist die Kantone an, in einem Richtplan festzulegen, welche Gebiete durch Naturgefahren erheblich bedroht sind. Daneben bestimmt der Bund in Art. 15 Abs. 1 der Waldverordnung und in Art. 21 und 27 der Wasserbauverordnung, dass die Kantone Gefahrenkarten und -kataster zu erstellen haben, welche die durch Lawinen, Rutschungen und Überschwemmungen bedrohten Gebiete bezeichnen. Die Planung ist rollend und muss sich Veränderungen anpassen. Die Gefahrenkarten sind daher laufend zu überprüfen. Dabei ist natürlich der Richtplan, welcher ja die gefährdeten Gebiete bezeichnet, zu berücksichtigen. Die Gefahrenkarten ihrerseits müssen wiederum vom Kanton berücksichtigt werden, wenn er den Richtplan ändert oder revidiert. Das Ganze stellt also einen Kreislauf dar und beeinflusst sich wechselseitig (**Bilder 2 und 3**).

Die Aufgaben der Gemeinden und die Aufsicht des Kantons

Die Gemeinde erlässt ihre baurechtliche Grundordnung, das heißt, den Zonenplan und das Baureglement. Sie ist dabei natürlich nicht völlig frei, denn sie hat sowohl die Vorgaben des Bundes (RPG, Natur-, Heimatschutz- Umweltschutzgesetz etc.) wie auch die kantonalen Bestimmungen, d. h. Richtplan, Gefahrenkarten und das kantonale Baugesetz zu beachten (**Bild 4**). Die Gemeinde muss den Entwurf der baurechtlichen Grundordnung jedoch vorgängig durch den Kanton vorprüfen lassen. Die Kantone nehmen hier neben der Aufsichtsauch eine Beratungsfunktion wahr, da die baurechtliche Grundordnung idealerweise in Zusammenarbeit zwischen Gemeinde, Planungsbüro und den Fachstellen des Kantons erfolgen sollte. Das eingangs erwähnte Beispiel des Bergdorfes zeigt auf, dass es dabei oft zu ernsthaften Interessenkollisionen kommen kann. Schließlich muss die topmoderne, neu erstellte Bergbahn finanziert werden. Dazu muss der Tourismus zunehmen – neue Hotels und Ferienwohnungen sind zu erstellen – aber eben nicht in der Lawinenzonenzone. Die abschließende Vor-

prüfung der baurechtlichen Grundordnung stellt eine Art Gut zum Beschluss für die Gemeinde dar. Anlässlich der Gemeindeversammlung – diese Art der direkten Demokratie stellt in der Schweiz nach wie vor die häufigste Form der Gemeindebeschlussfassung dar – wird der vom Kanton vorgeprüfte Entwurf der Grundordnung diskutiert, allenfalls abgeändert und schlussendlich durch den Stimmbürger beschlossen. Wer schon eine solche Versammlung erlebt hat, weiß, dass es jeweils recht energisch zugehen kann. Die durch die Gemeinde beschlossene Version muss dann dem Kanton zur Genehmigung unterbreitet werden. Immerhin ist es denkbar, dass auf Grund der Versammlungsdiskussion eine rechtswidrige Regelung getroffen wurde, weshalb der Kanton die Genehmigung ganz oder teilweise versagen wird. Die vom Kanton genehmigte baurechtliche Grundordnung ist verbindlich, sowohl für den Grundeigentümer wie auch für die Behörden.

Nun endlich kann im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens ein Baugesuch – gestützt auf die baurechtliche Grundordnung – geprüft werden. Entspricht das Baugesuch der baurechtlichen Grundordnung und den übrigen gesetzlichen Grundlagen, wird die Baubewilligung erteilt. Mit der Baubewilligung können auch Auflagen gemacht werden. Ist der geplante Bau rechtswidrig, weil er z. B. in einer hochwasser- oder lawinengefährdeten Zone errichtet würde und können vernünftigerweise keine Auflagen gemacht werden, wird der Bauabschlag verfügt.

Die Grundlagen für die Gefahrenerkennung werden, wie bereits gesehen, im Richtplan festgelegt und durch die Gefahrenkarten konkretisiert. Auf der Stufe der Grundordnung können die Gefahrengebiete als Hinweis oder als rechtsverbindliche Bestimmung im Zonenplan der Gemeinde eingetragen werden.

Das Baureglement bestimmt daraufhin, was in welcher Gefahrenzone erlaubt ist:

- ▶ dass z. B. in einer roten Zone ein absolutes Bauverbot gilt,
- ▶ oder dass das Bauen in einer blauen oder gelben Zone nur unter gewissen Voraussetzungen möglich ist.

Die Übertragung der Gefahrenkarten in die baurechtliche Grundordnung der Gemeinde – zwei Varianten

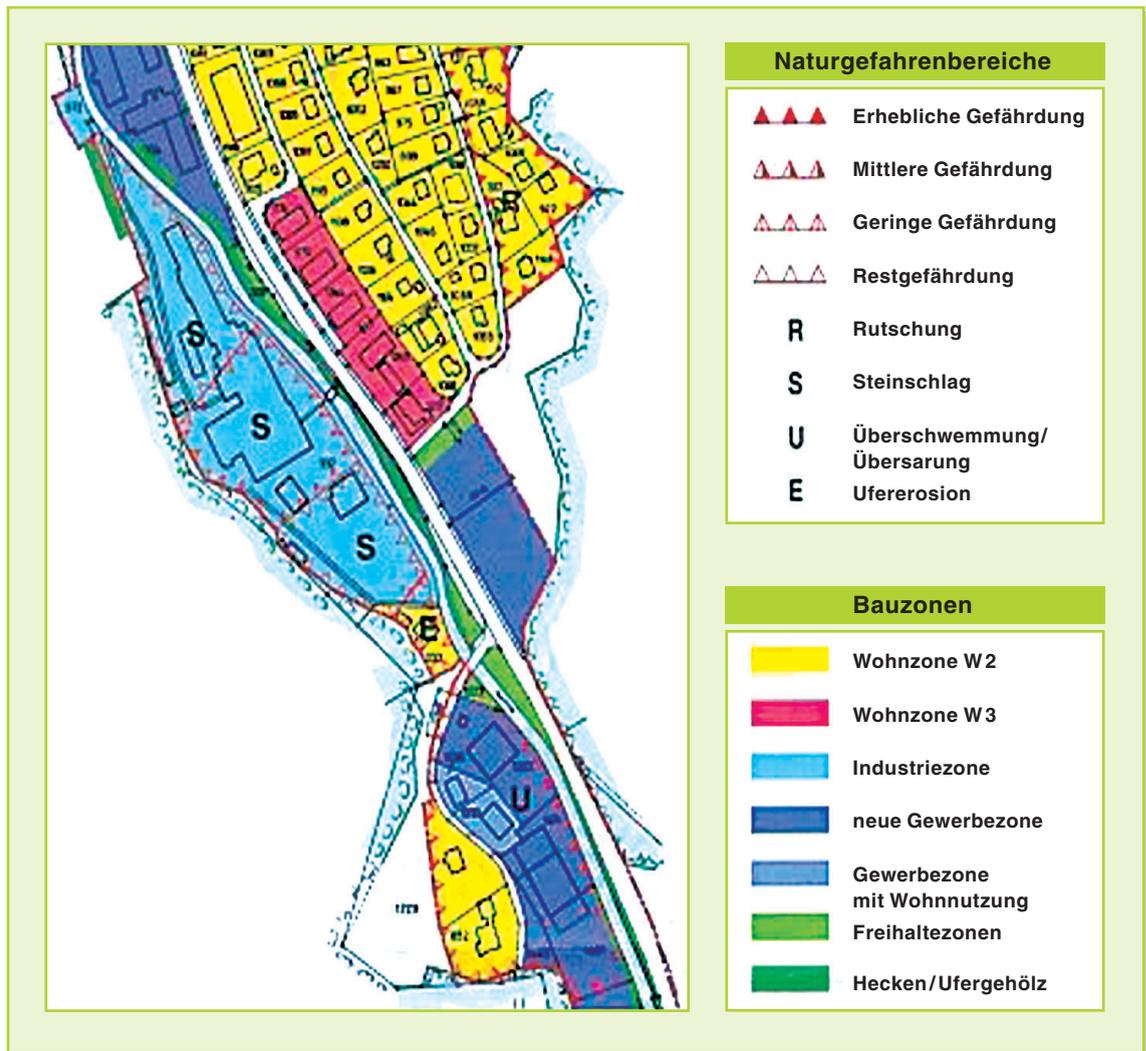


Bild 4: Amt für Umwelt des Kantons Solothurn

Vorschlag für die Erfassung gefährdeter Gebiete in einem Zonenplan des Kantons Solothurn. Rot, blau und gelb sind im Zonenplan bereits für die Bauzonen reserviert. Die Gefährdungszonen werden deshalb mit gezackt umrandeten Flächen den Zonen überlagert gezeichnet. Ob die Einreihung der Gebiete in die Gefährdungsklassen als Hinweis oder rechtsverbindlich festgelegt werden, ist Sache jeder einzelnen Gemeinde.

Die „stärkste“ Regelung ist die grundeigentümergebundene Festlegung der Gefahrenzonen im Zonenplan mit dazugehörigen, rechtsverbindlichen Bestimmungen im Baureglement. Die „schwächste“ Regelung stellt die Aufnahme der Gefahrenzonen als bloßer Hinweis im Zonenplan dar, allenfalls verbunden mit einem allgemeinen Verweis oder gar keinen Bestimmungen im Baureglement. Zwischen diesen beiden Möglichkeiten kann sich die Gemeinde für jede Abstufung und Mischung entscheiden.

Die Vor- und Nachteile der Variante „Hinweis“ und der Variante „rechtsverbindlich“

Die Variante „Hinweis“ und damit die nicht rechtsverbindliche Festlegung der Gefahrengebiete eignet sich für Gemeinden, für welche die Gefahrenerkennungsgrundlagen noch nicht oder nicht vollständig bestehen. Insbesondere, wenn

noch keine Gefahrenkarten bestehen. Der Vorteil liegt in der hohen Flexibilität, d.h. Änderungen von Richtplan und Gefahrenkarten können unbürokratisch in der baurechtlichen Grundordnung nachgetragen werden. Es braucht dazu keinen Beschluss durch die Stimmbürger.

Der Nachteil liegt in der geringeren Rechtssicherheit. Die betroffenen Personen können sich nicht bereits bei Erlass der baurechtlichen Grundordnung gegen eine Festlegung der Gefahrengebiete wehren, sondern erst im Baubewilligungsverfahren, was dieses enorm verlängern kann. Bei jedem Baugesuch könnte also die Einweisung in eine Gefahrenzone gerügt werden, was für die Baubewilligungsbehörde wiederum mühsam ist, weil sie sich immer wieder mit denselben Fragen auseinandersetzen muss.

Der Vorteil der rechtsverbindlichen Festlegung in der baurechtlichen Grundordnung liegt in der hohen Rechtssicherheit. Bei Baugesuchseinreichung ist klar, was gilt. Einsprachen sind bei Erlass oder Änderung der Grundordnung vorzubringen – im Baubewilligungsverfahren sind sie verspätet. Die Baubewilligungsbehörde muss sich nicht immer wieder von neuem mit den gleichen Einwendungen befassen. Nachteilig ist jedoch die geringe Flexibilität. Neue Erkenntnisse haben Änderungen im ordentlichen, formellen Verfahren (also Stimmbürgerbeschluss) zur Folge, welches aufwendig ist.



- ▶ Raumordnung ist grundsätzlich Sache der Gemeinde. Der Bund bestimmt jedoch die Rahmenbedingungen, der Kanton konkretisiert diese und übt die Aufsichtsfunktion aus.
- ▶ Das RPG verpflichtet die Kantone Richtpläne und Gefahrenkarten zu erstellen.
- ▶ Gestützt auf die Richtplanung und die Gefahrenkarten erlassen die Gemeinden ihre baurechtliche Grundordnung, welche wiederum Grundlage für die Baubewilligung ist.

- ▶ Gefahrengebiete und entsprechende Bestimmungen können in der baurechtlichen Grundordnung als Hinweis oder rechtsverbindlich festgelegt werden. Dies hat Unterschiede in Flexibilität, Transparenz, Rechtssicherheit und Einsprachemöglichkeit zur Folge.
- ▶ Baubewilligungen sind allenfalls mit Auflagen zu versehen.

In diesem Sinne geht die schweizerische Elementarschadenprävention in der Raumordnung von einem integralen Ansatz aus, der alle betroffenen Ebenen miteinbezieht und die jeweiligen Aufgaben stufengerecht verteilt. Dieses System hat sich grundsätzlich bewährt. Bis heute haben jedoch noch nicht alle Kantone beziehungsweise Gemeinden die Vorgaben des Bundes umgesetzt. Es bleibt jedoch zu hoffen, dass diese Kantone und Gemeinden bald nachziehen werden.

Fazit

