> Raumnutzung und Naturgefahren

Umsiedlung und Rückbau als Option



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Bundesamt für Umwelt BAFU

> Inhalt

Vorwort 3

Eine neue Herausforderung 4

Die rechtlichen Möglichkeiten 7

Verlegung der Industriezone von Preonzo 8

Das Bundesgericht bestätigt das Vorgehen in Weggis 10
Fünf Fragen an Baptist Lottenbach 12
Fünf Fragen an Andrea Liniger 12

Guttannen und der Spreitgraben 15

Begrenzter Spielraum für die Gebäudeversicherungen 18

Schlussfolgerungen 21
Kontakte 22
Weiterführende Informationen 22

Impressum

Herausgeber
Bundesamt für Umwelt (BAFU)
Das BAFU ist ein Amt des Eidg. Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK).

Autor
Lukas Denzler, Zürich

Begleitung BAFU
Reto Baumann, Sektion Rutschungen, Lawinen und Schutzwald;
Robert Stark und Barbora Neveršil, Abteilung Kommunikation

Sprachliche Bearbeitung
Jacqueline Dougoud, Zürich

Gestaltung
Anamorph, Zürich

Titelbild
Felsabbruch oberhalb von Preonzo (TI) im Mai 2012
Bild: Giorgio Valenti

Zitierung
BAFU (Hrsg.) 2017: Raumnutzung und Naturgefahren.
Umsiedlung und Rückbau als Option.
Bundesamt für Umwelt, Bern. 24 S.

Bezug der gedruckten Fassung und PDF-Download
BBL, Verkauf Bundespublikationen, CH-3003 Bern
www.bundespublikationen.admin.ch
Art.-Nr. 810.400.108d
www.bafu.admin.ch/ud-1099-d

Klimaneutral und VOC-arm gedruckt auf Recyclingpapier.

Diese Publikation ist auch in französischer und italienischer Sprache verfügbar.

© BAFU 2017

> Vorwort

Es ist uns allen klar: Gebäude und Anlagen sollen nicht in Gebieten mit erheblichen Naturgefahren errichtet werden. Um dies zu verhindern, hat die Schweiz das Instrument der Gefahrenkarten, die dann von den Gemeinden in der Nutzungsplanung umgesetzt werden. Heute verfügen fast alle Gemeinden über diese Planungsinstrumente.

Eine besondere Herausforderung präsentiert sich dort, wo schon Häuser und Bauten stehen und die Gefahrenbeurteilung nachträglich eine erhebliche Naturgefahr aufzeigt. Das kommt glücklicherweise nicht oft, aber dennoch immer wieder vor, weil man entweder in der Vergangenheit die Gefahr unterschätzt hatte und neue Erkenntnisse eine Neubeurteilung erfordern oder weil die Gefahr erst heute zur Bedrohung geworden ist (z. B. Aktivierung einer Rutschung, Destabilisierung von Felswänden usw.). In solchen Fällen versucht man meist, die Gefahr mit technischen Massnahmen abzuwenden. Das ist jedoch nicht überall mit verhältnismässigen Massnahmen möglich. In solchen Fällen ist es oft vernünftig, den Konflikt ein für alle Mal aufzulösen, indem die gefährdeten Bauten und Anlagen an sichere Orte verlegt werden. Im Sinne des Integralen Risikomanagements sind deshalb solche Lösungen immer auch zu prüfen. Sie werden vom Bund unter bestimmten Voraussetzungen mit Subventionen gefördert.

Der Rückbau von Bauten und die vorgängige Umsiedlung der betroffenen Personen oder Unternehmen fordern von Betroffenen und Behörden meist schwierige Entscheidungen. Die in der Broschüre vorgestellten Beispiele zeigen, dass Lösungen auch in solch schwierigen Fällen möglich sind. Im Extremfall können die Behörden einen Rückbau gegen den Willen der Eigentümer anordnen. Das Bundesgericht hatte ein solches Vorgehen der Gemeinde Weggis im Gebiet «Horlaui» bestätigt.

Wir möchten mit dieser Broschüre die verantwortlichen Behörden, allen voran die Gemeinden, ermutigen, die Option von Umsiedlung und Rückbau zu prüfen und auch zu versuchen, wenn die Situation dies erfordert. Obwohl jeder Fall speziell ist, finden Sie in der Broschüre Angaben, worauf bei solchen Vorhaben zu achten ist und wo Sie Hilfe erhalten.



Dr. Josef Hess
Vizedirektor
Bundesamt für Umwelt (BAFU)

> Eine neue Herausforderung

Bisher ist es in der Schweiz erst wenige Male zu Umsiedlungen und zum Rückbau von Liegenschaften aufgrund von Naturgefahren gekommen. Wegen der immer besseren Kenntnisse der gefährdeten Orte und des Klimawandels dürfte diese Option aber vermehrt ins Spiel gebracht werden.

«Valascia» bedeutet im Dialekt der Einheimischen der Leventina «schlechtes Tal». Nördlich des Gotthards fragt man sich bisweilen, weshalb ausgerechnet das Stadion des Hockey Clubs Ambrì-Piotta diesen Namen trägt. Soll es am Ende Glück bringen? 2010 reichten die Verantwortlichen des Hockey Clubs ein Baugesuch für die Totalrenovierung des Stadions ein. Doch die Behörden erteilten dafür keine Bewilligung: Die Valascia liegt teilweise in der roten Gefahrenzone (vgl. *Seite 5, Abb. 1*). Ein normaler Unterhalt ist bei Gebäuden in der roten Zone möglich, nicht aber eine umfassende Sanierung, die den Wert steigert. Es kann nicht sein, dass die Behörden im Wissen um eine Naturgefahr eine Bewilligung für ein Bauprojekt erteilen und damit grosse Investitionen zulassen, die dann vielleicht kurze Zeit später durch ein Naturereignis zunichte gemacht werden.

Eine Gesamtsanierung am alten Standort wäre nur zu verantworten, wenn zuvor im Lawinenanrissgebiet Verbauungen erstellt würden, um das Risiko auf ein tragbares Mass zu reduzieren, oder wenn sich das Stadion in einer Weise verstärken liesse, sodass es lawinensicher ist. Doch weil dies nicht möglich war, entstand das Projekt, die Valascia zu verlegen. Bund und Kanton beteiligen sich an den Kosten im Umfang von 70 Prozent des aktuellen Gebäudewertes. Für die restliche Finanzierung des neuen Stadions müssen der Club und allenfalls die Gemeinde selber aufkommen. Entscheidend war bei diesem Fall, dass die Behörden keine Bewilligung für die Gesamtsanierung erteilen konnten, im Gegenzug aber auf Basis der Eidgenössischen Verordnung über den Wald (WaV) sich an den Kosten für die Verlegung beteiligen werden.

Preonzo, Weggis, Guttannen, Nax …

Die Verlegung von Gebäuden beziehungsweise deren Rückbau an gefährdeten Stellen ist in der Schweiz also zu einem Thema geworden. Dazu beigetragen haben insbesondere die von der Tessiner Regierung und vom Kantonsparlament genehmigte Verlegung der Industriezone von Preonzo (vgl. *Seite 8*) sowie der Fall der «Horlaui» in Weggis (vgl. *Seite 10*). In der Luzerner Gemeinde am Vierwaldstättersee hatte einer der fünf betroffenen Gebäudebesitzer Beschwerde gegen das vom Gemeinderat ausgesprochene Nutzungsverbot und den angeordneten Rückbau erhoben. Das Bundesgericht entschied zugunsten der Gemeinde. Weil damit eine Überprüfung des höchsten Schweizer Gerichts vorliegt, wird dieser Fall in dieser Broschüre speziell beleuchtet. Die Begründung des Bundesgerichts erlaubt wichtige Rückschlüsse, wie in solchen Fällen vorzugehen ist.

Der Abbruch eines Hauses in Guttannen im Berner Oberland aufgrund drohender Ablagerungen eines Murgangs schlug national etwas weniger hohe Wellen, löste im Dorf aber grosse Verunsicherung aus, weil zunächst nicht klar war, wie viele Häuser betroffen sein würden (vgl. *Seite 15*). Inzwischen zeichnet sich ein gangbarer Weg ab. Die Zusammenarbeit zwischen der Gemeinde und den anderen involvierten Stellen funktionierte sehr gut.

In Nax im Mittelwallis kam es 2013 ebenfalls zum Rückbau eines Wohnhauses. Dieses lag mitten im Dorf am Rand einer Doline (vgl. *Seite 20, Abb. 11*), infolge fortschreitender Verwitterung des Gesteins weitete sich das Senkloch aus. Am Haus bildeten sich bereits Risse. Die Versicherung war bereit, sich an den Kosten zu beteiligen, und übernahm schliesslich die Hälfte davon. Die andere Hälfte finanzierte die öffentliche Hand im Rahmen des Projektes zur Sicherung der Kante der Doline.

Glück im Galterental

Eine etwas andere Wendung hat ein Fall im Kanton Freiburg genommen. 2012 ereignete sich im Galterental bei Tafers ein kleiner Felssturz in der Nähe eines alten Wohnhauses. Einfache Beobachtungen lieferten Indizien für weitere Felsbewegungen und für eine akute Gefährdung. Daraufhin wurden im April 2015 umgehend präzise Überwachungsinstrumente installiert. Einen Absturz des gesamten Felspakets erachteten die Experten zwar als möglich, aber als eher unwahrscheinlich. Bei der Montage von Schutznetzen gegen kleinere Blockstürze zog die Familie mit zwei Kindern im Herbst 2015 vorübergehend aus. Noch vor ihrer Rückkehr beschleunigten sich im Winter die Felsbewegungen. Eine Sicherheitssprengung wurde diskutiert, aber wieder verworfen. Die Behörden



Abb. 1 *Die Valascia in Ambrì-Piotta (TI) liegt in der direkten Linie eines Lawinenzugs. Das Eisstadion wird nun an einen sicheren Ort zwischen der Flugpiste und der Autobahn verlegt. Bild: Schweizer Luftwaffe, © VBS.*

verfügten im April 2016 formell ein Nutzungsverbot für die Liegenschaft; mit der kantonalen Gebäudeversicherung waren Gespräche über das weitere Vorgehen geplant. Dazu kam es aber nicht mehr. In der Nacht auf den 25. April 2016 stürzte das gesamte instabile Felspaket von 2500 Kubikmetern ab – und zerstörte das Haus komplett (vgl. *Seite 19, Abb. 10*).

Flächendeckende Gefahrenkarten

Bund, Kantone und Gemeinden haben in den letzten Jahrzehnten die Naturgefahren räumlich erfasst. Für das Siedlungsgebiet existieren heute praktisch flächendeckend Gefahrenkarten. Sie sollen gewährleisten, dass an gefährdeten Orten möglichst keine neuen Gebäude erstellt werden oder diese aber ausreichend geschützt werden. Wie jedoch ist mit den bestehenden Bauten und Infrastrukturen, die in gefährdeten Gebieten liegen, umzugehen?

Grundsätzlich ist eine räumliche Entflechtung der intensiven menschlichen Nutzung und der Stellen mit drohenden Naturgefahren anzustreben. Weil Boden in der Schweiz ein knappes Gut ist, wird es stets auch Bestrebungen geben, das Risiko von Naturgefahren mit technischen Massnahmen zu reduzieren. Doch dies wird nicht immer möglich sein, auch weil die Anforderungen der modernen Gesellschaft an das Sicherheitsniveau gestiegen sind. Der Klimawandel wird zudem bisher als sicher eingestufte Orte in gefährdete Gebiete verwandeln. Umsiedlung und Rückbau werden deshalb vermehrt als Option ins Spiel gebracht werden. Dabei ist jedoch behutsam vorzugehen, denn es werden Grundrechte der Bürger und Bürgerinnen tangiert, und Eingriffe ins Eigentum sind immer heikel. Gefordert sind vor allem auch die Gemeinden. Ihre Exekutiven stehen nicht nur als Baubewilligungsbehörde in der Pflicht. Sie sind auch für die Sicherheit auf ihrem Gebiet zuständig.



Abb. 2 *Vorsorglicher Felsabtrag zum Schutz der unterliegenden Gebäude und Infrastrukturen in Weggis (LU). Solche Vorkehrungen sind aber nicht immer zielführend, weshalb die Liegenschaften in der benachbarten «Horlaui» weichen mussten.*
Bild: Louis Ingenieurgeologie.

> Die rechtlichen Möglichkeiten

Eingriffe in die Eigentumsfreiheit sind heikel, in manchen Fällen aber unausweichlich. Die Behörden können sich auf verschiedene rechtliche Grundlagen abstützen, wenn sie ein Nutzungsverbot für Liegenschaften aussprechen müssen.

Wenn Häuser oder Infrastrukturen und damit auch Menschen durch Naturgefahren bedroht sind, stellt sich die Frage, was zu tun ist. In jedem Fall stehen Bewohner und Eigentümer in der Pflicht, eigenverantwortlich zu handeln. Sie sind aber oft überfordert, insbesondere wenn der Ursprung der Gefahr ausserhalb des eigenen Grundstücks liegt und bauliche Massnahmen am Gebäude nicht ausreichen, diese abzuwehren. Deshalb und aufgrund der polizeilichen Generalklausel steht auch die öffentliche Hand in der Pflicht. In der Regel wird zuerst nach Lösungen gesucht, um ein Haus oder ganze Dorfteile besser zu schützen. Wenn sich dies als unmöglich oder als unverhältnismässig teuer erweist, können auch eine Verlegung und ein Rückbau erwogen werden.

Eidgenössische Waldverordnung

In der Verordnung über den Wald (WaV) des Bundes wird diese Möglichkeit in Artikel 17 genannt. Dort heisst es, dass die Sicherung von Gefahrengebieten unter anderem auch die Verlegung gefährdeter Bauten und Anlagen an sichere Orte umfasst. Projekte, die solche Massnahmen beinhalten, können somit auch finanziell unterstützt werden, was bereits verschiedentlich geschehen ist. So stützte sich der Kanton Tessin bei der Verlegung der Industriezone von Preonzo (TI) auf diesen Artikel ab (vgl. *Seite 8*). Auch der Bau des neuen Eisstadions in Ambrì-Piotta (TI) oder der Rückbau eines Hauses in Nax (VS) konnte dank dieser Bestimmung unterstützt werden.

Kantonale Baugesetze

Verfügt eine Behörde ein Nutzungsverbot und einen Rückbau, so stellt sich stets die Frage, ob sie sich auf eine gesetzliche Grundlage abstützen kann. Beim Fall in Weggis (LU) musste das Bundesgericht unter anderem diese Frage beurteilen. Und es kam noch deutlicher als das Kantonsgericht Luzern zum Schluss, dass das kantonale Bau- und Planungsrecht (PBG) dafür ausreicht (vgl. *Seite 13*). Es ist zu vermuten, dass in anderen kantonalen Baugesetzen vergleichbare Bestimmungen existieren. Steht eine Gemeinde also vor dem Entscheid, ein Nutzungsverbot für eine Liegenschaft auszusprechen, empfiehlt es sich in jedem Fall, die einschlägigen Bestimmungen im kantonalen Baugesetz zu konsultieren.

Öffentliche Sicherheit und Ordnung

Ein anderer Anknüpfungspunkt ergibt sich aus dem Auftrag der Behörden, für die öffentliche Sicherheit und Ordnung zu sorgen. Darauf stützte sich etwa das Regierungstatthalteramt Interlaken-Oberhasli ab, als es ein Nutzungsverbot für eine Liegenschaft in Guttannen (BE) verfügte (vgl. *Seite 15*). Weil der Eigentümer gegen den Entscheid keine Beschwerde erhob, liegt dafür jedoch keine gerichtliche Überprüfung vor.

Polizeinotrecht

Wenn sich die Ereignisse überschlagen, können die Behörden sich auch auf Polizeinotrecht berufen. Laut den Ausführungen des Kantonsgerichts Luzern in Zusammenhang mit dem Fall in Weggis ermächtigt die polizeiliche Generalklausel das Gemeinwesen zu allen Tätigkeiten, welche die Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit bezwecken und wofür es keine ausdrückliche gesetzliche Grundlage gibt. Erforderlich dafür ist jedoch, dass ohne sofortiges Handeln der Behörden fundamentale Schutzgüter mit hinreichender Wahrscheinlichkeit unmittelbar, direkt und schwerwiegend gefährdet würden. Das Bundesgericht schloss sich dieser Einschätzung an, ohne jedoch näher darauf einzugehen.

> Verlegung der Industriezone von Preonzo

Im Tessin ist es gelungen, mehrere Betriebe einer Industriezone zu verlegen. Für den Tessiner Kantonsförster Roland David ist der Rückbau von Gebäuden in gewissen Fällen die beste Lösung. Seiner Ansicht nach dürften solche Projekte aber eher die Ausnahme bleiben.

Als sich in den 1960er-Jahren bei Preonzo zwischen Bellinzona und Biasca Industriebetriebe niederliessen, erkannte man die Gefahr noch nicht. Doch 1990 entdeckte man auf der Alpe di Ròscera direkt oberhalb der Industriezone im Gelände erste Risse. Der Kanton Tessin baute in der Folge ein Überwachungssystem auf. Im Fels installierte Sonden registrieren seither die Hangbewegungen. Später kam auch eine Radaranlage hinzu, um die gesamte Bergflanke aus sicherer Distanz beobachten zu können.

Nach zwei kleineren Felsstürzen 2002 und 2010 spitzte sich die Situation im Mai 2012 zu. Die Kantonsstrasse wurde gesperrt, und in den Betrieben standen die Maschinen still. Nur zwei Tage später donnerten 300 000 Kubikmeter Fels ins Tal. Schäden waren zum Glück keine zu verzeichnen. In der Folge kam es zu mehreren Murgängen. Und die Sache ist noch nicht ausgestanden. «Es finden immer noch Felsbewegungen statt», sagt Kantonsgeologe Giorgio Valenti. Falls sich diese beschleunigen, könnten noch einmal rund 300 000 Kubikmeter Fels abbrechen; auch weitere Murgänge sind möglich. Wann sich der nächste Abbruch genau ereignen wird, lässt sich laut Valenti derzeit aber nicht vorhersagen. Dank dem Alarmsystem besteht aber mit hoher Wahrscheinlichkeit genügend Zeit, um eine erneute Evakuierung anzuordnen.

Freiwillige Umsiedlung

Nach dem Felssturz 2012 und der Aussicht auf weitere Betriebsunterbrüche stellte sich die Frage, wie es weitergehen soll. Im April 2013 bewilligte die Tessiner Kantonsregierung den Plan einer freiwilligen Umsiedlung der in Preonzo ansässigen Betriebe in die bestehenden Industrieareale in Castione und Carasso. Das Kantonsparlament stimmte dem Kredit zu. Bund und Kanton beteiligen sich dabei mit 70 Prozent an den geschätzten Kosten von knapp 13 Millionen Franken, sofern die Betriebe im Kanton Tessin bleiben.

Das Projekt zeigt den erwünschten Erfolg: Von den insgesamt sieben Betrieben haben fünf das Angebot angenommen, sagt Roland David, der den Tessiner Forstdienst leitet. Einer der verbleibenden Betriebe befände sich am Rand des gefährdeten Gebietes in der blauen Zone. Und der andere Betrieb benötigt laut David für die Produktion viel Platz. Zudem investierte die Firma erst vor wenigen Jahren in die Erneuerung der Produktionsanlagen. Ein Betriebsunterbruch wird momentan in Kauf genommen. Müsste die Firma umziehen, würde sie an einem anderen Standort im Tessin kaum genügend günstiges Land finden und deshalb wegziehen.

Der Rückbau ist Bestandteil des Projektes

«Wir stützten uns bei der Umsiedlung der Industriezone auf die eidgenössische Waldverordnung ab», sagt Roland David (vgl. *Seite 7*). Der Rückbau der nicht mehr benötigten Industriebauten in Preonzo ist Teil des Projektes. Das Areal wird ausgezont. Einen Teil der geräumten Flächen nutzt künftig die Landwirtschaft, auf dem Rest entsteht Wald. Im Rahmen des Integralen Risikomanagements können eine Umsiedlung und ein Rückbau laut David in besonderen Fällen die beste Lösung sein. Seiner Meinung nach wird dieser Lösungsansatz aber nur punktuell zur Anwendung kommen – wenn keine technischen Schutzmassnahmen möglich sind oder wenn diese sehr teuer würden.



Abb. 3 *Am 15. Mai 2012 stürzten 300 000 Kubikmeter Fels ins Tal Richtung Industriezone von Preonzo (TI). Bild: Giorgio Valenti.*



Abb. 4 *Fünf der sieben Betriebe in der Industriezone sind inzwischen an einen anderen Ort im Tessin umgezogen. Bild: Lukas Denzler.*

> Das Bundesgericht bestätigt das Vorgehen in Weggis

Wegen der Gefahr von herabfallenden Felsblöcken untersagte die Luzerner Gemeinde Weggis 2014 die Nutzung von fünf Liegenschaften und ordnete deren Rückbau an. Das Bundesgericht stützte diesen Entscheid vollumfänglich. Der Fall zeigt auf, wie betroffene Gemeinden solche Situationen meistern können.

Der in der Öffentlichkeit bisher bekannteste Fall einer Aussiedlung fand 2014 im Kanton Luzern in der Gemeinde Weggis statt. Die Behörden hatten unter enormem Zeitdruck zu entscheiden und standen unter Beobachtung der Medien. Der Fall sollte auch das Bundesgericht in Lausanne beschäftigen. Das höchste Gericht der Schweiz schaffte in einigen Punkten Klarheit. Und es bestätigte im Grundsatz den Weg, den Bund und Kantone mit dem Intergralen Risikomanagement im Bereich Naturgefahren eingeschlagen haben. Es ist aufschlussreich, etwas genauer zu betrachten, wie sich in Weggis die Situation präsentierte und wie die Behörden vorgingen.

Nach dem schadensreichen Unwetter 2005 liess die Gemeinde ihre Gefahrenkarte überarbeiten. In der «Horlaui» – einem steilen Gebiet direkt oberhalb der Kantonsstrasse und des Vierwaldstättersees – befanden sich zu jenem Zeitpunkt fünf Liegenschaften. Diese stammten aus den 1950er- und 1960er-Jahren und wurden nach damals geltendem Recht legal erstellt. Weil die bebauten Parzellen nie dem Siedlungsgebiet zugewiesen worden waren, lagen sie in der Landwirtschaftszone. 20 Meter hohe Nagelfluhbänder begrenzen die «Horlaui» im oberen Teil. Aufgrund der Steinschlag- und Felssturzgefahr kamen die fünf Parzellen in die rote Zone zu liegen – dies



Abb. 5 *Situation in der «Horlaui» (Weggis, LU) während des Rückbaus der Häuser. In die frei gewordenen Blössen wird wieder Wald einwachsen. Bild: Lukas Denzler.*

bedeutet eine erhebliche Gefährdung von Personen sowohl ausserhalb als auch innerhalb von Gebäuden.

Rückbau als beste Lösung

Der Gemeinderat von Weggis beauftragte ein Team aus Ingenieuren und Geologen, Abklärungen zu treffen und Vorschläge auszuarbeiten, wie die fünf Liegenschaften geschützt werden können. Von den sieben Varianten empfahlen die Experten aufgrund einer umfassenden Interessenabwägung lediglich diejenige, die einen Rückbau der fünf Liegenschaften vorsah. Nur so könne die Gefährdung der dort lebenden Personen dauerhaft und mit vertretbaren Kosten auf das in der Schweiz übliche Niveau gesenkt werden.

Für die Benützer der Kantonsstrasse, für deren Sicherheit der Kanton zuständig ist, führte das Expertenteam ebenfalls eine Risikoanalyse durch. Das individuelle Todesfallrisiko – massgebend für dessen Bestimmung war eine Person, die den Streckenabschnitt zweimal täglich befährt – befand sich gerade noch im akzeptablen Bereich. Der Grund für die unterschiedliche Risikobeurteilung liegt darin, dass die Strassenbenützer sich lediglich wenige Sekunden im gefährdeten Gebiet aufhalten, während Personen, die dort leben, der Gefahr mehrere Stunden täglich ausgesetzt sind.

Zuspitzung der Situation

Eine Aussiedlung ist sowohl für die Betroffenen als auch für die Behörden, die eine solche anordnen müssen, eine schwierige Sache. Für die Hausbesitzer ist es je nach Vermögensverhältnissen zudem eine existenzielle Frage. Im Wissen um die Brisanz eines solchen Entscheids veranlasste der Gemeinderat vertiefte Abklärungen der Gefährdung in der «Horlaui». Im Frühling 2014 überstürzten sich die Ereignisse. Die Experten teilten dem Gemeinderat mit, die Situation habe sich derart zugespitzt, dass dringender Handlungsbedarf bestehe. Auf Basis dieser Informationen verfügte der Gemeinderat am 27. Juni 2014 unter Anwendung von Polizeinotrecht für die fünf Liegenschaften ein Betretungs- und Nutzungsverbot per 1. August 2014. Ebenso ordnete die Behörde einen Rückbau der Liegenschaften an.

Ein Betretungs- und Nutzungsverbot stellt einen massiven Eingriff in die Eigentumsrechte der Betroffenen dar. In der Regel erfordern staatliche Eingriffe in die Grundrechte der Bürger eine gesetzliche Grundlage. Gemäss Artikel 36 der Bundesverfassung sind aber «Fälle ernster, unmittelbarer und nicht anders abwehrbarer Gefahr» davon ausgenommen. Diese sogenannte polizeiliche Generalklausel ermöglicht den Behörden in Notsituationen, die erforderlichen Massnahmen zu ergreifen.

In einer solchen Situation sind die Verantwortlichen von einem Tag auf den anderen auch mit Medienschaffenden konfrontiert: Fette Schlagzeilen sind so gut wie sicher. Die Berichterstattung lässt sich durch ein geschicktes Vorgehen jedoch etwas beeinflussen. An vorderster Front stand Baptist Lottenbach, der als Gemeindeammann für die Naturgefahren zuständig ist. Die wichtigen Entscheide fällte der gesamte Gemeinderat unter dem Vorsitz von Gemeindepräsident Kaspar Widmer (vgl. Interview mit Baptist Lottenbach, *Seite 12).*

Gebäudeversicherung entschädigt Hauseigentümer

In dieser hektischen Zeit stellte sich die Frage, wie die Eigentümer zu entschädigen sind. Die Gemeindebehörden suchten das Gespräch mit der Gebäudeversicherung Luzern (GVL). Für diese war es ein ungewohnter Fall, denn es sollte eine Versicherungsleistung ausbezahlt werden, obwohl noch gar kein physischer Schaden eingetreten war. Die Gebäudeversicherung entschied, diesen Fall gleich zu behandeln wie ein Elementarschadenereignis, denn für die Hauseigentümer ist der wirtschaftliche Schaden durch den Entscheid der Behörde auch ohne Beschädigung der Häuser real geworden. Sie erhielten somit eine Entschädigung in der Höhe des Versicherungswertes zugesprochen, was ihnen eine neue Perspektive eröffnete.

Die Gebäudeversicherung konnte sich dabei auf einen kurz zuvor publizierten Praxishinweis des Interkantonalen Rückversicherungsverbandes abstützen (vgl. *Seite 18*). In ihrem Jahresbericht 2014 beziffert die Gebäudeversicherung die Kosten für die Entschädigungen für die Liegenschaften in der «Horlaui» mit rund drei Millionen Franken. Das entspricht knapp einem Fünftel der gesamten Elementarschäden im Jahr 2014, die aber deutlich unter dem langjährigen Mittel lagen.

Gerichtliche Überprüfung

Die meisten Eigentümer akzeptierten die Entscheide des Gemeinderates. Ein Gebäudebesitzer reichte jedoch Beschwerde ein. Das Kantonsgericht Luzern wies diese ab, worauf der Eigentümer ans Bundesgericht gelangte. Und die Richter in Lausanne bestätigten im Juli 2015 das Urteil des Kantonsgerichts. Auf diese für den Umgang mit Naturgefahren bedeutsamen Gerichtsentscheide wird im Folgenden näher eingegangen.

(Fortsetzung auf Seite 13)

Fünf Fragen an Baptist Lottenbach, Gemeindeammann von Weggis

Wie ist die Stimmung in einer Gemeinde, wenn eine Behörde wie in Weggis solche Entscheide treffen muss?

Wenn Häuser nicht mehr bewohnt werden können und dem Gemeinwesen dadurch auch Kosten entstehen, dann führt dies schnell zu einem gereizten Klima. Der Gemeinderat steht unter enormem Druck. Für uns war absolut zentral, dass wir uns auf unsere externen Naturgefahrenspezialisten bei der Beurteilung der Gefährdung der Menschen in der «Horlaui» verlassen konnten. Als Behörde darf man sich in so einer Situation keine Fehler erlauben. Ganz wichtig war auch die Unterstützung durch unseren langjährigen Rechtsberater.

Wie haben Sie die Betroffenen und die Bevölkerung informiert?

Wir legten grossen Wert darauf, mit den Betroffenen immer zuerst zu sprechen. Weil die Hauseigentümer eine Aussiedlung für übertrieben hielten, forderten sie uns auf, vertiefte Abklärungen zu machen. Das machten wir, und die Resultate ergaben einen dringenden Handlungsbedarf, sodass wir unverzüglich handeln mussten. Die Bevölkerung informierten wir immer erst, nachdem wir die Betroffenen ins Bild gesetzt hatten.

Und plötzlich interessierten sich auch die Medien für Weggis …

Viele Medien suchen primär Schlagzeilen. Wenn ich eine Anfrage von Medienschaffenden bekomme, knüpfe ich das jeweils an die Bedingung, dass sich die Journalistin oder der Journalist eine Viertelstunde Zeit nimmt, damit ich die Situation erklären kann.

Wie haben Sie die Gespräche mit den Betroffenen erlebt?

Mit den Häusern, die weichen müssen, und ihren Besitzern sind immer auch Lebensgeschichten verknüpft. Die individuellen Probleme, die sich ergeben, sind sehr unterschiedlich. Sie reichen von eher einfachen Problemen, etwa wo der Hausrat zwischengelagert werden kann, bis zu existenziellen Fragen, wie es weitergeht.

Welche Rolle spielten der Kanton und der Bund?

Die Mitarbeitenden der zuständigen Stellen von Kanton und Bund unterstützten uns stets. Entscheiden musste der Gemeinderat aber jeweils selber, und da fühlt man sich schon etwas alleine. Wir sind über die Urteile von Kantons- und Bundesgericht natürlich froh. Noch wichtiger ist aber, dass die Situation in der «Horlaui» bereinigt ist und allmählich Ruhe einkehrt. Wenn eine Gemeinde mit solchen Herausforderungen konfrontiert ist, so absorbiert das nicht nur sehr viel Zeit und Energie, es belastet auch persönlich. Und das geht an niemandem spurlos vorbei.

Baptist Lottenbach ist dipl. Kulturingenieur ETH und seit 2011 Gemeindeammann von Weggis. Im Kanton Luzern ist der Gemeindeammann Mitglied der Gemeindeexekutive und als Angestellter der Gemeinde für spezielle Aufgaben zuständig (im Fall von Weggis für das Ressort Infrastruktur).

Fünf Fragen an Andrea Liniger, Juristin beim Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement des Kantons Luzern

Waren Sie von den Urteilen des Kantonsgerichts Luzern und des Bundesgerichts überrascht?

Eigentlich nicht. Die akute Gefährdung in der «Horlaui» war offensichtlich. Die Gemeinde hat das Problem mit der nötigen Sorgfalt angepackt und konnte sich bei ihren Entscheiden auf die Unterstützung der zuständigen Stellen von Bund und Kanton abstützen.

Es handelte sich aber um einen schweren Eingriff in die Eigentumsgarantie.

Das ist so, und in solchen Fällen muss man immer sehr sorgfältig vorgehen. Der Schutz der Grundrechte, wozu auch die Eigentumsgarantie zählt, ist aber nicht absolut. Die Bundesverfassung legt fest, wann Eingriffe in die Grundrechte zulässig sind. So braucht es in der Regel beispielsweise eine gesetzliche Grundlage. Im Fall «Horlaui» akzeptierten die Gerichte überraschend deutlich die Bestimmungen im kantonalen Planungs- und Baugesetz. Dieses fordert, vereinfacht gesagt, dass Häuser ihren Bewohnern Schutz vor Naturgefahren bieten müssen. Weggis berief sich primär auf Polizeinotrecht. Auch das akzeptierten die Gerichte, wobei dies gar nicht mehr relevant war, da die kantonalen gesetzlichen Grundlagen für eine Aussiedlung und den Abbruch vorhanden sind.

Enteignungen sind für unsere Rechtsordnung nichts Aussergewöhnliches, etwa beim Bau von Strassen und Bahnlinien. Was ist speziell am Fall in Weggis?

Zu Enteignungen kommt es meistens in Zusammenhang mit der Realisierung öffentlicher Werke. Eine Enteignung erfolgt im öffentlichen Interesse und wird deshalb voll entschädigt. In Weggis ordnete man aber primär zum Schutz der dort lebenden Personen ein Nutzungs-

verbot sowie den Abbruch der Häuser an. Dennoch lag es im öffentlichen Interesse. Es ist eben etwas anderes, ob eine Person sich durch eine Risikosportart selber gefährdet oder ob sie dauerhaft in einem gefährdeten Gebiet lebt. Vor allem weil in letzterem Fall auch Drittpersonen (Besucher, Pöstler, Spitex, Handwerker) dem Risiko ausgesetzt sind, bejahten die Gerichte ein öffentliches Interesse, was eine der Voraussetzungen für Eigentumsbeschränkungen ist.

Die Frage der Entschädigung gab kaum zu reden.

Das ist richtig und lässt nun auch einige Fragen offen. In anderen Fällen war zuerst immer die Frage zu klären, ob eine entschädigungspflichtige materielle Enteignung vorliegt. Hier war das vermutlich nur kein Thema, weil die Gebäudeversicherung Luzern für einen beträchtlichen Teil der Kosten aufkam. Aufgrund der speziellen Situation in Weggis – es handelte sich beispielsweise nicht um Bauland – ist aber zweifelhaft, ob es sich um eine materielle Enteignung gehandelt hätte. Ein Sonderopfer zugunsten der Allgemeinheit, das eine Entschädigung rechtfertigen würde, kann jedenfalls nicht geltend gemacht werden.

Welche Folgen hat dies?

Wenn die Gebäudeversicherung bei einer Aussiedlung wegen drohender Naturgefahren nicht bereit ist zu zahlen, dürfte die Entschädigungsfrage künftig der heikle Punkt sein.

Andrea Liniger ist Juristin (MLaw, LLM) und verfasste für die Zeitschrift «Sicherheit & Recht» eine Besprechung des Bundesgerichtsentscheids zur «Horlaui» in Weggis.

(Fortsetzung von Seite 11)

Zunächst stellte das Bundesgericht fest, dass die Gemeinde ihre Entscheide auf solide Grundlagen abgestützt und verschiedene Varianten geprüft habe. Der vom Gemeinderat getroffene Entscheid zur Aussiedlung sei nicht nur von den beratenden Experten empfohlen, sondern auch durch die zuständigen Stellen von Bund und Kanton gestützt worden.

Vor allem das Kantonsgericht setzte sich mit der Zuständigkeit für die Sicherheit auseinander. Bei den privaten Bauten obliegt diese in erster Linie den Eigentümern. Erst wenn diese ihren Verpflichtungen nicht nachkommen oder nicht nachkommen können, muss die Gemeinde einschreiten. In Fällen akuter Gefahr kann dies auch ein Nutzungsverbot beinhalten. Der Gemeinderat steht einerseits als Baupolizeibehörde in der Pflicht, andererseits hat er die Aufgabe, die Naturgefahren auf Gemeindegebiet zu erfassen und die erforderlichen Massnahmen einzuleiten.

Die Gerichte beschäftigten sich sodann mit der zentralen Frage, ob Grundrechte verletzt wurden, insbesondere die in der Verfassung verankerte Eigentumsgarantie. Dabei galt es gemäss Artikel 36 der Bundesverfassung «Einschränkungen von Grundrechten» zu beurteilen, ob die Entscheide des Gemeinderates sich auf eine hinreichende gesetzliche Grundlage abstützten, diese im öffentlichen Interesse lagen und verhältnismässig waren.

Solide gesetzliche Grundlagen

In Weggis und bei den beteiligten Fachstellen von Bund und Kanton fragte man sich, wie das höchste Schweizer Gericht wohl die gesetzliche Grundlage beurteilen würde. Denn der Gemeinderat stützte sich im Wesentlichen auf Polizeinotrecht ab. Das Urteil des Kantonsgerichts stimmte zuversichtlich. Überraschenderweise rückte dieses das kantonale Planungs- und Baugesetz (PBG) in den Vordergrund, verwies aber gleichzeitig – offenbar war es sich der Sache doch nicht ganz sicher – auch auf das Polizeinotrecht. Das PBG schreibt vor, dass Bauten die für ihren Zweck notwendige Sicherheit erbringen müssen und sie so zu erstellen und zu unterhalten sind, dass weder Menschen noch Sachen gefährdet werden. In Gebieten, in denen Rutsch- und Steinschlaggefahr besteht, dürfen grundsätzlich keine Bauten erstellt werden, und Ausnahmen fallen nur in Betracht, wenn hinreichende Sicherungsvorkehrungen getroffen werden. Das Bundesgericht erachtet diese Bestimmungen als genügende Grundlage, um nicht nur die Erstellung neuer Bauten in solchen Gebieten zu verbieten, sondern auch die Beseitigung bestehender Bauten anzuordnen. Letzteres gilt allerdings nur, falls keine Schutzmassnahmen getroffen werden können, um eine genügende Sicherheit zu garantieren. Für das ausgesprochene Betretungs- und Nutzungsverbot bestehe zudem eine Grundlage im selben Gesetz, wonach die Gemeinde die Benützung von Räumen zu verbieten hat, wenn eine solche gesundheitsschädlich oder mit Gefahr verbunden ist.

Das Kantonsgericht hielt weiter fest, dass der Schutz von Personen im öffentlichen Interesse liegt und grundsätzlich einen schweren Eingriff in die Eigentumsgarantie rechtfertigen kann. Das Bundesgericht spricht sogar von einem gewichtigen öffentlichen Interesse. Das primäre Ziel aller von der Gemeinde veranlassten Massnahmen sei der Schutz der sich im Gebiet aufhaltenden Personen vor Stein- und Blockschlag, Felsstürzen und spontanen Rutschungen. Darin eingeschlossen sind auch Drittpersonen, die sich dort aufhalten. Die in Weggis angeordneten Massnahmen waren gemäss den Gerichten zudem verhältnismässig, weil sie für die Betroffe-



Abb. 6 *Die Quelle der Gefahr in Weggis: Frei stehende, absturzgefährdete Nagelfluhfelsen. Der Stab dient nicht der Stabilisierung der Felsnadel, sondern der elektronischen Überwachung der Bewegungen. Bild: Klaus Louis.*

nen zumutbar sind und mildere Anordnungen nicht genügten, um die Ziele zu erreichen.

Das Bundesgericht erachtet eine Kosten-Nutzen-Abwägung, wie sie von den Experten und der Gemeinde vorgenommen wurde, als zulässig, solange finanzielle Überlegungen alleine nicht ausschlaggebend sind. Dies bedeutet, dass das Gemeinwesen nicht zu unverhältnismässigen Schutzvorkehrungen gezwungen ist.

Umfassende Abklärungen unerlässlich

Für die Gemeinden und Kantone sowie für die mit der Projektausarbeitung oder der Gefahrenbeurteilung betrauten Fachleute (Ingenieure, Geologen) lassen sich ebenfalls einige wichtige Folgerungen ableiten. So sind in konfliktträchtigen Situationen umfassende Abklärungen unerlässlich. Und bei der Lösungssuche sind verschiedene Varianten zu prüfen und auch zu dokumentieren.

Das Bundesgericht hat aber auch einige Fragen offengelassen. So äusserte es sich beispielsweise nicht zur Entschädigung, die bei einer Aussiedlung zentral ist. In Weggis war dies vor Gericht kein Thema, weil die Gemeinde zusammen mit der Gebäudeversicherung Luzern eine von den Eigentümern akzeptierte Lösung gefunden hatte. Diese Frage dürfte in Zukunft aber eine wichtige Rolle spielen (vgl. Interview mit Andrea Liniger, *Seite 12*).

Zudem entschädigte die Gebäudeversicherung lediglich die Liegenschaften. Der Regierungsrat des Kantons Luzern verpflichtete die Gemeinde jedoch, die Grundstücke zu übernehmen. Wenn keine Einigung erzielt wird, soll das Land enteignet werden. Dieser Fall tritt nun ein. Welcher Preis für die Grundstücke, die in der Landwirtschaftszone liegen und zu Wald werden sollen, bezahlt wird, ist derzeit noch offen. Ebenso haben die ehemaligen Grundeigentümer gemäss Gesetz Grundstückgewinnsteuern zu entrichten.

> Guttannen und der Spreitgraben

Der Regierungsstatthalter des Verwaltungskreises Interlaken-Oberhasli verfügte 2010 in der Gemeinde Guttannen im Berner Oberland den Abbruch eines alten Wohnhauses sowie des dazugehörenden Stalls. Ablagerungen der Murgänge aus dem Spreitgraben drohten die beiden Gebäude zu verschlingen. Das Beispiel zeigt, wie wichtig es ist, dass die verschiedenen Akteure zusammenarbeiten.

Das Dorf Guttannen liegt auf der Berner Seite des Grimselpasses und zählt 320 Einwohner. Die Bewohnerinnen und Bewohner sind sich an den Umgang mit Naturgefahren, insbesondere Lawinen, gewöhnt. Die Bedrohung durch Murgänge ist jedoch erst seit wenigen Jahren ein so grosses Thema. Dass bei starken Niederschlägen plötzlich derart viel Material aus Runsen und Bächen in den Talboden gelangen kann, hängt auch mit dem wärmeren Klima und dem auftauenden Permafrost zusammen.

Meterhohe Ablagerungen in der Aare

2009 kam auf der rechten Talseite, etwas unterhalb des Hauptdorfes, Bewegung in den sogenannten Spreitgraben. Auslöser waren mehrere Felsstürze an der Flanke des Ritzlihorns am 17. Juli 2009. Aus diesen Ablagerungen entstanden in der Folge mehrere Murgänge, die insgesamt rund 100 000 Kubikmeter Geschiebe in den Talboden transportierten. Im folgenden Jahr ereigneten sich weitere Murgänge, wobei diese immer mehr Geschiebe führten und im Juli und August 2010 den Höhepunkt erreichten. Die zusätzlichen rund 250 000 Kubikmeter Material hoben das Flussbett der Aare zwischen Guttannen und dem Weiler Boden um 8 bis 15 Meter an (vgl. *Seite 17, Abb. 9*). Ein Haus und ein Stall auf der rechten Talseite waren unmittelbar bedroht, zwei weitere Häusergruppen potenziell gefährdet. Sollten die Ablagerungen im selben Tempo weitergehen, wären die Kläranlage und möglicherweise auch der Weiler Boden mit rund 30 Bewohnern und über 50 Gebäuden bedroht.

Auch der Kanton Bern musste rasch handeln und Massnahmen zum Schutz der Galerie der Kantonsstrasse, die den Spreitgraben quert, treffen. Ursprünglich als Lawinengalerie gebaut, drohte sie talseitig wegzubrechen. Grosse Felsblöcke können bei einem Murgang die Galeriedecke durchbrechen, so geschehen am 12. August 2010. Ein Überwachungs- und Alarmsystem sorgt nun dafür, dass in kritischen Situationen die Durchfahrt der Galerie automatisch gesperrt wird.

Abbruch eines alten Hauses

Für die Gemeinde stand hingegen das Schicksaal der Häuser auf der rechten Talseite sowie des Weilers Boden im Vordergrund. «Uns beunruhigte vor allem, dass die Murgänge in der ersten Zeit immer grösser wurden», sagt Hans Abplanalp, der Gemeindepräsident von Guttannnen. Abklärungen ergaben, dass am Ritzlihorn noch rund drei Millionen Kubikmeter Felsmaterial schlummern, die früher oder später ins Tal befördert werden könnten. Um die schwierige Lage zu erörtern, gelangte die Gemeinde an das Regierungsstatthalteramt Interlaken-Oberhasli, eine Verwaltungsebene, die es in anderen Kantonen in dieser Form nicht gibt. Es war denn auch der Regierungsstatthalter, der in Absprache mit der Gemeinde für die am stärksten gefährdete Liegenschaft «Under der Hoflöe» 2010 ein Benutzungsverbot aussprach. Um 1740 erbaut, handelte es sich um eines der ältesten Häuser in Guttannen.

Grundsätzlich sei im Kanton Bern die Gemeinde für baupolizeiliche Fragen auf ihrem Gebiet verantwortlich, sagt Sandro Wegmüller, der stellvertretende Regierungsstatthalter. Es sei aber Aufgabe des Regierungsstatthalteramtes, über die Wahrung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit im Verwaltungskreis zu wachen. In Absprache mit den Gemeinden und den zuständigen kantonalen Stellen könne es, so Wegmüller, die nötigen Massnahmen treffen, um störende oder gefährdende Zustände zu verhindern oder zu beseitigen.

Arbeitsgruppe prüft Varianten

Der Besitzer, der das Haus vermietet hatte, akzeptierte die Anordnung der Behörden. Die Gebäudeversicherung Bern erklärte sich bereit, den Schaden zu berappen, wie wenn das Gebäude tatsächlich zerstört worden wäre. «Die Gefährdung des Hauses war offensichtlich und seine Zerstörung lediglich eine Frage der Zeit», erläutert Beat Küffer von der Gebäudeversicherung Bern. Allen Beteiligten war aber klar, dass über das weitere Vorgehen gemeinsam zu beraten war. Die Weiler Flesch, Leen und Boden unterlagen in jener Zeit einem fakti-



Abb. 7 *Linkes Bild: Das Aarebett bei Guttannen 1980. Etwas oberhalb der Bildmitte, links der Aare, die Liegenschaft «Under der Hoflöe», rechts der Aare die Kantonsstrasse mit der Querung des Spreitgrabens. Rechtes Bild: Die Situation im Herbst 2010 kurz vor dem Abbruch der Liegenschaft «Under der Hoflöe». Unten links im Bild die Häusergruppe «Flesch». Bilder: Swisstopo/Oberingenieurkreis I.*

schen Bauverbot, die Perspektiven für deren Bewohner waren unklar. 2012 bildete sich unter Federführung des Regierungsstatthalteramtes Interlaken-Oberhasli eine Arbeitsgruppe mit Vertretern der Gemeinde und der Schwellenkorporation Guttannen, des Oberingenieurkreises I des Kantons, des Bundesamtes für Umwelt (BAFU) sowie der Gebäudeversicherung Bern.

Ziel der Arbeitsgruppe war es, sämtliche Varianten für die mutmasslich gefährdeten Siedlungen auszuloten – von Schutzmassnahmen über Nutzungsbeschränkungen bis zu Enteignungen und Umsiedlungen. Dabei zeigte sich, dass sich die Häuser mit vernünftigem Aufwand nicht schützen lassen. Eine Umsiedlung wäre ebenfalls teuer zu stehen gekommen. Weil keine unmittelbare, akute Gefährdung vorlag, hätte sich die Gebäudeversicherung an den Kosten nicht beteiligt. Eine Schätzung der Verkehrswerte der Liegenschaften ergab, dass diese gegenüber den durch die Gebäudeversicherung abgedeckten Werten um 33 bis 50 Prozent niedriger lagen, weshalb eine freiwillige Umsiedlung von den Betroffenen klar abgelehnt wurde. Somit hätte man die Eigentümer enteignen müssen.

Etwas Zeit bleibt noch …

So weit wird es in absehbarer Zeit voraussichtlich aber nicht kommen. Ab 2011 beruhigte sich die Situation im Spreitgraben. Eine vertiefte Risikostudie im Auftrag des Oberingenieurkreises I kam zum Schluss, dass der Weiler Boden in den nächsten 25 Jahren nur mit einer äusserst kleinen Wahrscheinlichkeit bedroht ist. Bauvorhaben werden hier wieder ohne Auflagen bewilligt und versichert. «Die Häusergruppen Flesch und Leen sind in dieser Zeitspanne jedoch mit einer Wahrscheinlichkeit von 60 bis 80 Prozent betroffen», sagt Ricarda Bender-Gàl vom Oberingenieurkreis I. Deshalb dürfen dort nach wie vor keine wertsteigernden Massnahmen getroffen oder Neubauten erstellt werden. Im Falle einer erneuten Zuspitzung droht den Häusern aber das gleiche Schicksaal wie dem abgebrochenen Haus «Under der Hoflöe». Die Abschätzung der zukünftigen Ereignisse kann nicht in den üblichen Gefahrenkarten abgebildet werden. Deshalb wird in Guttannen eine spezielle Gefährdungszone ausgeschieden.



Abb. 8 *Das Aarebett im August 2016. Das abgebrochene Haus stand unmittelbar am Rand des Flussbetts links oben auf der grünen Wiese (vgl. Seite 16, Abb. 7). Bild: Lukas Denzler.*

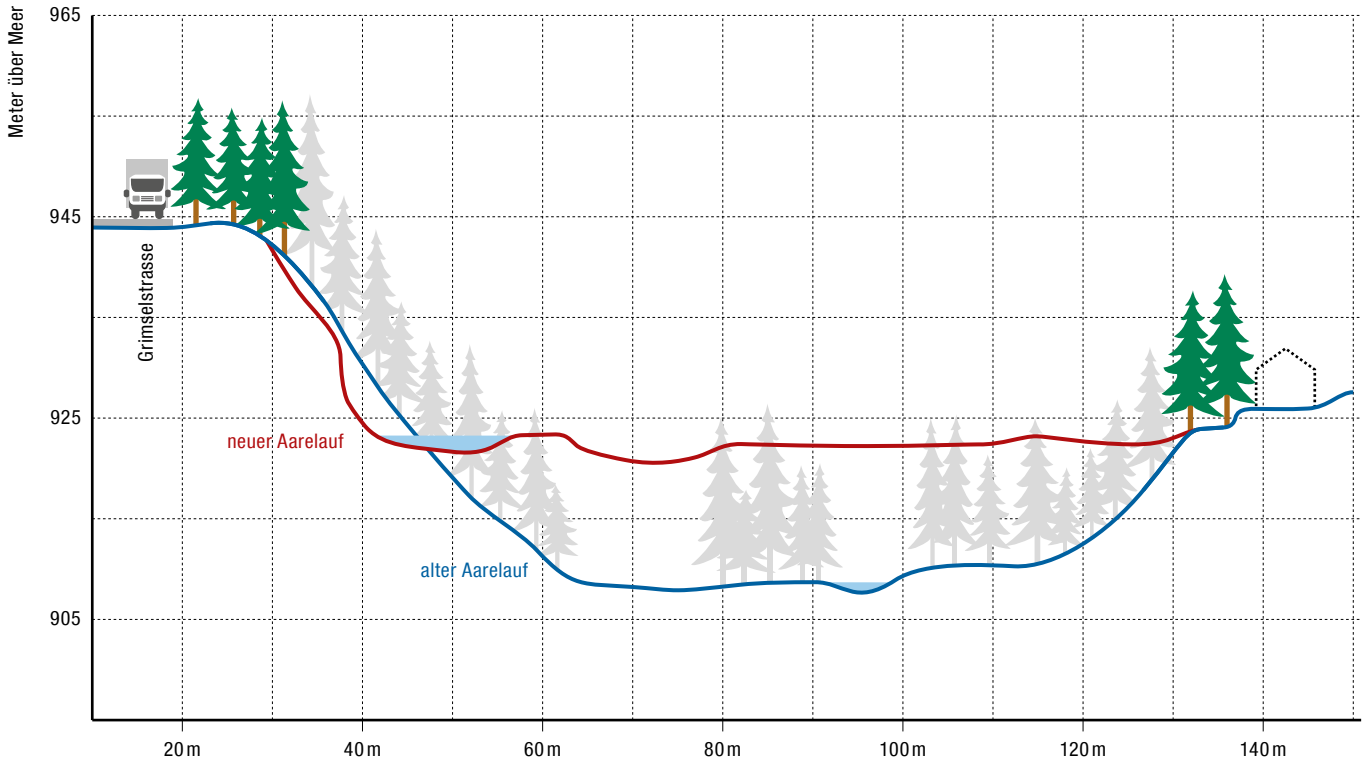


Abb. 9 *Querprofil durch die Aare vor und nach den Murgängen (rote Linie). Quelle: Oberingenieurkreis I.*

> Begrenzter Spielraum für die Gebäudeversicherungen

Die Gebäudeversicherungen versichern Gebäude gegen Elementarschäden zu einheitlichen Prämien. Vorzeitige Versicherungsleistungen für ein nicht mehr nutzbares Gebäude ohne eingetretenen Schaden zu erbringen, ist eigentlich nicht vorgesehen. Doch die Branche hat Leitlinien entwickelt, nach denen sie in Ausnahmefällen Leistungen ausrichten kann.

In Weggis wie auch in Guttannen spielten die Kantonalen Gebäudeversicherungen eine wichtige Rolle. Sobald eine Behörde ein Nutzungsverbot für eine Liegenschaft ausspricht, ist für deren Besitzer ein wirtschaftlicher Schaden Realität geworden. Für die Versicherungen ist eine eingetretene Beschädigung des versicherten Gebäudes aber Voraussetzung für die Erbringung einer Versicherungsleistung. Somit stellt sich die Frage, ob es Fälle gibt, bei denen die Versicherung von diesem Grundprinzip abweichen und eine Entschädigung vorzeitig ausbezahlen kann.

Ein Praxishinweis bietet Orientierung

Der Fall in Guttannen im Jahr 2010 hatte dazu geführt, dass der Interkantonale Rückversicherungsverband – eine Gemeinschaftsorganisation der Kantonalen Gebäudeversicherungen – sich dieses Problems annahm. Im Februar 2014 veröffentlichte er den Praxishinweis Nr. 5 «Vorzeitige Erbringung von Versicherungsleistungen». Davon profitierte wenige Wochen später die Gebäudeversicherung Luzern. Sie stützte sich bei der Beurteilung der fünf Liegenschaften in Weggis im Wesentlichen auf die dort festgehaltenen Überlegungen ab.

Der Praxishinweis Nr. 5 hält fest, dass ausnahmsweise eine Versicherungsleistung auch vor einer effektiven Gebäudebeschädigung erbracht werden kann. Dafür müssen vier Voraussetzungen kumulativ erfüllt sein:

> Der drohende Schadenprozess tritt mit überwiegender Wahrscheinlichkeit ein und führt zur Zerstörung des Gebäudes.
> Aufgrund akuter Personengefährdung wird im Rahmen einer öffentlich-rechtlichen Verfügung ein dauerhaftes, ganzjähriges Nutzungsverbot erlassen.
> Der Gebäudeschaden ist unabwendbar, und verhältnismässige Präventionsmassnahmen sind nicht möglich.
> Der Abbruch beziehungsweise der Rückbau des versicherten Objekts wird sichergestellt.

Die Gebäudeversicherungen gehen davon aus, dass sie früher oder später den Schaden ohnehin zu berappen haben. Durch das behördliche Nutzungsverbot wird lediglich der Zeitpunkt nach vorne verschoben. Die Regelung ermöglicht es, den Versicherten schadlos zu halten, wenn die oben genannten Kriterien erfüllt sind. Dieser erhält den Versicherungswert vergütet und hat somit Anspruch auf einen gleichwertigen Ersatz.

Zwei Versicherungssysteme

In der Schweiz existiert eine flächendeckende Elementarschadenversicherung für Fahrhabe (Hausrat und Geschäftsinventar) und Gebäude. Elementarschäden sind automatisch in der Feuerversicherung mit eingeschlossen. Versichert sind durch Hochwasser, Überschwemmung, Sturm, Hagel, Lawine, Schneedruck, Felssturz, Steinschlag und Erdrutsche verursachte Schäden.

Die Schweiz kennt zwei Versicherungssysteme. Auf der einen Seite gibt es die Kantonalen Gebäudeversicherungen mit Monopolstatus, die in 19 Kantonen sämtliche Gebäude versichern. In den beiden Kantonen Waadt und Nidwalden gilt auch für die Fahrhabeversicherung ein kantonales Monopol. Auf der anderen Seite gibt es die privaten Versicherungsgesellschaften, welche die Gebäude in den sieben sogenannten GUSTAVO-Kantonen (Genf, Uri, Schwyz, Tessin, Appenzell Innerrhoden, Wallis und Obwalden) sowie die Fahrhabe in allen Kantonen mit Ausnahme von Waadt und Nidwalden versichern. Der Deckungsumfang ist bei den privaten Versicherern praktisch identisch mit demjenigen der Kantonalen Gebäudeversicherungen. Die privaten Versicherungsgesellschaften sind im schweizerischen Elementarschaden-Pool zusammengeschlossen. Dank diesem ist es möglich, Elemen-



Abb. 10 *Linkes Bild: Das evakuierte, von einem Felsabbruch bedrohte Haus im Galterental (FR) (vgl. Seite 4). Mit der Kantonalen Gebäudeversicherung waren Gespräche über das weitere Vorgehen geplant. Rechtes Bild: Am 25. April 2016 zerstörten die Felsmassen das leer stehende Haus. Die Versicherungsfrage einer vorzeitigen Entschädigung wurde damit hinfällig.*
Bilder: Geotest AG, Gemeinde Tafers, Amt für Wald, Wild und Fischerei des Kantons Freiburg.

tarschäden mit einer für alle Versicherungsnehmer tragbaren Einheitsprämie zu versichern.

Einzelfallprüfung

Bei den privaten Versicherern sind im Rahmen der Elementarversicherung wie bei den Kantonalen Gebäudeversicherungen grundsätzlich keine vorzeitigen Versicherungsleistungen vorgesehen. Tritt ein solcher Fall auf und sollen Leistungen erbracht werden, obwohl noch kein Schaden eingetreten ist, so ist dies der Elementarschadenkommission (ESK) des Schweizerischen Versicherungsverbandes vorzulegen. Die ESK erstellt Vorgaben, wie Elementarschäden zu behandeln sind. Damit ist sichergestellt, dass alle Versicherten gleich behandelt werden. Kann ein Gebäude aufgrund drohender Naturgefahren nicht mehr bewohnt werden, prüft die ESK, ob im konkreten Fall die Voraussetzungen gegeben sind, damit ausnahmsweise vor einem eingetretenen Schaden Versicherungsleistungen erbracht werden können. In den letzten zehn Jahren hatte die ESK nach eigenen Angaben vier Fälle zu beurteilen: Preonzo (TI), Andermatt (UR), Fürboden Oberiberg (OW) und Nax (VS).

Die Kantonalen Gebäudeversicherungen und die Privatassekuranz gehen davon aus, dass aufgrund des Klimawandels und der präziseren Gefahreneinschätzung künftig weitere und vielleicht sogar vermehrt Fälle von nicht mehr nutzbaren Gebäuden auftreten werden. Dabei wird aber weiterhin jeder Fall einzeln zu prüfen sein.



Abb. 11 *Die Doline in Nax (VS) (vgl. Seite 4). Für das Wohnhaus rechts und die kleinen Bauten an der Kante besteht ein Nutzungsverbot. Deren Besitzer wurden entschädigt. Die Gebäude sind in den Besitz der Gemeinde übergegangen und werden abgebrochen. Bild: BEG, Bureau d'Etudes Géologiques SA.*

> Schlussfolgerungen

Wird ein Rückbau ins Auge gefasst, so sind umfassende Gefahrenabklärungen vorzunehmen und verschiedene Varianten zu prüfen. Die Gemeinden spielen dabei eine Schlüsselrolle. Bei einer Umsiedlung sind zudem die finanziellen Folgen für die Eigentümer zu beachten.

«Die Natur versteht gar keinen Spass,
sie ist immer wahr, immer ernst,
immer strenge, sie hat immer recht,
und die Fehler und Irrtümer sind immer
die des Menschen.»
Johann Wolfgang von Goethe

Der von Johann Wolfgang von Goethe 1829 – also vor fast 200 Jahren – in einem Gespräch mit Johann Peter Eckermann überlieferte Gedanke über die Beziehung des Menschen zur Natur, lässt sich sinngemäss auf Naturgefahren übertragen. Über Jahrhunderte blieb unseren Vorfahren nichts andres übrig, als sich der Natur und ihren Launen anzupassen. Exponierte Stellen auf Schuttkegeln der Seitenbäche oder sumpfige Talebenen liessen sich für Siedlungszwecke nicht nutzen. Nicht immer war es die Klugheit der Menschen, die dazu führte, dass bestimmte Gebiete nicht besiedelt wurden. Vielmehr schufen die Naturgewalten Tatsachen.

Seit ungefähr Mitte des letzten Jahrhunderts haben wir in der Schweiz aufgrund der wachsenden Bevölkerung und der Fortschritte bei der Abwehr von Naturgefahren die Grenzen des Möglichen verschoben. Siedlungen haben sich in gefährdete Zonen ausgedehnt. Deren Schutz nach den gegenwärtigen Anforderungen kostet Geld. Heute erkennen wir, dass diese Expansion nicht überall so schlau gewesen ist. Der Klimawandel führt zudem dazu, dass neue Gefahren entstehen. So können jahrhundertealte Gebäude und ihre Bewohner plötzlich einer erhöhten Gefahr ausgesetzt sein.

Neben der Abwehr von Naturgefahren mit baulichen Massnahmen und organisatorischen Vorkehrungen wie Frühwarnung und Notfallplanung rückt eine weitere Option zunehmend ins Bewusstsein der Behörden: der geordnete Rückbau. In Anspielung auf das Zitat von Goethe liegt dieser Massnahme die Einsicht zugrunde, dass ein Verzicht auf eine Nutzung in einem gefährdeten Gebiet unter Umständen langfristig die sinnvollste Lösung ist.

Umfassende Abklärungen sind unerlässlich

Aus den in dieser Broschüre beschriebenen Beispielen lassen sich einige Schlussfolgerungen ableiten. Der Druck zu handeln besteht in erster Linie dann, wenn Menschen an Leib und Leben bedroht sind. Der Schaden muss unmittelbar bevorstehen und jederzeit eintreten können. Um die Gefährdungssituation zu erfassen, sind umfassende Abklärungen durch erfahrene Naturgefahrenexperten unerlässlich. Die Gemeindebehörden müssen sich auf deren Beurteilung verlassen. Bevor eine Umsiedlung und ein Rückbau angeordnet werden, sind in jedem Fall Alternativen zu prüfen. Erst wenn sich ein Rückbau als zweckmässig, verhältnismässig und wirtschaftlich erweist und er im öffentlichen Interesse liegt, hat ein solches Vorhaben Aussicht auf Erfolg.

Integrales Risikomanagement bestätigt

Der Bundesgerichtsentscheid im Fall «Horlaui» in Weggis unterstreicht die oben genannten Voraussetzungen. Er zeigt deutlich auf, dass der Rückbau eine valable Option sein kann. Und das höchste Schweizer Gericht bestätigte damit auch den von Bund und Kantonen eingeschlagenen Weg des Integralen Risikomanagements im Umgang mit Naturgefahren.

Die Herausforderung, die beste Lösung zu finden, macht eine umfassende Zusammenarbeit sämtlicher Akteure und involvierter Stellen unumgänglich. Stehen eine Umsiedlung und ein Rückbau an, so stellt das für die betroffene Gemeinde eine belastende Situation dar. Den Gemeindebehörden kommt dabei eine Schlüsselrolle zu. Einerseits ist es entscheidend, dass diese offen und transparent informieren. Die Kommunikation gleicht einer Gratwanderung: Es ist nicht zielführend, Ängste zu schüren und Horrorszenarien an die Wand zu malen. Der Bevölkerung und den Betroffenen ist aber auch reiner Wein einzuschenken. Andererseits müssen die Gemeindevertreter mit den betroffenen Eigentümern in Kontakt treten und mit diesen einen anspruchsvollen Dialog führen.

Die von einem Rückbau betroffenen Häuser gehören Menschen, und dahinter stecken individuelle Lebensgeschichten. Mit einem Rückbau-Entscheid sind deshalb oft auch menschliche Schicksale verknüpft. Und er zieht auch finanzielle Folgen nach sich. Wie die Beispiele zeigen, ist in Fällen mit einer offensichtlichen und unmittelbaren Gefährdung eine konstruktive Zusammenarbeit mit den Gebäudeversicherungen möglich. Diese springen ein, auch wenn noch keine Beschädigung des Gebäudes eingetreten ist, und federn so den wirtschaftlichen Schaden ab. Es zeichnet sich aber ebenso deutlich ab, dass ihr Spielraum begrenzt ist.

In die Zukunft denken

Möchte das Gemeinwesen die Entflechtung von Raumnutzung und Naturgefahren im Sinne eines vorausschauenden Handelns proaktiv anpacken, so sind auch Umsiedlungen zu prüfen. Die Kosten für den Schutz gefährdeter Siedlungsgebiete könnten in den nächsten Jahrzehnten deutlich ansteigen. Unsere Nachkommen sind uns dankbar, wenn wir bereits heute die Weichen stellen und nach guten Lösungen suchen, damit diese Kosten im Rahmen bleiben.

Kontakte

Bundesamt für Umwelt (BAFU). Abteilung Gefahrenprävention, Sektion Rutschungen, Lawinen und Schutzwald
www.bafu.admin.ch

PLANAT – Plattform Naturgefahren
www.planat.ch

Kantonale Fachstellen für Naturgefahren- und Hochwasserschutz
Adressliste beim BAFU erhältlich: gefahrenpraevention@bafu.admin.ch

Interkantonaler Rückversicherungsverband IRV
www.irv.ch

Schweizerischer Versicherungsverband SVV, Elementarschaden-Pool
www.svv.ch

Fachleute Naturgefahren Schweiz (FAN)
www.fan-info.ch

Weiterführende Informationen

Urteil des Bundesgerichts 1C_567/2014 vom 14.07.2015 zum Fall «Horlaui» in Weggis

Urteil des Kantonsgerichts Luzern vom 18. November 2014 zum Fall «Horlaui» in Weggis

Liniger, A.: Rechtmässigkeit von Eigentumsbeschränkungen aufgrund erheblicher Gefährdung durch Steinschläge und Felsstürze – Besprechung des Bundesgerichtsentscheids zum Gebiet «Horlaui» in Weggis (Luzern). Sicherheit & Recht 1/2016

Hepperle, E. 2011: Rechtliche Verankerung des integralen Risikomanagements beim Schutz vor Naturgefahren – Rechtsgutachten. Bundesamt für Umwelt, Bern. Umwelt-Wissen Nr. 1117, 2011: 125 S.

Interkantonaler Rückversicherungsverband: Praxishinweis Nr. 5 «Vorzeitige Erbringung von Versicherungsleistungen» vom 01.03.2014.

Bundesamt für Umwelt (BAFU): FAQ zur Umsetzung der Programmvereinbarungen (PV) im Bereich Naturgefahren. Umsetzung PV in den Bereichen Hochwasserschutz, forstliche Schutzbauten, Schutzwald, Gefahrengrundlagen und Revitalisierung
www.bafu.admin.ch/naturgefahren/14186/14809/15590

> Aktuelles zu Naturgefahren
auf der BAFU-Website www.bafu.admin.ch/naturgefahren