Gefahrenhinweis- und Gefahrenkarte – Rechtliche Beurteilung dieser Instrumente (Rechtsnatur) und deren Umsetzung in der Raumplanung unter besonderer Berücksichtigung der Kantone Appenzell A.Rh. und Aargau

Christof Huber

Abschlussarbeit
MAS ETH in Raumplanung **25.10.2007**

MAS ZLG
Master of Advanced Studies in Raumplanung
Zertifikat in Raumentwicklung

ETH
Eidgenössische Technische Hochschule Zürich
Swiss Federal Institute of Technology Zurich

Dank

Mein herzlicher Dank gilt

Prof. Alexander Ruch und Martin Tschannen für ihre wertvolle Unterstützung,

dem Kanton Appenzell A.Rh., besonders Gallus Hess für die Entlastung bei meiner täglichen Berufstätigkeit,

Walter Huber für das Zurverfügungstellen seines Computers und die ausgezeichnete Verpflegung,

Martin Bischofberger, Daniel Hofmann und Johannes Sutter für das Gegenlesen und die nützlichen Tipps,

Annette Heeb für ihre unendliche Geduld und ihr grosses Verständnis,

all jenen, die ich vergessen habe, hier an dieser Stelle aufzuzählen und

Bella.

Inhaltsverzeichnis

1 Bedeutung der Naturgefahren heute 3

2 Wirkungen der Naturgefahren auf die Raumplanung 5

3 Eingrenzung des Themas und Ziel der Arbeit 6

4 Gefahrenhinweis- und Gefahrenkarte – Was ist das? 8

4.1 Rechtliche Grundlagen für die Gefahrenhinweis- und die Gefahrenkarte 8

4.1.1 Bundersrechtliche Regelung 8

4.1.2 Kantonale Regelungen in den Kantonen Appenzell A.Rh. und Aargau 12

4.1.3 Rechtliche Würdigung (insbesondere Rechtsnatur) 16

4.1.4 Zusammenfassung / Fazit 23

4.2 Technisch-naturwissenschaftliches Verständnis der Gefahrenhinweiskarte und der Gefahrenkarte 24

5 Gefahrenhinweis- und Gefahrenkarte im raumplanungsrechtlichen System 25

5.1 Einleitung 25

5.2 Die Instrumente des Raumplanungsgesetzes (RPG) 25

5.2.1 Grundlagen im Sinne von Art. 6 RPG 25

5.2.2 Richtplan 26

5.2.3 Sachplan 28

5.2.4 Nutzungsplan 29

5.2.5 Sondernutzungspläne 31

5.2.6 Baubewilligung 31

5.3 Einordnung der Gefahrenhinweis- und Gefahrenkarte ins System des RPG 32

5.3.1 Einleitung 32

5.3.2 Gefahrenhinweiskarte 32

5.3.3 Gefahrenkarte 33

6 Umsetzung der Gefahrenhinweis- und Gefahrenkarte im heutigen rechtlichen System 34

6.1 Umsetzung ... 34
6.1.1 Einleitung ... 34
6.1.2 Lösung Bund ... 35
6.1.3 Lösung im Kanton Appenzell A.Rh. ... 39
6.1.4 Lösung im Kanton Aargau ... 43
6.1.5 Vergleich der drei Lösungsvarianten im Überblick ... 48
6.1.6 Zusammenfassung der drei Varianten ... 51
6.2 Exkurs: Folgen der Umsetzung bzw. der fehlenden Umsetzung für die Betroffenen und die zuständigen Behörden ... 53
6.2.1 Akteure ... 53
6.2.2 Grundkonstellationen ... 54
6.2.3 Verknüpfung der Akteure mit den Grundkonstellationen ... 54
6.3 Bewertung der Lösungen von Bund, Kanton Appenzell A.Rh. und Kanton Aargau ... 59
6.3.1 Einleitung ... 59
6.3.2 Bewertungskriterien ... 59
6.3.3 Bewertungsschlüssel ... 60
6.3.4 Bewertung (Tabelle) ... 60
6.3.5 Ergebnis ... 66
6.4 Schlussfolgerungen mit persönlicher Beurteilung ... 66
6.4.1 Umsetzung der beiden Karten mit raumplanerischen Instrumenten ... 66
6.4.2 Rechtssicherheit und Flexibilität ... 68
6.4.3 Legalitätsprinzip und technische Umsetzung ... 69
6.5 Empfehlungen ... 71
6.5.1 Einleitung ... 71
6.5.2 Allgemein ... 71
6.5.3 Kanton Appenzell A.Rh. ... 71
6.5.4 Kanton Aargau ... 72

7 Fazit ... 73
7.1 Zusammenfassung ... 73
7.2 Ausblick ... 74

8 Literatur 75

A Anhänge

A 1 Auszug aus dem geltenden Recht A-1

A 2 Gefahrenkarte der Gemeinde Bühler AR (Ausschnitt) A-37

A 3 Zonenplan Schutz und Gefahren der Gemeinde Heiden (Ausschnitt) ... A-38

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1 Tabelle aus der Empfehlung Raumplanung und Naturgefahren 12

Abbildung 2 Tabelle aus der Empfehlung Raumplanung und Naturgefahren 36

Titelbild Gemeinde Bühler AR Überschwemmung 2003 (zur Verfügung gestellt vom Kanton Appenzell A.Rh.)

Bild 1 Hangrutschung in Lutzenberg AR (www.cenat.ch/mediateil [Hugo Raetzo, Bundesamt für Wasser und Geologie]) 6

Bild 2 Hochwasser in Aarau (www.bias.kaywa.ch/20050823) 7

Abkürzungsverzeichnis

a.a.O.	am angegebenen Ort
Abs.	Absatz
AGVE	Aargauische Gerichts- und Verwaltungsentscheide, Aarau
Art.	Artikel
a.M.	andere Meinung
BauG AG	(Aargauer) Gesetz über Raumplanung, Umweltschutz und Bauwesen (Baugesetz, BauG) vom 19. Januar 1993 (SAR 713.100)
BauG AR	(Appenzell-Ausserrhoder) Gesetz über die Raumplanung und das Baurecht (Baugesetz) vom 12. Mai 2003 (bGS 721.1)

BGE	Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichts (amtliche Sammlung)
bGS	bereinigte (systematische) Gesetzessammlung des Kantons Appenzell A.Rh.
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101)
bzw.	beziehungsweise
d.h.	das heisst
E-BauG AG	Entwurf des (Aargauer) Gesetzes über Raumplanung, Umweltschutz und Bauwesen vom 3. November 2006 (Teilrevison)
etc.	et cetera
f.	folgende
ff.	fortfolgende
FG VS	(Walliser) Forstgesetz vom 1. Februar 1985 (SGS 921.1)
Hrsg.	Herausgeber
insb.	insbesondere
i.S.	in Sachen
lit.	litera (Buchstabe)
m.E.	meines Erachtens
N / NN	Note / Noten
neuAbs.	neuer Absatz
neulit	neu litera (neuer Buchstabe)
Richtplan AG	(Aargauer) Richtplan
Richtplan AR	(Appenzell-Ausserrhoder) Richtplan 2002
RPG	Bundesgesetz über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG) vom 22. Juni 1979 (SR 701)
RPG VS	(Walliser) Gesetz zur Ausführung des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 23. Januar 1987 (SGS 700.1)
RPV	Raumplanungsverordnung (RPV) vom 28. Juni 2000 (SR 700.1)
s.	siehe
S.	Seite
SAR	Systematische Sammlung des Aargauischen Rechts
SGS	Systematische Sammlung der Republik und des Kantons Wallis
SIA	Schweizerischer Ingenieur- und Architektenverein
u.a.	unter anderem
vgl.	vergleiche

WaG	Bundesgesetz über den Wald (Waldgesetz, WaG) vom 4. Oktober 19991 (SR 921.0)
WaG AR	(Appenzell-Ausserrhoder) Gesetz über den Wald ¢Kantonales Waldgesetz) vom 28. April 1996 (bGS 931.1).
WaV	Verordnung über den Wald (Waldverordnung) vom 30. November 1992 (SR 921.01)
WBauG	(Appenzell-Ausserrhoder) Gesetz über den Wasserbau und die Gewässernutzung (WBauG) vom 25. September 2006 (bGS 741.1)
WBG	Bundesgesetz über den Wasserbau (WBG) vom 21. Juni 1991 (SR 721.100)
WBV	Verordnung über den Wassserbau (Wasserbauverordnung, WBV) vom 2. November 1994 (SR 721.100.1)
z.B.	zum Beispiel

Abschlussarbeit im Nachdiplomstudium Raumplanung

Gefahrenhinweis- und Gefahrenkarte – Rechtliche Beurteilung dieser Instrumente (Rechtsnatur) und deren Umsetzung in der Raumplanung unter besonderer Berücksichtigung der Kantone Appenzell A.Rh. und Aargau

Christof Huber
Kaustrasse 7
9050 Appenzell

Telefon: 071 787 51 61
christof.huber@ar.ch

Prof. Dr. Alexander Ruch
ETH Zürich
Professur für öffentliches Recht
Departement Geistes-, Sozial- und Staatswissenschaften

Martin Tschannen
Departement Bau, Verkehr und Umwelt des Kantons Aargau
Abteilung Raumentwicklung

25.10.2007

Kurzfassung

In letzter Zeit sind durch Naturgewalten (Lawinenniedergänge, Überschwemmungen, Hangrutschungen etc.) verursachte Schäden an Personen und Bauten innerhalb und ausserhalb von Bauzonen gehäuft aufgetreten; zumindest entstand beim unbedarften Leser der Tagesmedien dieser Eindruck. Im Zuge des gesetzgeberischen Auftrags an die Kantone, den Naturgefahren (auch in der Raumplanung) Rechnung zu tragen, haben verschiedene Kantone Gefahrenhinweiskarten und Gefahrenkarten erlassen oder sind noch dabei, diese zu erheben. In rechtlicher Hinsicht ist noch relativ unklar, welche Wirkungen und Inhalte die Instrumente der Gefahrenhinweiskarte und Gefahrenkarte haben (müssen) und welche Rechtsnatur ihnen zukommt. Dies ist in vielerlei Hinsicht von Bedeutung. Die vorliegende Arbeit versucht Licht in die Erarbeitung und Umsetzung solcher Grundlagen zu bringen. Anhand der beiden Kantone Appenzell A.Rh. und Aargau werden die unterschiedlichen Lösungen einander gegenübergestellt und verallgemeinernde Schlussfolgerungen gezogen.

Schlagworte

Gefahrenhinweiskarte; Gefahrenkarte; Rechtsnatur, Appenzell A.Rh., Aargau

Zitierungsvorschlag

Huber, Christof (2007): Gefahrenhinweis- und Gefahrenkarte – Rechtliche Beurteilung dieser Instrumente (Rechtsnatur) und deren Umsetzung in der Raumplanung unter besonderer Berücksichtigung der Kantone Appenzell A.Rh. und Aargau. Abschlussarbeit (Master-Thesis) im MAS Raumplanung, ETH Zürich 2007

1 Bedeutung der Naturgefahren heute

Unter Naturgefahren versteht man gemeinhin Gefahren, die von Naturgewalten herrühren. Damit ist meist auch die unterschwellige Angst verbunden, den Naturgewalten hilflos ausgeliefert zu sein. „Sie“ (die Naturgefahren) „schliessen alle Vorgänge und Einwirkungen der Natur ein, die für den Menschen und für Sachwerte schädlich sein können“[1]. Dazu zählen namentlich etwa Hochwasser, Unwetter, Lawinen, Kälte- und Hitzewellen, Massenbewegungen (Rutschungen, Murgänge und dergl.), Erdbeben, Vulkanismus und Tsunamis, aber auch biologische Gefahren (z.B. Schädlinge)[2].

In den letzten Jahren sind auch in der Schweiz Naturgefahren vermehrt ins Bewusstsein der Menschen getreten. Dies mag zum Teil mit den neuen Kommunikationsmitteln (Medien) und der heutigen Mobilität zusammenhängen. Während früher die Menschen „nur“ von den Naturgewalten in ihrer unmittelbaren Umgebung wussten, sind heute Vulkanausbrüche, Tsunamis, schwere Erdbeben, ganz allgemein Gefahren, von denen die Bevölkerung in der Schweiz nicht oder selten betroffen war, allgegenwärtig. Umgekehrt verleitet gerade die Kenntnis von gewaltigen Naturkatastrophen in fernen Ländern dazu, die Gefahren vor der eigenen Türe zu verkennen. Den wenigsten modernen Menschen sind Unglücke wie Lawinenniedergänge, Erdrutsche, heftige Gewitter noch als natürliche, zum Alltag gehörende Ergebnisse wirkender Elementargewalten bekannt. Zum Teil, ohne dies aber wissenschaftlich fundiert belegen zu wollen, dürfte auch der Klimawandel eine Rolle für das Bewusstwerden von der Gefahr durch Naturkatastrophen in der Bevölkerung spielen[3], indem verschiedene Wetterphänomene gehäuft oder intensiver auftraten. Statistisch gesehen sind aber die von Naturgewalten verursachten Schäden wohl eher nicht häufiger. Dafür sind aber die verursachten Schäden kostenmässig bedeutend höher[4]. Über die Gründe, weshalb die Kosten für die Schäden in der heutigen Zeit gestiegen sind, kann hier nur spekuliert werden, soll aber auch nicht Thema dieser

---

[1] PLANAT, Homepage, Naturgefahren.

[2] Vgl. PLANAT, a.a.O.

[3] Vgl. statt vieler: Umwelt Schweiz 2007, S. 74 ff. Dass mit der Klimaerwärmung die Anzahl und Intensität der Extremereignisse wahrscheinlich zunehmen, scheint auch der Bundesrat anzunehmen [vgl. Medienmitteilung vom 28. September 2007, einsehbar unter www.ch.ch/private/00987/00993/01160/index.html?lang=de&msgid=14880].

[4] Umwelt Schweiz 2007, S. 101 Tabelle G14.1 und Tabelle T14.1; für Hochwasserschäden vgl. Jordi B., S. 7, Tabelle.

Arbeit sein. Nach Ansicht des Autors liegt – neben der Klimaveränderung – ein wesentlicher Grund der Kostenerhöhung in der Vernachlässigung der Naturgefahren in der Raumplanung, die dazu geführt hat, dass aufgrund des Siedlungsdrucks Bauten und Anlagen an Orten erstellt wurden, die – wohl nicht von ungefähr – bisher nicht überbaut waren. Hinzu kommt wohl, dass heute vermehrt kostenintensivere Bauten betroffen werden.

Als Resumée ist festzustellen, dass Naturgefahren ein Problem darstellen, dessen Lösung wissenschaftlich in verschiedenen Disziplinen fundiert angegangen wird, aber noch nicht abgeschlossen ist.

2 Wirkungen der Naturgefahren auf die Raumplanung

Stark verkürzt und sehr vereinfachend ausgedrückt beschäftigt sich Raumplanung mit der Nutzung des Bodens[5]. Insofern haben Naturgefahren (bzw. deren Auswirkungen) Einfluss auf die Raumplanung. Oder besser gesagt: müssten haben. Die Entwicklung zeigt, dass die Naturgefahren bisher in den grundlegenden raumplanerischen Erhebungen zu wenig Berücksichtigung fanden, namentlich sind erst in den letzten Jahren die massgeblichen Kartierungen systematisch vorgenommen worden[6] .

Keiner weiteren Erläuterung bedarf die vorstehend genannte Prämisse, dass Naturgefahren auf die Raumplanung wirken müssen (so schon Art. 6 Abs. 2 lit. c des Bundesgesetzes über die Raumplanung, RPG). Denn eine Raumplanung ohne Berücksichtigung der Naturgefahren muss unvollständig sein. Dies gilt zumindest für diejenigen Gefahren, die örtlich beschränkt auftreten und raumrelevant wirken wie Hochwasser, Lawinen etc., nicht (oder kaum) aber für Gefahren, die sich flächendeckend auswirken wie Hitze- oder Kältewellen bzw. solche, die nur spontan lokal auftreten wie etwa Hagel. Obwohl einleuchtet, dass die Raumplanung Naturgefahren einbeziehen muss, ist erstaunlich, dass die Erarbeitung der nötigen technischen Grundlagen, aber auch der rechtlichen Vorgaben wenig fortgeschritten sind. Eine Erklärung mag sein, dass Naturgefahren stets in der örtlichen Raumplanung (gemeint ist hier vor allem in der kommunalen Nutzungsplanung) – bewusst oder unbewusst – Eingang fanden, indem auf Erfahrungswerte und die sachlichen Gegebenheiten Rücksicht genommen wurde. Umgekehrt ist nicht zu verkennen, dass in der kommunalen Planung ein hoher Druck auf das Erhältlichmachen von Bauland lastet, was zur Überbauung auch von gefährdeten Flächen führt.

---

[5] Für weitergehende Definitionen der Raumplanung vgl. etwa Ruch A., Kommentar RPG, Einleitung Rz. 12 ff. mit Hinweisen.

[6] Vgl. Baumgartner H., S. 14 ff., insb. Tabellen S. 15 f.

3 Eingrenzung des Themas und Ziel der Arbeit

In Bezug auf die *Naturgefahren* beschränkt sich die folgende Arbeit auf solche, die in der Schweiz räumlich relevant und regelmässig gesetzlich geregelt sind wie Wasser, Lawinen, Rutschungen, Erosion und Steinschlag[7]. Nicht behandelt werden hier hingegen Unwetter (Stürme, Hagel etc.) und Erdbeben. Erstere treten mehr oder weniger spontan und lokal begrenzt auf, weshalb dafür eine Regelung in der Raumplanung kaum geeignet ist. Letztere kämen zwar durchaus als Naturgefahren, wie sie hier untersucht werden sollen, in Betracht, sie sind aber – zumindest bis heute – nicht ausdrücklich gesetzlich verankert oder nur im Bauordnungsrecht.

Wie gesehen werden Naturgefahren bereits im eidgenössischen Raumplanungsgesetz erwähnt (vgl. Art. 6 Abs. 2 lit. c RPG), allerdings ohne dass das Bundesgesetz den Kantonen vorschreibt, in welcher Form sie die Gebiete, die durch Naturgefahren oder schädliche Einwirkungen erheblich bedroht sind, festzustellen haben[8]. Seit dem Inkrafttreten des eidgenössischen Waldgesetzes, in dessen dazugehöriger Verordnung der Begriff der Gefahrenkarte erstmals in der Gesetzgebung auftaucht, sind die Kantone grundsätzlich verpflichtet, Gefahrenkataster und Gefahrenkarten zu erstellen. Daneben gibt es noch weitere Grundlagen und Karten wie etwa den Ereigniskataster, die Gefahrenhinweiskarte etc., die sich in irgendeiner Form mit der räumlichen Erfassung von Naturgefahren beschäftigen. Im Folgenden werden die Rechtsnatur der *Gefahrenhinweis-* und der *Gefahrenkarte* und deren Einordnung in die Rechtssystematik näher untersucht. Die Eingrenzung auf diese beiden Karten beruht zum einen darauf, dass sie doch schon eine gewisse Aussagekraft haben und in den meisten Kantonen bekannt sind. Zum anderen lassen sich daran die unterschiedlichen rechtlichen Wirkungen aufzeigen.

Um nicht sämtliche kantonalen Lösungen zu untersuchen, beschränkt sich die vorliegende Arbeit auf die Kantone *Appenzell A.Rh.* und *Aargau*. Die Wahl dieser beiden Kantone beruht auf dem Umstand, dass in beiden Kantonen der Schwerpunkt der Gefahren un-

[7] Vgl. auch Empfehlung Raumplanung und Naturgefahren, S. 8 unten und S. 10; Lüthi R., S. 8.

[8] Vgl. Lüthi R., S. 18.

terschiedlich ist. Im Kanton Aargau dominiert der Umgang mit Hochwasser, während im Kanton Appenzell A.Rh. aufgrund seiner Topografie neben dem Hochwasser vorab Massenbewegungen (insbesondere Rutschungen) problematisch sind. Umgekehrt sind in beiden Kantonen die Arbeiten auf etwa einem ähnlichen Stand. In beiden liegen die Gefahrenhinweiskarten vor, die Erarbeitung der Gefahrenkarte ist aber erst für Teilgebiete vollendet. Ebenso ist in beiden Kantonen die Umsetzung der Gefahrenkarte noch nicht restlos geklärt[9].

Ziel der Arbeit ist es, neben dem grundsätzlichen Herausarbeiten der Rechtsnatur von Gefahrenhinweis- und Gefahrenkarten auch deren praktische Umsetzung bis auf Stufe Baubewilligungsverfahren aufzuzeigen. Dabei ist es durchaus Absicht, bezogen auf die beiden näher beleuchteten Kantone, spezifische Einzelfragen zu beantworten suchen. Dies führt dazu, dass die Arbeit nicht frei von einzelfallweisen Fragestellungen ist. Es ist denn auch nicht Ziel, sämtliche mögliche Fragen, die im Zusammenhang mit der Gefahrenhinweis- und der Gefahrenkarte stehen, abzudecken.

[9] Nicht zu verhehlen ist an dieser Stelle, dass der Autor in beiden Kantonen in der Raumplanung tätig war/ist, was zur Fokussierung auf die Kantone Aargau und Appenzell A.Rh. selbstverständlich beitrug.

4 Gefahrenhinweis- und Gefahrenkarte – Was ist das?

4.1 Rechtliche Grundlagen für die Gefahrenhinweis- und die Gefahrenkarte[10]

4.1.1 Bundesrechtliche Regelung

Einleitung

Die grundsätzlichen rechtlichen Regelungen in Bezug auf die Naturgefahren finden sich über verschiedene Erlasse verstreut, was zum Teil historisch bedingt ist, zum Teil auf die verschiedenen betroffenen Sachgebiete gründet, schliesslich aber auch auf die von der Verfassung und der Gesetzgebung vorgegebene Kompetenzregelung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden zurückzuführen ist[11]. Dies führt u.a. dazu, dass die Gesetzgebung hier nicht frei von Lücken und wenig homogen ist, was den Zugang nicht erleichtert, aber zumindest im heutigen Zeitpunkt hinzunehmen ist[12].

Gefahrenhinweiskarte

Die Gefahrenhinweiskarte ist in der bundesrechtlichen Gesetzgebung nicht erwähnt und folglich auch nicht definiert. Es lässt sich denn auch keine direkte gesetzliche Grundlage für die Gefahrenhinweiskarte finden. Der Empfehlung des Bundes folgend kann die Gefahrenhinweiskarte so definiert werden: „Die Gefahrenhinweiskarte gibt eine grobe Übersicht über die Gefährdungssituation. Sie basiert auf Modellrechnungen und wird mit dem Ereigniskataster plausibilisiert. Bezüglich der räumlichen Abgrenzung kann sie Ungenauigkeiten enthalten und die Gefährdung nicht in jedem Fall genau wiedergeben. (...) Die Gefahrenhinweiskarte hält

---

[10] Der genaue Wortlaut der hier in diesem Kapitel erwähnten, wie auch weiterer Vorschriften findet sich im Anhang 1.

[11] Vgl. zum Ganzen auch Lüthi R., S. 16 ff.

[12] Eine entsprechende parlamentarische Initiative, die dem Bund für den Schutz vor Naturgefahren eine umfassende legislatorische Kompetenz erteilen wollte, scheiterte vornehmlich am Widerstand der Kantone, die ihre Zuständigkeit nicht abgeben wollten (vgl. Bericht der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie vom 8. November 2005 [Geschäft Nr. 05.401 Parlamentarische Initiative Rey, Schutz vor Naturgefahren]).

für grosse Gebiete – meist für einen Kanton – flächendeckend fest, wo mit welchen Gefahren gerechnet werden muss, jedoch ohne Angabe der Gefahrenstufe. Daraus lassen sich mit geringem Aufwand mögliche Konfliktstellen zwischen Gefahr und Nutzung ableiten. Die Gefahrenhinweiskarte dient einerseits der Richtplanung und andererseits der Prüfung von Baugesuchen ausserhalb der Bauzonen sowie zur Prioritätensetzung beim Erarbeiten der Gefahrenkarte“[13].

Wasser

Als eine verfassungsrechtliche Grundlage für die Gefahrenhinweiskarte ist Art. 76 (Wasser) der Bundesverfassung (BV) zu nennen. Dieser bestimmt, dass der Bund im Rahmen seiner Zuständigkeiten für die haushälterische Nutzung und den Schutz der Wasservorkommen sowie für die Abwehr schädigender Einwirkungen des Wassers sorgt (vgl. Art. 76 Abs. 2 BV). Gestützt auf diese Norm hat der Bund das Bundesgesetz über den Wasserbau (WBG) erlassen. Dessen Art. 2 sieht vor, dass der Hochwasserschutz in der Zuständigkeit der Kantone liegt, die den Hochwasserschutz in erster Linie durch den Unterhalt der Gewässer und durch raumplanerische Massnahmen gewährleisten. In der dazugehörigen Verordnung (Verordnung über den Wasserbau, Wasserbauverordnung, WBV) werden die Kantone verpflichtet, die Gefahrengebiete hinsichtlich der Gewässer zu bezeichnen und die Gefahrengebiete und den Raumbedarf der Gewässer bei ihrer Richt- und Nutzungsplanung zu berücksichtigen (vgl. Art. 21 Abs. 1 und 3 WBV). Dazu führen die Kantone Inventare über Bauten und Anlagen, welche für die Hochwassersicherheit von Bedeutung sind, und Gefahrenkataster; sie erstellen Gefahrenkarten und führen diese periodisch nach; sie erheben den Zustand der Gewässer und ihre Veränderung, dokumentieren grössere Schadenereignisse und sie richten die im Interesse des Hochwasserschutzes erforderlichen Messstellen ein und betreiben sie (vgl. Art. 27 Abs. 1 WBV).

Aus der Wasserbaugesetzgebung folgt somit, dass den Kantonen der Hochwasserschutz obliegt. Sie haben dafür bestimmte Massnahmen vorzukehren und den Hochwasserschutz bei ihrer Richt- und Nutzungsplanung zu berücksichtigen.

---

[13] Empfehlung Raumplanung und Naturgefahren, S. 15 f.

Wald

Eine andere sektorielle Regelung betrifft den Wald. Auf Verfassungsstufe wird hierzu festgehalten, dass der Bund dafür sorgt, dass der Wald seine Schutz-, Nutz- und Wohlfahrtsfunktionen erfüllen kann (vgl. Art. 77 Abs. 1 BV). Der Bund legt Grundsätze über den Schutz des Waldes fest (Art. 77 Abs. 2 BV). In Ausführung dieses Verfassungsartikels hat der Bundesgesetzgeber in der Zweckbestimmung des Bundesgesetzes über den Wald (Waldgesetz, WaG) ausdrücklich statuiert, dass das Waldgesetz neben dem Schutz der verschiedenen Waldfunktionen ausserdem dazu beitragen soll, dass Menschen und erhebliche Sachwerte vor Lawinen, Rutschungen, Erosion und Steinschlag (Naturereignisse) geschützt werden (Art. 1 Abs. 2 WaG). Diese Aufgabe hat der Bundesgesetzgeber im Wesentlichen an die Kantone delegiert, welche die Anrissgebiete von Lawinen sowie Rutsch-, Erosions- und Steinschlaggebiete sichern und für den forstlichen Bachverbau sorgen, wo es der Schutz von Menschen oder erheblichen Sachwerten erfordert (vgl. Art. 19 WaG). Dafür erarbeiten die Kantone die Grundlagen für den Schutz vor Naturereignissen, insbesondere Gefahrenkataster und Gefahrenkarten (vgl. Art. 15 Abs. 1 der dazugehörigen Verordnung über den Wald, Waldverordnung, WaV). Auch hier haben sie (die Kantone) die Grundlagen bei allen raumwirksamen Tätigkeiten, insbesondere in der Richt- und Nutzungsplanung zu berücksichtigen (vgl. Art. 15 Abs. 3 WaV).

Ähnlich wie bei der Wasserbaugesetzgebung liegt hier die Aufgabe, für den Schutz zu sorgen, grundsätzlich bei den Kantonen, die namentlich Anrissgebiete von Lawinen sowie Rutschungs-, Erosions- und Steinschlagsgebiete zu sichern und zu diesem Zweck die notwendigen Grundlagen (Gefahrenkataster und Gefahrenkarte) zu erarbeiten haben.

Raumplanung

Schliesslich ist als Bundesverfassungsgrundlage für die Gefahrenhinweiskarte Art. 75 BV zu erwähnen. Laut Absatz 1 dieser Bestimmung legt der Bund die Grundsätze der Raumplanung fest. Die Raumplanung selbst obliegt aber den Kantonen (vgl. Art. 75 Abs. 1 Satz 2 BV). In Ausführung dieses Verfassungsartikels hält Art. 6 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG) fest, dass die Kantone u.a. feststellen, welche Gebiete durch Naturgefahren oder schädliche Einwirkungen erheblich bedroht sind.

Empfehlungen und Richtlinien des Bundes

Gestützt auf die vorgenannten Erlasse hat der Bund, vorwiegend soweit in seiner Kompetenz liegend, verschiedene Empfehlungen und Richtlinien herausgegeben, namentlich etwa die Empfehlung „Raumplanung und Naturgefahren“ (2005) der Bundesämter für Raumentwick-

lung, für Wasser und Geologie sowie für Umwelt, Wald und Landschaft, die Empfehlung „Berücksichtigung der Hochwassergefahren bei raumwirksamen Tätigkeiten“ (1997) der Bundesämter für Wasserwirtschaft, für Raumplanung sowie für Umwelt, Wald und Landschaft, die Empfehlung „Berücksichtigung der Massenbewegungsgefahren bei raumwirksamen Tätigkeiten“ (1997) der Bundesämter für Wasserwirtschaft, für Raumplanung sowie für Umwelt, Wald und Landschaft, und die „Richtlinien zur Berücksichtigung der Lawinengefahr bei raumwirksamen Tätigkeiten“ (1984) des Bundesamtes für Forstwesen sowie des Eidgenössischen Instituts für Schnee- und Lawinenforschung.

Zusammenfassung

Zusammenfassend ist zu sagen, dass die rechtlichen Grundlagen für die Gefahrenhinweiskarte dürftig und äusserst heterogen sind. Hinzu kommt, dass teilweise bestimmte Regelungen im Gesetz sich nicht ohne weiteres auf die Verfassung stützen können und dass wiederum bei gewissen Vorschriften in der Verordnung die rechtsgenügliche Grundlage im Gesetz fraglich ist. Das selbe Bild zeigt sich auch bei den Empfehlungen und Richtlinien der zuständigen Bundesämter[14]. Die kritischen Hinweise dazu im Gutachten von Rolf Lüthi[15] zur Gefahrenkarte, die umso mehr auch für die Gefahrenhinweiskarte gelten müssen, finden die Zustimmung des Autors dieser Arbeit, sollen aber hier nicht weiter ausgeführt werden. Es mag der Verweis darauf genügen.

Gefahrenkarte

Für die Gefahrenkarte gilt prinzipiell das Selbe wie für die Gefahrenhinweiskarte. Indes wird die Gefahrenkarte – anders als die Gefahrenhinweiskarte – namentlich in Art. 27 Abs. 1 lit. b und lit. c WBV sowie in Art. 15 Abs. 1 WaV erwähnt, ohne dass aber der genaue Inhalt noch deren Wirkung im Einzelnen genauer umschrieben werden. Immerhin gehen beide Erlasse davon aus, dass die Gefahrengebiete bzw. die Gefahrenkarte von den Kantonen bei ihrer Richt- und Nutzungsplanung sowie bei ihren übrigen raumwirksamen Tätigkeiten berücksichtigt werden (vgl. Art. 21 Abs. 3 WBV und Art. 15 Abs. 3 WaV).

Nach der Definition des Bundes (bzw. dessen Ämter) ist die Gefahrenkarte ebenfalls eine streng nach objektiven wissenschaftlichen Kriterien erstellte Karte, welche die Gefahrenge-

---

[14] Vgl. dazu und zum Ganzen: Lüthi R. S. 16 ff., insbesondere auch die Zusammenfassung S. 24 f.

[15] Vgl. Lüthi R. a.a.O.

biete detaillierter analysiert, insbesondere aber eine Beurteilung der Gefahrensituation (unter den Gesichtspunkten der Intensität und der Wahrscheinlichkeit) enthält und darauf gestützt eine Einteilung der Gebiete in verschiedene Stufen, namentlich in Stufe rot (erhebliche Gefährdung), blau (mittlere), gelb (geringe), gelb-weiss gestreift (Restgefährdung) und weiss (keine oder vernachlässigbare Gefährdung)[16] . Der Bund bzw. die zuständigen Bundesbehörden gehen davon aus, dass Gefahrenkarten selbstständige fachtechnische Grundlagen sind, die unter der Verantwortung der entsprechenden kantonalen Fachstellen erarbeitet werden[17].

Die folgende Abbildung soll dem Verständnis dieser beiden Karten dienen:

	Gefahrenhinweiskarten	**Gefahrenkarten**
Inhalt	- Gefahr vorhanden / nicht vorhanden - Gefahrenart	- genaue Lokalisierung der Gefahrengebiete - Gefahrenart - 5 Gefahrenstufen (abgestuft nach Intenisität und Wahrscheinlichkeit)
Zweck	- Grundlage für die Richtplanung - Erkennung von Konfliktgebieten - Grundlage für die Beurteilung von Baugesuchen ausserhalb der Bauzone - Prioritätenfestlegung	- Grundlage für die Ausscheidung von Gefahrenzonen in der Nutzungsplanung - Grundlage für die Formulierung von Bauauflagen - Projektierung von Schutzmassnahmen - Notfallplanung
Bearbeitungstiefe	gering, grobe Übersicht, kleine Abgrenzungsgenauigkeit	hoch, detaillierte Übersicht, hohe Abgrenzungsgenauigkeit (parzellengenau)
Massstab	1 : 10 000–50 000	1 : 2000– 10 000
Perimeter	Kanton (flächendeckend)	Region/Gemeinde (nicht flächendeckend)
Überprüfung	periodisch, zum Beispiel im Rahmen der Richtplanrevision	periodisch im Rahmen der Nutzungsplanrevision oder bei erheblich veränderter Gefahrensituation (zum Beispiel infolge Schutzmassnahmen oder Ereignis)
Produkte	Karte und technischer Bericht	Karte und technischer Bericht

Abbildung 1 : Tabelle aus *Empfehlung Raumplanung und Naturgefahren, S. 17*

4.1.2 Kantonale Regelungen in den Kantonen Appenzell A.Rh. und Aargau

Einleitung

Ein recht ähnliches Bild wie auf Stufe Bundesgesetzgebung zeigt sich auch in der kantonalen Gesetzgebung. Auch hier kann keine Rede von einer stringenten, klaren rechtlichen Regelung sein. Vielmehr sind die einzelnen Vorschriften, wenn überhaupt vorhanden, in verschiedenen Erlassen verstreut.

[16] Vgl. Empfehlung Raumplanung und Naturgefahren, S. 16; ähnlich Lüthi R., S. 8.

[17] Vgl. Empfehlung Raumplanung und Naturgefahren, S. 16.

Im Folgenden werden diejenigen Bestimmungen näher aufgeführt, die konkret die Gefahrenhinweis- und die Gefahrenkarten nennen.

Gefahrenhinweiskarte

Kanton Appenzell A.Rh.

Im kantonalen Gesetz über den Wasserbau und die Gewässernutzung (Wasserbaugesetz, WBauG), ein relativ neuer Erlass (in Kraft seit 1. Januar 2007), wird in Artikel 8 unter dem Titel „Planerische Grundlagen“ die Gefahrenhinweis- und Gefahrenkarte erwähnt. Danach hat die Fachstelle Gefahrenhinweis- und Gefahrenkarten betreffend die Gewässer zu erstellen. Zur Gefahrenhinweiskarte im Speziellen wird ausgeführt, dass diese im Rahmen der kantonalen Richtplanung erstellt und in den Richtplan integriert wird (vgl. Art. 12 Abs. 1 Satz 1 WBauG). Gemäss kantonaler Definition orientiert die Gefahrenhinweiskarte über mutmassliche, von Gewässern ausgehende Gefahrenpotenziale (vgl. Art. 12 Abs. 1 Satz 2 WBauG), während die weiteren planerischen Massnahmen mit den üblichen raumplanerischen Instrumenten und Verfahren erfolgen (Art. 12 Abs. 3 WBauG).

In den übrigen kantonalen Erlassen ist die Gefahrenhinweiskarte nicht mehr genannt. Einzig im Gesetz über die Raumplanung und das Baurecht (BauG AR) wird nochmals an zwei Stellen spezifisch auf Naturgefahren Bezug genommen. Zum einen in Art. 8 Abs. 1 lit. c und lit. e BauG AR, wonach die Richtplanung als Grundlage für den Erlass des Richtplans Informationen liefert über diejenigen Gebiete, die durch Naturgefahren oder schädliche Einwirkungen erheblich bedroht sind, und über den Raumbedarf der Gewässer bezüglich der Sicherstellung des Hochwasserschutzes. Zum anderen indem in der Definition der Gefahrenzone Bezug genommen wird auf einzelne Naturgefahren: „Gefahrenzonen umfassen Gebiete, die aus Sicherheitsgründen, namentlich wegen Rutsch-, Steinschlag-, Lawinen- oder Hochwassergefahr nur unter sichernden Massnahmen überbaut werden dürfen“ (Art. 36 Abs. 1 BauG). Dabei sind die Gefahrenzonen als überlagernde Zonen definiert[18] (vgl. Art. 19 Abs. 3 lit. d BauG).

Erstaunlicherweise werden die Naturgefahren in den kantonalen forstrechtlichen Erlassen nur an einer Stelle genannt, nämlich bei der Finanzierungsregelung, wo bestimmt wird, dass der Kanton Beiträge an forstliche Massnahmen, namentlich zum Schutz vor Naturereignissen leistet (vgl. Art. 28 Abs. 1 des Appenzell-Ausserrhoder Gesetzes über den Wald [WaG AR]).

---

[18] Zur Definition von Zonen siehe unten Ziffer 5.2.4.

Neben den rechtssetzenden Erlassen ist auf kantonaler Ebene auch der *Richtplan*[19] selbst zu berücksichtigen. Im Richtplan des Kantons Appenzell Ausserrhoden aus dem Jahre 2002 (im Folgenden: Richtplan AR) ist ein Kapitel den Naturgefahren gewidmet (vgl. Richtplan AR Kapitel L.6). Dort ist die Gefahrenhinweiskarte ebenfalls erwähnt. Nach dort enthaltenen Festlegungen und Anweisungen ist zu schliessen, dass die Gefahrenhinweiskarte als Hinweis im Richtplan auf die heute bekannten Gefahrengebiete verstanden wird. Die entsprechenden Gefahrenhinweisgebiete sind in der Richtplankarte als „Interessengebiete Naturgefahren" eingezeichnet. Des weiteren wird den Behörden aufgetragen, die Gefahrenhinweiskarte zu berücksichtigen, insbesondere bei der Erarbeitung und Genehmigung von Ortsplanungen, kantonalen Planungen und bei Stellungnahmen zu Konzepten und Sachplanungen. In Bezug auf die Gemeinden wird festgesetzt, dass diese die Gefahrenhinweiseund die weiteren zu erarbeitenden Grundlagen (Gefahrenkarte) zu beachten und im Rahmen ihrer Ortsplanungen die notwendigen Vorkehrungen zum Schutz von Menschen und erheblichen Sachwerten zu treffen haben (vgl. Richtplan AR, Kapitel L.6, Richtplantext 4.3) .

Kanton Aargau

Während im Kanton Appenzell A.Rh. zumindest in einigen wenigen Gesetzen Vorschriften enthalten sind, die eine Gefahrenhinweiskarte voraussetzen oder namentlich erwähnen, lassen sich in den aargauischen Erlassen keine solchen Bestimmungen finden. Namentlich werden Naturgefahren wie auch Gefahrenhinweis- und Gefahrenkarte nirgends explizit aufgeführt.

Einzig im Richtplan des Kantons Aargau (fortan: Richtplan AG) werden im Zusammenhang mit Gewässern Aussagen gemacht. Danach ist die Hochwassersicherheit in erster Linie durch Unterhalt und raumplanerische Massnahmen zu gewährleisten (Kapitel L 5.1, Beschluss 1.2). Zudem bildet nach den Aussagen im Richtplan AG die Gefahrenhinweiskarte Hochwasser die Grundlage (Art. 6 RPG) für die Grobbeurteilung von Hochwassergefahren im Rahmen des Hochwassermanagements und sie ist Kriterium für die Untersuchung des Hochwasserrisikos in den Fach- und Nutzungsplanungen, soweit keine Gefahrenkarten und Massnahmenplanungen bestehen (Kapitel L 5.1, Beschluss 3.2).

[19] Was ein Richtplan ist und welche Wirkung er hat, wird unten in Ziffer 5.2.2. dargestellt.

Gefahrenkarte

Appenzell A.Rh.

Bereits oben hinsichtlich der Gefahrenhinweiskarte sind einzelne Vorschriften genannt worden, auf die verwiesen wird. Die Gefahrenkarte wird konkretisiert in Art. 9 WBauG. Danach werden die Gefahrenkarten nach den Richtlinien des Bundes festgelegt (Art. 9 Abs. 1 WBauG). Die Gemeinden werden verpflichtet, die Ergebnisse der Gefahrenkarten und des Raumbedarfs der Gewässer in ihrer Richt- und Nutzungsplanung zu berücksichtigen (Art. 9 Abs. 2 WBauG). Im Wasserbaugesetz findet sich auch erstmals eine Bestimmung, die sich in Bezug auf die Gefahrenkarte über die Zuständigkeit für deren Erlass, über das Verfahren und über die Wirkung – zumindest rudimentär – äussert. Nach Art. 12 Abs. 2 Satz 2 WBauG wird die Gefahrenkarte (die Gewässer betreffend) durch das Departement Bau und Umwelt erlassen. Beim Erlass ist sinngemäss die Informations- und Mitwirkungsmöglichkeit der Behörden und der Bevölkerung zu gewährleisten (vgl. Art. 12 Abs. 2 Satz 2 WBauG i.V. mit Art. 6 BauG AR). Nach Art. 12 Abs. 2 Satz 3 WBauG weist die Gefahrenkarte behördenverbindlichen Charakter auf.

Im Richtplan AR wird festgesetzt, dass der Regierungsrat die entsprechende Grundlagenarbeit zur Beurteilung der Naturgefahren (Gefahrenkarte) in Auftrag gibt und dabei die Koordination zwischen der kantonalen Waldplanung (Forstdirektion [heute: Departement Volks- und Landwirtschaft]) und der Gefahrenkartierung der Überschwemmungsgebiete (Baudirektion [heute: Departement Bau und Umwelt]) sicherstellt. Die raumrelevanten Ergebnisse werden später als Nachtrag in den kantonalen Richtplan integriert (vgl. Richtplan Kapitel L. 6, Ziffer 4.2).

Aargau

Für den Kanton Aargau ergibt sich wiederum, dass die Gefahrenkarte nur, aber immerhin, im Richtplan erwähnt wird. Hier werden Gefahrenkarten (neben Massnahmenplanungen) als Grundlage für das gesamtheitliche Hochwassermanagement genannt (Richtplan AG Kapitel L 5.1, Beschluss 3.1). Gestützt auf die Gefahrenkarten haben Kanton und Gemeinden die planerischen, baurechtlichen und baulichen Schutzmassnahmen zur Hochwasservorsorge in ihren Fach- und Nutzungsplanungen festzulegen. Dabei ist die Gefahrenkarte nachzuführen, (1) wenn am Gewässer oder am Ufer wesentliche bauliche Massnahmen vorgenommen werden (und zwar im Rahmen des Ausführungsprojekts) oder (2) bei Neueinzonungen und bei Nutzungsplanrevisionen mit Auswirkungen auf das Gefahrenpotenzial (Richtplan AG Kapitel L 5.1, Beschlüsse 3.2 und 3.4).

Hinweis: Im Rahmen der laufenden Revision des Gesetzes über Raumplanung, Umweltschutz und Bauwesen (Baugesetz [nachfolgend: BauG AG]) und der Revision des Gesetzes über die Gebäudeversicherung (Gebäudeversicherungsgesetz, GebVG) ist vorgesehen, einzelne Vorschriften des kantonalen Baugesetzes, die in Bezug auf die Naturgefahren von Bedeutung sind, zu ergänzen. Nach dem aktuellen Stand der Baugesetzrevision (Vernehmlassung) sollen neu die Gemeinden verpflichtet werden, die zum Schutz der Naturgefahren notwendigen Vorschriften in der Nutzungsplanung festzulegen (§ 13 neuAbs. 3 E-BauG AG), wobei der Regierungsrat die Kompetenz erhält, generell die formellen und inhaltlichen Anforderungen an die Nutzungspläne festzulegen (§ 13 neuAbs. 5 E-BauG). Zudem wird mit der voraussichtlich am 1. Januar 2008 in Kraft tretenden Revision des kantonalen Gesetzes über die Gebäudeversicherung den Gemeinden die Möglichkeit eröffnet, neben den bereits bekannten Zonen auch sogenannte Gefahren- und Überflutungszonen auszuscheiden (§ 15 Abs. 2 neulit. g BauG[20]).

Zusammenfassung der kantonalen Regelungen und Ausblick

Unschwer zu erkennen ist, dass in beiden Kantonen die gesetzlichen Vorschriften – soweit überhaupt vorhanden – unterschiedlich sind, aber in beiden zu keiner klareren „Definition“ führen. Im Wesentlichen bleibt es – inhaltlich – bei den Vorgaben der bundesrechtlichen Definitionen. Allerdings wird auch klar, dass in Bezug auf die Frage, welche Bedeutung den beiden Karten je im System der beiden Kantone zukommt, unterschiedliche Lösungen getroffen wurden. Darauf soll später näher eingegangen werden[21].

4.1.3 Rechtliche Würdigung (insbesondere Rechtsnatur)

Einleitung

Ausgehend von den bundesgesetzlichen Grundlagen ist festzustellen, dass auf Bundesebene weder die Gefahrenhinweiskarte noch die Gefahrenkarte näher definiert werden. Prinzipiell ist für die Frage, welche rechtliche Bedeutung die Gefahrenhinweis- und die Gefahrenkarte haben, die Kenntnis der unterschiedlichen raumplanerischen Instrumente nicht unwesentlich.

---

[20] Fremdänderung, d.h. in der Revision des Gesetzes über die Gebäudeversicherung wird Art. 15 Abs. 2 des BauG geändert.

[21] S. unten Ziffer 6.1.3 f.

Obwohl diese an sich erst weiter hinten kurz dargestellt werden[22], werden einzelne davon an dieser Stelle als bekannt vorausgesetzt.

Rechtliche Qualifikation der Gefahrenhinweis- und der Gefahrenkarte

Vorbemerkung

Die rechtliche Qualifizierung der beiden Karten hat Auswirkungen auf das Verfahren: Denn je nach Rechtsnatur (Rechtssatz, Verfügung oder anderer Rechtsakt) ist die Frage des rechtlichen Gehörs, der Publikation, des Rechtschutzes etc. unterschiedlich zu beantworten[23].

Exkurs: Naturgefahrenabwehr als polizeilicher Schutzauftrag

Die Abwehr vor Naturgefahren bezweckt den Schutz von Rechtsgütern, namentlich von Leib und Leben, Tieren, erheblichen Sachwerten, aber auch von öffentlichen Einrichtungen. Dieser staatliche Schutzauftrag ist rechtlich der Polizeigewalt zuzuordnen[24]. Sofern keine positivrechtlichen Vorschriften bestehen, können Eingriffe in geschützte Rechte Betroffener (z.B. ein Eingriff in die Eigentumsfreiheit durch ein Bauverbot) auf die sogenannte polizeiliche Generalklausel gestützt werden[25]. Allerdings setzt ein solcher Eingriff unter anderem voraus, dass eine konkrete (ernsthafte und unmittelbare) Gefahr vorliegt[26]. Um das Problem zu umgehen, dass eine konkrete Gefährdung nachgewiesen werden muss, kann eine generell-abstrakte Norm[27] hilfreich sein[28]. Denn: „Ein in einem Rechtssatz ausgesprochenes Verbot ist generell abstrakter Natur und unterscheidet sich von dem gestützt auf die polizeiliche Generalklausel

---

[22] S. unten Ziffer 5.2.

[23] Allgemein zur Rechtsnatur und im Besonderen zur Rechtsnatur der Planungsinstrumente: vgl. Tschannen P., Kommentar RPG, Art. 9 NN. 7 ff. in Bezug auf den Richtplan; allgemein Häfelin U./Müller G./Uhlmann F., NN. 939 ff., und in Bezug auf den Richt- und den Nutzungsplan, NN. 942 ff.

[24] Vgl. Hepperle E., S. 1113; allgemein vgl. auch Weber-Dürler B., Der Grundsatz des entschädigungslosen Polizeieingriffs, S. 289 ff.

[25] Vgl. Hepperle E., a.a.O., vgl. auch allgemein zur polizeilichen Generalklausel, Häfelin U./Müller G./Uhlmann F., NN 2467 ff.

[26] Vgl. Hepperle E., a.a.O.; Weber-Dürler B., Der Grundsatz des entschädigungslosen Polizeieingriffs, S. 292.

[27] Z.B. Artikel 19 des Baugesetzes des Kantons Uri: „In Grundstücken, die erfahrungsgemäss der Lawinengefahr und ähnlichen Naturgewalten besonders ausgesetzt sind, ist die Errichtung von Bauten, die zum Aufenthalt von Mensch und Tier bestimmt sind, je nach dem Grade der Gefahr nur unter entsprechenden sichernden Bedingungen zu gestatten oder gar zu verbieten. Dabei ist den Bedürfnissen der Land- und Forstwirtschaft Rechnung zu tragen.“

zu erlassenden Verboten dadurch, dass im Einzelfall die konkrete Gefährdung oder Verletzung der damit zu schützenden Rechtsgüter beziehungsweise das polizeiliche Interesse am Eingriff nicht nachzuweisen ist“[29]. Neben dem planungsrechtlichen Auftrag – wie er in den vorstehenden Ausführungen im Zentrum stand – ist im Hinterkopf zu behalten, dass die beiden Karten durchaus im Sinne des hier angeführten Schutzauftrags im Rahmen der einzelfallweisen Beurteilung eine unterstützende Funktion einnehmen können[30].

Entscheid des Bundesgerichts i.S. Leytron (Entscheid des Bundesgerichts vom 26. Juli 2005 [1A.271/2004])

Das Bundesgericht hat sich in einem Entscheid zur Gefahrenkarte gemäss Walliser Gesetzgebung z.T. in grundsätzlicher Weise geäussert. Der Entscheid ist in mehrerlei Hinsicht von Relevanz, weshalb sich eine ausführlichere Darstellung des Entscheids rechtfertigt:

> Sachverhalt: „Die Gemeinde Leytron hat die in einer Gefahrenkarte ausgeschiedenen Rutschungsgebiete in den kommunalen Nutzungsplan übertragen. Eigentümer von Parzellen, die sich innerhalb der Gefahrenzone befinden, wehren sich dagegen. Auf ihre Einsprachen tritt die Gemeinde nicht ein mit der Begründung, die im Nutzungsplan eingetragenen Gefahrengebiete hätten bloss ‚hinweisenden’ Charakter. Staatsrat und Verwaltungsgericht bestätigen den Nichteintretensentscheid. Vor Bundesgericht machen die Eigentümer geltend, sie müssten sich im Verfahren der Nutzungsplanung gegen die Erstellung von Gefahrenkarten wehren können. Auf ihre Verwaltungsgerichtsbeschwerde tritt das Bundesgericht nicht ein; die staatsrechtliche Beschwerde heisst es demgegenüber gut“[31].
>
> Aus den Erwägungen: „Das Bundesrecht enthält keine Vorschriften über das Verfahren bei der Erstellung von Gefahrenkarten, ebenso wenig über den Rechtsweg. Der Nichteintretensentscheid der Vorinstanz beruht demgemäss ausschliesslich auf kantonalem Verfahrensrecht. Die bundesrechtlichen Vorschriften über die Gefahrenkarten stellen blosse Grundsatz- bzw. Rahmenvorschriften dar. Falls die Vorinstanz sich zur Sache geäussert hätte, hätte sie dementsprechend nicht Bun-

---

[28] Vgl. Hepperle E., S. 1113.

[29] Entscheid des Bundesgerichts in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht, 1971, S. 476

[30] Zur Unterscheidung des Schutzauftrags vom Planungsauftrag: vgl. Hepperle E., S. 1113 f.

[31] Zusammenfassung auf der Homepage des Bundesamtes für Raumentwicklung, http://www.are.admin.ch/ themen/recht/00822/01644/01965/index. html?lang=de

desrecht angewendet, sondern autonomes kantonales Recht ohne hinreichend engen Bezug zum Bundesrecht. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist somit unzulässig (E. 2)“[32]. Nach der raumplanungs- und forstrechtlichen Gesetzgebung des Kantons Wallis bezeichnen die Gemeinden in ihren Zonenplänen als Hinweis die Gebiete, deren Nutzung von der Spezialgesetzgebung bestimmt wird, namentlich das Waldareal, die Gefahrenzonen, die Gebiete mit schädlichen Auswirkungen und die Gewässerschutzzonen (vgl. Art. 11 Abs. 3 des kantonalen Gesetzes zur Ausführung des Bundesgesetzes [im Folgenden: RPG VS]). Nach Art. 31 Abs. 1 RPG VS sind Gefahrenzonen Geländeabschnitte, die erfahrungsgemäss oder voraussehbar durch Naturgewalten (Lawinen, Steinschlag, Rutschungen, Überschwemmungen oder andere Naturgefahren) bedroht sind. „In Gefahrenzonen dürfen keine Bauvorhaben bewilligt werden, die zu einer Gefährdung von Menschen, Tieren und erheblichen Sachwerten führen könnten“ (Art. 31 Abs. 2 RPG VS). Dabei sind Gebiete, die wegen der Gefährdung durch Naturereignisse nicht oder nur beschränkt überbaut werden dürfen, im Nutzungszonenplan als Gefahrenzonen zu bezeichnen (vgl. Art. 31 Abs. 3 RPG VS). „Dem Grundeigentümer bleibt der Nachweis offen, dass die Gefährdung des Baugrundstücks und des Zugangs durch sichernde Massnahmen behoben ist“ (Art. 31 Abs. 4 RPG VS). Laut Art. 42 Abs. 1 des kantonalen Forstgesetzes (im Folgenden: FG VS) bezeichnet die Gefahrenkarte, gestützt auf den Lawinen- und Steinschlagkataster, die gefährdeten Gebiete. Die Gefahrenkarten „werden im Auftrag der Einwohnergemeinde unter der Aufsicht des Forstdienstes ausgearbeitet“ (Art. 42 Abs. 2 FG VS). „Sie sind von den Einwohnergemeinden und vom Kanton bei der Zonenplanung zu berücksichtigen“ (Art. 42 Ab. 3 FG VS). Gestützt auf die bereits dargelegten bundesgesetzlichen Vorgaben des RPG und der Waldgesetzgebung sowie auf die zitierte kantonale Regelung kam das Bundesgericht zum Schluss, dass „eine Gefahrenkarte, welche in einen Nutzungsplan integriert wird,“ (...) „unmittelbare Rechtswirkungen für die betroffenen Grundeigentümer“ entfaltet[33]. „Sie beinhaltet schwerwiegende Einschränkungen der Eigentumsgarantie (Art. 26 BV). Der bloss ‚hinweisende’ Charakter, welchen das kantonale Recht dem entsprechenden Nutzungsplaninhalt beimisst, ändert daran nichts. Dass dem Eigentümer gemäss dem kantonalen Recht ‚der Nachweis offen bleibt’, dass die Gefahren ‚durch sichernde Massnahmen behoben’ sind, stellt im Ergebnis eine Rechtsvermutung für das tat-

[32] Zusammenfassung auf der Homepage des Bundesamtes für Raumentwicklung, a.a.O.

[33] Zusammenfassung auf der Homepage des Bundesamtes für Raumentwicklung, a.a.O.

> sächliche Bestehen der Gefahr dar. Der Eigentümer wird nicht zum Beweis zugelassen, dass die Gefahr gar nicht existiert, sondern einzig, dass die Gefährdung durch sichernde Massnahmen behoben ist. Unter diesen Umständen müssen betroffene Eigentümer die Möglichkeit haben, die Gefahrenkarte anzufechten. Da das kantonale Recht keinen andern Rechtsweg vorsieht und die Gefahrenkarte mit Blick auf die speziellen Umstände des Falls einem Nutzungsplan gleichzustellen ist, muss sie auch den gleichen Anfechtungsmöglichkeiten unterliegen. Die staatsrechtliche Beschwerde ist dementsprechend gutzuheissen (E. 4)“[34].

Aus diesem Bundesgerichtsentscheid[35] lassen sich u.a. zwei Schlüsse ziehen: Zum einen geht das Bundesgericht davon aus, dass allein die bundesrechtlichen Bestimmungen der Gefahrenkarte – zumindest für privat Betroffene – keine Bindungswirkung zugestehen; vielmehr nimmt es an, dass die bundesrechtliche Regelung in Bezug auf die Gefahrenkarte als Grundsatz- und Rahmengesetzgebung zu verstehen ist. In diesem Sinne enthält die Bundesgesetzgebung keinerlei Vorschriften, in welchem Verfahren die Gefahrenkarten zu erarbeiten sind, noch wie sie zu übernehmen sind, noch über den Rechtsschutz. Damit ist zugleich der andere Schluss zu ziehen: Die Gefahrenkarte ist in das kantonale Recht zu überführen, um überhaupt rechtlich verbindlich zu wirken.

Würdigung

Die beiden vorgenannten Schlüsse treffen m.E. zu und gelten auch für die Gefahrenhinweiskarte, aber auch für die übrigen bundesrechtlichen Vorgaben in diesem Zusammenhang, insbesondere für die wasserbauliche Gesetzgebung. Die bundesrechtlichen Vorschriften unterscheiden sich diesbezüglich nicht wesentlich voneinander.

Auf Stufe Bundesrecht kann – wie dargelegt – festgestellt werden, dass die Gefahrenhinweis- und die Gefahrenkarte von den Kantonen in ihrer raumplanerischen Tätigkeit *zu berücksichtigen* sind (so etwa Art. 15 Abs. 3 WaV). Weiteres ist den Bundesgesetzen nicht zu entnehmen. Daraus folgt, dass weder der Gefahrenhinweis- noch der Gefahrenkarte eine für die betroffenen Privaten von Bundesgesetzes wegen rechtsverbindliche Wirkung zukommt. Dem Bun-

---

[34] Zusammenfassung auf der Homepage des Bundesamtes für Raumentwicklung, a.a.O.

[35] Aufgrund dieses Bundesgerichtsentscheids hat der Kanton Wallis (genauer der Staatsrat [=Exekutivbehörde]) ein spezielles Reglement erlassen, welches das Verfahren und insbesondere den Rechtsschutz provisorisch regelt (vgl. Reglement betreffend das Verfahren über die Ausscheidung von Gefahrenzonen vom 8. März 2006 [SGS 701.110]).

desgericht ist insofern zu folgen, wenn es die bundesgesetzlichen Regelungen als Grundsatz- und Rahmengesetzgebung verstanden wissen wollte und für eine grundeigentümerverbindliche Wirkung ein entsprechendes Verfahren forderte. Folglich sind weder die Gefahrenhinweis- noch die Gefahrenkarte für sich allein *Rechtssatz* oder *Verfügung*[36], fehlt es ihnen doch an der typischen rechtsverbindlichen Wirkung.

Zum selben Ergebnis gelangt man auch, wenn der Inhalt und die Funktion der Gefahrenhinweis- und der Gefahrenkarte in Rechnung gestellt werden: Die beiden Karten sind technischer Natur, indem mit ihnen gestützt auf (mehr oder weniger) vertiefte naturwissenschaftliche Untersuchungen Gebiete, in denen eine Gefährdung besteht, (mehr oder weniger) genau bezeichnet werden. Im Kern der Sache stellen die Gefahrenhinweis- und die Gefahrenkarte nichts anderes dar als die allenfalls zeitlich limitierte Feststellung einer „tatsächlichen" Situation. Vom Gesetzestext her wollen sie die *Grundlagen für den Schutz vor Naturgefahren liefern*. Deshalb ist denn auch m.E. aus der Formulierung, dass die Kantone die Gefahrenhinweis- und die Gefahrenkarte zu *berücksichtigen* haben, nicht zu folgern, der Bundesgesetzgeber habe der Gefahrenhinweis- oder der Gefahrenkarte direkt verbindliche Wirkungen, sei es für die Behörden, sei es für die direkt betroffenen Grundeigentümer zukommen lassen wollen[37]. Ansonsten hätte er die Bindungswirkung für die Behörden positivrechtlich normieren müssen, was er nicht getan hat. An diesem Befund ändert an sich auch nichts, dass die Gefahrenhinweis- bzw. die Gefahrenkarten bei behörden- oder grundeigentümerverbindlichen Anordnungen Berücksichtigung finden können bzw. müssen, selbst wenn die beiden Karten in der Richt- bzw. Nutzungsplanung noch nicht „umgesetzt" sind[38]. Zu denken ist etwa bei der Nutzungsplanung an den Umstand, dass Bauzonen voraussetzen, dass Land für eine Überbauung geeignet ist (vgl. Art. 15 RPG), was zu verneinen ist, wenn das zur Überbauung vorgesehene Land von Naturgefahren betroffen ist. Zwar ist die Gefahrenkarte bei der Nutzungsplanung zu berücksichtigen und der Umstand, dass die Gefahrenkarte ein Gebiet als stark gefährdet bezeichnet hat, kann zur Folge haben, dass eine Parzelle einer bestimmten Zone zugewiesen werden muss[39], doch beruhen die Wirkungen nicht auf der Gefahrenhinweis- bzw. der Gefahrenkarte selbst oder auf den diese Karten regelnden Vorschriften, sondern werden erst im

---

[36] Vgl. in Bezug auf den Richtplan Tschannen P., Kommentar RPG, Art. 9 N. 9 mit Hinweisen; vgl. auch Häfelin U. /Müller G./Uhlmann F., N. 942 ebenfalls in Bezug auf Richtpläne

[37] Wohl a.M., aber etwas unklar van den Bergh R., S. 5 ff., der die Gefahrenkarte für die Behörden direkt verbindlich erachtet.

[38] Vgl. Lüthi R., S. 24 und S. 38 ff.; van den Bergh , S. 8 ff. in Bezug auf das Baubewilligungsverfahren, s. auch hinten Ziffer 6.2

[39] S. dazu hinten Ziffer 5.2.4

Rahmen des entsprechenden Verfahrens geschaffen bzw. werden durch die dort geltenden (verfahrens-) rechtlichen Bestimmungen bewirkt[40]. Hinzu kommt, dass selbst dann dem Planungsträger Ermessen (bzw. Spielraum im Rahmen der Interessenabwägung), wenn auch sehr beschränkt, zugestanden wird, zumindest was die Gefährdungssituation, insbesondere aber was – aufgrund des Verhältnismässigkeitsprinzips – die daraus zu ziehenden Folgen betrifft[41].

Zusammenfassend kommen m.E. Gefahrenhinweis- und Gefahrenkarten einem technischen Gutachten mit Hilfsfunktion für die raumplanerische Tätigkeit (namentlich für die Richt- und Nutzungsplanung) gleich, das zwar von Gesetzes wegen von den Kantonen zu *berücksichtigen* ist, selbst aber weder als Rechtssatz noch als Verfügung noch sonst wie direkt verbindlich ist[42].

„Übernahme“ ins kantonale Recht

Nach dem bisher Gesagten regelt das Bundesrecht nicht, *wie* die beiden Karten von den Kantonen zu berücksichtigen sind. Erst mit entsprechenden Regelungen im kantonalen Recht wird die rechtliche Bedeutung der Karten definiert. Solange dies nicht geschehen ist, kann deren Bedeutung nicht erklärt werden. Umgekehrt fliesst aber aus der „Anordnung“, dass konkret die Gefahrenhinweis- und die Gefahrenkarte in der Richt- und Nutzungsplanung zu berücksichtigen und durch Naturgefahren erheblich bedrohte Gebiete im Richtplan zu bezeichnen sind (vgl. Art. 6 Abs. 2 RPG), dass die beiden Karten ins kantonale Recht zu „überführen“ sind. Sie setzen also eine Umsetzung in die kantonale Gesetzgebung voraus. Damit ist aber nicht gesagt, welche Rolle die Karten in der Umsetzung zu spielen haben. M.E. verpflichtet die bundesgesetzliche Regelung die Kantone nicht, den Karten eine spezifische Rolle zuteil kommen zu lassen[43].

---

[40] vgl. etwa BGE 126 II 522, insb. S. 596 und 130 II 394, insb. S. 405, die in einem Lärmbelastungskataster, obschon „die in diesem Kataster festgehaltenen Lärmimmissionen massgebend für die Erschliessung von Bauzonen, für die Erteilung von Baubewilligungen und für Schallschutzmassnahmen an bestehenden Gebäuden“ sind, „bestenfalls ein für die Behörden massgebliches Inventar“ sehen.

[41] So auch van den Bergh, R., S. 7 f., allerdings scheint dieser aus der fehlenden Eignung, die sich aus der Gefahrenkarte ergibt zu schliessen, dass der Inhalt der Gefahrenkarte behördenverbindlich ist; vgl. auch BGE 114 Ia 245.

[42] So im Ergebnis auch Lüthi R., S. 28, der die Gefahrenkarte als Hilfsmittel für spätere rechtliche Verfügungen und Anordnungen betrachtet.

[43] Vgl. auch den oben zitierten Bundesgerichtsentscheid „Leytron“, wo der Kanton Wallis nach Ansicht des Bundesgerichts der Gefahrenkarte direkt eine grundeigentümerverbindliche Wirkung gegeben hat, was das Gericht nicht in grundsätzlicher Weise beanstandete.

4.1.4 Zusammenfassung / Fazit

Gefahrenhinweiskarten

Gestützt auf die rechtlichen Vorgaben (inklusive Empfehlungen und Richtlinien) ist Folgendes festzuhalten:

- Gefahrenhinweiskarten stellen das Ergebnis einer flächendeckenden technischen Untersuchung eines Gebiets über die Gefährdung durch Naturgefahren dar. Das Ergebnis ist eine relativ grossmassstäbliche Karte, die die gefährdeten Gebiete und die Gefahrenart ausweist, sowie ein technischer Bericht.

- Gefahrenhinweiskarten bezwecken, die Grundlagen für die Richtplanung zu liefern.

- Die Gefahrenhinweiskarten sind von den Kantonen in ihrer Richt- und Nutzungsplanung zu berücksichtigen.

- Gefahrenhinweiskarten sind unverbindliche Hilfsmittel, die einer Verankerung im kantonalen Recht bedürfen, um Rechtswirkung zu entfalten.

Gefahrenkarten

Gestützt auf die rechtlichen Vorgaben (inklusive Empfehlungen und Richtlinien) kann Folgendes gesagt werden:

- Gefahrenkarten stellen das Ergebnis einer detaillierten technischen Untersuchung eines Gebiets über die Gefährdung durch Naturgefahren dar. Das Ergebnis ist eine parzellengenaue Karte, die die gefährdeten Gebiete und die darin herrschende Gefahrenart ausweist sowie die einzelnen Gebiete in unterschiedliche Gefahrenstufen (nach Intensität und Wahrscheinlichkeit) unterteilt, und ein technischer Bericht.

- Gefahrenkarten bezwecken, die Grundlagen für die Nutzungsplanung zu liefern.

- Die Gefahrenkarten sind von den Kantonen (bzw. den Gemeinden) in ihrer Nutzungsplanung zu berücksichtigen.

- Die Gefahrenkarten sind unverbindliche Hilfsmittel, die einer Verankerung im kantonalen Recht bedürfen, um Rechtswirkung zu entfalten.

4.2 Technisch-naturwissenschaftliches Verständnis der Gefahrenhinweiskarte und der Gefahrenkarte

Das naturwissenschaftliche Verständnis der Gefahrenhinweis- und der Gefahrenkarte lässt sich kaum von den gesetzlichen Vorgaben trennen. Denn nicht zuletzt erfolgen die technischen und naturwissenschaftlichen Untersuchungen mit Blick auf die Ziele und Absichten, die auch durch das (Rechts-)System vorgegeben werden.

Grundsätzlich kann diesbezüglich auf die oben dargestellte grafische Gegenüberstellung der Gefahrenhinweis- und Gefahrenkarte in der Empfehlung „Naturgefahren und Raumplanung“ verwiesen werden.

Selbstredend hat die Naturwissenschaft entsprechende Rechenmodelle und Methoden entwickelt, um die Naturgefahren möglichst objektiv zu erfassen (und zu beurteilen). Damit ist gleich auch gesagt, dass das naturwissenschaftliche Verständnis der Gefahrenhinweis- und der Gefahrenkarte ein solches ist, das unter objektivierbaren Massstäben überprüfbar ist. Dies trifft ohne Weiteres auf die Gefahrenhinweiskarte zu. Denn die Gefahrenhinweiskarte beruht auf der Feststellung und der regelmässig empirisch nachgeprüften Erfassung der Naturgefahren, allenfalls unter Lokalisierung des Schadenpotentials. Gleiches gilt aber auch für die Gefahrenkarte. Diese beinhaltet zwar, ausgehend von der Gefahrenhinweiskarte, neben einer tiefergehenden Analyse und neben weiterführenden Untersuchungen insbesondere auch eine *Beurteilung* der Gefährdungssituation. Doch beruht die solchermassen gemachte Beurteilung und Risikoanalyse nach wie vor auf objektiven und überprüfbaren, in jedem Falle aber transparenten Kriterien[44]. Im Ergebnis unterscheidet sich das naturwissenschaftliche Verständnis nicht von der bereits oben dargestellten Definition der Gefahrenhinweis- und der Gefahrenkarte, die sich ausgehend von den rechtlichen Grundlagen und den dazugehörigen Empfehlungen und Richtlinien des Bundes ergibt, ausser dem Umstand, dass in der naturwissenschaftlichen Betrachtung die Schlussfolgerungen, welche rechtliche Wirkung den beiden Karten zukommen soll und mit welchen rechtlichen Instrumenten den festgestellten Gefahren begegnet werden soll, ausgeblendet sind.

---

[44] Vgl. „Methoden zur Analyse und Bewertung von Naturgefahren“, S. 175 ff.

5 Gefahrenhinweis- und Gefahrenkarte im raumplanungsrechtlichen System

5.1 Einleitung

Nachdem in den bisherigen Ausführungen die bundesgesetzlichen Grundlagen für die Gefahrenhinweis- und die Gefahrenkarte beleuchtet und gestützt darauf zumindest der Inhalt, der Zweck und die Rechtsnatur der beiden Karten aufgezeigt wurden, soll nunmehr nachfolgend versucht werden, die beiden Karten in das raumplanungsrechtliche System einzugliedern.

Dazu sollen zuerst die Instrumente, die das Planungsrecht zur Verfügung stellt, kurz vorgestellt werden. Dabei ist es nicht Ziel, die verschiedenen Instrumente im Einzelnen zu kommentieren und im Detail zu erläutern, sondern sind die Ausführungen darauf zu beschränken, die hauptsächlichen Inhalte und Merkmale mit Blick auf den Inhalt und die Wirkung von Gefahrenhinweis- und Gefahrenkarte darzulegen. Für nähergehende Erläuterungen und Hinweise wird auf die einschlägigen Kommentare, Lehrbücher und die hierzu ergangene Rechtssprechung verwiesen.

5.2 Die Instrumente des Raumplanungsgesetzes (RPG)

5.2.1 Grundlagen im Sinne von Art. 6 RPG

"Art. 6 RPG handelt von den Grundlagen, welche die Kantone im Hinblick auf den Mindestinhalt des Richtplans zu erarbeiten haben"[45]. Grundlagen sind also stets ausgerichtet auf den Inhalt, den ein Richtplan enthalten muss[46]. Nur solche raumwirksame Tätigkeiten bilden Gegenstand für Grundlagen[47]. Als solche umfassen sie *Untersuchungen* und *Planungen* zu bestimmten Teilfragen und Sachbereichen[48]. Deren Form ist relativ frei bzw. den Kantonen ü-

---

[45] Waldmann B./Hänni P., Handkommentar, Art. 6 N. 1.

[46] Dazu unten Ziffer 5.2.2

[47] Vgl. auch Tschannen P., Kommentar RPG, Art. 6 N. 6 ff.

[48] Waldmann B./Hänni P., Handkommentar, Art. 6 N. 3.

berlassen[49]. Im Bereich der Naturgefahren handelt es sich um eine sogenannte Sachbereichsplanung[50], d.h. eine Planung, die auf einem der in Art. 6 Abs. 2 und Abs. 3 aufgeführten Sachbereiche gründet, wozu beispielsweise die Naturgefahren zählen (vgl. Art. 6 Abs. 2 lit. a RPG).

5.2.2 Richtplan

Der Richtplan ist Steuerungs- und Koordinationsinstrument und das Ergebnis der Richtplanung.[51] Er ist funktional und enthält die wesentlichen primär raumbezogenen Ergebnisse.[52] Die Ergebnisse sind sowohl Ergebnisse der Koordinationsplanung als auch der Nutzungsplanung.[53] Er bestimmt gemäss Art. 5 Abs. 1 der Raumplanungsverordnung (RPV) die Richtung der weiteren Planung und Zusammenarbeit nicht nur mit den Vorgaben für die Koordination der einzelnen Sachbereiche, sondern ebenso mit Vorgaben für die Zuweisung der Bodennutzungen[54].

Der Inhalt des Richtplans ist sowohl konzeptionell (Grundsatz- und Standortfragen) als auch programmatisch (Realisierungsfragen)[55]. Das heisst, der Richtplan beschlägt zwei Aussageschichten: Zum einen zeigt er, wie die raumwirksamen Tätigkeiten aufeinander abgestimmt werden (Art. 8 lit. a RPG) und bestimmt zu diesem Zweck die Richtung der weiteren Planung und Zusammenarbeit, insbesondere mit Vorgaben für die Zuweisung der Bodennutzungen und für die Koordination der einzelnen Sachbereiche (vgl. Art. 5 Abs. 1 RPV). Zum anderen zeigt er, in welcher zeitlichen Folge und mit welchen Mitteln vorgesehen ist, die Aufgaben zu erfüllen (vgl. Art. 8 lit. b RPG). In der Regel enthält der Richtplan die typischen Geschäfte gemäss den Sachbereichen Siedlung, Landschaft, Verkehr, Versorgung und Entsorgung, wie etwa gesamträumliche Vorgaben (z.B. Grundsätze und Schwerpunkte der künftigen Sied-

---

[49] Vgl. Waldmann B./Hänni P., Handkommentar Art. 6 NN. 8 ff.; Tschannen P., Kommentar RPG, Art. 6 NN. 10 ff.

[50] Vgl. Tschannen P., Kommentar RPG, Art. 6 N. 24 ff., insb. NN 31.

[51] Vgl. Tschannen P., Kommentar RPG, Art. 8 N. 7 f.

[52] Vgl. Tschannen P., Kommentar RPG, Art. 8. N. 4 ff.

[53] Vgl.Tschannen P.; Kommentar RPG, Art. 8 N. 8.

[54] Vgl. Tschannen P., Kommentar RPG, a.a.O.

[55] Vgl. dazu und zum Folgenden: Tschannen P., Kommentar RPG, Art. 8 NN. 13 ff.

lungsentwicklung etc.), über die Einordnung neuer öffentlicher Bauen und Anlagen etc., insbesondere aber auch über Vorkehren gegen Naturgefahren[56].

Die Gliederung der Richtpläne erfolgt in Festsetzungen, Zwischenergebnissen und Vororientierungen. Festsetzungen zeigen auf, wie raumwirksame Tätigkeiten abgestimmt sind (vgl. Art. 5 Abs. 2 lit. a RPV). Sie bilden das Ende eines Abstimmungsvorgangs, sind entscheidungsreif, was aber nicht bedeutet, dass sie über raumordnungspolitische Interessenbekundungen hinaus gehen, vielmehr bleiben die dafür notwendigen Erlasse (Verfügungen oder Rechtssätze) vorbehalten[57]. Zwischenergebnisse zeigen, welche raumwirksamen Tätigkeiten noch nicht aufeinander abgestimmt sind und was vorzukehren ist, um eine zeitgerechte Abstimmung zu erreichen (vgl. Art. 5 Abs. 2 lit. b RPV). Vororientierungen schliesslich zeigen, welche raumwirksamen Tätigkeiten sich noch nicht in dem für die Abstimmung erforderlichen Mass umschreiben lassen, aber erhebliche Auswirkungen auf die Nutzung des Bodens haben können (vgl. Art. 5 Abs. 2 lit. c RPV).

Die Form des Richtplans umfasst Plan (lokalisierbare Plangeschäfte) und Text (integrale Planaussagen und programmatischen Aussagen und Verhaltensanweisungen in Form von normativen Aussagen), was Beides zum verbindlichen Inhalt zählt[58]. Neben dem Plan und dem Text gehört der Apparat dazu, bestehend aus der Ausgangslage, den Erläuterungen und den Grundlagen in Gestalt einer Übersicht über die Grundlagen.[59]

Wie bereits angetönt, sind Richtpläne behördenverbindlich (vgl. Art. 9 Abs. 1 RPG)[60]. Bei der Frage zur Rechtsnatur ist mit der Mehrheit der Lehre und der Rechtssprechung davon auszugehen, dass der Richtplan weder Rechtssatz noch Verfügung, aber Rechtsakt ist. Er lässt sich nicht ins klassische System einreihen. Zum Teil wird er als besondere Art von Verwaltungsverordnungen qualifiziert[61]. Adressaten der verbindlichen Wirkung sind die Behörden, nicht aber die Privaten und die Verbindlichkeit beschränkt sich rechtlich auf das gesetzlich erfasste

---

[56] Vgl. Tschannen P., Kommentar RPG, Art. 8 N. 18.

[57] Vgl. Tschannen P., Kommentar RPG, Art. 8 NN. 21 ff.

[58] Vgl. Tschannen P., Kommentar RPG, Art. 8 NN. 28 ff.

[59] Vgl. Tschannen P., Kommentar RPG, Art. 8 N. 43.

[60] Vgl. dazu Tschannen P., Kommentar RPG, Art. 9 NN. 2 ff.; ebenso zum Folgenden.

[61] Vgl. Waldmann B./Hänni P., Handkommentar, Art. 9 N. 5.

Ermessen, schafft also selbst keine Rechtsgrundlage für einen Einzelakt (Verfügung) und bewegt sich immer im Rahmen der Sachgesetzgebung.[62]

Das Verfahren zum Erlass der Richtpläne ist von einigen Bundesvorschriften abgesehen (vgl. etwa Art. 4 Abs. 2 RPG, Art. 10 Abs. 2 RPG), den Kantonen überlassen[63]. Insofern sind die Zuständigkeiten, die Erlassform und das Erlassverfahren unterschiedlich. Die Richtpläne bedürfen der Genehmigung durch den Bundesrat (vgl. Art. 11 RPG) und werden, soweit der bundesrechtliche Mindestinhalt der Richtpläne betroffen ist, erst mit der Genehmigung für die Behörden verbindlich.[64]

5.2.3 Sachplan

„Der Bund erarbeitet Grundlagen, um seine raumwirksamen Aufgaben erfüllen zu können; er erstellt die nötigen Konzepte und Sachpläne“ (Art. 13 Abs. 1 RPG). Mit den Sachplänen (und Konzepten) erfüllt der Bund seine ihm obliegende Planungs- und Abstimmungspflicht[65]. Sie dienen dem Bund als Instrumente, um seine raumwirksamen Aufgaben zu erfüllen.[66] Im Kern geht es darum, dass der Bund seine raumwirksamen Tätigkeiten (und nur diese) untereinander und in Bezug zu den Kantonen abstimmt und koordiniert.[67]

Der Inhalt besteht aus drei Teilen, nämlich Erarbeitung der Grundlagen, Erstellung der Konzepte und Sachpläne sowie Abstimmung der Bundesplanungen[68].

Für die Form besteht relativ viel Spielraum[69].

---

[62] Vgl. Waldmann B./Hänni P., Handkommentar, Art. 9 NN. 7ff.und NN. 12 ff.; vgl. auch Tschannen P. Kommentar RPG, NN. 12, 14 ff., und 25 ff.

[63] Vgl. Tschannen P., Kommentar RPG, Art. 10 NN. 2 ff.

[64] Vgl. Waldmann B./Hänni P., Handkommentar, Art. 11 NN. 8 und 26 f.; vgl. auch Tschannen P. Kommentar RPG, Art. 11 NN. 5 und 35 ff.

[65] Vgl. Waldmann B./Hänni P., Handkommentar, Art. 13 N. 1.

[66] Vgl. Waldmann B./Hänni P., Handkommentar, Art. 13 NN. 5 und 12.

[67] Vgl. Tschannen P., Kommentar RPG, Art. 13 NN. 8 ff. und 12.

[68] Vgl. Waldmann B./Hänni P., Handkommentar, Art. 13 N. 12.

[69] Vgl. Waldmann B./Hänni P., Handkommentar, Art. 13 N. 18

Seine Rechtsnatur ist ähnlich derjenigen des Richtplans[70]. Er ist in der Regel verbindlich für sämtliche Behörden des Bundes, der Kantone und Gemeinden, soweit dem Inhalt Bindungswirkung zukommt.[71] Die Tragweite der Bindungswirkung hängt davon ab, ob dem Bund in einem bestimmten Sachbereich umfassende Kompetenz oder lediglich Teilkompetenzen zukommt.[72]

Das Verfahren richtet sich in erster Linie nach der jeweiligen Spezialgesetzgebung. Es setzt im Übrigen aber die Zusammenarbeit mit anderen Planungsträgern, insbesondere den Kantonen, voraus[73]. Auch der Bund hat die Bevölkerung im Sinne von Art. 4 Abs. 2 RPG zu informieren und mitwirken zu lassen.[74]

5.2.4 Nutzungsplan

Nutzungspläne ordnen die zulässige Nutzung des Bodens (Art. 14 Abs. 1 RPG). Sie legen Nutzungsart, Ort und Mass der Bodennutzung fest, und zwar *allgemeinverbindlich* und *parzellenscharf*.[75] Sie geben Aufschluss über die zulässige Nutzung des Bodens[76]. Sie dienen dem verfassungsrechtlichen Auftrag von Art. 75 Abs. 1 BV und dem daraus fliessenden gesetzlichen Raumplanungsauftrag des RPG, d.h. namentlich der zweckmässigen und haushälterischen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes[77].

Es gibt verschiedene Arten von Nutzungsplänen, einerseits Rahmennutzungspläne (Zonen-, Grundnutzungspläne) und andererseits Sondenutzungspläne[78]. Erstere stellen die allgemeine Grundordnung auf.[79]

---

[70] Vgl. Waldmann B./Hänni P., Handkommentar, Art. 13 N. 15.

[71] Vgl. Tschannen P. Art. 13 Nn. 41 ff.

[72] Vgl. Waldmann B. / Hänni P. Handkommentar, Art. 13 NN. 23 ff., insbesondere N. 30.

[73] Vgl. Waldmann B./Hänni P., Handkommentar Art. 13 NN. 37 ff.

[74] Vgl. Tschannen P., Art. 13 NN. 34 ff.

[75] Vgl. Waldmann B./Hänni P., Art. 14 N. 3.

[76] Vgl. Waldmann B./Hänni P., Handkommentar, Art. 14 N. 4.

[77] Vgl. Waldmann B./Hänni P., Handkommentar, Art. 14 N. 7.

[78] Vgl. Waldmann B./Hänni P., Art. 14 N. 11; zu letzteren unten Ziffer 5.2.5.

[79] Vgl. Waldmann B./Hänni P., Art. 14 N. 12.

Nutzungspläne im Sinne von Zonenplänen unterscheiden Bau-, Landwirtschafts- und Schutzzonen (vgl. Art. 15 ff. RPG). Bedingung für die Ausscheidung einer Bauzone ist u.a., dass sich das Land zur Überbauung eignet (vgl. Art. 15 Abs. 1 RPG). Dazu gehört auch, dass sich die natürliche Lage des Landes für die Überbauung eignet, was zum Beispiel nicht gegeben ist, wenn die Sicherheit der Bewohner, der Bauten und der Infrastrukturanlagen durch Erschütterung, Hangrutsch- oder Lawinen gefährdet erscheint[80].

Die Nutzungspläne bestehen aus einem Plan, der das gesamte Gebiet (mit Ausnahme des Waldes) einer bestimmten Bodennutzung widmet, sowie dazugehörigen Nutzungsvorschriften.[81]

Die Nutzungspläne sind – anders als die Richtpläne – für die betroffenen Grundeigentümer verbindlich. In Bezug auf die Rechtsnatur der Nutzungspläne ist davon auszugehen, dass diese weder Rechtssätze noch Verfügungen sind. Sie gelten in der Regel als Zwischengebilde, die Merkmale der Verfügung, aber auch des Rechtssatzes aufweisen[82]. Andere Autoren sehen darin eine gewisse Ähnlichkeit mit Allgemeinverfügungen, d.h. generell-konkrete Anordnungen. Nach anderer Meinung wird je nach Nutzungsplanart unterschieden[83].

Aufgrund seiner positivrechtlich geregelten verbindlichen Wirkung für die Grundeigentümer ergeben sich allerdings verfahrensrechtliche Wirkungen, so etwa die Gewährung des rechtlichen Gehörs und des Rechtschutzes, die Bestimmung der Legitimation sowie in Bezug auf das Verfahren über die Änderung der Nutzungsplanung[84].

Die Regelung des Verfahrens für den Erlass der Nutzungspläne ist – neben bestimmten bundesrechtlichen Vorgaben – den Kantonen überlassen. Bundesrechtlich vorgeschrieben ist im Wesentlichen, dass die Bevölkerung am Verfahren mitwirken können muss (vgl. Art. 4 Abs. 2 RPG); dass die Nutzungspläne von einer kantonalen Behörde genehmigt werden müssen (vgl. Art. 26 RPG); dass sie öffentlich aufzulegen sind und dass mindestens ein kantonales Rechtsmittel gegen Nutzungspläne, die sich auf das RPG und seine kantonalen und kommunalen Ausführungsbestimmungen stützen, vorgesehen ist (vgl. Art. 33 RPG). Im Übrigen sind

---

[80] Vgl. Waldmann B./Hänni P., Handkommentar, Art. 15 N. 16; vgl. auch BGE 114 Ia 245.

[81] Vgl. Waldmann B./Hänni P., Handkommentar, Art. 14. N. 20 f.

[82] Vgl. Waldmann B./Hänni P., Handkommentar, Art. 14 N. 24.

[83] Vgl. zum Ganzen: Waldmann B./Hänni P., Handkommentar, a.a.O. mit Hinweisen.

[84] vgl. Waldmann B./Hänni P, Handkommentar, Art. 14 N. 25.

die Kantone – immer im Rahmen der bundesgesetzlichen Vorschriften – frei, wie sie das Verfahren gestalten.[85]

5.2.5 Sondernutzungspläne

Sondernutzungspläne sind in der Regel kantonale Instrumente, fallen aber grundsätzlich auch unter die Nutzungspläne des RPG, soweit sie für die Grundeigentümer die zulässige Nutzung des Bodens verbindlich festlegen. Sie verfeinern in der Regel die Zonenpläne (erste Gruppe), indem sie die Grundordnung für besondere Verhältnisse und Bedürfnisse konkretisieren und dabei für bestimmte Gebiete die Art und Weise des Bauens näher regeln[86]. Eine zweite Gruppe bilden die sogenannten projektbezogenen Spezialpläne für die Errichtung von nicht zonenkonformen Bauvorhaben[87]. Daneben – als weitere Kategorien von Sondernutzungsplänen – sind diejenigen Pläne zu nennen, die für ein konkretes Projekt Land sichern wollen oder die der Verwirklichung der Grundordnung dienen[88].

In Bezug auf die Rechtsnatur von Sondernutzungsplänen kann auf das oben zu den Nutzungsplänen Gesagte verwiesen werden. Gleiches gilt für das Verfahren.

5.2.6 Baubewilligung

Die Baubewilligung beinhaltet die Überprüfung eines Bauvorhabens auf Übereinstimmung mit dem Gesetz und ist Voraussetzung, dass ein Bauvorhaben realisiert werden kann[89]. Voraussetzung ist, dass die Baute oder Anlage dem Zweck der Nutzungszone, wie sie im Nutzungsplan vorgegeben ist, entspricht und das Land erschlossen ist (vgl. Art. 22 RPG). Inhaltlich ist die Baubewilligung vorab feststellender Natur.[90]

---

[85] Vgl. Waldmann B./Hänni P., Handkommentar, Art. 14 N. 23.

[86] vgl. Waldmann B./Hänni P., Handkommentar, Art. 14 N. 13

[87] vgl. Waldmann B./Hänni P., Handkommentar, a.a.O.

[88] vgl. Waldmann B./Hänni P., Handkommentar, a.a.O.

[89] Vgl. dazu und zum Folgenden eingehend etwa Waldmann B./Hänni P., Handkommentar, Art. 22 NN. 70 ff.; zur Baubewilligung als Polizeierlaubnis im Allgemeinen vgl. auch Häfelin U./Müller G./Uhlmann F., NN. 2452 ff. und 2523 ff.

[90] Vgl. Waldmann B./Hänni P., Handkommentar, a.a.O.

Die Baubewilligung ist ein hoheitlicher Akt in Form einer Verfügung (Rechtsnatur)[91]. Das Baubewilligungsverfahren unterliegt den ordentlichen Verfahrensvorschriften für den Erlass einer Verfügung. Üblicherweise ist im Baubewilligungsverfahren ein Einspracheverfahren vorgesehen.[92]

Das soeben Gesagte gilt auch für Ausnahmebewilligungen, seien es kantonale (Art. 23 RPG) oder bundesrechtliche (Art. 24 ff. RPG). Eine Ausnahmebewilligung erlaubt, von einzelnen Vorgaben der gesetzlichen Vorschriften bzw. von der Grundordnung unter bestimmten Voraussetzungen abzuweichen.

5.3 Einordnung der Gefahrenhinweis- und Gefahrenkarte ins System des RPG

5.3.1 Einleitung

Nachdem die Gefahrenhinweis- und die Gefahrenkarte zuerst gestützt auf die rechtlichen Grundlagen in der Bundesgesetzgebung zu definieren versucht und die verschiedenen raumplanerischen Planungsinstrumente dargestellt wurden, gilt es nun zu prüfen, ob und inwieweit sich die Gefahrenhinweis- und die Gefahrenkarte in das System eingliedern lassen.

5.3.2 Gefahrenhinweiskarte

Die Gefahrenhinweiskarte als unverbindliches Hilfsmittel für die Richt- und Nutzungsplanung lässt sich nicht ohne Weiteres einordnen. Die Gefahrenhinweiskarte kann kein Richtplan sein, da sie, zumindest solange deren rechtliche Bedeutung nicht durch das kantonale Recht anders bestimmt wird, nach der hier vertretenen Meindung keine direkte Behördenverbindlichkeit besitzt. Zudem mangelt es ihr daran, dass sie nur Grundlage bildet für die Richtplanung, aber noch nicht die daraus zu ziehenden Konsequenzen in einem dem Richtplan immanenten Verfahren durchlaufen hat. Gleiches gilt für den Nutzungsplan. Hier fehlt es neben der Behördenverbindlichkeit auch an der Verbindlichkeit für die betroffenen Grundeigentümer. Als Bewilligung ist sie deshalb nicht einzustufen, da sie gegenüber einem einzelnen Privaten für einen konkreten Sachverhalt keine verbindliche Feststellung trifft. Sachplan fällt nicht in

---

[91] Vgl. statt vieler: Waldmann B./Hänni P., Handkommentar, Art. 22 N. 70.

[92] Vgl. zum Einspracheverfahren in diesem Sinne auch Häfelin U./Müller G./Uhlmann F., NN. 1815 f.

Betracht, weil es sich aufgrund der gesetzlichen Bestimmungen bei der Naturgefahrabwehr allgemein nicht um eine raumplanerische Tätigkeit des Bundes handelt und weil ihm darüber hinaus aufgrund der gesetzlichen Regelung die Kompetenz fehlt[93]. Am nächsten kommt sie wohl einer Grundlage im Sinne von Art. 6 RPG. Allerdings ist sie nicht selbst Grundlage im Sinne von Art. 6, sondern ihre Erarbeitung bildet Teil der Planung im Sachbereich Naturgefahren.

5.3.3 Gefahrenkarte

Was für die Gefahrenhinweiskarte gilt, gilt gleichermassen für die Gefahrenkarte. Auch sie kann allenfalls Grundlage im Sinne von Art. 6 RPG sein, aber nicht mehr. Daran ändert an sich nichts, dass die Gefahrenkarte funktionell auf Stufe Nutzungsplan die entsprechenden Grundlagen liefern soll. Nutzungspläne kennen von Gesetzes wegen keine Grundlagen im Sinne von Art. 6 RPG, was allerdings nicht heisst, dass nicht auch Nutzungspläne auf gewissen Grundlagen wie etwa Inventare etc. beruhen können bzw. müssen.

[93] Vgl. Lüthi R. S. 24 f. und S. 32.

6 Umsetzung der Gefahrenhinweis- und Gefahrenkarte im heutigen rechtlichen System

Nach der hier vertretenen Lösung ist weder die Gefahrenhinweis- noch die Gefahrenkarte ein Planungsinstrument im Sinne des RPG. Vielmehr ist das Ergebnis der Gefahrenhinweis- bzw. der Gefahrenkarte in das kantonale Recht (über die kantonalen bzw. kommunalen planerischen Instrumente?)[94] aufzunehmen. Im Folgenden geht es vorerst darum zu klären, welche raumplanerischen Instrumente sich zur Umsetzung eignen.

6.1 Umsetzung

6.1.1 Einleitung

Da der Bund im Bereich der Naturgefahren keine Vorgaben macht, steht es den Kantonen an sich frei, wie sie die beiden Karten umsetzen wollen.

In allgemeiner Weise kann gesagt werden:

Gefahrenhinweiskarte: Infolge des mittels Empfehlungen und Richtlinien ausgestatteten Inhalts sowie aufgrund der räumlichen Ausdehnung, erscheint die Gefahrenhinweiskarte einem Richtplan am Nächsten zu kommen. Denn die Gefahrenhinweiskarte enthält aufgrund ihrer Gestalt (Plan und technischer Bericht) und ihres Inhalts (lokalisierbare Gefahrengebiete- und –arten) gewisse Aussagen, die im Sinne einer Richtplanaussage verstanden werden können. In der Regel fehlen ihr aber noch die der Richtplanung immanenten Abstimmungs- und Koordinationsarbeiten. Gemeint ist das Folgende: Zwar stellt die Gefahrenhinweiskarte gestützt auf technische Untersuchungen fest, wo welche Gebiete von welchen Arten von Naturgefahren bedroht sind, doch ist damit noch nicht gesagt, wie auf allfällig entstehende (Nutzungs-) Konflikte zu reagieren ist und welche Massnahmen zu ergreifen sind.

---

[94] Ob die Umsetzung zwingend in den raumplanerischen Instrumenten zu erfolgen hat, ist nicht ohne Weiteres aus den gesetzlichen Bestimmungen zu folgern (s. auch unten Ziffer 6.4.1).

Gefahrenkarte: Schwieriger zu beurteilen ist die Umsetzung der Gefahrenkarte. Zwar wird auch sie als Grundlage verstanden, nicht aber für die Richtplanung, sondern für die Nutzungsplanung[95]. Die Tiefe und Festlegung der einzelnen Gefahrengebiete in der Gefahrenkarte ist einer Nutzungszone in einem Zonenplan nicht unähnlich. Denn sie ist parzellengenau und legt im umgrenzten Gebiet fest, welche Gefahrenstufe dort herrscht. Berücksichtigt man zudem, dass die Gefahrenstufe je nachdem bedeutet, dass ein Grundstück oder ein Teil davon stark von einer Naturgefahr gefährdet ist, kann dies durchaus einer bestimmten Nutzung (bzw. negativ formuliert einer Nutzungsbeschränkung) gleichkommen.

Um zu eruieren, ob sich einige Varianten mehr eignen als andere, ist es sinnvoll, zunächst einmal zu untersuchen, wie der Bund die Umsetzung vorsieht und wie die Kantone Appenzell A.Rh. und Aargau die Berücksichtigung der Gefahrenhinweis- und Gefahrenkarten in der Richt- und Nutzungsplanung verwirklichen. Im Anschluss daran werden die gewählten Lösungen des Bundes, des Kantons Appenzell A.Rh. und des Kantons Aargau bewertet, um schliesslich allfällige Konsequenzen zu ziehen und gegebenenfalls andere Lösungsansätze aufzuzeigen.

6.1.2 Lösung Bund

Gefahrenhinweiskarte

Der Bund hat in seiner Empfehlung Naturgefahren und Raumplanung den Umgang allgemein mit Naturgefahren und mit den Gefahrenhinweiskarten spezifiziert und schreibt für den Richtplan folgende Mindestinhalte vor:

- Der Richtplan muss die Grundsätze der Naturgefahrenvorsorge als Ziel festhalten[96].

- Der Richtplan muss Angaben enthalten über die Auftragserteilung für die Erarbeitung der Gefahrenhinweis- und der Gefahrenkarten[97].

---

[95] So zumindest die Empfehlung Raumplanung und Naturgefahren, S. 16 und Tabelle S. 17, wonach die Gefahrenkarte die Grundlagen für die Ausscheidung von Gefahrenzonen in der Nutzungsplanung liefert.

[96] S. Empfehlung Raumplanung und Naturgefahren, S. 22.

[97] S. Empfehlung Raumplanung und Naturgefahren, a.a.O.

- Der Richtplan muss den Auftrag an die Gemeinden geben, die Gefahrenkarte in der Nutzungsplanung umzusetzen[98].

- Der Richtplan muss vorsehen, die Gefahrengrundlagen zu überprüfen und zu aktualisieren[99].

Daneben lässt der Bund aber offen, ob weitere Inhalte der beiden Karten in den Richtplaninhalt aufzunehmen sind. So kann der Richtplan einen groben Überblick über die Gefahrengebiete beinhalten, der auf der Gefahrenhinweiskarte beruht, z.B. indem die Gefahrenhinweiskarte in Form einer Grundlagenkarte in den Richtplantext aufgenommen wird oder aber indem die Gefahrenhinweiskarte in den Richtplan integriert, d.h. in die Richtplankarte, aufgenommen wird.[100]

Gefahrenkarte

Richtplan

Zur Umsetzung der Gefahrenkarte in der Richtplanung kann auf das gleich vorstehend Gesagte verwiesen werden: Der Bund verlangt hier, dass im Richtplan Angaben enthalten sind über die Auftragserteilung für die Erarbeitung der Gefahrenhinweis- und der Gefahrenkarten, die Erteilung des Auftrags an die Gemeinden, die Gefahrenkarte in der Nutzungsplanung umzusetzen sowie die Festschreibung, dass die Grundlagen periodisch zu überprüfen und zu aktualisieren sind. Fraglich ist nach meinem Verständnis, ob der Bund im Rahmen seiner Möglichkeiten, Vorgaben zum Richtplan zu machen, nicht zu weit geht, wenn er als Mindestinhalt verlangt, dass der Richtplan den Auftrag an die Gemeinden[101], die Gefahrenkarte in der Nutzungsplanung umzusetzen, enthalten muss.

---

[98] S. Empfehlung Raumplanung und Naturgefahren, S. 22.

[99] S. Empfehlung Raumplanung und Naturgefahren, a.a.O.

[100] S. Empfehlung Raumplanung und Naturgefahren, S. 23

[101] Allenfalls kann der Auftrag auch an eine andere geeignete Trägerschaft wie z.B. an Regionalplanungsverbände erteilt, soweit dies im kantonalen raumplanerischen System vorgesehen ist.

Nutzungsplan

Der Bund geht aber noch weiter, indem er den Kantonen bzw. den Gemeinden Vorgaben macht, *wie* die Gefahrenkarte in die Nutzungsplanung umzusetzen ist[102], wenn auch nur in Form einer Empfehlung. Es ist mit R. Lüthi einig zu gehen, dass der Bund damit seine zulässigen Möglichkeiten mindestens ausgeschöpft, wenn nicht gar überschritten hat[103], da grundsätzlich die Regelung der Folgen, wonach beispielsweise in einem Gebiet der Gefahrenstufe rot keine Bauten erstellt werden dürfen etc., Sache der Kantone ist.

Der Bund hat in seinen Empfehlungen ziemlich konkrete Vorstellungen, welche Konsequenzen die verschiedenen Gefahrengebiete in den Gefahrenzonen haben müssen. Zusammenfassend ist auf folgende Grafik zu verweisen:

---

[102] Vgl. Empfehlung Raumplanung und Naturgefahren, S. 24 ff.

[103] Vgl. Lüthi R., S. 21 ff., allerdings zu den oben in Ziffer 4.1.1 genannten Empfehlungen „Berücksichtigung der Hochwassergefahren bei raumwirksamen Tätigkeiten“ (1997) und „Berücksichtigung der Massenbewegungsgefahren bei raumwirksamen Tätigkeiten“.

Gefahrenzone	Zonenausscheidung	Bau- und Zonenreglement	Weitere Massnahmen
Verbotszone (erhebliche Gefährdung, rot)	- Keine Ausscheidung neuer Bauzonen; - Rückzonung bzw. Auszonung nicht überbauter Bauzonen.	- Keine Errichtung oder Erweiterung von Bauten und Anlagen; - Erlass der notwendigen Nutzungsbeschränkungen bei bestehenden Bauten; - Umbauten und Zweckänderungen nur mit Auflagen zur Risikoverminderung; - Wiederaufbau zerstörter Bauten nur in Ausnahmefällen und nur mit Auflagen.	- Rasche Information der betroffenen Grundeigentümerinnen und Grundbesitzer über die bestehende Gefährdung und die notwendigen Massnahmen; - Bei Bedarf Anmerkung von Nutzungseinschränkungen im Grundbuch; - Rasche Planung und Umsetzung der notwendigen technischen und organisatorischen Schutzmassnahmen.
Gebotszone (mittlere Gefährdung, blau)	- Ausscheidung neuer Bauzonen nur mit Auflagen und nach Prüfung von Alternativen und Vornahme einer Interessenabwägung.	- Keine Erstellung von sensiblen Objekten; - Baubewilligungen mit Auflagen; - Erlass der notwendigen Nutzungsbeschränkungen bei bestehenden Bauten; - Festlegen von Anforderungen an die räumliche Anordnung, Nutzung und Gestaltung, evtl. auch Erschliessung von Bauten und Anlagen; - Detaillierte Vorschriften müssen je nach Gefahrenart und Intensität unterschiedlichen Schutzmassnahmen Rechnung tragen.	
Hinweiszone (geringe Gefährdung gelb/Restgefährdung, gelb/weiss)	- Vermeiden von Zonen, in denen Anlagen mit hohem Schadenpotenzial erstellt werden können; - Hinweise auf die Gefahrensituation.	- Empfehlung für bestehende Bauten; - Erwägen von Auflagen bei sensiblen Nutzungen oder grösseren Überbauungen nach Risiko.	- Information der betroffenen Grundeigentümerinnen und –eigentümer über die bestehende Gefährdung; - Beratung für mögliche Schadensverhütungsmassnahmen in Zusammenarbeit mit den Versicherungen; - spezielle technische und organisatorische Massnahmen für sensible Objekte mit Auflagen der Versicherung.

Abbildung 2: Grafik aus *Empfehlung Raumplanung und Naturgefahren, S. 27*

Als Modell für den Vollzug schlägt der Bund die zwei Varianten „Gefahrenzonenmodell“ und „Gefahrenhinweismodell“ vor. Die beiden Modelle unterscheiden sich einerseits in der Regelungsdichte. Während im Gefahrenzonenmodell relativ einlässliche Vorschriften enthalten sind, werden im Gefahrenhinweismodell nur allgemeine Bestimmungen aufgenommen. Andererseits werden im Gefahrenzonenmodell im Nutzungsplan eigentliche Nutzungszonen ausgeschieden, die dem entsprechenden Nutzungsplanerlassverfahren unterstellt sind, während im Gefahrenhinweismodell die Gefahrengebiete gemäss Gefahrenkarte nur als Hinweis im Nutzungsplan aufgenommen werden, ohne dass der Eintrag damit verbindlich wird und das ordentliche Erlassverfahren für Nutzungspläne durchläuft. Indes ist auch hier sicherzustellen,

dass den betroffenen Grundeigentümern entsprechende Rechtsmittel beigegeben werden, um sich dagegen wehren zu können[104].

6.1.3 Lösung im Kanton Appenzell A.Rh.[105]

Gefahrenhinweiskarte

Stand der Arbeiten

Im Kanton Appenzell A.Rh. sind die bekannten Gefahrengebiete im Richtplan AR als Hinweise enthalten. Die dort angeführte „Gefahrenhinweiskarte“ beruht auf den Angaben zu den bekannten Gefahrengebieten im alten Richtplan AR von 1987, die sich auf die Gefahrenkarte der Schweiz von 1975 und auf die Karte der lawinengefährdeten Gebiete von 1970 stützten. Diese wurden überarbeitet, indem das kantonale Tiefbauamt, Wasserbau, die Hochwassergefahren im Siedlungsgebiet in einem ersten Schritt grob beurteilt und diese Angaben im Dezember 1998 und Januar 1999 mit den Gemeinden verifiziert und ergänzt hat[106]. Im Jahre 2003 hat der Regierungsrat ein Konzept Naturgefahren beschlossen[107]. Entsprechend diesem Konzept wurde eine departements- und fachübergreifende Kommission Naturgefahren gebildet. Diese beschäftigt sich insbesondere mit der Erarbeitung der Grundlagen im Zusammenhang mit der Naturgefahrenabwehr, also namentlich auch mit der Aktualisierung der Gefahrenhinweiskarte und der Erarbeitung der Gefahrenkarte. Die aktualisierte Gefahrenhinweiskarte ist teilweise bereits erarbeitet, deren Ergebnisse sind aber noch nicht in den Richtplan AR integriert.

Richtplan

Der Richtplan des Kantons Appenzell A.Rh. hat die bekannten Gefahrengebiete integriert, indem diese in der Richtplankarte als „Interessengebiet Naturgefahren“ bezeichnet sind. Zusammen mit den Festsetzungen, dass die Gemeinden diese Hinweise bei ihrer Nutzungsplanung zu beachten haben – d.h. die Gemeinden müssen dort, wo in der Richtplankarte „Interes-

---

[104] Vgl. Empfehlung Raumplanung und Naturgefahren, S. 24 und S. 27; vgl. auch den oben in Ziffer 4.1.3 wiedergegebenen Bundesgerichtsentscheid „Leytron“.

[105] Für die kantonalrechtlichen Grundlagen wird auf oben Ziffer 4.1.2 verwiesen.

[106] Vgl. Richtplan AR, Kapitel 6, Ziffer 2 „Ausgangslage und Übersicht über die Grundlagen“, S. 96.

[107] Auskunft Hess G., Planungsamt Kanton Appenzell A.Rh.; ebenso zum Folgenden.

sengebiete Naturgefahren“ bezeichnet sind, diese bei ihrer Ortsplanung berücksichtigen und namentlich Vorkehrungen zum Schutz von Menschen und erheblichen Sachwerten treffen –, wird m.E. bewirkt, dass die in der Richtplankarte aufgenommenen Gefahrengebiete für die Gemeinden, aber auch für sämtliche übrigen Behörden verbindlich werden. Denn als Bestandteil des Richtplans AR nehmen diese an der Behördenverbindlichkeit teil, zumindest soweit, als die Verbindlichkeit des Richtplans AR reicht.

In diesem Zusammenhang ist noch speziell auf das neuere, nach dem Richtplan AR in Kraft getretene kantonale Wasserbaugesetz hinzuweisen. Dieses überträgt die Erarbeitung der Gefahrenhinweiskarte dem Kantonalen Tiefbauamt als Fachstelle nach Wasserbaugesetz (vgl. Art. 8 lit. a WBauG). Darüber hinaus – was mit dem Richtplan AR übereinstimmt – soll die Gefahrenhinweiskarte im Rahmen der kantonalen Richtplanung erstellt und in den Richtplan integriert werden. Zusätzlich aber statuiert das Wasserbaugesetz eine wasserbauliche Bewilligungspflicht für bauliche Massnahmen in Gebieten, für die in der Gefahrenhinweiskarte eine Hochwassergefahr bezeichnet wird (Art. 19 Abs. 2 WBauG). Diese Vorschrift ist m.E. nicht auf den Richtplan abgestimmt bzw. geht über diesen hinaus.

Gefahrenkarte

Stand der Arbeiten

Die vorerwähnte „Kommission Naturgefahren“ hat in Bezug auf die Gefahrenkarten entschieden, vorerst ein Pilotprojekt zu starten[108]. Dieses Pilotprojekt betrifft die Gemeinde Bühler, für die unter der Federführung des Kantons eine Gefahrenkarte erarbeitet wurde. Die Karte umfasst die Naturgefahren Massenbewegungen, Hochwasser und Erdbeben[109]. Sie wurde der Gemeinde zugestellt mit der Anweisung, diese nunmehr umzusetzen.

Richtplan

Der Richtplan AR setzt fest, dass der Regierungsrat die entsprechenden Grundlagenarbeiten zur Beurteilung der Naturgefahren in Auftrag gibt. Der Regierungsrat stellt dabei auch die Koordination zwischen der kantonalen Waldplanung (Land- und Volkswirtschaftsdepartement) und der Gefahrenkartierung der Überschwemmungsgebiete (Departement Bau und

---

[108] Auskunft Hess G, ebenso im Folgenden.

[109] Vgl. Anhang 2.

Umwelt) sicher. Nach der Konzeption des appenzell-ausserrhodischen Richtplans sind die raumrelevanten Ergebnisse der Gefahrenkarte in den Richtplan zu integrieren. Allerdings lässt diese Formulierung offen, was die raumrelevanten Ergebnisse sind und wie die Integration zu geschehen hat.

Ausserdem ist auch hier auf das spätere kantonale Wasserbaugesetz hinzuweisen, insbesondere auf dessen Art. 12 Abs. 2 WBauG. Art. 12 Abs. 2 WBauG erteilt der Gefahrenkarte behördenverbindlichen Charakter. Die Formulierung ist nicht sehr schlüssig und wirft mehr Fragen auf, als dass sie welche beantwortet. So springt namentlich sofort ins Auge, dass von einem *behördenverbindlichen Charakter* die Rede ist, ohne dass dies aus sich heraus verständlich wäre. Offenkundig wird aber – mit dem Hinweis auf das Verfahren zum Richtplan – eine Behördenverbindlichkeit im Sinne eines Richtplans angesprochen. Damit geht aber das Wasserbaugesetz bedeutend weiter als der Richtplan AR, der nur die raumrelevanten Ergebnisse der Gefahrenkarte in den Richtplan integriert. Die Bedeutung von Art. 12 Abs. 2 WBauG ist noch nicht geklärt. Sie führt m.E. aber zu schwierigen Abgrenzungsfragen in Bezug zu den Richtplanvorgaben, aber auch zu praktischen Problemen, da in der Regel die Gefahrenkarte nicht nur die Gefahren von Hochwassern abdeckt, sondern auch Gefahren wie Rutschungen etc. Letzteres hat zur Folge, dass unklar ist, ob der behördenverbindliche Charakter auch für diese Inhalte der Gefahrenkarte gilt. Ganz abgesehen davon wird damit die Zuständigkeitsproblematik akzentuiert, ist doch für Rutschungen etc. das Oberforstamt zuständig, mithin ein Amt das nicht zum Departement Bau und Umwelt gehört. Die Zulässigkeit, dass in einem Gesetz die Zuständigkeit für den Erlass (sic!) der Gefahrenkarte einem Departement zugeteilt wird, das in der Sache nicht zuständig ist, ist fraglich.

Nutzungsplan

Im Kanton Appenzell A.Rh. sind die Gemeinden zuständig für die kommunale Nutzungsplanung. Der Kanton gibt vor, welche Zonen möglich sind und wie sich diese definieren (vgl. Art. 19 BauG AR). In diesem Sinne stellt das kantonale Recht den Gemeinden die Gefahrenzone zur Verfügung, die als überlagernde Zone ausgebildet ist (vgl. Art. 19 Abs. 3 lit. d BauG AR). Überlagernd[110] heisst, dass diese Zone, anders als eine Grundnutzungszone nicht die Nutzung selbst festlegt, sondern über diese gelegt wird, die Grundnutzungszone aber nicht tangiert. Klassisches Beispiel sind etwa Schutzzonen, die oftmals über die Grundnutzungszo-

[110] Vgl. auch Waldmann B./Hänni P., Handkommentar, Art. 14, N. 21.

ne gelegt werden, am Zonenzweck[111] aber nicht rütteln, sondern allenfalls zusätzliche Einschränkungen[112] beinhalten. Weitere Vorgaben enthält das kantonale Recht nicht. Vorgesehen ist, dass seitens des Kantons entsprechende Merkblätter herausgegeben werden, um den Gemeinden Hilfestellung zu geben[113].

Vor Inkrafttreten des Wasserbaugesetzes (und vor der Einsetzung der Kommission Naturgefahren) ist im Rahmen der Nutzungsplangesamtrevision der Gemeinde Heiden (erstmaliger Erlass einer RPG-konformen Nutzungsplanung) eine Gefahrenkarte erstellt worden. Die Ergebnisse der Gefahrenkarte wurden nicht im eigentlichen Bauzonenplan, sondern in einen separaten Zonenplan (Zonenplan „Schutz und Gefahren“) aufgenommen. Zusätzlich wurde die Bauordnung der Gemeinde Heiden revidiert und mit folgendem Artikel ergänzt:

> Art. 50b
>
> Gefahrenzone 1
> [1] Neubauten sind nicht zulässig. Umbauten, Erweiterungen und Geländeveränderungen sind nur mit Zustimmung der zuständigen kantonalen Fachstellen zulässig. Sie dürfen nur bewilligt werden, falls das bestehende Gefahrenpotential durch die geplanten Massnahmen nicht erhöht wird.
>
> Gefahrenzone 2
> [2] Alle Bauten und Anlagen sowie Geländeveränderungen sind bewilligungspflichtig. Massnahmen, die das Gefahrenpotential beeinflussen könnten, bedürfen der Bewilligung der zuständigen kantonalen Fachstelle. Diese kann Auflagen zur Gefahrenverminderung verfügen.
>
> Gefahrenzone 3
> [3] Die Realisierung gefahrensensibler Objekte, wie öffentliche Bauten, Tiefgaragen, Warenlager, intensiv genutzte Untergeschosse, usw. bedarf einer Bewilligung durch die zuständige kantonale Fachstelle. Diese kann Auflagen zur Gefahrenverminderung verfügen.
>
> [4] In Gebieten, für die keine Gefahrenzone bezeichnet wird, und bei Objekten in der Gefahrenzone 3, für die keine Bewilligung der zuständigen kantonalen Fachstelle erforderlich ist, sind die mögliche Gefährdung durch Naturgefahren bei der Erstellung und dem Betrieb von Bauten und Anlagen angemessen zu berücksichtigen. Die Baubewilli-

---

[111] Zum Beispiel, dass Bauten und Anlagen zulässig sind, die dem Wohnen dienen.

[112] Zum Beispiel, dass in gestalterischer Hinsicht aber erhöhte Anforderungen zu gelten haben.

[113] Auskunft Hess G.

gungsbehörden können Empfehlungen abgeben.

[5] Vorbehältlich neuer abweichender gesetzlicher Regelungen auf Kantonsebene gelten für die einzelnen Gefahrenarten folgende Zuständigkeiten:
- Wassergefahren: Kantonales Tiefbauamt
- Lawinen, Rutschungen: Kantonales Oberforstamt

Sowohl der Zonenplan „Schutz und Gefahren“ wie auch die Änderung der Bauordnung der Gemeinde Heiden durchliefen das ordentliche Nutzungsplanverfahren nach ausserrhodischem Recht. Obwohl der „ordentliche“ Bauzonenplan nicht unumstritten war und zu einem Rechtsmittelverfahren vor dem Regierungsrat bzw. vor dem Verwaltungsgericht des Kantons Appenzell A.Rh. führte, gingen gegen den Zonenplan „Schutz und Gefahren“ keine nennenswerten Einsprachen ein.

6.1.4 Lösung im Kanton Aargau

Gefahrenhinweiskarte

Stand der Arbeiten

Die Gefahrenhinweiskarte ist für die Gefahren Überschwemmung, Murgänge und Übersarungen erstellt. Die Gefahrenhinweiskarte wurde von einer Arbeitsgemeinschaft im Drittauftrag erarbeitet und vom Departement Bau, Verkehr und Umwelt publiziert[114].

Im Zusammenhang mit der Festsetzung der Gefahrenhinweiskarte als Grundlage im Sinne von Art. 6 RPG durchlief die Gefahrenhinweiskarte ein Mitwirkungs- und Vernehmlassungsverfahren[115]. Mit Beschluss des Grossen Rates als grundsätzlich zuständige Behörde für die Richtplanung im Kanton Aargau wurde auch die erarbeitete Gefahrenhinweiskarte in diesem Sinne als Grundlage gemäss Art. 6 RPG in den Richtplan aufgenommen[116].

---

[114] Auskunft Tschannen M., Abteilung Raumentwicklung des Kantons Aargau.

[115] Auskunft Tschannen M.

[116] Auskunft Tschannen M.

Richtplan

Im Konzept des Kantons Aargau sind Gefahrenhinweiskarten dort von Bedeutung, wo eine Gefahrenkarte fehlt. In diesen Fällen ist die Gefahrenhinweiskarte Grundlage im Sinne von Art. 6 RPG für die Grobbeurteilung von Hochwassergefahren im Rahmen des Hochwassermanagements sowie Kriterium für die Untersuchung des Hochwasserrisikos in den Fach- und Nutzungsplanungen. Die Gefahrenhinweiskarte wird demnach im Aargau als Grundlage nach Art. 6 RPG verstanden mit der Konsequenz, dass sie nicht an der Behördenverbindlichkeit gemäss Richtplan teilnimmt. Immerhin ist sie aber Kriterium für die Untersuchung des Hochwasserrisikos in den Fach- und Nutzungsplanungen, was bedeutet, dass die Gefahrenhinweiskarte für Gebiete, die sie als gefährdet bezeichnet, zur Beurteilung herangezogen werden muss, ob weitere Untersuchungen notwendig sind.

Gefahrenkarte

Stand der Arbeiten

„Der Grosse Rat hat am 14. Dezember 2004 einem Verpflichtungskredit für die Erstellung der Gefahrenkarten Hochwasser in den besonders hochwassergefährdeten Teilgebieten des Kantons zugestimmt“[117]. Mit Beschluss vom 26. Juni 2007 hat der Grosse Rat den Verpflichtungskredit aufgestockt, um für das gesamte aargauische Kantonsgebiet die Gefahrenkarte Hochwasser zu erarbeiten[118]. Die Gefahrenkarten selbst sind noch nicht vollumfänglich erstellt. Zur Zeit liegt die Gefahrenkarte für das Bünztal, das Surbtal, das Suhrental (Suhre, Uerke, Ruederchen, Köllikerbach), für die Gemeinden Brittnau, Strengelbach und Zofingen im Wiggertal und für die Gemeinde Leibstadt vor. Es laufen aber mehrer Projekte in anderen Regionen[119].

Die Gefahrenkarte wird im Kanton Aargau unter Federführung des Kantons in enger Zusammenarbeit mit den Gemeinden, Regionalplanungsverbänden und Nachbarkantonen erstellt[120].

---

[117] Tschannen M., S. 8.

[118] Vgl. Beschluss des Grossen Rates, GR07.92, einsehbar unter der Homepage des Kantons Aargau, Grosser Rat, Geschäfte, S. 8 (mit Verweis auf Anhang Ziffer 4) und 11 Ziffer 4 (www.ag.ch/grossrat/iga_grw_dok.php?DokNr=07.015953&ShowEdokPdf=1).

[119] Auskunft Tschannen M.

[120] Tschannen M., S. 8.

Nach der Erarbeitung der Gefahrenkarte finden öffentliche Informationsveranstaltungen statt, wo die Ergebnisse erläutert werden[121].

Richtplan

Nach dem Richtplan AG sind Gefahrenkarten und Massnahmenplanungen die Grundlage für das gesamtheitliche Hochwassermanagement. Gestützt darauf legen Kanton und Gemeinden die planerischen, baurechtlichen und baulichen Schutzmassnahmen zur Hochwasservorsorge fest. Mithin kommt den Gefahrenkarten nach aargauischem Recht nur soweit direkt behördenverbindliche Wirkung zu, als die Gemeinden *gestützt* auf diese planerische Massnahmen treffen müssen. Damit ist aber der Auftrag an die Gemeinde verbunden, die Gefahrenkarte bei der Nutzungsplanung beizuziehen[122].

Weiter sieht der Richtplan vor, dass die Gefahrenkarten bei Neueinzonungen und bei Nutzungsplanrevisionen mit Auswirkungen auf das Gefahrenpotenzial von der Gemeinde nachzuführen sind. Diese Anweisung betrifft zum einen den Fall, dass noch überhaupt keine Gefahrenkarte besteht oder die Gefahrenkarte das betroffene Gebiet nicht umfasst (z.B. Gebiete ausserhalb des Siedlungsgebiets, wo in der Regel keine Gefahrenkarte erstellt wird). In diesen Fällen haben die Gemeinden die Gefahrenkarten bei Neueinzonungen nachzuführen. Zum anderen haben sie die Gefahrenkarte nachzuführen, wenn im Rahmen der Revision eines Nutzugsplans für ein Gebiet, das gemäss Gefahrenhinweiskarte in einem gefährdeten Gebiet liegt, Auswirkungen auf das Gefahrenpotenzial entstehen.

Nutzungsplan

Auch im Kanton Aargau – wie im Kanton Appenzell A.Rh. – sind die Gemeinden für die Nutzungsplanung zuständig. Das kantonale Recht gibt ihnen – in einer nicht abschliessenden Aufzählung – verschiedene mögliche Nutzungszonen vor (vgl. Art. 15 BauG AG). Darin werden die Gefahrenzonen oder Ähnliches nicht aufgezählt, was allerdings aufgrund der nicht abschliessenden Aufzählung m.E. die Gemeinden nicht hindern sollte, solche einzuführen. Diese Frage kann aber offengelassen werden, da mit dem revidierten Gesetz über die Gebäudeversicherung, das voraussichtlich am 1. Januar 2008 in Kraft tritt, neu eine Gefahren- und Überflutungszone im Baugesetz eingeführt wird.

---

[121] Auskunft Tschannen M.

[122] Ähnlich auch van den Bergh R., S. 6.

Nach dem Verständnis der Aargauer Behörden ist nicht vorgesehen, dass die Gemeinden gestützt auf die Gefahrenkarte zwingend ihre Nutzungsplanung anzupassen und entsprechende planerische Massnahmen zu ergreifen haben[123]. Auf politischer Ebene möchte man vor allem eine neue Planungsrunde auf Stufe Gemeinden vermeiden. Der Verzicht, die Gemeinden sofort zur Übernahme der Ergebnisse der Gefahrenkarte zu verpflichten, wird damit begründet, dass die Behörden bei der Erteilung einer Bewilligung ohnehin zu prüfen hätten, ob das Grundstück baureif sei (vgl. § 32 BauG AG), was nicht gegeben sei, wenn das Baugrundstück in einem Gefahrengebiet gemäss Gefahrenkarte liege. Spezielle Nutzungsvorschriften und planerische Zonenausscheidungen seien dort sinnvoll, wo aufgrund der Ergebnisse aus der Gefahrenkarte Einschränkungen zu verfügen seien (z.B. Aufstockung des Terrains), die mittels erleichternden Abweichungen von den Regelbauvorschriften kompensiert werden können (z.B. indem dort höhere Gebäudehöhen gelten)[124]. Den Gemeinden wird allerdings seitens der Abteilung Raumentwicklung empfohlen, so schnell als möglich die Gefahrenkarte in die kommunale Nutzungsplanung zu übernehmen[125]. Hierzu stellt die Abteilung Raumentwicklung den Gemeinden Mustervorschriften zur Verfügung. Sie unterscheidet mit dem sogenannten Delegationsmodell und dem sogenannten Vorschriftenmodell zwei Modelle. Ersteres ist dort gedacht, wo sich mittelfristig, d.h. innert weniger als 7 bis 8 Jahren, die Gefährdungssituation ändert, da z.B. die Gefahrenkarte noch nicht oder erst im Entwurf vorhanden ist (1), die Gefahrenkarte vorhanden ist, aber aufgrund laufender wasserbaulicher Massnahmen ändern wird (2) oder die hydraulische Situation komplex ist, da z.B. mit grossen Fliesstiefen zu rechnen ist, mögliche Massnahmen Abflusskorridore verändern oder Nachbarn übermässig tangieren oder Überflutungen von mehreren Bächen sich überlagern können (3). Hierzu werden neben entsprechenden Vorschriften auch die hochwassergefährdeten Gebiete in den kommunalen Nutzungsplänen verbindlich festgelegt[126]. Das zweite Modell wird dort vorgeschlagen, wo die Gefahrensituation geklärt, die Gefahrenkarte vorhanden und mittelfristig, d.h. während mehr als 7 bis 8 Jahren, keine Änderung der Gefährdungssituation absehbar ist. Bei diesem Modell werden drei überlagernde „Zonen“ im Zonenplan ausgeschieden (erhebliche, mittlere und geringe Hochwassergefährdung). Die dazugehörigen Mustervorschriften lauten:

---

[123] Auskunft Tschannen M.

[124] Auskunft Tschannen M.

[125] Auskunft Tschannen, M.

[126] Auskunft Tschannen, M.

Delegationsmodell:

§ XY Hochwassergefährdetes Gebiet

[1] Wer in hochwassergefährdetem Gebiet baut, hat im Baugesuch darzulegen, dass er mit dem Projekt die erforderlichen Massnahmen zur Gefahrenbehebung und Schadenminderung getroffen hat. Die Schutzmassnahmen sind abhängig von der vorgesehenen Nutzung in der Regel auf das hundertjährige Hochwasser HQ_{100} auszurichten.

[2] Als massgebliche Projektierungs- und Überprüfungsgrundlagen gelten namentlich die Gefahrenhinweiskarte, der aktuelle Stand der Gefahrenkarte, der Schutzhöhenkarte und des Ereigniskatasters sowie die Massnahmenplanung, welche auf der Gemeindeverwaltung eingesehen werden kann.

[3] Die Baubewilligungsbehörde kann, wenn nötig, auf Kosten der Bauherrschaft eine Begutachtung durch Fachleute anordnen, weitergehende Massnahmen verlangen oder ein Bauvorhaben untersagen, so weit überwiegende öffentliche Interessen dies erfordern.

Vorschriftenmodell:

§ XY Hochwassergefährdetes Gebiet

[1] Wer in hochwassergefährdetem Gebiet baut, hat im Baugesuch darzulegen, dass er mit dem Projekt die erforderlichen Massnahmen zur Gefahrenbehebung und Schadenminderung getroffen hat. Die Schutzmassnahmen sind abhängig von der vorgesehenen Nutzung in der Regel auf das hundertjährige Hochwasser HQ_{100} auszurichten.

[2] In den Gebieten mit erheblicher Hochwassergefährdung sind neue Bauten und Anlagen nicht zulässig. Bei der Projektierung und Bewilligung der Änderung bestehender Bauten und Anlagen sind die notwendigen Massnahmen unter Abwägung aller berührten Interessen festzulegen.

[3] In den Gebiete mit mittlerer Hochwassergefährdung sind sensible Bauten und Anlagen wie schwer evakuierbare publikumsintensive Einrichtungen, unterirdische Lager für umweltgefährdende Stoffe oder grosse Sachwerte usw. nicht zulässig. Hauszugänge und Fensteröffnungen sind ausreichend erhöht oder wasserdicht auszuführen. Potenziell gefährliche Anlagen wie Öltanks sind zu sichern.

[4] In den Gebieten mit geringer Hochwassergefährdung ist bei der Planung und beim Bauvorgang der Gefährdungssituation angemessen Rechnung zu tragen. Bei sensiblen

Objekten sind für Untergeschosse Schutzmassnahem nach Absatz 3 vorzusehen.

[5] Die Baubewilligungsbehörde kann, wenn nötig, auf Kosten der Bauherrschaft eine Begutachtung durch Fachleute anordnen sowie Ausnahmen und weitergehende Massnahmen unter Abwägung sämtlicher berührter Interessen verfügen.

6.1.5 Vergleich der drei Lösungsvarianten im Überblick

Folgende tabellarische Auflistung auf den nächsten Seiten soll die drei Varianten im Vergleich zeigen:

Gefahrenhinweiskarte

	„Stufe“	Inhalt	Verbindlichkeit	Verfahren	Zuständigkeiten
Bund	Richtplanung	- Grundsätze (Ziele) - Auftragserteilung für die Erarbeitung der Gefahrenhinweiskarte - Auftrag, die Gefahrengrundlagen zu überprüfen und zu aktualisieren	behördenverbindlich	Richtplanverfahren	- Erlass Richtplan: i.d.R. Regierungsrat (evtl. Parlament) - Erstellung Gefahrenhinweiskarte: offen
Appenzell A.Rh.	Richtplanung	- Grundsätze (Berücksichtigung der Gefahrenhinweiskarte; Gewährleistung des Schutzes vor Naturgefahren durch die Behörden mit naturnahen und raumplanerischen Massnahmen; bei notwendigen Massnahmen nach Möglichkeit unter Verbesserung der Qualität der Lebensräume für Tiere und Pflanzen) - Aufnahme der Gefahrenhinweiskarte in die Richtplankarte (als „Kantonales Interessengebiet Naturgefahren“) - Auftrag an Gemeinden die Gefahrenhinweise zu beachten im Rahmen der Ortsplanung	behördenverbindlich (inkl. lokalisierte Gefahrengebiete gemäss Gefahrenhinweiskarte)	Richtplanverfahren	- Erlass Richtplan: Regierungsrat - Erstellung Gefahrenhinweiskarte: im Rahmen der Richtplanung durch Fachbehörde, Übernahme durch die für den Erlass des Richtplans zuständige Behörde (= Regierungsrat)
	Gesetzgebung (WBauG)	- Auftragserteilung zur Erstellung der Gefahrenhinweiskarte an die kantonale Fachstelle - Festlegung, dass Gefahrenhinweiskarte im Rahmen der Richtplanung erstellt und in den Richtplan integriert wird.	behördenverbindlich	Richtplanverfahren	- Erlass Richtplan: Regierungsrat - Genehmigung durch den Kantonsrat (Parlament) - Erstellung Gefahrenhinweiskarte: Tiefbauamt
Aargau	Richtplanung	- Grundsätze (Verbesserung der Qualität der Lebensräume von Tieren und Pflanzen im Rahmen von Hochwasserschutzmassnahmen etc.; Gewährleistung der Hochwassersicherheit in erster Linie durch Unterhalt und raumplanerische Massnahmen) - Gefahrenhinweiskarte als Grundlage (i.S.v. Art. 6 RPG) für die Grobbeurteilung von Hochwassergefahren im Rahmen des Hochwassermanagements und Kriterium für die Untersuchung des Hochwasserrisikos in den Fach- und Nutzungsplanungen	behördenverbindlich (ohne lokalisierte Gefahrengebiete gemäss Gefahrenhinweiskarte)	Richtplanverfahren	- Erlass Richtplan: Grosser Rat (Parlament) - Erstellung Gefahrenhinweiskarte: nicht geregelt

Gefahrenkarte

	„Stufe“	Inhalt	Verbindlichkeit	Verfahren	Zuständigkeiten
Bund	Richtplanung	- s.o. Gefahrenhinweiskarte - Auftragserteilung für die Erarbeitung der Gefahrenkarte - Auftrag an die Gemeinden, die Gefahrenkarte in der Nutzungsplanung umzusetzen	behördenverbindlich	Richtplanverfahren	- Erlass Richtplan: i.d.R. Regierungsrat (evtl. Parlament) - Erstellung Gefahrenkarte: offen
	Nutzungsplanung	- Gefahrenhinweismodell/Gefahrenzonenmodell - Zonenvorschriften	- Gefahrenzonenmodell: grundeigentümerverbindlich - Gefahrenhinweismodell: „grundeigentümerverbindlich“, wobei das Rechtsschutzverfahren betreffend der „Zonenabgrenzung“ separat zum Nutzungsplanungsverfahren verläuft	- Gefahrenzonenmodell: Nutzungsplanverfahren - Gefahrenhinweismodell: Ausscheidung der Gefahren“zonen“ erfolgt nicht im Nutzungsplanverfahren (nur Hinweis)	i.d.R.: Gemeinden
Appenzell A.Rh.	Richtplanung	- s.o. Gefahrenhinweiskarte - Auftrag an Regierungsrat die Gefahrenkarte in Auftrag zu geben und die Koordination sicherzustellen - Übernahme der raumrelevanten Ergebnisse der Gefahrenkarte in den Richtplan - Auftrag an Gemeinden die Gefahrenkarte zu beachten und im Rahmen der Ortsplanung die notwendigen Vorkehren zu treffen	behördenverbindlich (inkl. lokalisierte Gefahrengebiete gemäss Gefahrenkarte soweit in den Richtplan übernommen)	Richtplanverfahren	- Erlass Richtplan: Regierungsrat - Genehmigung durch den Kantonsrat (Parlament) - Erstellung Gefahrenkarte: Regierungsrat erteilt Auftrag und koordiniert
	Nutzungsplanung	- Gefahrenzonen - Zonenvorschriften	grundeigentümerverbindlich	Nutzungsplanverfahren	Gemeinden
	Gesetzgebung (WBauG)	Erarbeitung und Erlass Gefahrenkarte	behördenverbindlicher Charakter	eigenständiges Verfahren	- Erarbeitung: Tiefbauamt - Erlass: Departement Bau und Umwelt
Aargau	Richtplanung	- Grundsätze (s.o. Gefahrenhinweiskarte) - Festlegung, dass Gefahrenkarte Grundlage für das Hochwassermanagement ist, sowie Auftrag, dass gestützt darauf Kantone und Gemeinden ihre planerischen, baurechtlichen und baulichen Schutzmassnahmen in ihrer Nutzungsplanung festlegen - Auftrag, Gefahrenkarte nachzuführen	behördenverbindlich	Richtplanverfahren	- Erlass Richtplan: Grosser Rat - Erstellung Gefahrenkarte: nicht geregelt (mit Kreditbeschluss des Grossen Rats vom 26.6.2007 für die Hochwassergefahr faktisch geregelt)
	Nutzungsplanung	- Delegations-/Vorschriftenmodell - Gefahren- und Überflutungszonen (ab 1.1.2008) - Zonenvorschriften	grundeigentümerverbindlich	Nutzungsplanverfahren	-Gemeinden

6.1.6 Zusammenfassung der drei Varianten

Gesetzgebung

Es fällt auf, dass in beiden Kantonen auf Stufe kantonaler Gesetzgebung keine oder wenige konkreten Vorschriften vorgesehen oder vorhanden sind:

- Namentlich kennen beide kantonalen Gesetze keinen „Grundtatbestand" im Sinne einer generell-abstrakten Norm, die Beschränkungen bis hin zu einem Bauverbot erlauben würde[127]. Der Bund sieht eine solche auch nicht vor, sondern erwähnt nur nebenbei, dass es sinnvoll sei, dass der Kanton eine Bestimmung erlässt, welche das Bauen in Gefahrengebieten einschränkt[128], ohne aber eine solche „vorzuschreiben" (was er m.E. auch nicht könnte).

- Weder der Bund noch der Kanton Aargau sehen auf gesetzlicher Ebene vor, die Zuständigkeiten für die Erstellung der Karten zu regeln, sondern überlassen dies dem Richtplan. Der Kanton Appenzell A.Rh. bestimmt die Zuständigkeit einzig für die Erstellung der Karten in Bezug auf Hochwassergefahren. Im Kanton Aargau ist über den Kreditbeschluss des Grossen Rats vom 26. Juni 2007 die Erstellung der Gefahrenkarte Hochwasser faktisch geregelt.

- Sowohl der Kanton Appenzell A.Rh. wie auch der Kanton Aargau (zumindest ab dem 1.1.2008) schaffen für die Gemeinden in ihren Gesetzen die Grundlagen, entsprechende Zonen wie Gefahrenzonen bzw. Gefahren- und Überflutungszonen auszuscheiden.

Richtplanung

- Anders als der Kanton Appenzell A.Rh. wird weder im System des Bundes noch des Kantons Aargau eine räumliche Lokalisierung der Gefahrengebiete im Richtplan übernom-

---

[127] Vgl. oben Ziffer 4.1.3, Exkurs.

[128] Vgl. Empfehlung Raumplanung und Naturgefahren, S. 27.

men. Demzufolge wird der raumrelevante Inhalt der Gefahrenhinweis- bzw. der Gefahrenkarte nicht in die Richtplankarte aufgenommen.

- Die Auftragserteilung für die Erstellung der Gefahrenhinweis- bzw. der Gefahrenkarte erfolgt im Richtplan. Davon ausgenommen ist der Kanton Appenzell A.Rh., der zumindest für die Hochwassergefährdung die Auftragserteilung und die Zuständigkeiten im Gesetz regelt.

- Die Auftragserteilung, die Gefahrenhinweis- bzw. die Gefahrenkarte bei der Nutzungsplanung zu beachten, wird im Richtplan vorgenommen. Davon ausgenommen ist der Kanton Appenzell A.Rh., der für die Hochwassergefährdung auf Stufe Gesetz die Berücksichtigung der Ergebnisse der Gefahrenkarte in der kommunalen Richt- und Nutzungsplanung festschreibt.

- Im Kanton Appenzell A.Rh. werden auch die Ergebnisse der Gefahrenkarte in den Richtplan aufgenommen.

Nutzungsplanung

- Sämtliche Modelle sehen die unveränderte Übernahme der Ergebnisse der Gefahrenkarte in die Nutzungsplanung vor.

- Der Bund wie auch der Kanton Aargau unterscheiden zwei Modelle, wobei diese unterschiedlichen Modelle nicht deckungsgleich sind. Dies gilt für das Gefahrenhinweismodell und das Delegationsmodell.

- Der Kanton Appenzell A.Rh. kennt nur ein Modell, das im Grunde dem Gefahrenzonenmodell des Bundes entspricht mit der Einschränkung, dass die kantonale Zonenvorschrift relativ generell gehalten ist.

6.2 Exkurs: Folgen der Umsetzung bzw. der fehlenden Umsetzung für die Betroffenen und die zuständigen Behörden

6.2.1 Akteure

Die Hauptakteure sind[129]

- der Bund, die Kantone und die Gemeinden; diese Akteure können in unterschiedlicher Funktion auftreten, z.B. als Gesetzgeber, als Planungsträger, aber auch als Bewilligungsbehörde.

- die betroffenen Grundeigentümer; die Grundstückeigentümer müssen damit rechnen, dass sie aufgrund des Umstands, dass ihr Grundstück von einer Naturgefahr bedroht ist, Nachteile zu tragen haben.

- die Gebäudeversicherer, die die Kosten allfälliger Schäden zu tragen haben und deshalb ebenfalls auf einen wirksamen Schutz vor Naturgefahren hinwirken; diese haben aber – je nach Ausgestaltung im kantonalen Recht – meist nur indirekten Einfluss[130] auf die Gefahrenabwehr, beispielsweise durch einen Haftungsausschluss, Entschädigungskürzungen oder dergleichen[131]. Nachfolgend werden die Versicherer als Akteure nicht näher behandelt.

---

[129] Vgl. auch Munzinger H., S. 9 f.

[130] Ein Beispiel für den „mangelnden“ Einfluss der Gebäudeversicherer zeigt der Fall Lyss BE. Dort verhindert eine von mehreren Gemeinden ein Hochwassserprojekt und die Gebäuderversicherer, die nach dem Unwetter vom Juni 2007 enorme Schäden zu decken hatten, drohen nunmehr mit Regressforderungen gegen Gemeinde [vgl. „Gebäudeversicherer: Druck auf Gemeinden“ in der Sonntagszeitung vom 15. Juli 2007]. Bezeichnenderweise hat sich die Situation verschärft, nachdem im August 2007 die Gemeinde Lyss zum dritten Mal vom Lyssbach überschwemmt wurde.

[131] Vgl. van den Bergh R., S. 18 f.

6.2.2 Grundkonstellationen

		Gefahrengebiet betrifft unüberbaute Bauzone	Gefahrengebiet betrifft überbaute Bauzone	Gefahrengebiet liegt ausserhalb Bauzone
I	Gefahrenhinweis- bzw. Gefahrenkarte nicht vorhanden	a	b	c
II	Gefahrenhinweiskarte oder Gefahrenkarte erstellt, im Richtplan (noch) nicht aufgenommen bzw. (bereits) im Richtplan aufgenommen, aber noch nicht in der Nutzungsplanung aufgenommen	a	b	c
III	Gefahrenkarte vorhanden und mittels Gefahrenhinweismodell in der Nutzungsplanung umgesetzt	a	b	c
IV	Gefahrenkarte vorhanden und mittels Delegationsmodell in der Nutzungsplanung umgesetzt	a	b	c
V	Gefahrenkarte vorhanden und mittels Gefahrenzonenmodell in der Nutzungsplanung umgesetzt	a	b	c

6.2.3 Verknüpfung der Akteure mit den Grundkonstellationen

Vorgehen

Um die Folgen der Umsetzung bzw. der fehlenden Umsetzung für die Betroffenen und die zuständigen Behörden für die unterschiedlichen Fälle zu untersuchen, werden nun die in Ziffer 6.2.1 genannten Akteure mit den in Ziffer 6.2.2 gegliederten Konstellationen verknüpft.

Konstellation I

Dass weder die Gefahrenhinweis- noch die Gefahrenkarte erstellt ist, heisst nicht – vorausgesetzt es ist aus anderen Gründen eine Gefahrensituation bekannt -, dass seitens der Behörden nicht eingeschritten werden kann (oder gar muss), und dass umgekehrt der Grundeigentümer nicht mit Beschränkungen zu rechnen hat.

Zum einen lässt sich z.B. im Rahmen eines Baubewilligungsverfahrens eine entsprechende Konsequenz aus der verfahrensrechtlichen Pflicht, den Sachverhalt in genügender Weise ab-

zuklären, ableiten[132]. *Fall c*: Ausserhalb der Bauzone kann dann m.E. gestützt auf den Vorbehalt der wichtigen Anliegen der Raumplanung (vgl. Art. 24c RPG) bzw. der überwiegenden Interessen (vgl. Art. 24 lit. b RPG und Art. 24d Abs. 3 lit. e RPG) eine Ausnahmebewilligung nach Art. 24 ff. RPG verweigert werden. Denn zu den wichtigen Anliegen der Raumplanung zählt auch, dass keine Bauten erstellt werden, wo wegen drohender Naturgewalten Menschen oder Tiere zu Schaden kommen könnten[133].

Fälle a und b: Innerhalb der Bauzonen müsste ein entsprechender Bauabschlag wohl auf die gesetzliche Notwendigkeit gegründet werden, dass Bauten und Anlagen nur auf baureifen Grundstücken erstellt werden dürfen (vgl. etwa Art. 95 Abs. 1 BauG AR, § 32 BauG AG). Baureife setzt u.a. voraus, dass sich das Grundstück nach Lage, Form und Beschaffenheit eignet. Eine nicht zu behebende Gefährdung (z.B. Rutschgefahr) schliesst die Baureife zum Vorneherein aus[134]. Eine andere gesetzliche Grundlage für einen Bauabschlag könnte auch in den Bestimmungen gesehen werden, dass Bauten oder Anlagen regelmässig die Sicherheit von Menschen nicht gefährden dürfen (vgl. etwa Art. 115 BauG AR, § 52 Abs. 1 Satz 2 BauG AG)[135].

Zum anderen lässt sich eine entsprechende Ermächtigung auch auf die polizeiliche Generalklausel stützen, insbesondere dort, wo die Behörde nicht unmittelbar mit dem Erlass einer Verfügung in Form einer Baubewilligung befasst ist. Allerdings ist dies in zweierlei Hinsicht problematisch: Einerseits setzt die Abstützung auf die polizeiliche Generalklausel – wie bereits kurz erwähnt[136] – eine konkrete Gefahr voraus[137]. Andererseits ist die Anrufung der polizeilichen Generalklausel grundsätzlich ausgeschlossen, wenn typische und erkennbare Ge-

---

[132] Vgl. Lüthi R., S. 38 f.

[133] Vgl. Waldmann B./Hänni P., Handkommentar RPG 2006, Art. 24 N. 22 (S. 595), mit Hinweis auf Urteil des Bundesgerichts 1A.125/2000 vom 23. August 2000; dieselben, Art. 24c N. 22; so auch Urteil des Bundesgerichts 1P.329/2005 vom 27. Juli 2005, insb. Erw. 3.5, in Bezug auf Art. 24d Abs. 3 lit. e RPG mit Verweis auf BGE 108 Ib 167.

[134] Vgl. dazu van den Bergh R., S. 7 ff.

[135] Dies trifft vorab zu für § 52 Abs. 1 BauG AG (in der im Zusammenhang der Revision des Gesetzes über die Gebäudeversicherung geänderten Fassung [in Kraft voraussichtlich auf den 1. Januar 2008], der explizit vorschreibt, dass Bauten vor Naturgefahren sicher sein müssen. Demgegenüber weist der Wortlaut von Art. 115 BauG AR wohl darauf hin, dass das Gebäude selbst die Sicherheit nicht gefährden darf, weshalb fraglich ist, ob gestützt darauf ein Bauabschlag verfügt werden kann.

[136] S. oben Ziffer 4.1.3 Exkurs.

[137] Vgl. Hepperle E., 1113.; Weber-Dürler B. Der Grundsatz des entschädigungslosen Polizeieingriffs, S. 292, Häfelin U./Müller G./Uhlmann F., N. 2467.

fährdungslagen trotz Kenntnis der Problematik nicht normiert wurden[138]. Während in der Regel eine unmittelbare Gefahr in den wenigsten Fällen vorliegen dürfte, ist umgekehrt bei Naturgefahren gerade von einer typischen und je nach Kenntnisstand erkennbaren Gefährdungslage auszugehen, die normiert sein müsste (z.B. mit einem „Auffangtatbestand"[139]). Die Berufung auf die polizeiliche Generalklausel ist m.E. daher nur sehr beschränkt möglich.

Fälle a, b und c: Für den *Kanton bzw. für die Gemeinde* kann eine mangelnde, insbesondere aber eine unterlassene Prüfung der Gefahrensituation unter Umständen im Schadenfall eine Haftpflicht auslösen[140]. Auf der anderen Seite kann auch eine Haftung entstehen, weil dem Gemeinwesen eine fehlerhafte Planung vorgeworfen werden muss, was das Bundesgericht nicht von vornherein ausschliesst[141]. Dies kann insbesondere dann der Fall sein, wenn ein Kanton es überhaupt unterlässt, eine Gefahrenhinweis- oder Gefahrenkarte zu erstellen[142]. Denn dem Grundsatze nach hat er nach Art. 6 RPG die Gefahrengebiete zu bezeichnen.

Fälle a, b und c: Für den *Grundeigentümer* bedeutet ein allfälliges Bauverbot oder eine andere Beschränkung einen Eingriff in sein Eigentum. Ein solcher kann unter Umständen einer materiellen Enteignung gleichkommen, die eine Entschädigungspflicht auslösen kann[143]. Soweit indes der Eingriff auf die Abwehr einer Gefahr für ein Polizeigut ausgerichtet ist, kommt in der Regel keine materielle Enteignung in Betracht. Vielmehr liegt diesfalls eine entschädigungslos zu duldende, polizeiliche Eigentumsbeschränkung vor[144].

---

[138] Vgl. BGE 126 I 112, insb. Erw. 4 b; vgl. auch Häfelin U./Müller G./Uhlmann F. N. 2468.

[139] Vgl. oben das Beispiel in Fussnote 27.

[140] Vgl. dazu Lüthi R., S. 4 f., für den Fall, dass die zuständige Behörde trotz Vorliegens der Gefahrenkarte nicht handelt, was aber grundsätzlich auch gelten muss, wenn weder eine Gefahrenhinweis- noch eine Gefahrenkarte erstellt ist, aber aus anderen Gründen Kenntnis von einer Gefahr bei der Behörde vorauszusetzen ist; einlässlich für den Kanton Aargau vgl. van den Bergh R., S. 13 ff.; vgl. allgemein zum Ganzen auch Weber-Dürler B., Die Staatshaftung im Bauwesen, S. 385 ff.

[141] Vgl. Hepperle E., S. 1116 mit Hinweis auf BGE 106 Ib 336, insb. Erw. 5 c aa.

[142] Vgl. Lüthi R., S. 43, so wohl auch Hepperle E., S. 1115 f. und van den Bergh R., S. 16, Letzterer in Bezug auf das Nichterstellen der Gefahrenkarte.

[143] Zum Begriff der materiellen Enteignung vgl. etwa Waldmann B./Hänni P., Handkommentar, Art. 5 NN. 33 ff.; Riva E., Kommentar RPG, Art. 5 NN, 123 ff.

[144] Vgl. Waldmann B./Hänni P., Handkommentar, Art. 5 NN. 47 ff., Riva E., Kommentar RPG, Art. 5 NN. 173 ff.; vgl. auch BGE 106 Ib 336, insb. Erw. 5 c aa.

Konstellation II

Prinzipiell ändert sich bei dieser Konstellation nichts Wesentliches gegenüber dem oben Gesagten. Sofern die Gefahrenhinweis- bzw. die Gefahrenkarte in den Richtplan integriert wurde, bedeutet dies, dass die Behörden bei ihrer raumwirksamen Tätigkeit an diesen gebunden sind.

Der Umstand, dass eine Gefahrenhinweis- bzw. eine Gefahrenkarte besteht, hat zur Folge, dass zumindest bei der Haftungsfrage eine Verschärfung eintritt. Das Haftungsrisiko erhöht sich, weil sich die Behörden unter Umständen den Vorwurf gefallen lassen müssen, die Gefahrenhinweis- bzw. die Gefahrenkarte im Sinne einer fachlichen Grundlage nicht berücksichtigt zu haben[145].

Konstellation III

Fall a

Die *Behörde* hat die Gefahrengebiete bei ihrer Bewilligungspraxis zu vollziehen. Namentlich hat sie gestützt auf die dazugehörigen Vorschriften[146] einem Bauvorhaben die Bewilligung zu verweigern. Berücksichtigt sie die entsprechenden Vorgaben nicht, begeht sie wohl einen erheblichen Fehler, der eine Haftung auslösen kann. Ebenso hat sie zu prüfen, ob entsprechende Gebiete nicht auszuzonen sind. Tut sie dies nicht, könnte ihr ein Planungsfehler vorgeworfen werden.

Für den *Grundeigentümer* hat die Zuteilung seines Grundstücks in ein Hinweisgebiet unter Umständen eine erhebliche Beschränkung seiner Eigentumsfreiheit zur Folge. Namentlich in einem Gefahrengebiet mit erheblicher Gefährdung wie etwa in einer Gefahrenstufe rot gemäss Gefahrenkarte sind seine Baumöglichkeiten erheblich eingeschränkt. Da es sich um unbebautes Bauland handelt, kommt eine entsprechende Beschränkung in der Regel einer Auszonung gleich[147]. Es ist zu prüfen, ob ein Fall einer materiellen Enteignung vorliegt. Zumindest dann, wenn die aus polizeilichen Gründen angeordnete Beschränkung unmittelbar dem Schutz des

---

[145] Vgl. etwa van den Bergh R., S. 15 mit Hinweis auf die Bundesgerichtsentscheide vom 30. August 2006 6P.39/2006 und 6P.40/2006.

[146] Vgl. etwa das Beispiel (Musterartikel) Kanton Bern in: Empfehlung Raumplanung und Naturgefahren, S. 40.

[147] Die zuständige Behörde kann natürlich auch von sich aus das fragliche Gebiet formell auszonen, was zumindest dort nahe liegt, wo das Gebiet aufgrund seiner Lage (z.B. am Rand der Siedlung) sinn- und zweckmässigerweise beispielsweise einer Landwirtschaftszone zugewiesen werden kann.

Grundeigentümers dient, liegt keine materielle Enteignung vor, so etwa bei einem Bauverbot in einem lawinengefährdeten Gebiet oder bei einer Waldabstandszone, „da sich die Nichtüberbaubarkeit, die zum Schutze des Eigentümers selbst angeordnet wird, aus der Gefahrenlage des Grundstücks ergibt“[148].

Fall b

In Bezug auf die Behörde gilt das oben Gesagte.

Dem Grundeigentümer wird in der Regel zugestanden, das Gebäude nach wie vor zu benutzen. Dies gestützt auf die Bestandesgarantie. Ein Erweiterungsverbot dürfte ihn in der Regel kaum dermassen schwer treffen, dass von einer materiellen Enteignung die Rede sein müsste.

Fall c

Ausserhalb der Bauzone sind ohnehin nur beschränkt Bauvorhaben zulässig, so dass für die Eigentümer nicht viel ändern dürfte.

Konstellation IV

Gegenüber den vorgängig unter Konstellation III Gesagtem ändert hier einzig, dass weder die Behörden noch die Grundeigentümer vor Einreichung eines konkreten Baugesuchs wissen, welche spezifischen Gefahren mit welcher Gefährdung drohen, v.a. aber nicht welche einzelnen Einschränkungen zu verfügen sind.

Konstellation V

Es kann auf die Konstellation III verwiesen werden. Der einzige Unterschied dürfte im Verfahren liegen. Während nach dem Gefahrenhinweismodell die Gefahrengebiete nur als Hinweise festgehalten sind, sind im Gefahrenzonenmodell die entsprechenden Zonierungen nach dem Erlassverfahren für Nutzungspläne vorzunehmen. Das bedeutet regelmässig ein entsprechendes Mitwirkungs- und Vorprüfungsverfahren sowie Einsprachemöglichkeit und Rechtsschutzverfahren.

---

[148] BGE 106 Ib 336, Erw. 5 c aa.

6.3 Bewertung der Lösungen von Bund, Kanton Appenzell A.Rh. und Kanton Aargau

6.3.1 Einleitung

Nachfolgend sollen anhand von drei Kriterien die vorstehend näher geschilderten Lösungsmöglichkeiten (im Folgenden auch als raumplanerische Massnahmen bezeichnet) bewertet werden[149].

Aufgrund der Komplexität der zu beurteilenden Lösungen wurde ein möglichst einfaches Beurteilungsmodell gewählt. Allerdings sind die unterschiedlichen Interessen und die einzelnen Redundanzen nur schwer in ein geeignetes System zu zwingen. Zu beachten ist auch, dass die gewählten Kriterien nicht messbar sind.

6.3.2 Bewertungskriterien

Die Bewertung soll anhand der Kriterien (1) Wirkung auf das Schutzziel, (2) Folgen für die Betroffenen und die zuständige Trägerschaft (Verantwortlichkeiten) und (3) Praktikabilität bzw. Flexibilität erfolgen.

(1) Wirkung auf das Schutzziel

Vorab ist das Schutzziel zu definieren, nämlich der Schutz vor Naturgefahren. Der Schutz umfasst Leib und Leben, aber auch hohe Sachwerte vor Verletzung oder Zerstörung. Die Massnahmen, die diesem Ziel dienen sollen, sind einzig die geschilderten raumplanerischen Lösungen, nicht aber andere Massnahmen, die beispielsweise bei der Ursache einsetzen, wie etwa Bachverbauungen[150]. Die Bewertung nimmt Bezug auf das Verhältnis zwischen dem Schutzziel, der Massnahme und der Wirkung. Je besser eine Massnahme das Schutzziel erreicht, und je geringer der Eingriff ist, umso höher fällt die Bewertung aus.

---

[149] Für die Bewertung des Gefahrenhinweis- und des Gefahrenzonenmodels vgl. auch die „Methodik“ bei Sartoris A./Gilgen K./Huenermann A., S. 59.

[150] Neben den planerischen Massnahmen gibt es auch bauliche (am gefährdeten Objekt oder an der Gefahrenquelle) und organisatorische Massnahmen (vgl. Munzinger H., S. 33).

(2) Folgen für die Betroffenen und die zuständige Trägerschaft

Mit diesem Kriterium soll bewertet werden, welche Auswirkungen das eine oder andere Modell für die Betroffenen bzw. für die zuständige Trägerschaft hat. Entscheidend für die Betroffenen sind hierbei die Schwere des Eingriffs (Verhältnismässigkeit), die Absehbarkeit der Einschränkung (Rechtssicherheit), die Gleichbehandlung (Rechtsgleichheit) und die demokratische Abstützung. Für die Trägerschaft (hier im Sinne als Planungsträger, gegebenenfalls als Bewilligungsbehörde) ist hier insbesondere der Kostenfaktor (Haftung und Entschädigung aus materieller Enteignung, aber auch der Planungsaufwand) massgebend.

(3) Praktikabilität

Die hier berücksichtigten Umstände sind einerseits die „Anwenderfreundlichkeit“ auf Seiten der Behörde (Vollzug), andererseits die Flexibilität. Mit „Anwenderfreundlichkeit“ ist gemeint, ob die zuständigen Behörden bei der Anwendung im Einzelfall ohne grosse Weiterungen die Massnahmen umsetzen können. Zu denken ist etwa an die Anwendung in der Planung und beim Erlass einer Verfügung[151]. Mit der Flexibilität ist angesprochen, dass beispielsweise mit dem Bau einer Schutzbaute sich die Gefahrensituation unter Umständen erheblich verändert, was eine Überprüfung der Gefahrenkarte und der darauffolgenden Instrumente bedingt.

6.3.3 Bewertungsschlüssel

Die einzelnen Kriterien werden mit einer Note von -, 0 oder + bewertet. Die Note - steht für negativ, 0 für neutral und + für positiv.

6.3.4 Bewertung (Tabelle)

[151] So sagt zwar die Gefahrenkarte etwas über die Gefahrenstufe aus, nicht aber über das Risiko, das je nach Bebauungsgrad oder betroffenen Objekten unterschiedlich ist. Hier hat der Planungsträger im Rahmen der Interessenabwägung eine entsprechende Beurteilung zu machen. Für Bewilligungen kann zwar die Gefahrenkarte ein gewisser Anhaltspunkt sein, allerdings sind neben den dort beinhalteten Ergebnissen auch noch andere zu berücksichtigen. So ist etwa bei der Beurteilung der konkreten Situation neben der Gefahrenkarte, die zwar die Gefahrenstufe bestimmt, für die Beurteilung von Hochwasserschutzmassnahmen zusätzlich auch die Intensitätskarte mit der Angabe von Fliesstiefen und Fliessgeschwindigkeiten beizuziehen (vgl. auch Empfehlungen Raumplanung und Naturgefahren, S. 16).

Gefahrenhinweiskarte

	Kriterium 1	Kriterium 2	Kriterium 3	Total
Bund	0 Begründung: Die direkte Wirkung auf das Schutzziel ist an sich gering, allerdings wird dafür die Grundlage geschaffen.	0 Begründung: Für die Betroffenen erhellt nicht viel mehr, als dass sie nun um die Gefahrenhinweiskarte wissen. Für die Behröden bewirkt dies aber eine zu erfüllende Aufgabe im Hinblick auf die weitere Planung.	0 Begründung: Die Anwendung der Grundsätze ist ohne Gefahrenhinweiskarte kaum möglich. Diese werden aber gerade nicht im Richtplan lokalisiert. Umgekehrt führt die fehlende Integration dazu, dass die Gefahrenhinweiskarte flexibel bleibt und ohne grosses Verfahren geändert werden kann.	0 0 0
Appenzell A.Rh.	0 Begründung: Die direkte Wirkung auf das Schutzziel ist an sich gering, allerdings wird dafür die Grundlage geschaffen.	+ Begründung: Für die Betroffenen besteht insoweit eine gewisse (verbindliche) Rechtssicherheit, als sie nun wissen, ob ihr Grundstück von Naturgefahren betroffen ist. Hinzu kommt, dass im Rahmen der Richtplanfestlegung ein Mitwirkungsverfahren durchgeführt wird, was die Akzeptanz stärkt. Für die Behörden hat die konkrete örtliche Festlegung eine zu erfüllende Aufgabe im Hinblick auf die weitere Planung zur Folge.	0 Begründung: Die Anwendung ist möglich und für die Behörden ist aufgrund der Lokalisierung relativ klar, in welchen Gebieten sie Handlungsbedarf haben. Umgekehrt führt die Integration (Verortung) dazu, dass eine Änderung der Gefahrenhinweiskarte die Anpassung des Richtplans zur Folge hat, was die Lösung unflexibel macht. (In Bezug auf die Hochwassergefahr ist Art. 19 WBauG zu beachten, der für gefährdete Gebiete gemäss Gefahrenhinweiskarte eine wasserbaupolizeiliche Bewilligungspflicht statuiert).	0 + 0
Aargau	0 Begründung: Die direkte Wirkung auf das Schutzziel ist an sich gering, allerdings wird dafür die Grundlage geschaffen.	0 Begründung: Für die Betroffenen erhellt nicht viel mehr, als dass sie nun um die Gefahrenhinweiskarte wissen. Immerhin ist aber die Gefahrenhinweiskarte als Grundlage im Sinne des RPG (unverbindlicher) Bestandteil des Richtplans. Für die Behörden bewirkt dies aber eine zu erfüllende Aufgabe im Hinblick auf die weitere Planung.	0 Begründung Die Anwendung der Grundsätze ist ohne Gefahrenhinweiskarte kaum möglich. Daran ändert nichts, dass die Gefahrenhinweiskarte als Grundlage bezeichnet wird. Da die Gefahrenhinweiskarte als Grundlage für die Richtplanung gilt, hat eine Änderung der Gefahrenhinweiskarte eventuell Rückwirkungen auf den Richtplan (z.B. infolge Festsetzung eines neuen Wasserbauprojekts).	0 0 0

Gefahrenkarte

	„Stufe“	Kriterium 1	Kriterium 2	Kriterium 3	Total
Bund	Richtplanung	0 Begründung: Die direkte Wirkung auf das Schutzziel ist an sich gering, allerdings wird dafür die Grundlage geschaffen.	0 Begründung: Für die Betroffenen erhellt nicht viel mehr, als dass sie nun um die Gefahrenkarte wissen. Für die Gemeinde bewirkt dies aber eine zu erfüllende Aufgabe im Hinblick auf die weitere Planung.	0 Begründung: Die Anwendung der Grundsätze ist ohne Gefahrenkarte kaum möglich. Die Gebiete werden aber gerade nicht im Richtplan lokalisiert, sondern es wird nur der Auftrag gegeben die Gefahrenkarte umzusetzen. Umgekehrt führt die fehlende Integration dazu, dass die Gefahrenkarte flexibel bleibt und ohne grosses Verfahren geändert werden kann.	0 0 0
	Gefahrenzonenmodell	+ Begründung: Mit gestützt auf die Zonenvorschriften erlassenen Massnahmen (oder infolge von Auszonungen) wird die Gefährdung direkt beeinflusst.	+ Begründung: Für die Betroffenen ist nun klar mit welchen Einschränkungen sie zu rechnen haben. Der Rechtschutz ist gewährleistet. Für die Gemeinde besteht eventuell die Gefahr, dass aufgrund des demokratischen Prozesses Mehraufwand entsteht.	0 Begründung: Je nach Zonenvorschrift ist die Anwendung klar. Gleiches gilt für die Planung, zumindest dann, wenn der Kanton entsprechende Hilfsmittel (Empfehlungen, Weisungen etc.) zur Verfügung stellt. Bei einer Änderung der Gefahrenkarte ist das Nutzungsplanverfahren zu durchlaufen, was diese Lösung relativ unflexibel macht.	+ + 0
	Gefahrenhinweismodell	+ Begründung: Mit gestützt auf die Zonenvorschriften erlassenen Massnahmen (oder infolge von Auszonungen) wird die Gefährdung direkt beeinflusst.	+ Begründung: Für die Betroffenen ist – je nach dazugehöriger Zonenvorschrift - nun relativ klar mit welchen Einschränkungen sie zu rechnen haben. Der Rechtschutz ist gewährleistet. Allerdings ist aufgrund der nicht im Nutzungsplan erlassenen Form mit unbestimmten, relativ schnell sich ändernden Gegebenheiten zu rechnen und ist die Karte nicht einem demokratischen Prozess unterstellt.	+ Begründung: Je nach Zonenvorschrift ist die Anwendung relativ klar. Gleiches gilt für die Planung, zumindest dann, wenn der Kanton entsprechende Hilfsmittel (Empfehlungen, Weisungen etc.) zur Verfügung stellt. Bei einer Änderung der Gefahrenkarte ist das Nutzungsplanverfahren nicht zu durchlaufen, was diese Lösung flexibel macht. Allerdings bleibt ein entsprechendes Rechtsschutzverfahren vorbehalten.	+ + +

Appenzell A.Rh.	Richtplanung	0 Begründung: Die direkte Wirkung auf das Schutzziel ist an sich gering, allerdings wird dafür die Grundlage geschaffen.	+ Begründung: Für die Betroffenen besteht insoweit eine gewisse (verbindliche) Rechtssicherheit, als sie nun wissen, ob ihre Grundstücke von Naturgefahren betroffen sind und in welcher Gefahrenstufe sie liegen. Hinzu kommt, dass im Rahmen der Richtplanfestlegung ein Mitwirkungsverfahren durchgeführt wird, was die Akzeptanz stärkt. Für die Behörden hat die konkrete örtliche Festlegung eine zu erfüllende Aufgabe im Hinblick auf die weitere Planung zur Folge.	0 Begründung: Die Anwendung ist möglich und für die Behörden ist aufgrund der Lokalisierung relativ klar, in welchen Gebieten sie Handlungsbedarf haben. Umgekehrt führt die Integration (Verortung) dazu, dass eine Änderung der Gefahrenkarte die Anpassung des Richtplans zur Folge hat, was die Lösung unflexibel macht.	0 + 0
	Gefahrenzone	+ Begründung: Mit der Ausscheidung von Gefahrenzonen und mit den gestützt auf die dazugehörigen Zonenvorschriften erlassenen Massnahmen wird die Gefährdung direkt beeinflusst.	0 Begründung: Für die Betroffenen ist klar, dass sie mit Einschränkungen zu rechen haben. Indes ist die kantonale Bestimmung relativ offen formuliert, so dass nicht mit Bestimmtheit ersichtlich ist, mit welchen Einschränkungen die Betroffenen zu rechnen haben. Gleiches, wenn auch weniger ausgeprägt dürfte für die kommunale Bestimmungen der Gemeinde Heiden gelten, da diese – abgesehen von einzelnen eindeutigen Bauverboten – nur vorsehen, dass bestimmte Bauten und Anlagen einer Bewilligung bedürfen. Der Rechtschutz ist gewährleistet. Für die Gemeinde besteht eventuell die Gefahr, dass aufgrund des demokratischen Prozesses Mehraufwand entsteht.	0 Begründung: Je nach Zonenvorschrift (auf Stufe kommunaler Nutzungsplan) ist die Anwendung klar. Gleiches gilt für die Planung, zumindest dann, wenn der Kanton entsprechende Hilfsmittel (Empfehlungen, Weisungen etc.) zur Verfügung stellt. Die Vorschrift der Gemeinde Heiden ist allerdings auch in Bezug auf die möglichen Einschränkungen unbestimmt. Im Grunde bestimmt sie einzig, dass gewisse Bauten und Anlagen einer Bewilligung bedürfen und dass die massgeblichen zuständigen Fachstellen Auflagen verfügen können. Bei einer Änderung der Gefahrenkarte ist das Nutzungsplanverfahren zu durchlaufen, was diese Lösung relativ unflexibel macht.	+ 0 0
	Gesetzgebung (WBauG)	0 Begründung: Die direkte Wirkung auf das Schutzziel ist an sich gering, allerdings wird dafür die Grundlage geschaffen.	+ Begründung: Für die Betroffenen besteht insoweit eine gewisse (verbindliche) Rechtssicherheit, als sie nun wissen, ob ihr Grundstück von Naturgefahren betroffen ist. Hinzu kommt, dass im Rahmen der Richtplanfestlegung ein Mitwirkungsverfahren durchgeführt wird, was die Akzeptanz stärkt. Für die Behörden hat die konkrete örtliche Festlegung eine zu erfüllende Aufgabe im Hinblick auf die weitere Planung zur Folge.	0 Begründung: Die Anwendung ist möglich und für die Behörden ist aufgrund der Lokalisierung relativ klar, in welchen Gebieten sie Handlungsbedarf haben. Umgekehrt führt die Integration (Lokalisierung) dazu, dass eine Änderung der Gefahrenkarte die Anpassung des Richtplans zur Folge hat, was die Lösung unflexibel macht, zumindest solange der Richtplan AR vorschreibt, dass die raum-	0 + 0

				relevanten Ergebnisse der Gefahrenkarte auch in den Richtplan integriert werden müssen. Abgesehen davon hat die Änderung der Gefahrenkarte das entsprechende Verfahren nach WBauG zu durchlaufen.	
Aargau	Richtplanung	0 Begründung: Die direkte Wirkung auf das Schutzziel ist an sich gering, allerdings wird dafür die Grundlage geschaffen.	0 Begründung: Für die Betroffenen erhellt nicht viel mehr, als dass nun um die Gefahrenkarte wissen. Immerhin müssen sie gestützt darauf mit Konsequenzen rechnen. Da die Gemeinden Gefahrenkarten als Grundlage für Festlegung für Schutzmassnahmen in der Nutzungsplanung festzulegen haben, haben sie die entsprechende Aufgabe zu erfüllen.	0 Begründung Für die Behörden ist relativ klar, dass sie gestützt auf die Gefahrenkarte Schutzmassnahmen in der Nutzungsplanung festzulegen haben. Allerdings ist für sie nicht ersichtlich, wie sie dies zu bewerkstelligen haben.	0 0 0
	Gefahren- und Überflutungszonen (ab 1.1.2008)	+ Begründung: Mit der Ausscheidung von Gefahrenzonen und mit den gestützt auf die dazugehörigen Zonenvorschriften erlassenen Massnahmen wird die Gefährdung direkt beeinflusst.	0 Begründung: Für die Betroffenen ist klar, das sie mit Einschränkungen zu rechnen haben. Indes ist die kantonale Bestimmung offen formuliert bzw. überlässt die inhaltliche Bestimmung der Gefahrenzone den Gemeinden, so dass nicht mit Bestimmtheit ersichtlich ist, mit welchen Einschränkungen die Betroffenen zu rechnen haben. Für die Gemeinde besteht eventuell die Gefahr, dass aufgrund des demokratischen Prozesses Mehraufwand entsteht.	0 Begründung: Je nach Zonenvorschrift (auf Stufe kommunaler Nutzungsplan) ist die Anwendung klar. Gleiches gilt für die Planung, zumindest dann, wenn der Kanton entsprechende Hilfsmittel (Empfehlungen, Weisungen etc.) zur Verfügung stellt. Bei einer Änderung der Gefahrenkarte ist das Nutzungsplanverfahren zu durchlaufen, was diese Lösung relativ unflexibel macht.	+ 0 0
	Delegationsmodell	+ Begründung: Mit der Ausscheidung von Gefahrenzonen und mit den gestützt auf die dazugehörigen Zonenvorschriften erlassenen Massnahmen wird die Gefährdung direkt beeinflusst.	0 Begründung: Für die Betroffenen ist klar, dass sie mit Einschränkungen zu rechnen haben. Indes ist die kantonale Bestimmung relativ offen formuliert, so dass nicht mit Bestimmtheit ersichtlich ist, mit welchen Einschränkungen die Betroffenen zu rechnen haben. Für die Gemeinde besteht eventuell die Gefahr, dass aufgrund des demokratischen Prozesses Mehraufwand entsteht.	0 Begründung Die Vorschrift ist unbestimmt, was die zu treffenden Massnahmen betrifft. Die Anwendung dürfte für die Behörde mit einem Mehraufwand verbunden sein und fachliche Unterstützung bedingen. Bei einer Änderung der Gefahrenkarte ist das Nutzungsplanverfahren zu durchlaufen, was diese Lösung relativ unflexibel macht.	+ 0 0

	Vorschriftenmodell	+ Begründung: Mit der Ausscheidung von Gefahrenzonen und mit den gestützt auf die dazugehörigen Zonenvorschriften erlassenen Massnahmen wird die Gefährdung direkt beeinflusst.	0 Begründung Für die Betroffenen ist klar, dass sie mit Einschränkungen zu rechnen haben. Indes ist die Bestimmung relativ offen formuliert, so dass nicht mit Bestimmtheit ersichtlich ist, mit welchen Einschränkungen die Betroffenen zu rechnen haben. Daran ändert nichts, wenn bestimmte Bauten und Anlagen verboten werden. Für die Gemeinde besteht eventuell die Gefahr, dass aufgrund des demokratischen Prozesses Mehraufwand entsteht.	+ Begründung Obwohl die Bestimmung in Bezug auf die Massnahmen relativ offen ist, ist sie mit Blick auf die anzuwendenden Kriterien, worauf sich diese Massnahmen auszurichten haben, genügend klar, damit die Behörden die Vorschrift anwenden können. Für die Gemeinde besteht eventuell die Gefahr, dass aufgrund des demokratischen Prozesses Mehraufwand entsteht. Dennoch dürfte die Anwendung für die Behörde mit einem Mehraufwand verbunden sein und fachliche Unterstützung bedingen. Bei einer Änderung der Gefahrenkarte ist das Nutzungsplanverfahren zu durchlaufen, was diese Lösung relativ unflexibel macht.	+ 0 +

6.3.5 Ergebnis

Die Bewertung zeigt, dass keine der beurteilten Lösung hervorsticht. Immerhin kann festgehalten werden, dass in Bezug auf die Gefahrenhinweiskarte die Lösung des Kantons Appenzell A.Rh. gewisse Vorteile birgt, während in Bezug auf die Gefahrenkarte das Gefahrenhinweismodell obenauf schwimmt[152]. M.E. ist allerdings entscheidender, dass aus der Gegenüberstellung und Bewertung der drei untersuchten Varianten wesentliche Schlussfolgerungen gezogen werden können, die nachfolgend darzustellen sind.

6.4 Schlussfolgerungen mit persönlicher Beurteilung

6.4.1 Umsetzung der beiden Karten mit raumplanerischen Instrumenten

- Sämtliche Varianten sehen die Umsetzung der Gefahrenhinweis- und der Gefahrenkarte in den bestehenden raumplanerischen Instrumenten vor. Dies rührt wohl daher, dass die bundesgesetzlichen Vorschriften dies so vorgeben, indem sie vorschreiben, dass die gesetzlich vorgesehenen Grundlagen (Gefahrenhinweis- und Gefahrenkarte) bei der raumplanerischen Tätigkeit bzw. in der Richt- und Nutzungsplanung zu berücksichtigen sind (vgl. Art 15 WaV, Art. 21 WBV). Ob diese Bestimmungen zwingend die Umsetzung in den genannten Instrumenten bedingen, ist m.E. fraglich. Eine andere Lösung scheint zumindest nicht ausgeschlossen. Zu denken ist etwa an einen gesetzgeberischen Erlass mit Verordnung[153] wie er etwa in der Gewässerschutzgebung[154], der Waldgesetzgebung oder den Schutzverordnungen im Bereich des Naturschutzes[155] vorgesehen ist. Eine solche Vorge-

---

[152] Vgl. aber gleich nachfolgend Ziffer 6.4.2.

[153] Allerdings hat auch ein solcher Erlass das gesetzgeberische Verfahren zu durchlaufen, was wiederum mit politischen Unwägbarkeiten verbunden ist. Gemäss Auskunft von M.Tschannen hat denn auch der Kanton Aargau – nach kantonalem Recht beschliesst der Grosse Rat (Parlament) den Richtplan (vgl. § 9 Abs. 4 BauG AG) – deshalb darauf verzichtet, die Gefahrenhinweiskarte in den Richtplan zu integrieren, um parlamentarische Diskussionen über deren Inhalt zu vermeiden.

[154] Für die Ausscheidung der Gewässerschutzbereiche, Grundwasserschutzzonen und –areale vgl. Art. 19 ff. des Bundesgesetzes über den Schutz der Gewässer, Gewässerschutzgesetz, GSchG, SR 814.20, i.V. mit Art. 29 ff. der Gewässerschutzverordnung, GSchV, SR 814.201 und dem dazu gehörigen Anhang 4.

[155] Vgl. etwa für den Kanton Aargau das Dekret zum Schutz der Hallwilerseelandschaft, Hallwilerseeschutzdekret, SAR 787.350. Allerdings ist dem Dekret nicht zu entnehmen, welches Verfahren das Dekret mit dem dazugehörigen Plan durchlaufen hat. Unter Umständen handelt es sich auch um einen kantonalen Nutzungsplan, der vom Parlament erlassen wurde (vgl. § 10 BauG AG).

hensweise hätte unter Umständen den Vorteil, dass nicht das Verfahren für den Erlass der Richt- bzw. der Nutzungsplanung durchlaufen werden müsste[156]. Soweit ersichtlich hat aber kein Kanton der Schweiz diesen Weg gewählt.

M.E. ist es grundsätzlich richtig, die beiden Karten mit den geschilderten Instrumenten der Raumplanung umzusetzen. Denn diese erscheinen durchaus – auch wenn gewisse Unzulänglichkeiten nicht von der Hand zu weisen sind – geeignet, die Gefahrenhinweis- und die Gefahrenkarte adäquat umzusetzen[157]. Allerdings wird hier die Meinung vertreten, dass zumindest die Gefahrenkarte nicht zwingend unverändert umzusetzen ist. Eine Interessenabwägung im Rahmen der Nutzungsplanung kann und muss nach Ansicht des Autors auch bei Vorliegen der Gefahrenhinweis- und Gefahrenkarte stattfinden[158]. So klärt beispielsweise auch das Bundesgericht die Eignung eines Grundstücks als Bauzone nicht als eigenständiges Kriterium ab, sondern im Rahmen der allgemeinen Interessenabwägung[159]. Darüber hinaus sind auch bei der Eignungsprüfung nach Bundesgericht die Ziele und Grundsätze des massgebenden Rechts, insbesondere des RPG, heranzuziehen[160].

- In der Regel werden für die Gefahrengebiete gemäss Gefahrenkarten spezielle Gefahrenzonen geschaffen und diese entsprechend in der Nutzungsplanung ausgeschieden. Dies ist m.E. nicht zwingend notwendig. Denn die gleiche Wirkung kann mit der Zuteilung in eine andere Zone erreicht werden. So sieht denn beispielsweise der Kanton St. Gallen keine ei-

---

[156] Mit Blick auf das Gewässerschutzgesetz könnte die Gefahrenhinweis- und die Gefahrenkarte, bzw. die darin ausgeschiedenen Gebiete, analog als auf eine gestützt auf eine Spezialgesetzgebung beruhende Planung verstanden werden. Allerdings sind die bundesgesetzlichen Vorgaben in dieser Hinsicht zu wenig ausführlich. Den Kantonen wäre es aber m.E. wohl verwehrt, eine (kantonal-) gesetzliche Spezialregelung in diesem Sinne zu schaffen. Vielmehr hat sich das kantonale Recht an das Raumplanungsgesetz zu halten, stehen doch die Naturgefahren in engem Bezug zur (Bauland-) Eignung und damit zum RPG. Aber auch die bundesgesetzlichen Vorschriften selbst, die die Gefahrenhinweis- und die Gefahrenkarte ausdrücklich in die raumplanerische Tätigkeit verweisen, drängen auf, die beiden Karten mit den raumplanerischen Mitteln wie Richt- und Nutzungsplanung umzusetzen [vgl. aber Waldmann B. / Hänni P., Handkommentar RPG, Art. 14 N. 16, BGE 115 Ia 378, insb. Erw. 4 für die Festsetzung der Bodennutzung [Wohnanteil] in einem Gesetz auf generell-abstrakte Weise].

[157] S. auch oben Ziffer 6.1.1.

[158] So implizit auch Hepperle E., S. 1114, vgl. auch Empfehlungen Raumplanung und Naturgefahren, S. 25; van den Bergh R., S. 7; Bertschi M., NN. 107 ff. S. 49 f..

[159] Vgl. BGE 117 Ia 435, insb. Erw. 3 e, vgl. auch Bertschi M., NN. 109 f., S. 50.

[160] Vgl. BGE 114 Ia 245, insb. Erw. 5 c; vg.l. auch Bertschi M., N. 108, S. 49.

gentlichen Gefahrenzonen vor, sondern weist die entsprechenden Gebiete einer entsprechenden „sinnvollen“ Zone wie etwa einer Grünzone zu[161].

6.4.2 Rechtssicherheit und Flexibilität

Hier ist die Thematik angesprochen, dass zumindest dann, wenn die Gefahrenkarte in Form eines Nutzungsplans umgesetzt wird, der Nutzungsplan als grundeigentümerverbindliche Anordnung eine gewisse Beständigkeit aufweisen muss. Denn nur so kann er seinen Zweck erfüllen[162]. Demgegenüber kann sich aufgrund beispielsweise einer neuen Bachverbauung die Gefahrensituation erheblich und relativ schnell ändern. Insofern widerspricht diese nötige Flexibilität dem Grundsatz der Rechtssicherheit[163] und der Planbeständigkeit. Diesem Dilemma versuchen der Bund und der Kanton Aargau mit den oben geschilderten Gefahrenhinweis- bzw. Delegationsmodellen zu entkommen:

- Das Gefahrenhinweismodell bewirkt, dass die als Hinweis aufgenommenen Gefahrengebiete nicht dem ordentlichen Nutzungsplanverfahren unterworfen sind, was namentlich dazu führt, dass der „Erlass“, aber auch Änderungen nicht dem demokratischen Prozess - soweit im kantonalen Recht vorgesehen – unterworfen sind. Allerdings ändert dies nichts daran, dass nach dem Entscheid des Bundesgerichts i.S. Leytron den betroffenen Grundeigentümer eine Einsprachemöglichkeit mit anschliessendem Rechtsmittelverfahren zugestanden werden muss. Deshalb ist fraglich, ob mit diesem Vorgehen in Bezug auf die Flexibilität etwas gewonnen ist. Abgesehen davon ist zu hinterfragen, ob damit nicht ein neues Planungsinstrument geschaffen wird, das den bundesgesetzlichen Vorgaben widerspricht. Faktisch beinhaltet nämlich eine solche Gefahrenhinweiszone eine generelle Nutzungsordnung, die nicht dem Nutzungsplanverfahren unterworfen ist, was dem System des Raumplanungsgesetz zuwider läuft.

- Auch das Delegationsmodell des Kantons Aargau vermag diesbezüglich nicht zu überzeugen. Die Bestimmung selbst nimmt Bezug auf hochwassergefährdende Gebiete. Dies bedingt, dass solche Gebiete entweder ausgeschieden oder in generell-abstrakter Form definiert werden. Da die entsprechenden Gebiete in den kommunalen Nutzungsplänen ver-

---

[161] Vgl. Naturgefahren im Kanton St. Gallen, S. 23.

[162] Vgl. Waldmann B./Hänni P., Handkommentar, Art. 21 N. 12. mit Hinweis insb. auf BGE 123 I 182.

[163] Zum Begriff der Rechtssicherheit siehe auch Ziffer 6.4.3.

bindlich festgelegt werden, ist aber in Bezug auf eine flexiblere Handhabung wenig gewonnen.

Nach meinem Dafürhalten wird die Notwendigkeit einer möglichst flexiblen Umsetzung der Gefahrenkarte überbewertet. Im Grunde genommen könnten auch im Rahmen der Richtplanung entsprechende Vorgaben gemacht werden.

6.4.3 Legalitätsprinzip und technische Umsetzung

Hier ist das Problem angesprochen, dass die einzelnen (Gefahren-) Zonenvorschriften kaum umschreiben können, welche Massnahmen im Einzelfall konkret zu ergreifen bzw. zu verfügen sind. Denn die möglichen baulichen Massnahmen wie etwa Erhöhung des Gebäudes, Verbot von Lichtschächten etc. sind vielfältig und diese möglichen Massnahmen sind wiederum abhängig von der konkreten Situation, die sich nicht ohne Weiteres aus der Gefahrenkarte bzw. der Gefahrenzone allein ergibt. Damit ist gemeint, dass sich aus der Gefahrenkarte einerseits ergibt, welcher Gefahrenstufe ein Gebiet zugeordnet ist, nicht aber genau mit welchen Massnahmen diesen zu begegnen ist. Andererseits ist nicht klar, auf welches Schutzziel hin eine Massnahme ausgerichtet sein muss. In der Regel ist dafür auf weitere Unterlagen zurückzugreifen. Eine Vorschrift, die all dies regeln wollte, ist kaum mehr praktikabel. Umgekehrt verlangt das Legalitätsprinzip, das als allgemein gültiges Rechtsprinzip aus Art. 5 BV fliesst, dass sich jedes staatliche Handeln auf ein Gesetz stützen muss. In seiner rechtsstaatlichen Ausprägung (Rechtssicherheit und –gleichheit) bedeutet dies, dass jegliche Staatstätigkeit nur auf Grund und nach Massgabe von generell-abstrakten Rechtsnormen ausgeübt werden darf, die *genügend bestimmt* sind (sog. Erfordernis des Rechtssatzes)[164]. Eine Vorschrift, die alle Eventualitäten berücksichtigen möchte, scheitert an diesen Vorgaben. Allerdings ist dies von Rechts wegen auch nicht verlangt. Grundsätzlich kann ohne Weiteres mit allgemeinen Begriffen, d.h. mit bis zu einem bestimmten Grad offenen Formulierungen, gearbeitet werden. Möglich und zulässig ist auch der Verweis auf allfällig vorhandene Fachnormen (etwa die SIA-Normen)[165].

---

[164] vgl. dazu: Häfelin U./Müller G/Uhlmann. F., NN. 368 ff., insb. N. 386; vgl. auch AGVE 1997 S. 299 ff. zur grundsätzlichen rechtsstaatlichen Problematik von offenen Formulierungen; vgl. auch Entscheid des Bundesgerichts 1P.827/2006 vom 25. September 2007.

[165] Zur Zeit sind entsprechende SIA-Normen in Erarbeitung, so dass sich die Situation entschärfen dürfte.

Exkurs: Das aargauische Verwaltungsgericht hat zur Problematik von offenen und inhaltlich unbestimmten Zonenvorschriften mehrfach Stellung genommen[166]: „Die Kantone sind von Bundesrechts wegen verpflichtet, die zulässige Nutzung des Bodens mittels Nutzungsplänen, die vorab Bau-, Landwirtschafts- und Schutzzonen unterscheiden, zu ordnen (Art. 14 RPG). Nach kantonalem Recht haben die Gemeinden allgemeine Nutzungspläne (Zonenpläne) und allgemeine Nutzungsvorschriften (Bau- und Zonenordnungen) zu erlassen, die das Gemeindegebiet in verschiedene Nutzungszonen einteilen und Art und Mass der Nutzung regeln (§ 15 Abs. 1 BauG). Diese Nutzungsregelungen werden vom zuständigen Rechtssetzungsorgan der Gemeinde, d.h. von der Gemeindeversammlung oder vom Einwohnerrat im demokratischen Rechtssetzungsverfahren erlassen (§ 25 Abs. 1 Satz 1 BauG; § 20 Abs. 2 lit. i und § 66 GG)“[167]. Mit einer Regelung, welche die Nutzungsart, die Bauweise und / oder die Baustärke einer Zone nicht näher definiert oder deren Anwendung zur Beurteilung dem Gemeinderat (als Exekutivbehörde) im Einzelfall überträgt, „wird einerseits die in einem höherstufigen Erlass enthaltene Anweisung nach unten, an ein Exekutivorgan, delegiert anderseits aber auch der Grundsatz rechtssatzmässiger Verwaltung in seiner Ausprägung als Prinzip des Gesetzesvorbehalts berührt; danach dürfen die Behörden im Einzelfall nur handeln, wenn sie sich auf ein Gesetz im materiellen Sinne stützen können, d.h. auf einen generellen und abstrakten Rechtssatz, der sich seinerseits als verfassungsmässig erweist (vgl. Max Imboden / René A. Rhinow, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Band I, 6. Auflage, Basel 1986, Nr. 59 B I b mit Hinweisen)“[168]. „Der erwähnte Grundsatz des Gesetzesvorbehalts besagt nun aber nicht, dass sich staatliches Handeln in jedem Fall unmittelbar auf eine Regelung in einem formellen Gesetz stützen muss; die Delegation rechtssetzender Befugnisse vom Gesetz- an den Verordnungsgeber ist in gewissen Grenzen zulässig, nämlich wenn sie nicht durch eine Verfassungsbestimmung untersagt ist, die Delegationsnorm in einem dem Referendum unterstehenden Erlass enthalten ist, sich die Delegation auf eine bestimmte Materie beschränkt und die Delegationsnorm in grundsätzlicher Hinsicht Inhalt, Zweck und Ausmass der übertragenen Rechtssetzungsbefugnis bestimmt (vgl. Imboden/Rhinow, a.a.O., Nr. 63 B III; René A. Rhinow / Beat Krähenmann, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Er gänzungsband, Basel 1990, Nr. 59 B I b 4).“[169] Für die Frage zur letztgenannten Voraussetzung, nämlich ob die materiellen „Leitplanken“ in der Delegationsnorm in ausreichender Weise vorgegeben sind, hat man sich bewusst zu sein, „dass in den Nutzungsordnungen von der Natur der Sache her häufig nicht alle Einzelheiten festgelegt bzw. für alle Regelungspunkte genaue, unabänderliche Masse fixiert werden können. Die Vielgestaltigkeit und Komplexität der möglichen Bauvorhaben verlangt gegenteils eine gewisse Beweglichkeit und Flexibilität bezüglich der Beurteilungskriterien und -massstäbe. Der Grad an inhaltlicher Bestimmtheit, den eine gesetzliche Vorschrift aufweisen muss, ist von den Eigenheiten der zu regelnden Materie abhängig; gefordert ist eine unter Berücksichtigung aller massgebenden Gesichtspunkte, namentlich etwa auch der Voraussehbarkeit der Verhältnisse, optimale Determinierung (vgl. dazu Hans Dubs, Die Forderung der optimalen Bestimmtheit belastender Rechtsnormen, in: Zeitschrift für Schweizerisches Recht 93 [1974] II, S. 225 f., 239 ff.; Georg Müller, Inhalt und Formen der Rechtssetzung als Problem der demokratischen Kompetenzordnung, Basel 1979, S. 86 ff.; BGE 109 Ia 282 ff.; AGVE 1992, S. 333). Die Grenze des rechtsstaatlich Verantwortbaren ist dort zu ziehen, wo die betreffende Norm unnötigerweise wesentliche Wertungen der Gesetzesanwendung überlässt oder wo sie überhaupt keinen fassbaren normativen Gehalt aufweist (BGE 109 Ia 283 f.); darum dürfen reine Blankettnormen, die zu Einzelfallentscheidungen ermächtigen, ohne dass die Entscheidungsmassstäbe in genügender Weise vorgegeben sind, weil verfassungswidrig, nicht angewendet werden“[170].

---

[166] Vgl. dazu und insbesondere zum Folgenden AGVE 1997, S. 299; AGVE 2002, S. 231.

[167] AGVE 1997, S. 301.

[168] AGVE 1997, S. 302.

[169] AGVE 1997, a.a.O.

6.5 Empfehlungen

6.5.1 Einleitung

Aufgrund der unterschiedlichen Regelungen auf Bundesebene, aber auch in den beiden Kantonen Appenzell A.Rh. und Aargau lassen sich kaum einheitliche Empfehlungen formulieren. Erschwerend ist, dass sich aufgrund der Komplexität der Materie und der daraus resultierenden Fragestellungen Empfehlungen auf gewisse Aspekte beschränken müssen.

6.5.2 Allgemein

(1) In erster Linie ist auf Bundesebene sicher zu empfehlen, dass die in verschiedenen Erlassen verstreuten Bestimmungen in einem Gesetz zusammengefasst werden. Ob dabei etwas an der bisherigen Kompetenzordnung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden geändert werden soll, kann hier offen bleiben.

(2) Gleiches gilt für die beiden hier näher untersuchten Kantone. Auch dort sind die unterschiedlichen Regelungen zu vereinheitlichen und zu ergänzen.

(3) Für diejenigen Fälle, in denen die Gefahrenhinweiskarte bzw. die Gefahrenkarte noch nicht erstellt und umgesetzt ist (oder/und auch nicht erstellt werden sollen [z.B. ausserhalb der Bauzonen]), ist zu überlegen, ob auf Stufe der kantonalen Gesetzgebung nicht ein Grundtatbestand geschaffen werden sollte, gestützt auf welchen entsprechende Anordnungen verfügt werden könnten.

6.5.3 Kanton Appenzell A.Rh.

(1) Für den Kanton Appenzell A.Rh. ist es m.E. wichtig, das Verhältnis zwischen der kantonalen Wasserbaugesetzgebung und dem Richtplan AR zu klären.

(2) In der Praxis muss sich klären, wie die Ergebnisse der Gefahrenkarte in den Richtplan aufgenommen werden sollen. Alternativ wäre auch zu überlegen, ob nicht der Richtplan dergestalt angepasst werden könnte, dass darauf verzichtet wird. Denn die Gefahrenkarte eignet

---

[170] AGVE 1997, S. 203

sich aufgrund ihrer Massstäblichkeit kaum für eine Integration in den Richtplan. Stattdessen könnten die Gemeinden verpflichtet werden, die Ergebnisse der Gefahrenkarte in ihren kommunalen Richtplan aufzunehmen.

6.5.4 Kanton Aargau

(1) Der Kanton Aargau sollte prüfen, ob er nicht zumindest die Ergebnisse der Gefahrenhinweiskarte – entgegen dem ausdrücklichen Beschluss im Richtplan – nicht doch in den Richtplan aufnehmen will. Denn „(...) einer der wesentlichsten Funktionen des Richtplans (ist), den Problemumfang transparent zu machen. Dazu reicht es nicht aus, die Gefahrengebiete lediglich in den Grundlagen zu erwähnen. Der Stand der planerischen Entscheidung sollte auch im Richtplan selbst (als Vororientierung, Zwischenergebnis oder Festsetzung im Sinne von Art. 5 Abs. 2 RPV) seinen Niederschlag finden. (...). Die Forderung ist aber (...) nicht etwa im Sinne einer Wünschbarkeit zu verstehen, sondern als rechtliche Notwendigkeit. Die entsprechenden Planungsergebnisse gehören zum Mindestinhalt der Richtpläne gemäss Art. 8 RPG“[171]. Obwohl der Bund dies gemäss seinen Empfehlungen nicht verlangt, trifft dies m.E. für die Gefahrenhinweiskarte zu.

(2) Der Kanton Aargau vertritt die Meinung, dass mit der Erstellung der Gefahrenkarte keine neue Planungsrunde auf Stufe Gemeinde ausgelöst wird. Dem kann in diesem absoluten Sinn nicht zugestimmt werden. Zwar sehen der Richtplan und auch die bundesgesetzlichen Vorgaben eine sofortige direkte Umsetzung nicht vor[172], dennoch ist m.E. die raumplanerische Umsetzung an die Hand zu nehmen. Art. 21 Abs. 2 RPG ermöglicht nicht nur die Anpassung von Nutzungsplänen, sondern kann eine solche bei gewichtigen Gründen auch gebieten[173]. Solche wichtigen Gründe können durchaus auf der Gefahrenkarte beruhen. Der Umstand, dass die Gefahrenkarte auch im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens zu berücksichtigen ist, vermag eventuell die Notwendigkeit einer Nutzungsplanungsanpassung mindern, nicht aber in jedem Fall rechtfertigen.

---

[171] Hepperle E., S. 1114.

[172] Vgl. van den Bergh R, S. 6.

[173] Vgl. Waldmann B./Hänni P., Handkommentar, Art. 21 NN. 11 und 14 f.

7 Fazit

7.1 Zusammenfassung

Die Arbeit hat gezeigt, dass Vieles unklar ist und unterschiedlich umgesetzt wird, aber auch dass über Einiges Übereinstimmung herrscht. Unstrittig ist, dass der Umgang mit Naturgefahren ein nicht zu unterschätzender Faktor ist und dass die Gefahrenhinweis- und die Gefahrenkarte für die Bekämpfung der Naturgefahren eine wichtige Aufgabe übernehmen. Erstaunlich ist deshalb, dass in rechtlicher Hinsicht das Grundsätzliche nicht hinterfragt und erarbeitet wird. Im Ganzen betrachtet ist ersichtlich, dass die Problematik pragmatisch angegangen wird und bisher in der Praxis auch nicht zu erheblichen Problemen geführt hat. Jedenfalls konnten keine oder wenige Gerichtsfälle gefunden werden, die sich mit den beiden Karten, aber auch mit deren Auswirkungen in der Richt-/Nutzungsplanung bzw. im Baubewilligungsverfahren beschäftigen.

Dennoch ist zusammenfassend festzuhalten:

- Gefahrenhinweis- und Gefahrenkarten stellen das Ergebnis einer technischen Untersuchung eines Gebiets über die Gefährdung durch Naturgefahren dar. Das Ergebnis sind Karten, die die gefährdeten Gebiete und die Gefahrenart und die Gefahrenstufen ausweisen, sowie ein technischer Bericht.

- Sie bezwecken, die Grundlagen für die Richt- und Nutzugsplanung zu liefern.

- Sie sind am ehesten als Grundlagen im Sinne von Art. 6 RPG zu qualifizieren.

- Sie sind von den Kantonen in ihrer Richt- und Nutzungsplanung zu berücksichtigen.

- Sie sind unverbindliche Hilfsmittel, die einer Verankerung im kantonalen Recht bedürfen, um Rechtswirkung zu entfalten.

- Sie können in hinreichender Art und Weise mit den raumplanerischen Instrumenten der Richt- und Nutzungsplanung umgesetzt werden, weshalb die Schaffung neuer Instrumente nicht nötig ist.

7.2 Ausblick

Eingangs konnte festgestellt werden, dass das Thema Naturgefahren von Bedeutung und von erheblicher Aktualität für die Raumplanung ist, dass aber die Erarbeitung der nötigen technischen Grundlagen, aber auch der rechtlichen Vorgaben wenig fortgeschritten sind. Mit vorliegender Arbeit konnten für einige offene Fragen mögliche Antworten gegeben werden. Andere Fragen bedürfen noch weiterer Klärung und tiefergehenderen Untersuchungen. Für die Praxis und den Vollzug stehen dabei für die Anwendung taugliche (Zonen-) Vorschriften im Mittelpunkt. Auch ist in Zukunft noch der Frage nachzugehen, ob die Umsetzung der Gefahrenkarte tatsächlich den Gemeinden überlassen werden soll und ob dies, im Sinne einer überregionalen Aufgabe, nicht den Kantonen (Stichwort: Kantonale Nutzungspläne) oder – entgegen den heute herrschenden politischen Absichten[174] – gar dem Bund zu übergeben ist.

[174] S. oben Fussnote 12.

8 Literatur

Baumgartner, H., Fachleute erfassen alle Risikogebiete, Umwelt 2/2007, S. 14 ff., Bundesamt für Umwelt (Hrsg.).

Bertschi M., Die Umsetzung von Art. 15 lit. b RPG über die Dimensionierung der Bauzonen: Bundesrecht, föderalistische Realität und ihre Wechselwirkungen, Diss. Zürich 2001.

Empfehlung Raumplanung und Naturgefahren, Bundesamt für Raumentwicklung Bundesamt für Wasser und Geologie Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (Hrsg.) 2005.

Häfelin U./Müller G./Uhlmann F., Allgemeines Verwaltungsrecht, Schulthess Juristische Medien AG, Zürich Basel Genf 2006, 5. Auflage.

Hepperle E., Schutz vor Naturgefahren aus planungsrechtlicher Perspektive, Sicherheit und Risiko, Schweizer Ingenieur und Architekt, Nr. 48, November 1995, S. 1112 ff.

Jordi, B., Es gibt keine absolute Sicherheit, Umwelt 2/2007 S. 6 ff., Bundesamt für Umwelt (Hrsg.).

Lüthi R., Rechtliche Aspekte im Zusammenhang mit der Gefahrenkarte, PLANAT Reihe 4/2004, PLANAT (Hrsg.).

Munzinger H., Umgang mit dem Siedlungsgebiet in der roten Gefahrenzone, Diplomarbeit, ETH Zürich, Departement Bau, Umwelt und Geomatik, 21. Juli 2006.

Naturgefahren im Kanton St. Gallen, Leitfaden für Vorsorge und Schutz, abrufbar unter: www.sg.ch/home/bauen__raum___umwelt/tiefbau/unterlagen_formulare/download/downloadbereich_naturgefahren.html

PLANAT (Die nationale Plattform Naturgefahren), Homepage http://www.cenat.ch/index.php?userhash=29124314&l=d&navID=4.

Riva E., Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, *Kommentar RPG,* Aemissegger/Kuttler/Moor/Ruch (Hrsg.), Schulthess Polygrafischer Verlag AG, Zürich 1999.

Ruch A., Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, *Kommentar RPG,* Aemissegger/Kuttler/Moor/Ruch (Hrsg.), Schulthess Polygrafischer Verlag AG, Zürich 1999.

Sartoris A. / Gilgen K. / Huenermann A. (Hrsg), Naturgefahren in der Raumplanung, Tagungsband, IRAP, einsehbar unter: www.irap.ch/Projektberichte.1753.0.html.

Tschannen M., Gefahrenkarte Hochwasser: Pilotprojekt abgeschlossen, Umwelt Aargau, Nr. 27, Februar 2007, S. 7 ff.

Tschannen P., Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, *Kommentar RPG*, Aemissegger/Kuttler/Moor/Ruch (Hrsg.), Schulthess Polygrafischer Verlag AG, Zürich 1999.

Umwelt Schweiz 2007, Bundesamt für Umwelt/Bundesamt für Statistik (Hrsg.), Bern und Neuchâtel 2007.

van den Bergh, R., Gefahren- und Gefahrenhinweiskarte Hochwasser, Gutachten über ihren Stellenwert in der Rechtsordnung des Kantons Aargau und des Bundes, Wettingen, 4. Dezember 2006, ww.ag.ch/raumentwicklung/shared /dokumente/ pdf/rechtsgutachten_internet_061221.pdf.

Waldmann B./Hännni P., Raumplanungsgesetz, *Handkommentar*, RPG 2006, Stämpfli Verlag, Bern 2006

Weber-Dürler B., Der Grundsatz des entschädigungslosen Polizeieingriffs, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht, 1984, S. 289 ff.

Weber-Dürler B., Die Staatshaftung im Bauwesen, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht, 1997, S. 386 ff.

Anhänge

A 1 Auszug aus dem geltenden Recht

1. Bundesrecht

1.1 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV) vom 18. April 1999 (SR 101)

Art. 75 Raumplanung

[1] Der Bund legt Grundsätze der Raumplanung fest. Diese obliegt den Kantonen und dient der zweckmässigen und haushälterischen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes.

[2] Der Bund fördert und koordiniert die Bestrebungen der Kantone und arbeitet mit den Kantonen zusammen.

[3] Bund und Kantone berücksichtigen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben die Erfordernisse der Raumplanung.

Art. 76 Wasser

[1] Der Bund sorgt im Rahmen seiner Zuständigkeiten für die haushälterische Nutzung und den Schutz der Wasservorkommen sowie für die Abwehr schädigender Einwirkungen des Wassers.

[2] Er legt Grundsätze fest über die Erhaltung und die Erschliessung der Wasservorkommen, über die Nutzung der Gewässer zur Energieerzeugung und für Kühlzwecke sowie über andere Eingriffe in den Wasserkreislauf.

[3] Er erlässt Vorschriften über den Gewässerschutz, die Sicherung angemessener Restwassermengen, den Wasserbau, die Sicherheit der Stauanlagen und die Beeinflussung der Niederschläge.

[4] Über die Wasservorkommen verfügen die Kantone. Sie können für die Wassernutzung in den Schranken der Bundesgesetzgebung Abgaben erheben. Der Bund hat das Recht, die Gewässer für seine Verkehrsbetriebe zu nutzen; er entrichtet dafür eine Abgabe und eine Entschädigung.

[5] Über Rechte an internationalen Wasservorkommen und damit verbundene Abgaben entscheidet der Bund unter Beizug der betroffenen Kantone. Können sich Kantone über Rechte an interkantonalen Wasservorkommen nicht einigen, so entscheidet der Bund.

[6] Der Bund berücksichtigt bei der Erfüllung seiner Aufgaben die Anliegen der Kantone, aus denen das Wasser stammt.

Art. 77 Wald

[1] Der Bund sorgt dafür, dass der Wald seine Schutz-, Nutz- und Wohlfahrtsfunktionen erfüllen kann.

[2] Er legt Grundsätze über den Schutz des Waldes fest.

[3] Er fördert Massnahmen zur Erhaltung des Waldes.

1.2 Bundesgesetz über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG) vom 22. Juni 1979 (SR 701)

Art. 6 Grundlagen

[1] Für die Erstellung ihrer Richtpläne bestimmen die Kantone in den Grundzügen, wie sich ihr Gebiet räumlich entwickeln soll.

[2] Sie stellen fest, welche Gebiete

a. sich für die Landwirtschaft eignen;

b. besonders schön, wertvoll, für die Erholung oder als natürliche Lebensgrundlage bedeutsam sind;

c. durch Naturgefahren oder schädliche Einwirkungen erheblich bedroht sind.

[3] Sie geben Aufschluss über den Stand und die anzustrebende Entwicklung

a. der Besiedlung;

b. des Verkehrs, der Versorgung sowie der öffentlichen Bauten und Anlagen.

[4] Sie berücksichtigen die Konzepte und Sachpläne des Bundes, die Richtpläne der Nachbarkantone sowie regionale Entwicklungskonzepte und Pläne.

Art. 22 Baubewilligung

[1] Bauten und Anlagen dürfen nur mit behördlicher Bewilligung errichtet oder geändert werden.

[2] Voraussetzung einer Bewilligung ist, dass

a. die Bauten und Anlagen dem Zweck der Nutzungszone entsprechen und

b. das Land erschlossen ist.

[3] Die übrigen Voraussetzungen des Bundesrechts und des kantonalen Rechts bleiben vorbehalten.

Art. 24 Ausnahmen für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen

Abweichend von Artikel 22 Absatz 2 Buchstabe a können Bewilligungen erteilt werden, Bauten und Anlagen zu errichten oder ihren Zweck zu ändern, wenn:

a. der Zweck der Bauten und Anlagen einen Standort ausserhalb der Bauzonen erfordert und

b. keine überwiegenden Interessen entgegenstehen.

Art. 24*a* Zweckänderungen ohne bauliche Massnahmen ausserhalb der Bauzonen

[1] Erfordert die Änderung des Zwecks einer Baute oder Anlage ausserhalb der Bauzonen keine baulichen Massnahmen im Sinne von Artikel 22 Absatz 1, so ist die Bewilligung zu erteilen, wenn:

a. dadurch keine neuen Auswirkungen auf Raum, Erschliessung und Umwelt entstehen; und

b. sie nach keinem anderen Bundeserlass unzulässig ist.

[2] Die Ausnahmebewilligung ist unter dem Vorbehalt zu erteilen, dass bei veränderten Verhältnissen

von Amtes wegen neu verfügt wird.

Art. 24*b* Nichtlandwirtschaftliche Nebenbetriebe ausserhalb der Bauzonen

[1] Können landwirtschaftliche Gewerbe im Sinne des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1991 über das bäuerliche Bodenrecht ohne ein Zusatzeinkommen nicht weiter bestehen, so können bauliche Massnahmen zur Einrichtung eines betriebsnahen nichtlandwirtschaftlichen Nebenbetriebs in bestehenden Bauten und Anlagen bewilligt werden. Die Anforderung nach Artikel 24 Buchstabe a muss nicht erfüllt sein.

[1bis] Unabhängig vom Erfordernis eines Zusatzeinkommens können Nebenbetriebe mit einem engen sachlichen Bezug zum landwirtschaftlichen Gewerbe bewilligt werden; dafür können massvolle Erweiterungen zugelassen werden, sofern in den bestehenden Bauten und Anlagen kein oder zu wenig Raum besteht.

[1ter] Bei temporären Betriebszentren können bauliche Massnahmen nur in den bestehenden Bauten und Anlagen und nur für gastwirtschaftliche Nebenbetriebe bewilligt werden.

[1quater] Um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden, müssen nichtlandwirtschaftliche Nebenbetriebe den gleichen gesetzlichen Anforderungen und Rahmenbedingungen wie Gewerbebetriebe in vergleichbaren Situationen in den Bauzonen.

[2] Der Nebenbetrieb darf nur vom Bewirtschafter oder von der Bewirtschafterin des landwirtschaftlichen Gewerbes bzw. von der Lebenspartnerin oder dem Lebenspartner geführt werden. Personal, das überwiegend oder ausschliesslich für den Nebenbetrieb nach Absatz 1bis angestellt werden. In jedem Fall muss die in diesem Betriebsteil anfallende Arbeit zum überwiegenden Teil durch die Bewirtschafterfamilie geleistet werden.

[3] Die Existenz des Nebenbetriebs ist im Grundbuch anzumerken.

[4] Nichtlandwirtschaftliche Nebenbetriebe bilden Bestandteile des landwirtschaftlichen Gewerbes und unterstehen dem Realteilungs- und Zerstückelungsverbot nach den Artikeln 58–60 des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 199113 über das bäuerliche Bodenrecht.

[5] Die Bestimmungen des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1991 über das bäuerliche Bodenrecht betreffend die nichtlandwirtschaftlichen Nebengewerbe finden auf die Nebenbetriebe keine Anwendung.

Art. 24*c* Bestehende zonenwidrige Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen

[1] Bestimmungsgemäss nutzbare Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen, die nicht mehr zonenkonform sind, werden in ihrem Bestand grundsätzlich geschützt.

[2] Solche Bauten und Anlagen können mit Bewilligung der zuständigen Behörde erneuert, teilweise geändert, massvoll erweitert oder wiederaufgebaut werden, sofern sie rechtmässig erstellt oder geändert worden sind. In jedem Fall bleibt die Vereinbarkeit mit den wichtigen Anliegen der Raumpla-

nung vorbehalten.

Art. 24*d* Landwirtschaftsfremde Wohnnutzungen, hobbymässige Tierhaltung und schützenswerte Bauten und Anlagen

[1] In landwirtschaftlichen Wohnbauten, die in ihrer Substanz erhalten sind, können landwirtschaftsfremde Wohnnutzungen zulassen.

[1bis] Bauliche Massnahmen können zugelassen werden in unbewohnten Gebäuden oder Gebäudeteilen, wenn sie Bewohnern oder Bewohnerinnen einer nahe gelegenen Wohnbaute zur hobbymässigen Tierhaltung dienen und eine besonders tierfreundliche Haltung gewährleisten. Neue Aussenanlagen können zugelassen werden, soweit sie für eine tiergerechte Haltung notwendig sind. Der Bundesrat legt fest, in welchem Verhältnis die Änderungsmöglichkeiten nach diesem Absatz zu denjenigen nach Absatz 1 und nach Artikel 24c stehen.

[2] Die vollständige Zweckänderung von als schützenswert anerkannten Bauten und Anlagen kann zugelassen werden, wenn:

a. diese von der zuständigen Behörde unter Schutz gestellt worden sind; und

b. ihre dauernde Erhaltung nicht anders sichergestellt werden kann.

[3] Bewilligungen nach diesem Artikel dürfen nur erteilt werden, wenn:

a. die Baute oder Anlage für den bisherigen Zweck nicht mehr benötigt wird, für die vorgesehene Nutzung geeignet ist und keine Ersatzbaute zur Folge hat, die nicht notwendig ist;

b. die äussere Erscheinung und die bauliche Grundstruktur im wesentlichen unverändert bleiben;

c. höchstens eine geringfügige Erweiterung der bestehenden Erschliessung notwendig ist und sämtliche Infrastrukturkosten, die im Zusammenhang mit der vollständigen Zweckänderung der Bauten und Anlagen anfallen, auf deren Eigentümer überwälzt werden;

d. die landwirtschaftliche Bewirtschaftung des umliegenden Grundstücks nicht gefährdet ist;

e. keine überwiegenden Interessen entgegenstehen.

1.3 Bundesgesetz über den Wasserbau (WBG) vom 21. Juni 1991 (SR 721.100)

Art. 2 Zuständigkeit

Der Hochwasserschutz ist Aufgabe der Kantone.

Art. 3 Massnahmen

[1] Die Kantone gewährleisten den Hochwasserschutz in erster Linie durch den Unterhalt der Gewässer und durch raumplanerische Massnahmen.

[2] Reicht dies nicht aus, so müssen Massnahmen wie Verbauungen, Eindämmungen, Korrektionen, Geschiebe- und Hochwasserrückhalteanlagen sowie alle weiteren Vorkehrungen, die Bodenbewegungen verhindern, getroffen werden.

[3] Diese Massnahmen sind mit jenen aus anderen Bereichen gesamthaft und in ihrem Zusammenwirken zu beurteilen.

1.4 Verordnung über den Wasserbau (Wasserbauverordnung, WBV) vom 2. November 1994 (SR 721.100.1)

Art. 21 Gefahrengebiete und Raumbedarf der Gewässer

[1] Die Kantone bezeichnen die Gefahrengebiete.

[2] Sie legen den Raumbedarf der Gewässer fest, der für den Schutz vor Hochwasser und die Gewährleistung der natürlichen Funktionen des Gewässers erforderlich ist.

[3] Sie berücksichtigen die Gefahrengebiete und den Raumbedarf der Gewässer bei ihrer Richt- und Nutzungsplanung sowie bei ihrer übrigen raumwirksamen Tätigkeit.

Art. 27 Grundlagenbeschaffung durch die Kantone

[1] Die Kantone:

a. führen Inventare über Bauten und Anlagen, welche für die Hochwassersicherheit von Bedeutung sind;

b. führen Gefahrenkataster;

c. erstellen Gefahrenkarten und führen sie periodisch nach;

d. erheben den Zustand der Gewässer und ihre Veränderung;

e. dokumentieren grössere Schadenereignisse; und

f. richten die im Interesse des Hochwasserschutzes erforderlichen Messstellen ein und betreiben sie.

[2] Sie berücksichtigen die vom Bund erhobenen Grundlagen und seine technischen Richtlinien.

[3] Sie stellen die Daten den Fachstellen des Bundes zur Verfügung.

1.5 Bundesgesetz über den Wald (Waldgesetz, WaG) vom 4. Oktober 1991 (SR 921.0)

Art. 1 Zweck

[1] Dieses Gesetz soll:
a. den Wald in seiner Fläche und in seiner räumlichen Verteilung erhalten;
b. den Wald als naturnahe Lebensgemeinschaft schützen;
c. dafür sorgen, dass der Wald seine Funktionen, namentlich seine Schutz, Wohlfahrts- und Nutzfunktion (Waldfunktionen) erfüllen kann;
d. die Waldwirtschaft fördern und erhalten.

[2] Es soll ausserdem dazu beitragen, dass Menschen und erhebliche Sachwerte vor Lawinen, Rutschungen, Erosion und Steinschlag (Naturereignisse) geschützt werden.

Art. 19

Wo es der Schutz von Menschen oder erheblichen Sachwerten erfordert, sichern die Kantone die Anrissgebiete von Lawinen sowie Rutsch-, Erosions- und Steinschlaggebiete und sorgen für den forstlichen Bachverbau. Für die Massnahmen sind möglichst naturnahe Methoden anzuwenden.

1.6 Verordnung über den Wald (Waldverordnung, WaV) vom 30. November 1992 (SR 921.01)

Art. 15 Grundlagen

1 Die Kantone erarbeiten die Grundlagen für den Schutz vor Naturereignissen, insbesondere Gefahrenkataster und Gefahrenkarten.

2 Bei der Erarbeitung der Grundlagen berücksichtigen sie die von den Fachstellen des Bundes durchgeführten Arbeiten und aufgestellten technischen Richtlinien.

3 Die Kantone berücksichtigen die Grundlagen bei allen raumwirksamen Tätigkeiten, insbesondere in der Richt- und Nutzungsplanung.

Art. 17 Sicherung von Gefahrengebieten (Art. 19)

[1] Die Sicherung von Gefahrengebieten umfasst:

a. waldbauliche Massnahmen;

b. bauliche Massnahmen zur Verhinderung von Lawinenschäden und ausnahmsweise die Erstellung von Anlagen zur vorsorglichen Auslösung von Lawinen;

c. begleitende Massnahmen im Gerinne, die mit der Walderhaltung im Zusammenhang stehen (forstlicher Bachverbau);

d. den Rutschhang- und Rüfenverbau, entsprechende Entwässerungen sowie den Erosionsschutz;

e. Steinschlag- und Felssturzverbauungen, Auffangwerke sowie ausnahmsweise die vorsorgliche Auslösung von absturzgefährdetem Material;

f. die Verlegung gefährdeter Bauten und Anlagen an sichere Orte.

[2] Die Arbeiten sind wenn möglich mit ingenieurbiologischen und waldbaulichen Massnahmen zu kombinieren.

[3] Die Kantone sorgen für eine integrale Planung; diese berücksichtigt insbesondere die Interessen der Bewirtschaftung des Waldes, des Natur- und Landschaftsschutzes, des Wasserbaus, der Landwirtschaft und der Raumplanung.

2. Kantonales Recht des Kantons Appenzell A.Rh.

2.1 Richtplan

L. 6 Naturgefahren

3. Richtungsweisende Festlegungen

3.1

Die Behörden berücksichtigen die bekannten Naturgefahren (Gefahrenhinweiskarte) insbesondere bei:

- der Erarbeitung und Genehmigung von Ortsplanungen, kantonalen Planungen und bei Stellungnahmen zu Konzepten und Sachplanungen des Bundes;
- der Planung und Errichtung, Veränderung und Nutzung von Bauten und Anlagen;
- der Erteilung von Konzessionen und Bewilligungen für Bauten und Anlagen sowie anderer Nutzungsrechte;
- der Ausrichtung von Beiträgen an Bauten und Anlagen (insbesondere Verkehrs- und Versorgungsanlagen, Wohnbauten), wasserbaulichen Massnahmen, Bodenverbesserungen und Schutzmassnahmen.

3.2

Die Behörden gewährleisten den Schutz vor Naturgefahren nach Möglichkeit mit naturnahen und raumplanerischen Massnahmen. Im Zusammenhang mit notwendigen Massnahmen soll die Qualität der Lebensräume für Tiere und Pflanzen nach Möglichkeiten verbessert werden. Die Massnahmen sind auf das als Sachplan gemäss Art. 3 EG zum RPG erarbeitete Projekt „Lebensraumverbund AR“ abzustützen.

4. Abstimmungsanweisungen

4.1 Zwischenergebnis *(Marginalie)*

Auf die heute bekannten Gefahrengebiete, Rutsch-, Steinschlag- und Lawinengebiete sowie Hochwassergefährdung wird hingewiesen (Gefahren-Hinweiskarte).

4.2 Festsetzung *(Marginalie)*

Der Regierungsrat gibt die entsprechende Grundlagenarbeit zur Beurteilung der Naturgefahren (Gefahrenkarte) in Auftrag. Er stellt dabei die Koordination zwischen der kantonalen Waldplanung (Forstdirektion) und der Gefahrenkartierung der Überschwemmungsgebiete (Baudirektion) sicher. Die raumrelevanten Ergebnisse werden später als Nachtrag im Sinne von Art. 11 Abs. 2 EG zum RPG in den kantonalen Richtplan integriert.

4.3 Festsetzung *(Marginalie)*

Die Gemeinden beachten die Gefahrenhinweiskarte und die weiteren zu erarbeitenden Grundlagen (Gefahrenkarten). Sie treffen im Rahmen ihrer Ortsplanungen die notwendigen Vorkehrungen zum Schutz von Menschen und erheblichen Sachwerten.

2.1 Gesetz über die Raumplanung und das Baurecht (Baugesetz) (bGS 721.1)

Art. 6 Information und Mitwirkung der Bevölkerung

[1] Kantons- und Gemeindebehörden informieren die Bevölkerung rechtzeitig über die Ziele, den Ablauf und die Ergebnisse ihrer Planungen.

[2] Sie lassen die Bevölkerung und nachgeordnete Behörden in geeigneter Weise mitwirken. Zu eingehenden Vorschlägen nehmen sie wenigstens gesamthaft Stellung.

[3] Die Gemeinden regeln Information und Mitwirkung bei der kommunalen Nutzungs- und Richtplanung in ihren Reglementen.

[4] Die Pläne nach diesem Gesetz sind öffentlich.

Art. 8 Elemente der Richtplanung

[1] Als Grundlage für den Erlass des Richtplans liefert die Richtplanung des Kantons Informationen über:

a) die räumliche Entwicklung des Kantons;

b) diejenigen Gebiete, die sich für die Landwirtschaft eignen, sowie jene, die besonders schön, wertvoll oder für die Erholung oder als natürliche Lebensgrundlage bedeutsam sind;

c) diejenigen Gebiete, die durch Naturgefahren oder schädliche Einwirkungen erheblich bedroht sind;

d) den Stand und die anzustrebende Entwicklung der Besiedlung, des Verkehrs, der Ver- und Entsorgung sowie der öffentlichen Bauten und Anlagen;

e) den Raumbedarf der Gewässer bezüglich der Sicherstellung des Hochwasserschutzes und der ökologischen Funktionen;

f) Aufwertungsgebiete mit Defiziten im Bereich des Natur- und Landschaftsschutzes und mit einem hohen Aufwertungspotenzial.

[2] Die Richtplanung berücksichtigt die Planungen des Bundes, die Richtpläne der Nachbarkantone sowie regionale Entwicklungskonzepte und Pläne.

[3] Kantonale Behörden, Gemeinden, Zweckverbände und gemeinwirtschaftliche Unternehmen sind zur Mitarbeit verpflichtet und haben die von ihnen verlangten Grundlagen zur Verfügung zu stellen.

Art. 15 Zweck und Inhalt

[1] Das Baureglement stellt in Ergänzung zur übergeordneten Baugesetzgebung Normen zur Verwirklichung der Ziele der Raumplanung und der Gefahrenabwehr bei der Errichtung, der Änderung, dem Abbruch, dem Bestand und der Nutzung von Bauten und Anlagen auf.

[2] Es beinhaltet allgemeine Bauvorschriften für das ganze Gemeindegebiet sowie spezielle Bau- und Nutzungsvorschriften für die einzelnen Zonen. Insbesondere werden Vorschriften erlassen über:

a) Art und Intensität der baulichen und betrieblichen Nutzung;

b) Bauweise;

c) Bauhöhe und Geschosszahl;

d) Grenzabstände und Gebäudeabstände;

e) Anforderungen an die architektonische Gestaltung von Bauten und Anlagen innerhalb der Bauzone;

f) Anforderungen an die Umgebungsgestaltung und Bepflanzung;

g) Rahmenbedingungen bei Bauarbeiten;

h) kommunale Schutzvorschriften;

i) kommunale Erschliessungsvorschriften;

j) Gebühren, Beiträge und Ersatzabgaben insbesondere für Autoabstellplätze.

[3] Mit Ausnahme der Phase der Baugesuchseinreichung bleibt das Aufstellen von Verfahrensbestimmungen dem kantonalen Recht vorbehalten.

Art. 19 Zonenarten

[1] Durch den Zonenplan können folgende Arten von Bauzonen ausgeschieden werden:

a) Kernzonen (K);

b) Wohnzonen (W);

c) Wohn- und Gewerbezonen (WG);

d) Gewerbezonen (GE);

e) Industriezonen (I);

f) Kurzonen (KU);

g) Zone für öffentliche Bauten und Anlagen (OE);

h) Intensiverholungszonen (IE);

i) Grünzonen im Baugebiet (GRi);

j) Weilerzonen (WZ);V

k) Verkehrsflächen (VF).

[2] Durch den Zonenplan können folgende Arten von Nichtbauzonen ausgeschieden werden:

a) Landwirtschaftszonen (L);

b) Speziallandwirtschaftszonen (SL);

c) Übriges Gemeindegebiet (ÜG).

[3] Diese Grundnutzungszonen können durch folgende Zonenarten überlagert werden:

a) Schutzzonen der Gemeinde;

b) Zonen für Wintersport (WS);

c) Zonen mit Quartierplanpflicht;

d) Gefahrenzonen;

e) Grünzonen im Nichtbaugebiet (GRa).

Art. 36 Gefahrenzonen

[1] Gefahrenzonen umfassen Gebiete, die aus Sicherheitsgründen, namentlich wegen Rutsch-, Steinschlag-, Lawinen- oder Hochwassergefahr, nur unter sichernden Massnahmen überbaut werden dürfen.

[2] In Gefahrenzonen können generelle Bauverbote erlassen und Auflagen verfügt werden.

Art. 94 Bestandesgarantie innerhalb der Bauzonen

[1] Der Weiterbestand, der Unterhalt und die zeitgemässe Erneuerung bestehender Bauten, die der Nutzungsordnung oder den Bauvorschriften nicht entsprechen, bleiben gewährleistet.

[2] Eine Zweckänderung oder eine angemessene Erweiterung kann bei Bauten gemäss Abs. 1 gewährt werden, wenn:

a) die Bauten ursprünglich rechtmässig erstellt wurden;

b) der Widerspruch zum geltenden Recht nicht wesentlich verstärkt wird;

c) keine wesentlichen öffentlichen Interessen verletzt werden.

[3] Der Wiederaufbau im früheren Umfang von Bauten gemäss Abs. 1, die durch Elementargewalt, Feuer oder Explosion zerstört wurden, ist innert fünf Jahren seit dem zerstörenden Ereignis zulässig, wenn dadurch nicht wesentliche öffentliche oder nachbarliche Interessen verletzt werden. Unter denselben Bedingungen zulässig ist der freiwillige Abbruch und Wiederaufbau.

[4] Vorkehren nach Massgabe dieser Bestimmung bedürfen in jedem Fall einer Baubewilligung.

Art. 95 Baureife

[1] Bauten und Anlagen dürfen nur auf baureifen Grundstücken erstellt werden.

[2] Die Baureife setzt voraus, dass sich die Lage, Form und Beschaffenheit des Grundstücks für eine gesetzeskonforme Bebauung eignen, die erforderlichen Nutzungspläne vorliegen, eine allenfalls erforderliche Landumlegung oder Grenzbereinigung nicht erschwert oder verunmöglicht wird und das Grundstück erschlossen ist.

[3] Ein Grundstück gilt als im Sinne dieser Bestimmung erschlossen, wenn folgende Erschliessungsanlagen bestehen oder diese gleichzeitig mit dem Neubau erstellt werden:

a) eine für die vorgesehene Nutzung hinreichende, rechtlich gesicherte, auch den Bestimmungen des Gesetzes über die Staatsstrassen genügende Zufahrt, falls notwendig mit Abstellplätzen für Motorfahrzeuge;

b) ein gut begehbarer, direkter Zugang;

c) die erforderlichen Wasser-, Energie- und Abwasserleitungen (vorhanden bzw. so nahe heranführend, dass ein Anschluss ohne erheblichen Aufwand möglich ist).

[4] Ausserhalb der Bauzone richtet sich das Erfordernis der Baureife, insbesondere der Erschliessung, im Einzelnen nach der vorgesehenen Nutzung sowie hinsichtlich der Anschlusspflicht an das Ver- und Entsorgungsnetz nach der Spezialgesetzgebung.

Art. 97 Zuständigkeiten der Bewilligungsorgane

[1] Alle nach Massgabe von Art. 93 baubewilligungspflichtigen Bauvorhaben bedürfen einer Baubewilligung der Gemeindebaubehörde.

[2] Einer raumplanerischen Bewilligung des kantonalen Planungsamtes bedürfen zusätzlich:

a) Bauvorhaben ausserhalb der Bauzone;

b) Bauvorhaben in kantonalen Schutzzonen und an Schutzobjekten gemäss Art. 79 ff.

[3] Bei Bauvorhaben, die unter Abs. 2 fallen, überprüft das Planungsamt die grundsätzliche raumplanerische Zulässigkeit und die Einhaltung der kantonalen Schutzvorschriften. Die Gemeinde kontrolliert in jedem Fall die Einhaltung der kommunalen Baupolizeivorschriften.

[4] Zuständigkeiten für weitere, besondere Bewilligungen bestimmen sich nach der Spezialgesetzgebung, insbesondere jener über den Gewässerschutz, den Umweltschutz, die Fischerei, die Energie, den Feuerschutz, die Strassenbaupolizei, den Zivilschutz, die Wasserbaupolizei, die Forstpolizei oder die Gewerbepolizei.

[5] Der Regierungsrat erlässt abschliessend Vorschriften über die Bewilligungspflicht und das Verfahren.

Art. 108 Entfernung vorschriftswidriger Bauten

[1] Werden Bauten oder Anlagen ohne Baubewilligung, in Abweichung von einer Baubewilligung oder sonst rechtswidrig erstellt, verfügt diejenige Behörde die Baueinstellung, deren Verfügung missachtet wurde. Die Zuständigkeit liegt bei der Gemeindebaubehörde, falls noch keine Bewilligung erteilt wurde.

[2] Sofern die ausgeführten Bauten oder Bauteile nicht nachträglich bewilligt werden können, verfügt die nach Abs. 1 zuständige Behörde die Entfernung oder Abänderung sowie die Wiederherstellung des ursprünglichen, rechtmässigen Zustands und setzt dafür eine angemessene Frist. Sie beachtet dabei die Grundsätze der Verhältnismässigkeit und des Gutglaubensschutzes.

[3] Wurden mehrere Verfügungen missachtet, erfolgt die Koordination durch das gemäss Art. 100 zuständige Koordinationsorgan.

[4] Wird eine Wiederherstellungsanordnung nicht befolgt, kann die nach Abs. 1 zuständige Behörde auf Kosten der oder des Fehlbaren die Ersatzvornahme verfügen. Für die entste-

henden Kosten besteht ein gesetzliches, allen eingetragenen Belastungen vorgehendes Grundpfandrecht ohne Eintragung im Grundbuch.

[5] Diese Bestimmung ist sinngemäss auch anwendbar auf Bauruinen, welche die Sicherheit der Bevölkerung gefährden oder das Orts- und Landschaftsbild stören.

Art. 114 Verhältnis zu Gewässern

[1] Der Raum entlang den öffentlichen Gewässern steht primär zur Gewährleistung des Hochwasserschutzes und der natürlichen Funktionen des Gewässers zur Verfügung. Andere Nutzungen sind zulässig, sofern sie gewässerverträglich ausgeübt werden. Die Zugänglichkeit für Unterhaltszwecke muss gewährleistet sein.

[2] Bauten und Anlagen haben, soweit das Tiefbauamt aufgrund besonderer Gefahrensituationen oder grosser Gewässerbreiten keinen grösseren Abstand vorschreibt, gegenüber offenen öffentlichen Gewässern einen Abstand von mindestens sechs Metern einzuhalten; ausgenommen sind Querungen durch Erschliessungsanlagen und standortgebundene Bauten und Anlagen. Der Abstand bemisst sich ab jener Linie, bis zu welcher der Boden regelmässig überflutet wird (Art. 199 Abs. 4 des Gesetzes über die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches). Das kantonale Tiefbauamt kann Ausnahmen bewilligen.

[3] Den Gewässerabstand gegenüber eingedolten Gewässern bestimmt das kantonale Tiefbauamt im Einzelfall.

[4] Die Gewässerabstandsfläche soll in der Regel nicht in die ausnützungsfähige Bauzone eingeschlossen werden.

Art. 116 Sicherheit und Gesundheit

[1] Bauten und Anlagen sind so zu erstellen, zu betreiben und zu unterhalten, dass weder Personen noch Sachen gefährdet werden.

[2] Zum Wohnen oder Arbeiten bestimmte Bauten und Anlagen müssen dauernd den gesundheitlichen Anforderungen genügen.

Art. 118

[1] Von den Vorschriften dieses Gesetzes, der Baureglemente oder der Nutzungspläne abweichende Bewilligungen können erteilt werden, wenn:

a) die durch den Zweck bestimmte besondere Form oder Stellung eines Bauwerkes dies nötig macht und öffentliche Interessen dadurch nicht verletzt werden;

b) unter den gegebenen Verhältnissen die Einhaltung der bestehenden Vorschriften die Bauherrschaft in unzumutbarer Weise benachteiligen würde und öffentliche Interessen der Ausnahmebewilligung nicht entgegenstehen;

c) eine den öffentlichen Interessen, namentlich den Anforderungen des Verkehrs, der Hygiene, der Feuersicherheit, der architektonischen und ortsplanerischen Gestaltung bedeutend besser entsprechende Überbauung erzielt werden kann.

[2] In allen Fällen darf die Ausnahme nur bewilligt werden, wenn keine Nachbarin oder kein Nachbar dadurch in seiner aus der bestehenden Bauordnung sich ergebenden Stellung wesentlich beeinträchtigt wird.

[3] Die privaten Rechte der Nachbarinnen und Nachbarn bleiben auch gegenüber jeder Ausnahmebewilligung vorbehalten.

Art. 119 Grundsatz

Die Zulässigkeit von baubewilligungspflichtigen, zonenwidrigen Bauvorhaben und Vorkehren ausserhalb der Bauzonen bestimmt sich nach den Vorschriften des RPG.

Art. 120 Landwirtschaftsfremde Wohnnutzungen in landwirtschaftlichen Wohnbauten

Landwirtschaftsfremde Wohnnutzungen sind in landwirtschaftlichen Wohnbauten, die in ihrer Substanz erhalten sind, nach Massgabe von Art. 24d RPG zulässig.

Art. 121 Vollständige Zweckänderung als schützenswert anerkannter Bauten und Anlagen

Die vollständige Zweckänderung von als schützenswert anerkannten Bauten und Anlagen ist nach Massgabe von Art. 24d RPG zulässig.

2.2 Gesetz über den Wasserbau und die Gewässernutzung (Wasserbaugesetz; WBauG) (bGS 741.1)

Art. 1 Zweck

[1] Dieses Gesetz regelt die wasserbaulichen Massnahmen, die Wasserbaupolizei und die Nutzung der Gewässer sowie den Vollzug der einschlägigen Bundesgesetzgebung.

[2] Es bezweckt, Menschen, Tiere und Sachwerte vor den Gefahren des Wassers zu schützen, die Gewässer natürlich zu erhalten oder naturnah zu gestalten sowie sinnvoll zu nutzen.

[3] Es teilt die Aufgaben der Bereiche Wasserbau und Gewässernutzung zwischen dem Kanton, den Gemeinden und den Privaten auf.

Art. 5 Zuständigkeiten

[1] Der Regierungsrat übt die Oberaufsicht, das Departement Bau und Umwelt die Aufsicht über den Vollzug dieses Gesetzes aus.

[2] Das Tiefbauamt ist die Fachstelle gemäss diesem Gesetz und seinen Ausführungserlassen. Sie vollzieht das Gesetz, die darauf gestützten Verordnungen sowie generell alle übergeordneten wasserbaulichen Erlasse, soweit keine anderen Zuständigkeiten festgelegt sind. Im Rahmen ihres Zuständigkeitsbereichs hat die Fachstelle Verfügungsbefugnis.

[3] Vollzugsaufgaben können gemeinsam mit anderen Kantonen erfüllt oder an diese übertragen werden. Der Regierungsrat kann zu diesem Zweck Vereinbarungen abschliessen.

Art. 6 Überwachung und Hochwasserbewältigung

[1] Die Fachstelle überwacht die Gewässer und ordnet im Rahmen ihrer Zuständigkeiten die erforderlichen Massnahmen an. Die Verordnung regelt die Befugnisse der Fachstelle.

[2] Bei drohendem Hochwasser oder bei Überschwemmungen treffen die Gemeindeorgane in ihrem Zuständigkeitsbereich die nötigen Sofortmassnahmen (Gefahrenabwehr und Gefah-

renbegrenzung). Sie arbeiten dabei mit der Fachstelle und gegebenenfalls mit dem kantonalen Führungsstab (KFS) zusammen. Wiederinstandstellungsmassnahmen erfolgen stets in Absprache mit der Fachstelle.

Art. 7 Hochwasserschutz

[1] Der Hochwasserschutz ist in erster Linie durch den sachgerechten Unterhalt der Gewässer und durch raumplanerische Massnahmen zu gewährleisten. Reicht dies nicht aus, sind die notwendigen baulichen bzw. technischen Vorkehren zu treffen.

[2] Wegleitend für die Schutzziele sind die Vorschriften und Richtlinien des Bundes.

[3] Die Erhaltung und Wiederherstellung naturnaher Gewässer ist grundsätzlich bei allen wasserbaulichen Massnahmen anzustreben. Revitalisierungen können unabhängig von Hochwasserschutzmassnahmen erfolgen, sofern sie verhältnismässig sind.

Art. 8 Planerische Grundlagen

Die Fachstelle

a) führt einen Gewässerkataster;

b) führt einen Ereigniskataster und dokumentiert grössere Schadensereignisse;

c) erstellt Gefahrenhinweis- und Gefahrenkarten betreffend die Gewässer;

d) kann Messstellen betreiben.

Art. 9 Gefahrenkarten und Raumbedarf der Gewässer

[1] Die Gefahrenkarten werden nach den Richtlinien des Bundes festgelegt. Der Raumbedarf der Gewässer bestimmt sich nach Art. 114 Baugesetz.

[2] Die Gemeinden berücksichtigen die Ergebnisse der Gefahrenkarten und des Raumbedarfs der Gewässer in ihrer Richt- und Nutzungsplanung.

Art. 12 Planungsmassnahmen

[1] Die Gefahrenhinweiskarte wird im Rahmen der kantonalen Richtplanung erstellt und in den Richtplan integriert. Sie orientiert über mutmassliche, von Gewässern ausgehende Gefahrenpotenziale.

[2] Die Gefahrenkarte wird durch das Departement Bau und Umwelt erlassen. Art. 6 Baugesetz ist sinngemäss anzuwenden. Die Gefahrenkarte weist behördenverbindlichen Charakter auf.

[3] Die weiteren planerischen Massnahmen erfolgen mit den üblichen raumplanerischen Instrumenten und Verfahren.

Art. 15 Kostentragung

[1] Die Kosten von Wasserbauprojekten sind, soweit nicht durch Beiträge der öffentlichen Hand gedeckt, von den Eigentümerinnen und Eigentümern perimeterpflichtiger Grundstücke und Werkanlagen zu tragen. Perimeterpflichtig sind Grundstücke und Anlagen, wenn sie im Schutzbereich (Perimeter) des Wasserbauprojekts liegen.

[2] Die Beiträge der Perimeterpflichtigen werden nach Massgabe der Vorteile berechnet, welche den pflichtigen Grundstücken und Anlagen aus den Ausbaumassnahmen erwachsen.

[3] Die Eigentümerinnen und Eigentümer sind verpflichtet, ihre privaten Nutzungsanlagen wie Einleitungen, Werkleitungen, Dämme, Brücken, Stege, Mauern usw. auf eigene Kosten zu unterhalten, zu ersetzen oder anzupassen.

[4] Die Gefahrenkarten werden durch den Kanton finanziert. Die Aufwendungen für deren raumplanerische Umsetzung trägt die betroffene Gemeinde. Der Kanton finanziert ausserdem die Messstellen.

[5] Für den in Ausnahmefällen vorsorglichen Landerwerb zugunsten von Wasserbauprojekten ist der Regierungsrat abschliessend zuständig.

Art. 19 Bewilligungspflicht

[1] Die Erstellung, Änderung und Beseitigung von Bauten und Anlagen innerhalb des Gewässerabstandes gemäss Art. 114 Baugesetz sind bewilligungspflichtig.

[2] Die Bewilligungspflicht gilt ausserdem für bauliche Massnahmen in wasserbaulich relevanten Gefahrenzonen und in Gebieten, für die in der Gefahrenhinweiskarte eine Hochwassergefahr bezeichnet wird.

[3] Ordentliche Unterhaltsarbeiten und Wasserbauprojekte sind nicht im Sinne dieser Bestimmung bewilligungspflichtig.

[4] Bewilligungspflichten aufgrund anderer Gesetze bleiben vorbehalten.

Art. 20 Zuständigkeit und Verfahren

[1] Gesuche sind bei der Gemeinde einzureichen. Das Verfahren wird nach den formellen Bauvorschriften des Baugesetzes und der Bauverordnung abgewickelt.

[2] Wasserbaupolizeiliche Bewilligungen werden durch die Fachstelle erteilt.

[3] Die Entfernung vorschriftswidriger Bauten oder Anlagen richtet sich nach Art. 108 Baugesetz. Auch die Fachstelle kann Baueinstellungen verfügen, wenn noch keine Bewilligung erteilt wurde.

2.3 Gesetz über den Wald (Kantonales Waldgesetz) (bGS 931.1)

Art. 1 Zweck

[1] Dieses Gesetz schützt den Wald mit seinen Pflanzen und Tieren als naturnahe Lebensgemeinschaft und sorgt für dessen Erhaltung in seinen vielfältigen Funktionen, namentlich der Schutz-, Nutz- und Erholungsfunktion.

[2] Es regelt den Vollzug der Bundesgesetzgebung über den Wald.

Art. 3 Zuständigkeiten

[1] Der Vollzug dieses Gesetzes obliegt

a) dem Regierungsrat

b) der zuständigen regierungsrätlichen Direktion (Direktion)

c) dem Forstdienst, bestehend aus dem kantonalen Oberforstamt (Oberforstamt) und den Forstämtern der Reviere (Forstämter)

[2] Soweit keine besonderen Vorschriften bestehen, obliegt der Vollzug dem

Oberforstamt.

Art. 6 Rodungsbewilligungen a) Zuständigkeit

[1] Der kantonale Entscheid über Ausnahmen vom Rodungsverbot ist Sache

der Direktion.

[2] Rodungsgesuche sind schriftlich beim Oberforstamt einzureichen.

[3] Die Verordnung regelt die Einzelheiten des Verfahrens.

Art. 16 Grundsätze

[1] Die Wälder sind so zu erhalten, dass sie ihre im öffentlichen Interesse liegenden

Funktionen erfüllen.

[2] Insbesondere sind

a) die Stabilität der Wälder zu erhalten und zu fördern,

b) eine natürliche Baumartenzusammensetzung anzustreben,

c) die Wälder in der Regel natürlich zu verjüngen,

d) Nachhaltigkeit zu erzielen,

e) schützenswerte Lebensräume von Pflanzen und Tieren zu schonen,

f) im Bereich des Waldsaums Sträucher zu erhalten und aufkommen zu lassen.

[3] Wer seinen Wald bewirtschaftet, hat die Standortverhältnisse zu beachten

und die forstlichen Eingriffe im Einklang mit der natürlichen Waldentwicklung

vorzunehmen; die forstliche Planung ist massgebend.

Art. 18 Planung

a) Kantonale Waldplanung

[1] Die kantonale Waldplanung hält für das gesamte Kantonsgebiet die Standortverhältnisse, die Waldfunktionen und deren Gewichtung fest und äussert sich über allgemeine Ziele und Massnahmen der Waldbewirtschaftung.

[2] Sie wird unter Mitwirkung der Waldeigentümerinnen und -eigentümer, der Gemeinden sowie der interessierten Amtsstellen und Verbände erarbeitet und vor ihrem Erlass öffentlich bekanntgemacht; die Bevölkerung wird eingeladen, sich zu den Entwürfen zu äussern.

[3] Die Waldplanung bedarf der Genehmigung des Regierungsrates und ist für Behörden verbindlich; sie wird periodisch überprüft.

Art. 28 Finanzierung

a) Forstliche Massnahmen

[1] Der Kanton leistet Beiträge an forstliche Massnahmen, namentlich zum Schutz vor Naturereignissen, zur Verhütung und Behebung von Waldschäden und zur Bewirtschaftung des Waldes.

[2] Beiträge werden nur ausgerichtet, wenn die Grundsätze über die Pflege und Nutzung des Waldes eingehalten sind.

[3] Die Beiträge bemessen sich nach der Notwendigkeit, Wirksamkeit und Zweckmässigkeit einer Massnahme, nach dem Grad der Schwierigkeit ihrer Ausführung, nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Waldeigentümerinnen und -eigentümer sowie nach deren bisherigen Bemühungen um die Walderhaltung.

[4] Das Oberforstamt ordnet von Amtes wegen die Anmerkung der mit der Beitragsgewährung verbundenen Unterhaltspflichten und des Zweckentfremdungsverbotes im Grundbuch an.

2.4 Gesetz über die Gebäude- und Grundstückversicherung (Assekuranzgesetz) (bGS 862.1)

Art. 1 Zweck

[1] Jedes Gebäude im Kanton soll umfassend und für eine möglichst günstige Prämie gegen Feuer- und Elementarschäden versichert sein.

[2] Die Versicherungsleistung soll ausreichen, um ein Gebäude nach einem Schadenfall instandzustellen oder wieder aufzubauen.

Art. 14 Ausschluss aus der Versicherung

[1] Gebäude, die wegen ihres Standortes, ihrer Konstruktion, ihres baulichen Zustandes oder der Art ihrer Benützung ausserordentlich gefährdet sind, können ganz oder für einzelne Gefahren von der Versicherungsdeckung ausgeschlossen werden, solange die Gefährdung besteht.

[2] Bei vollständigem Ausschluss bleiben die Rechte der Grundpfandgläubiger gewahrt, längstens jedoch während zwei Jahren seit dem Ausschluss.

Art. 19 Obliegenheiten der Versicherten

[1] Die Versicherten haben der Assekuranz jede wesentliche Nutzungsänderung innert eines Monats mitzuteilen. Die Assekuranz passt die Prämie der Gefährdung an; sie fordert bei einer Gefahrerhöhung die laufende Jahresprämie und die Prämien für höchstens fünf Jahre nach oder erstattet sie bei einer Gefahrverminderung zurück.

[2] Die Versicherten haben die ihnen zumutbaren Vorkehrungen zur Verhütung von Schäden zu treffen; die Assekuranz kann in Härtefällen Beiträge leisten.

3. Kantonales Recht des Kantons Aargau

3.1 Richtplan

L 5.1 Fliessgewässer und Überflutungsgebiete

4. Beschlüsse zu den Fliessgewässern und Überflutungsgebieten (L 5.1)

1. Planungsgrundsätze

1.1

Der Regierungsrat verbessert im Rahmen von Hochwasserschutzmassnahmen, Meliorationen und Wasserkraftnutzungen die Qualität der Lebensräume von Tieren und Pflanzen sowie die Restwasserverhältnisse.

1.2

Die Hochwassersicherheit ist in erster Linie durch Unterhalt und raumplanerische Massnahmen zu gewährleisten.

1.3

Die Regionalplanungsverbände können zusammen mit den Gemeinden Projekte ausarbeiten, welche Hochwasserschutz, Siedlungs- und Kulturlandentwässerung, Abwasserreinigung sowie den Schutz der Oberflächengewässer, des Grundwassers und der Landschaft aufeinander abstimmen.

2. Wasserbauvorhaben

2.1

Die folgenden grösseren Vorhaben werden in den Richtplan aufgenommen:

Nr.	Gemeinde	Vorhaben	Stand
2	Würenlos	Rückhaltebecken/Korrektion des Furtbaches	Festsetzung

3	Zofingen, Oftringen	Hochwasserentlastung und Renaturierung des Dorfba-ches Zofingen/Oftringen	Festsetzung
10	Leibstadt	Verlegung Dorfbach	Festsetzung
12	Schöftland	Korrektion Ruederchen	Zwischenergebnis
14	Aristau, Boswil, Bünzen, Besenbüren, Muri, Hermetschwil-Staffeln	Überflutungsmulde Nieder-moos	Zwischenergebnis
27	Wynental	Hochwasserschutz und Renaturierung	Festsetzung
20	Boniswil	Sanierung/Renaturierung des Dorfbaches	Vororientierung
22	Lengnau, Endingen, Unterehrendingen	Hochwasserschutz Surbtal, Vorprojekt für Rückhaltebecken	Vororientierung
23	Obermumpf	Korrektion Fischingerbach	Vororientierung
24	Staffelbach bis Oberentfelden	Hochwasserschutz und Grundwasseranreicherung Suhre	Vororientierung
26	Dietwil, Oberrüti	Dammverstärkung Reuss	Vororientierung

2.2

Der Hochwasserschutz und die Renaturierung der Wyna (Vorhaben Nr. 27) bedingen eine Reduktion der festgesetzten Fruchtfolgeflächen (L 1.1) um 7 ha. Die räumliche Festlegung erfolgt als Fortschreibung im Rahmen der Umsetzung.

3. Hochwassermanagement

3.1

Die Gefahrenkarten und Massnahmenplanungen sind die Grundlage für das gesamtheitliche Hochwassermanagement im Kanton Aargau. Gestützt auf sie legen Kanton und Gemeinden die planerischen, baurechtlichen und baulichen Schutzmassnahmen zur Hochwasservorsorge in ihren Fach- und Nutzungsplanungen fest.

3.2

Soweit keine Gefahrenkarten und Massnahmenplanungen bestehen, bildet die Gefahrenhinweiskarte Hochwasser die Grundlage (Art. 6 RPG) für die Grobbeurteilung von Hochwassergefahren im Rahmen des Hochwassermanagements und ist Kriterium für die Untersuchung des Hochwasserrisikos in den Fach- und Nutzungsplanungen.

3.3

Die Gefahrenkarte ist nachzuführen, wenn am Gewässer oder am Ufer wesentliche bauliche Massnahmen vorgenommen werden. Die Nachführung der Gefahrenkarte hat im Rahmen des Ausführungsprojekts zu erfolgen.

3.4

Bei Neueinzonungen und bei Nutzungsplanrevisionen mit Auswirkungen auf das Gefahrenpotenzial führen die Gemeinden die Gefahrenkarten soweit erforderlich nach.

3.2 Gesetz über Raumplanung, Umweltschutz und Bauwesen (Baugesetz, BauG) (SAR 713.100)

§ 8 Inhalt der Richtplanung

[1] Der Kanton erlässt die erforderlichen Richtpläne. Sie dienen dazu,

a) bei der räumlichen Entwicklung die übergeordneten kantonalen und regionalen Interessen zu wahren;

b) die Erfüllung raumwirksamer Aufgaben durch die Gemeinwesen aufeinander abzustimmen.

[2] Um diese Zwecke zu erreichen, sollen die Richtpläne insbesondere

a) Siedlungs-, Landwirtschafts-, Erholungs- und Schutzgebiete in den Grundzügen festlegen;

b) die wichtigsten Anlagen des Verkehrs sowie der Ver- und Entsorgung bezeichnen.

§ 13 Grundsatz

[1] Die Gemeinden erlassen die erforderlichen Nutzungspläne.

[2] Vorhaben mit wesentlichen Auswirkungen auf die räumliche Ordnung und die Umwelt wie grosse Einkaufszentren und grosse Materialabbaustellen bedürfen einer besonderen Grundlage in einem Nutzungsplan.

[3] Der Kanton unterstützt die Erarbeitung der Nutzungsplanung der Gemeinden durch Beiträge. Der Grosse Rat bestimmt durch Dekret die Voraussetzungen und die Höhe der Beitragsleistungen.

§ 15 Ausscheidung von Nutzungszonen

[1] Die Gemeinden erlassen allgemeine Nutzungspläne (Zonenpläne) und allgemeine Nutzungsvorschriften (Bau- und Zonenordnungen), die das Gemeindegebiet in verschiedene Nutzungszonen einteilen und Art und Mass der Nutzung regeln.

[2] Sie können insbesondere ausscheiden:

a) Bauzonen, namentlich Wohn-, Kern-, Gewerbe-, Industriezonen und Zonen für öffentliche Bauten;

b) Grünzonen;

c) Landwirtschaftszonen;

d) Weilerzonen;

e) Schutzzonen, namentlich Landschafts-, Natur- und Ortsbildschutzzonen sowie Zonen zum Schutz der Gewässer;

f) Materialabbau- und Deponiezonen.

§ 32 Baureife

[1] Bauten dürfen nur auf baureifen Grundstücken erstellt werden. Baureif ist ein Grundstück, wenn es

a) nach Lage, Form und Beschaffenheit für die Überbauung geeignet ist, und

b) erschlossen ist, d.h. wenn eine Zufahrt oder ein Zugang, die dem Zweck der Baute genügen, und die nötigen Anlagen für Trinkwasser, Löschwasser- sowie Energieversorgung und für eine vorschriftsgemässe Abwasserbeseitigung vorhanden sind oder mit dem Gebäude erstellt werden.

[2] Bei Bauten mit intensivem Publikums- oder Güterverkehr kann überdies verlangt werden, dass sie mit einem öffentlichen Verkehrsmittel erreichbar sind.

§ 52 Allgemeine Anforderungen

[1] Alle Bauten müssen hinsichtlich Fundation, Konstruktion und Material die für ihren Zweck notwendige Festigkeit aufweisen und den Vorschriften des Brandschutzes entsprechen. Sie sind so anzulegen und zu unterhalten, dass ihre Benutzer und diejenigen von benachbarten Liegenschaften sowie von Strassen nicht gefährdet werden.

[2] Alle Gebäude müssen den Anforderungen des Gesundheitsschutzes entsprechen, namentlich in Bezug auf Raum-, Wohnungs- und Fenstergrössen, Besonnung, Belichtung, Belüftung, Trockenheit, Wärmedämmung und Schallschutz.

[3] Der Regierungsrat kann Bestimmungen über die Wohnhygiene und technische Bauvorschriften, namentlich über rationelles, umweltschonendes und Energie sparendes Bauen, erlassen.

§ 59 Bewilligungspflicht

[1] Alle Bauten und ihre im Hinblick auf die Anliegen der Raumplanung, des Umweltschutzes oder der Baupolizei wesentliche Umgestaltung, Erweiterung oder Zweckänderung sowie die Beseitigung von Gebäuden bedürfen der Bewilligung durch den Gemeinderat. Vorbehalten bleiben abweichende Zuständigkeitsregelungen des Bundesrechts und die Bestimmungen dieses Gesetzes über den Bau von öffentlichen Strassen und den Wasserbau.

[2] Die Gemeinden können die Bewilligungspflicht für bestimmte Schutzzonen erweitern.

§ 63 Zustimmung und Bewilligung anderer Behörden

Der Gemeinderat hat Gesuche vor seinem Entscheid dem zuständigen kantonalen Departement vorzulegen und darf sie nur mit dessen Zustimmung bewilligen, sofern sie zum Gegenstand haben:

a) Abbau von Materialien wie Kies, Sand, Steinen, Erden und dergleichen;

b) Bauten, welche die Verkehrsverhältnisse auf Kantons- oder Nationalstrassen wesentlich beeinflussen können oder die im Bereich projektierter Kantonsstrassen liegen;

c) Bauten, welche die Baulinien oder den gesetzlichen Abstand von Gewässern, Wäldern, Kantonsstrassen oder Nationalstrassen nicht einhalten;

d) Bauten an bestehenden oder projektierten Linien von Nebenbahnen;

e) Bauten ausserhalb von Bauzonen;

f) Bauten, die aus Gründen des Umwelt-, Natur-, Landschafts-, Ortsbild- oder Denkmalschutzes durch Dekret des Grossen Rates einer kantonalen Prüfung unterstellt werden;

g) andere Bauten, sofern dieses oder ein anderes Gesetz eine Zustimmung des Kantons vorschreibt.

§ 67 Voraussetzungen für die Bewilligung von Ausnahmen

[1] Der Gemeinderat kann bei der Bewilligung von Bauten, unter billiger Abwägung der beteiligten privaten Interessen, Ausnahmen von kommunalen Nutzungsplänen und -vorschriften gestatten, wenn

a) es mit dem öffentlichen Wohl sowie mit Sinn und Zweck der Rechtssätze vereinbar ist und

b) ausserordentliche Verhältnisse vorliegen oder die Anwendung der Pläne und Vorschriften zu hart wäre.

[2] Unter den gleichen Voraussetzungen kann der Gemeinderat mit Zustimmung des Baudepartementes. Ausnahmen von kantonalen Nutzungsplänen sowie Nutzungs-, Bau- und Schutzvorschriften zulassen.

[3] Die ausnahmsweise Bewilligung von Bauten vor einer Baulinie oder mit geringeren als den vorgeschriebenen Abständen kann insbesondere mit der Auflage verbunden werden, dass die Eigentümer die Baute auf eigene Kosten und ohne Anspruch auf Entschädigung entfernen oder versetzen, sofern der Neu- oder Ausbau eines öffentlichen Werkes es erfordert.

§ 68 Kantonale Besitzstandsgarantie

Rechtmässig erstellte Bauten, die den geltenden Plänen oder Vorschriften widersprechen, dürfen

a) unterhalten und zeitgemäss erneuert werden. Die Nutzungsordnung kann für bestimmte Schutzzonen die zeitgemässe Erneuerung einschränken oder verbieten;

b) angemessen erweitert, umgebaut oder in ihrem Zweck geändert werden, wenn dadurch ihre Rechtswidrigkeit nicht wesentlich verstärkt wird und keine besonderen Nutzungsvorschriften entgegenstehen;

c) bei Zerstörung durch Brand oder andere Katastrophen wieder aufgebaut werden, wenn an ihrer Nutzung ein ununterbrochenes Interesse besteht und keine überwiegenden Anliegen der Raumplanung entgegenstehen. Der Wiederaufbau hat der zerstörten Baute hinsichtlich Art, Umfang und Lage zu entsprechen. Eine Änderung ist möglich, sofern damit der bisherige Zustand verbessert wird.

§ 69 Kantonalrechtliche Ausnahmen für Bauten ausserhalb der Bauzonen

[1] In landwirtschaftlichen Wohnbauten werden im Rahmen des Bundesrechts landwirtschaftsfremde Wohnnutzungen bewilligt.

[2] Unter Schutz gestellte Bauten ausserhalb der Bauzonen dürfen im Rahmen des Bundesrechts geändert werden.

§ 117 Grundsatz

[1] Das Gewässerbett und seine Ufer müssen so beschaffen sein, dass

a) das Wasser sowohl sich selbst reinigen und in für die Anreicherung von Grundwasser genügendem Masse versickern als auch möglichst unbehindert abfliessen kann, und

b) das Landschaftsbild bereichert und die Entwicklung der einheimischen Tier- und Pflanzenwelt gefördert wird.

[2] Ufergehölze sind zu erhalten und nach Möglichkeit zu vermehren. Ihre Beseitigung darf der Gemeinderat mit Zustimmung des Baudepartementes nur bewilligen, wenn übergeordnete Interessen es erfordern. Vorbehalten bleiben die Vorschriften über den Wald.

§ 118 Wasserhaushalt im Siedlungsgebiet

[1] Die Gemeinden sorgen dafür, dass das im Siedlungsgebiet anfallende Regenwasser soweit möglich versickert oder zurückgehalten wird.

[2] Der Grosse Rat kann ergänzende Vorschriften über die Versickerung und Rückhaltung von Regenwasser erlassen und vorsehen, dass der Kanton den Gemeinden Beiträge an die Kosten der entsprechenden Massnahmen gewährt.

§ 120 Bau

[1] Zum Wasserbau gehören die Erstellung neuer und die Änderung bestehender Wasserläufe sowie die Neugestaltung von Ufern.

[2] Die Eigentümer treffen die notwendigen baulichen Massnahmen an Gewässern. Das Baudepartement kann wasserbauliche Aufgaben des Kantons auf Gemeinden, Bodenverbesserungsgenossenschaften oder Private übertragen.

[3] Für die Planung, Projektierung und Ausführung von baulichen Massnahmen an Gewässern gelten die Bestimmungen für den Strassenbau sinngemäss.

[4] Bauliche Veränderungen an Gewässern von Gemeinden und Privaten bedürfen der Zustimmung des Baudepartementes.

§ 121 Unterhalt

[1] Zum Gewässerunterhalt gehören:

a) die zur Erhaltung des Bettes und der Ufer normalerweise notwendigen Arbeiten, wie Entfernen von Auflandungen und Unrat, kleinere Reparaturen und Ufersicherungen, Pflege der Uferbestockung;

b) Wiederherstellungsarbeiten nach Schadenfällen.

[2] Der Unterhalt der Gewässer obliegt den Eigentümern.

[3] Die Gemeinden sind verpflichtet, die auf ihrem Gebiet liegenden Bäche von Unrat zu reinigen.

[4] Der Regierungsrat kann den Unterhalt an Gewässern des Kantons durch Verordnung näher regeln. Bei Gewässern der Gemeinden ist der Gemeinderat zuständig.

§ 123 Verwaltung

[1] Die Organe der Gewässerverwaltung haben darüber zu wachen, dass sich alle öffentlichen Gewässer in einem Zustand befinden, der den bestimmungsgemässen Gebrauch erlaubt.

[2] Unter Aufsicht des Regierungsrates werden ausgeübt:

a) die Verwaltung der öffentlichen Gewässer des Kantons durch das Baudepartement;

b) die Verwaltung der öffentlichen Gewässer der Gemeinden durch den Gemeinderat;

c) die Verwaltung der privaten Gewässer durch deren Eigentümer.

[3] Bei Wassergefahr haben die Gemeinden auch an öffentlichen Gewässern des Kantons bis zum Eingreifen der sonst zuständigen Organe die sichernden Massnahmen zu treffen. Der Kanton ersetzt ihnen die dadurch entstehenden Auslagen.

§ 125 Grundsatz

[1] Bei Bau, Unterhalt und Benutzung öffentlicher Gewässer ist auf die Interessen der Anstösser Rücksicht zu nehmen.

[2] Die Anstösser dürfen die öffentlichen Gewässer und ihre Benutzung, den Wasserabfluss, die Uferwege und Gehölze weder durch Bauten, Einfriedigungen, Bäume, Sträucher und sonstige Objekte noch durch andere Vorkehren beeinträchtigen. Der Regierungsrat kann in einer Verordnung die unzulässigen Tätigkeiten, Einrichtungen und Zustände näher umschreiben.

§ 126 Duldungspflicht der Anstösser

[1] Die Anstösser müssen folgende Eingriffe dulden:

a) den Durchfluss bestehender öffentlicher Gewässer und die mit ihrer Benutzung notwendig verbundenen, vom Bundesrecht zugelassenen Einwirkungen;

b) Massnahmen des Wasserbaues und des Gewässerunterhaltes, wenn diese sonst nur mit unverhältnismässigem Aufwand erfolgen könnten;

c) Vorkehren für die Abwendung von unmittelbar drohenden Gefahren;

d) den freien Zugang der Organe der Gewässerverwaltung zu den öffentlichen Gewässern;

e) das Pflanzen von Bäumen und Sträuchern längs der öffentlichen Gewässer bis an die Grenzen, sofern dadurch das benachbarte Grundeigentum nicht übermässig beeinträchtigt wird; wo der Gewässereigentümer dieses Pflanzungsrecht ausübt, haben die Anstösser ebenfalls das Recht, Bäume und Sträucher an die Grenze zu setzen;

f) das Anbringen von Pegeln, Signalen, Pfählen und dergleichen.

[2] Die Pflicht zum Ersatz des durch diese Eingriffe verursachten Schadens richtet sich nach den Vorschriften über die Enteignung.

§ 128 Bestehende Bauten

[1] Wenn die öffentlichen Interessen es erfordern, kann der Gewässereigentümer verlangen, dass bereits bestehende Bauten und Einfriedigungen, die den Vorschriften widersprechen, innert angemessener Frist beseitigt oder angepasst werden.

[2] Im Übrigen gelten die Bestimmungen über die Besitzstandsgarantie.

§ 159 Verwaltungszwang

[1] Wird durch die Errichtung von Bauten ohne Bewilligung, unter Verletzung einer solchen oder auf andere Weise ein unrechtmässiger Zustand geschaffen, so können die Einstellung der Arbeiten, die Einreichung eines Baugesuches sowie die Herstellung des rechtmässigen Zustandes, insbesondere die Beseitigung oder Änderung der rechtswidrigen Bauten angeordnet werden.

[2] Die Vollstreckung von Verfügungen richtet sich nach der Gesetzgebung über die Verwaltungsrechtspflege.

3.3 Teilrevision des Gesetzes über Raumplanung, Umweltschutz und Bauwesen (Baugesetz, BauG) (SAR 713.100)

§ 13 Grundsatz

[1] Die Gemeinden erlassen Nutzungspläne, die regional abgestimmt und an die Kapazitäten des übergeordneten Verkehrsnetzes angepasst sind. Sie setzen die überkommunalen Interessen und kantonalen Strategien in ihren Planungen um.

[2] Vorhaben mit wesentlichen Auswirkungen auf die räumliche Ordnung und die Umwelt wie verkehrsintensive Nutzungen und grosse Materialabbaustellen bedürfen einer besonderen Grundlage in einem Nutzungsplan.

[3] Die Gemeinden zeigen auf, wie sie die Umnutzungen und die innere Siedlungsentwicklung fördern und die Gebiete mit dem öffentlichen Verkehr zweckmässig erschliessen.

(neu) [4] Sie legen die zum Schutz vor Naturgefahren notwendigen Vorschriften in der Nutzungsplanung fest.

(neu) [5] Der Regierungsrat bestimmt die formellen und inhaltlichen Anforderungen an die Nutzungspläne.

3.4 Revision des Gesetzes über die Gebäudeversicherung (Gebäudeversicherungsgesetz, GebVG)

§ 55 Änderung bisherigen Rechts

[1] Das Gesetz über Raumplanung, Umweltschutz und Bauwesen (Baugesetz, BauG) vom 19. Januar 1993 2) wird wie folgt geändert:

§ 15 Abs. 2 lit.g (neu)
g) Gefahren- und Überflutungszonen.

§ 52 Abs. 1

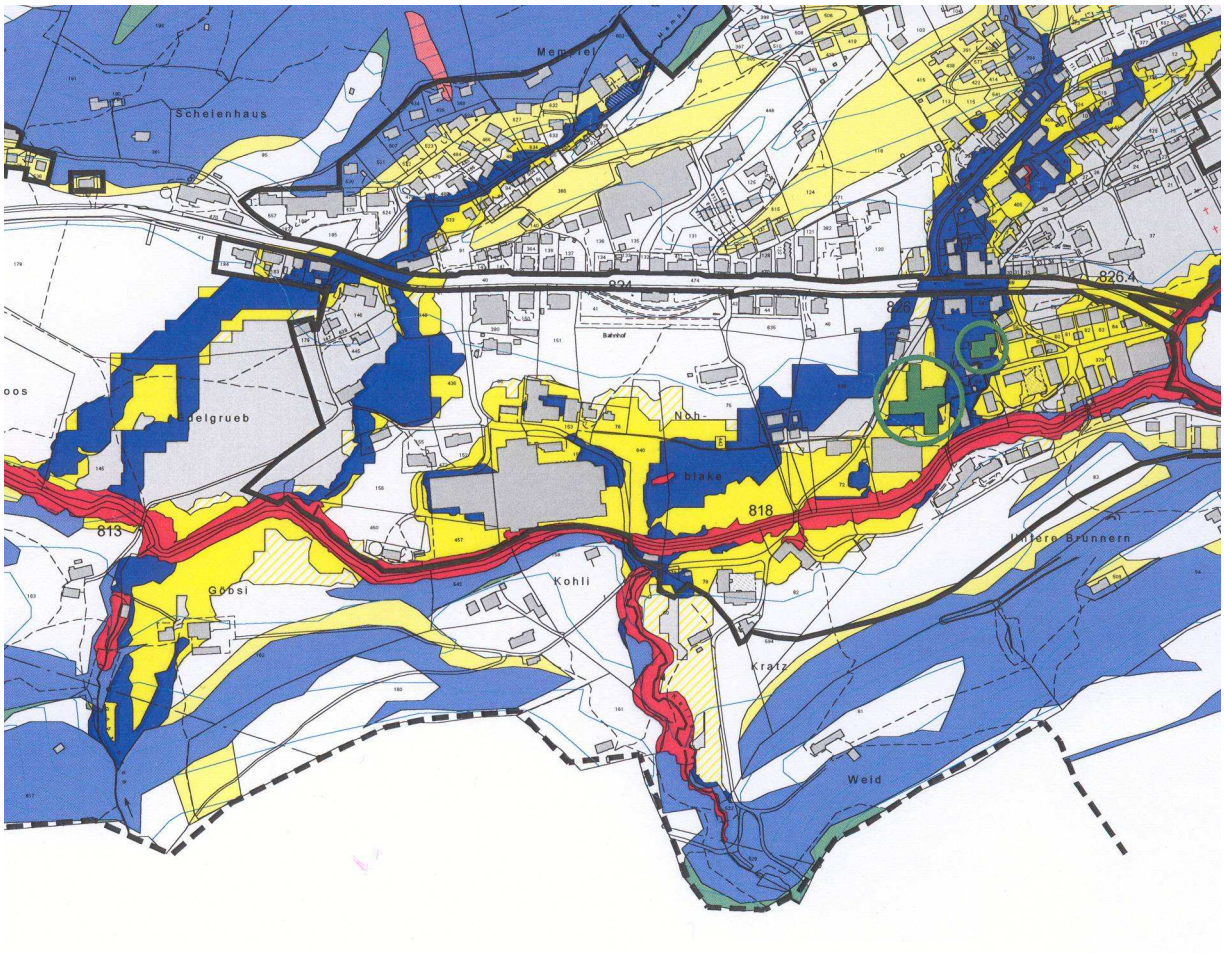
[1] Alle Bauten müssen hinsichtlich Fundation, Konstruktion und Material die für ihren Zweck notwendige Festigkeit aufweisen, genügend sicher vor Naturgefahren sein und den Vorschriften des Brandschutzes entsprechen. Sie sind so anzulegen und zu unterhalten, dass ihre Benutzenden und diejenigen von benachbarten Liegenschaften sowie von Strassen nicht gefährdet werden.

§ 52 Abs. 3

[3] Der Regierungsrat kann Bestimmungen über die Wohnhygiene und technische Bauvorschriften, namentlich über rationelles, umweltschonendes und Energie sparendes Bauen erlassen. Er regelt die Details über die Anforderungen an Bauten in Bezug auf die Sicherheit vor Naturgefahren.

*Der Auszug erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit und resultiert teilweise aus einem spezifischen Blickwinkel heraus. Im Übrigen kann für die bundesrechtlichen Vorschriften auch auf die Zusammenstellung von R. Lüthi (Lüthi R. S. 10 ff.) verwiesen werden.

A 2 Gefahrenkarte der Gemeinde Bühler AR (Ausschnitt)



Massenbewegungen

Gefährdung

- erheblich
- mittel
- gering

Hochwasser

Gefährdung

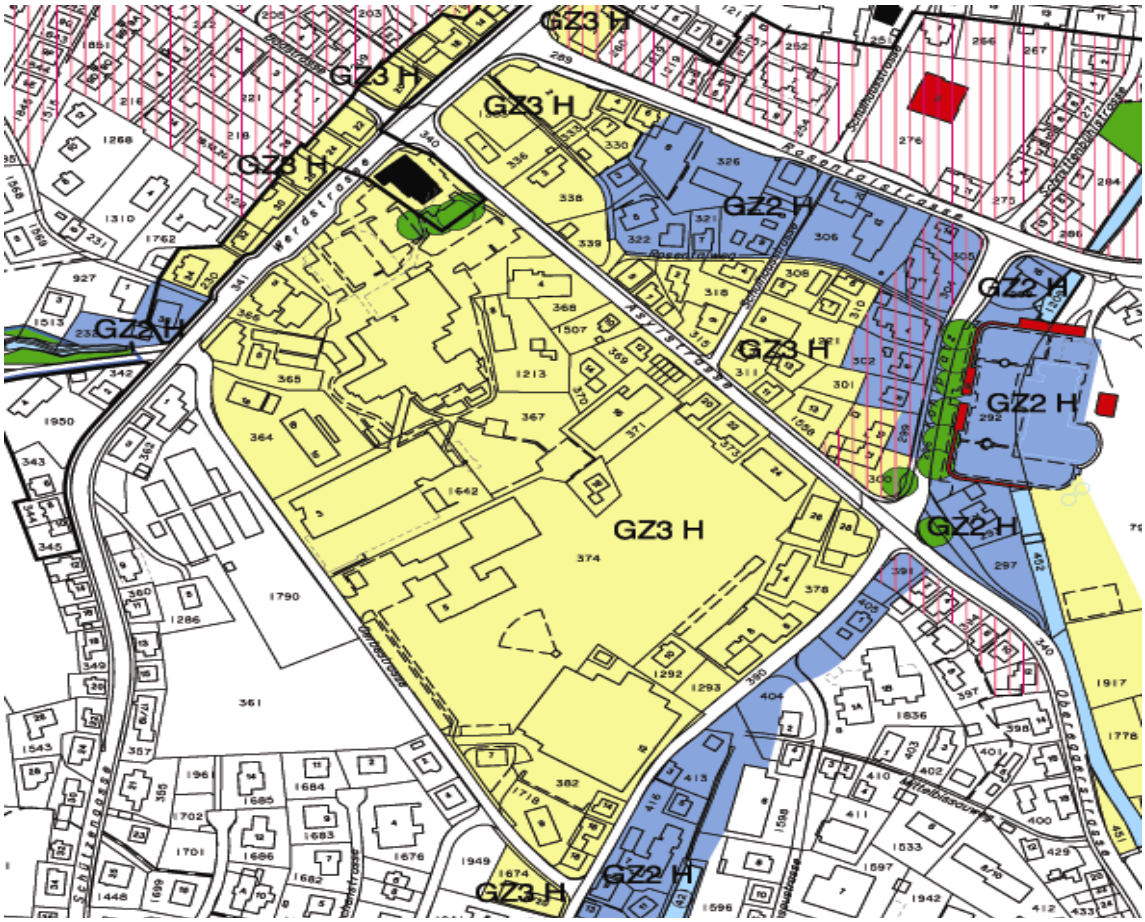
- erheblich
- mittel
- gering
- Restgefahr
- keine

Erdbeben

Gefährdung

- Überprüfung Erdbebensicherheit

A 3 Zonenplan Schutz und Gefahren der Gemeinde Heiden



Gefahrenzonen:

	GZ2	Gefahrenzone 2	H = Hochwasser, R = Rutschgebiet
	GZ3	Gefahrenzone 3	H = Hochwasser, R = Rutschgebiet