



Regierungsrat des Kantons Uri

Auszug aus dem Protokoll

14. November 2017

Nr. 2017-621 R-840-15 Interpellation Adriano Prandi, Altdorf, zu Bauten in Gefahrenzonen; Antwort des Regierungsrats

I. Ausgangslage

Am 6. September 2017 reichte Landrat Adriano Prandi, Altdorf, zusammen mit Zweitunterzeichnerin Mihriye Habermacher, Erstfeld, eine Interpellation zu Bauten in Gefahrenzonen ein. Der Interpellant erwähnt, dass aufgrund von ändernden Umweltbedingungen die Gefährdung durch Naturgefahren ändern kann und dass Schutzmassnahmen sowohl technisch als auch finanziell nicht immer realisierbar sind. Er stellt dazu fünf konkrete Fragen.

II. Vorbemerkung

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

Johann Wolfgang von Goethe, 1829

Was Goethe vor knapp 200 Jahren festgestellt hat, gilt sinngemäss in Bezug auf Naturgefahren zumindest in abgeschwächter Form auch heute noch. Insbesondere unser Gebirgskanton war in der Vergangenheit regelmässig von Naturereignissen wie Hochwasser, Lawinen oder auch Sturzprozessen betroffen. Aus den Lehren dieser Ereignisse und den daraus getätigten Massnahmen hat der Kanton Uri heute ein hohes Niveau im Schutz gegen Naturgefahren erreicht. Doch trotz des technischen Fortschritts und der getätigten Schutzmassnahmen haben wir die Natur nicht immer zu 100 Prozent im Griff. Der Klimawandel sowie die zunehmende Nutzungsdichte führen zu neuen Risiken und Konflikten, die wir mit angepasstem Verhalten und Handeln zu lösen haben.

Der Kanton Uri hat sich 2008 mit dem Konzept des Integralen Naturgefahren-Risikomanagements «NARIMUR» zu einem nachhaltigen Umgang mit Naturgefahren bekannt. Neue Gefahren sollen dabei nicht nur mittels immer neuen Schutzbauten abgewehrt werden, sondern der Umgang mit Naturgefahren ist auf verschiedene Pfeiler abzustützen. Dazu gehören eine funktionierende **Kommunikation** zur Sensibilisierung der Öffentlichkeit, geeignete und hinreichende **Grundlagen** der Gefahren- und Risikobeurteilung, eine verhältnismässige **Prävention und Vorsorge** zur Vermeidung von Schäden (raumplanerische, baulich-technische und biologische Massnahmen, Notfallplanung, Frühwarnung,

Organisation) und im Ereignisfall eine funktionierende **Bewältigung**, um die Schäden in Grenzen zu halten. In der Schweiz wurde in den letzten Jahren die Variante der Umsiedlung infolge drohender Naturgefahrenprozesse mehrmals ausgeführt und gewinnt als mögliche Massnahme als Teil des Integralen Risikomanagements im Umgang mit Naturgefahren verstärkt Aufmerksamkeit. Im Kanton Uri wurde eine Umsiedlung eines Wohngebäudes bisher nicht vollzogen, kann aber als mögliche Schutzmassnahme ebenfalls in Betracht gezogen werden.

III. Beantwortung der Fragen

1. *Wie ist geregelt, wann ein Gebiet zur Gefahrenzone wird? Wie flexibel wird die Gefahrenkarte angepasst? Wie schnell werden betroffene Personen, Gemeinden, Betriebe usw. informiert?*

Bereits seit 1979 verpflichtet das Bundesgesetz über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz [RPG]; SR 700) die Kantone zur Berücksichtigung der Naturgefahren in den Grundlagen zur Richtplanung. Präzisierend verlangt Artikel 15 der Waldverordnung vom 30. November 1992 (WaV; SR 921.01) von den Kantonen, die Grundlagen für den Schutz vor Naturereignissen, insbesondere Gefahrenkataster und Gefahrenkarten zu erarbeiten. Die Kantone haben diese Grundlagen bei allen raumwirksamen Tätigkeiten, insbesondere in der Richt- und Nutzungsplanung zu berücksichtigen. Artikel 18 der kantonalen Waldverordnung vom 13. November 1996 (KWV; RB 40.2111) führt diese bundesrechtliche Pflicht näher aus. Diese verpflichtet das zuständige Amt, eine Gefahrenkarte zu führen, die alle Naturgefahren, die Menschen oder erhebliche Sachwerte gefährden können, enthält. Die Gemeinden berücksichtigen die Gefahrenkarte bei allen raumwirksamen Tätigkeiten, insbesondere bei der Nutzungsplanung (Art. 18 Abs. 3 KWV und Art. 40 Abs. 1 Planungs- und Baugesetz [PBG]; RB 40.1111). Der behördenverbindliche kantonale Richtplan legt weiter fest, dass die Gemeinden die Gefahrenkarten umsetzen, indem sie «in der Nutzungsplanung differenzierte Gefahrenzonen ausscheiden, gegebenenfalls Bauzonen anpassen, in der Bau- und Zonenordnung entsprechende Bestimmungen aufnehmen und im Bewilligungsverfahren die im Planungs- und Baugesetz geforderten hinreichenden Schutzmassnahmen verfügen» (Kantonaler Richtplan, Abstimmungsanweisung 6.7-3).

Um die Gefahrenkarten und Gefahrenzonenpläne auszuarbeiten, hat der Regierungsrat des Kantons Uri am 4. Dezember 2001 die entsprechende Richtlinie erlassen. Darin ist das Vorgehen zur Erstellung von Gefahrenkarten und die Umsetzung in die Nutzungsplanung geregelt. In der Gefahrenkarte werden die Hochwasser-, Massenbewegungs- und Lawinenprozesse nach einheitlichen Methoden des Bunds erfasst. Je nach Intensität und Eintretenswahrscheinlichkeit eines Ereignisszenarios werden gefährdete Gebiete den Gefahrenbereichen rot, blau oder gelb zugewiesen. Die Gefahrenkarte kann von jedermann im Webdienst des Kantons Uri unter www.geo.ur.ch eingesehen werden. Erst mit der Umsetzung in die Nutzungsplanung werden diese Gebiete dann zu einer entsprechenden grundeigentümerverbindlichen Gefahrenzone.

Bei der Gefahrenkarte handelt es sich grundsätzlich um ein raumplanerisches Instrument. Eine Gefahrenkarte sollte daher eine gewisse Kontinuität aufweisen, da diese als Grundlage für die Umsetzung in der Nutzungsplanung dient. Nutzungspläne werden überprüft und nötigenfalls angepasst, wenn sich die Verhältnisse erheblich geändert haben (Art. 45 Abs. 1 PBG). Eine Überprüfung und Anpassungen der Gefahrenkarte werden dementsprechend dann vorgenommen, wenn die Verhältnisse durch Naturereignisse oder durch bauliche Massnahmen wesentlich geändert haben.

Die Erarbeitung oder auch Anpassungen einer Gefahrenkarte erfolgt stets in enger Begleitung mit den Gemeindebehörden. Insbesondere bei der Ausscheidung von roten Gefahrenbereichen sind zudem die betroffenen Grundeigentümer durch die Behörden zu informieren. Wenn neue akute Gefahrenbereiche auftreten, ist es unerlässlich, betroffene Personen umgehend zu informieren.

2. *Wie wird entschieden, wie, wann und wo Schutzbauten erstellt werden?*

Die Abklärung des Handlungsbedarfs zum Schutz gegen Naturgefahren sowie das Vorgehen bei der Massnahmenplanung sind im Kanton Uri sowohl für den Prozess Hochwasser als auch für die Massenbewegungsprozesse und Lawinen geregelt (Strategie Hochwasserschutz Kanton Uri, 30. Januar 2015 und Schutzziele bei Massenbewegungsgefahren und Lawinen, Mai 2017).

Um Schutzmassnahmen (z. B. Schutzbauten) zu ergreifen, braucht es ein Gefahren- sowie ein Schadenpotenzial. Ebenfalls muss ein Schutzziel verletzt sein. Bei der Bestrebung zum Erreichen des Sicherheitsniveaus steht der Schutz von Personen im Vordergrund. Ebenfalls wird mit Flächenschutzzielen ein angestrebtes Mass an Sicherheit für verschiedene Raumnutzungen definiert. Im Kanton Uri wird beispielsweise versucht, für geschlossene Siedlungsgebiete einen möglichst vollständigen Schutz bis und mit 100-jährlichen Ereignissen zu erlangen. Bei der Massnahmenevaluation sind neben baulich-technischen Massnahmen immer auch alternative Massnahmen wie organisatorische (Evakuationen, mobile Schutzmassnahmen usw.) oder raumplanerische (Umzonungen usw.) Massnahmen in Betracht zu ziehen. Schutzbauten sind ferner stets in ihrem Zusammenwirken zu beurteilen. Sowohl in der Planungs- wie auch in der Realisierungsphase ist die Koordination mit anderen Bereichen, beispielsweise mit dem Natur- und Landschaftsschutz, Voraussetzung für zweck- und rechtmässige Schutzbauten. Die Wirkung und die Wirtschaftlichkeit von Schutzbauten wird standardmässig im Rahmen der Planung analysiert und bei der Subventionierung durch Kanton und Bund geprüft.

3. *Ist es geregelt, ob Schutzbauten Sinn machen oder ob die finanzielle Verhältnismässigkeit dafür gegeben ist.*

Ja. Sowohl in der Wald- wie auch der Wasserbaugesetzgebung ist die Notwendigkeit und Zweckmässigkeit sowie die Verhältnismässigkeit als Grundlage für eine Subventionierung von Schutzmassnahmen vorgeschrieben. Der Nutzen der vorgesehenen Massnahmen muss mindestens gleich gross oder grösser sein als der erforderliche Aufwand. Ansonsten werden Schutzbauten nicht mit öffentlichen Geldern unterstützt.

4. *Wie wird vorgegangen, wenn entschieden wurde, dass bestehende Gebäude verlassen werden müssen, weil ein Schutz technisch oder finanziell nicht mehr möglich ist. Ist es geregelt, ob und wie eine finanzielle Abgeltung für die Besitzer der Gebäude erfolgt?*

Es gilt zuerst zu erwähnen, dass rund 200 Gebäude im Kanton Uri in einer stark gefährdeten Zone (rote Gefahrenzone) liegen. Die Klassierung der roten Zone beruht in den meisten Fällen allerdings auf einer sehr geringen Eintretenswahrscheinlichkeit (einmal in 300 Jahren). Das Risiko ist somit ebenfalls relativ gering, womit bisher keine zusätzlichen direkten Schutzmassnahmen erforderlich waren. Die raumplanerischen Konsequenzen sind im Planungs- und Baugesetz festgehalten (Art. 40 Abs. 3

PBG).

Es gilt ebenfalls zu unterscheiden, ob Gebäude nur temporär (z. B. während hoher Lawinengefährdung) verlassen werden müssen, oder ob aufgrund bestimmter Gegebenheiten ein dauerndes Benutzungsverbot erlassen werden muss.

Im ersteren Fall ist in der Regel der Gemeindeführungsstab für kurzzeitige Evakuationen zuständig. Ob Personen dabei gezwungen werden können, ihre Wohnung zu verlassen, ist nicht abschliessend geregelt. Es ist allerdings davon auszugehen, dass Personen nicht zum Verlassen der Wohnung gezwungen werden können, insbesondere dann nicht, wenn keine Drittpersonen durch dieses Handeln gefährdet werden. Dies bestätigt auch das Lawinenunglück vom 23. Februar 1999 in Golzern. In diesem Fall wurden die Bewohner auf Golzern durch den Gemeindeführungsstab aufgefordert, ihre Heimwesen zu verlassen. Eine Person ist diesem Aufruf nicht gefolgt, und kam durch eine Lawine ums Leben. Für den Führungsstab haben sich daraus keine rechtlichen Konsequenzen ergeben.

Den Fall eines dauernden Nutzungsverbots mit Gebäuderückbau hat es im Kanton Uri noch nicht gegeben. Das generelle Vorgehen sowie Fragen zur finanziellen Entschädigung im Zusammenhang mit Umsiedlungen und Naturgefahren wurden im Fall «Horloui» in Weggis (LU) 2014 näher untersucht. Mit diesem Fall hat sich auch das Bundesgericht befasst. Das Bundesamt für Umwelt BAFU hat gestützt auf diesen Entscheid folgende Schlussfolgerungen daraus abgeleitet, welche grundsätzlich auch im Kanton Uri Gültigkeit haben dürften: «Der Druck zu handeln besteht in erster Linie dann, wenn Menschen an Leib und Leben bedroht sind. Der Schaden muss unmittelbar bevorstehen und jederzeit eintreten können. Um die Gefährdungslage zu erfassen, sind umfassende Abklärungen durch erfahrene Naturgefahrenexperten unerlässlich. Bevor eine Umsiedlung und ein Rückbau angeordnet werden, sind in jedem Fall Alternativen zu prüfen. Erst wenn sich ein Rückbau als zweckmässig, verhältnismässig und wirtschaftlich erweist und er im öffentlichen Interesse liegt, hat ein solches Vorhaben Aussicht auf Erfolg».

Im Fall Weggis stützten sich die Behörden auf das Polizeinotrecht sowie auf das kantonale Planungs- und Baugesetz (PBG). Die polizeiliche Generalklausel ermächtigt das Gemeinwesen, bei direkter und schwerwiegender Gefährdung Massnahmen zur öffentlichen Sicherheit zu ergreifen. Ähnlich wie das Luzerner PBG enthält auch das Urner PBG bezüglich Naturgefahren und bezüglich Sicherheit entsprechende Artikel (Art. 87 PBG).

Eine finanzielle Abgeltung ist sowohl bezüglich öffentlicher Subventionierung wie auch bezüglich Versicherungsleistungen in den Grundsätzen geregelt. Gemäss Artikel 17 der eidgenössischen Waldverordnung heisst es, dass die Sicherung von Gefahrengebieten unter anderem auch die Verlegung gefährdeter Bauten und Anlagen an sichere Orte umfasst. Projekte, die solche Massnahmen beinhalten, können somit auch durch Bundes- und Kantonsgelder finanziell unterstützt werden.

Im Kanton Uri erfolgt die Gebäudeversicherung durch private Versicherungsgesellschaften. Die privaten Versicherungsgesellschaften sind im schweizerischen Elementarschaden-Pool zusammengeschlossen. Grundsätzlich sind keine vorzeitigen Versicherungsleistungen vorgesehen. Sollen Leistungen erbracht werden, obwohl noch kein Schaden eingetreten ist, so wird jeder Einzelfall durch die Elementarschadenkommission (ESK) des Schweizerischen Versicherungsverbands geprüft. Aus-

nahmsweise können Versicherungsleistungen auch ohne Schaden erbracht werden, wenn mit überwiegender Wahrscheinlichkeit ein drohender Schadenprozess erwartet wird und von einer Zerstörung eines Gebäudes ausgegangen werden muss.

5. *Wie wird verfahren, wenn Bewohner von Gebäuden diese nicht freiwillig verlassen wollen, das heisst, wenn die Gefahr von Enteignungen droht?*

Wie bereits unter Punkt 4 erwähnt, müssen für ein dauerhaftes Nutzungsverbot gewisse Voraussetzungen erfüllt sein. In konflikträchtigen Situationen sind rasche, umfassende Gefahrenabklärungen unerlässlich. Ebenfalls müssen bei der Lösungssuche stets verschiedene Varianten geprüft werden. Eine Aussiedelung mit dauerhaftem Nutzungsverbot steht erst zur Diskussion, wenn ein Schadenergebnis mit grosser Wahrscheinlichkeit eintritt und keine anderen, verhältnismässigen Schutzmassnahmen möglich sind.

Die Zuständigkeit bei einem entsprechenden Fall liegt bei der Gemeinde, da diese in erster Linie für die Sicherheit ihrer Einwohner verantwortlich ist. Sie wird unterstützt durch die kantonalen Fachstellen. Für die Entscheidungsfindung sowie zur Gewährleistung von finanziellen Beiträgen sind auch die Bundesbehörden sowie die entsprechende Versicherungsgesellschaft zu involvieren.

Wie ebenfalls bereits unter Punkt 4 erläutert, müsste sich das Verfahren bei einer Zwangsevakuation auf das Polizeirecht und auf das Planungs- und Baugesetz abstützen.

Mitteilung an Mitglieder des Landrats (mit Interpellationstext); Mitglieder des Regierungsrats; Rathauspresse; Standeskanzlei; Amt für Raumentwicklung; Amt für Forst und Jagd; Direktionssekretariat Sicherheitsdirektion; Justizdirektion und Sicherheitsdirektion.

Im Auftrag des Regierungsrats

Standeskanzlei Uri

Der Kanzleidirektor

