



Medienkonferenz „Hochwasserschutz Aare Bern“
vom Dienstag, 24. Januar 2012

Hochwasserschutz „Matte“: „Nachhaltige Variante“

Rechtliche Beurteilung von Dr. Karl Ludwig Fahrländer, Fürsprecher

1. Ausgangslage

Die Matte ist ein seit Jahrhunderten überbautes städtisches Quartier, das im Siedlungs- und Baugebiet liegt. Nach der geltenden Gefahrenkarte befindet sie sich weitgehend im roten Gefahrengebiet. Für Um- und Neubauten gelten deshalb gegenwärtig gewichtige Nutzungseinschränkungen. Zudem muss die Stadt Bern die für die Matte geltenden Nutzungsvorschriften im Rahmen der laufenden Umsetzung der Gefahrenkarte in die Nutzungsplanung umfassend anpassen,

2. Richtlinien

Auch nach der auf die Richtlinien des Bundes abgestützten und durch den Regierungsratsbeschluss vom 24. August 2005 genehmigten „Risikostrategie Naturgefahren“ der kantonalen Arbeitsgruppe Naturgefahren (AG Nagef) ist die Stadt Bern angesichts des für die Matte ermittelten Gefährdungspotentials zum Erlass eines Wasserbauplans gehalten. Sie würde deshalb ihre Wasserbaupflicht vernachlässigen und könnte gegenüber betroffenen Grundeigentümern haftbar werden, wenn sie für die Matte nicht einen Wasserbauplan erarbeiten und umsetzen würde. Zudem müsste der Kanton in diesem Falle aufsichtsrechtlich wegen Vernachlässigung der Wasserbaupflicht gegenüber der Stadt Bern tätig werden.

3. Schutzziele

Welche konkreten Schutzziele mit einem Wasserbauprojekt anzustreben sind, bestimmen die geltenden gesetzlichen Grundlagen nicht verbindlich. Nicht verhandelbar sind dabei allerdings alle Schutzvorkehrungen, die für den von den Richtlinien verlangten Schutz vor Personenschäden erforderlich sind. Für überbaute Siedlungsgebiete und damit für die Matte wird zudem für Sachwerte ein Projektschutzziel von einem HQ100 (hundertjähriges Hochwasser) angestrebt. Dieses ist – für überbaute Siedlungsgebiete – auch

bei allen unter der Herrschaft der heute geltenden Rechtsgrundlagen im Kanton Bern verwirklichten Wasserbauprojekten erreicht worden.

Solange ein ausreichender Personenschutz sichergestellt bleibt, schliessen die geltenden Richtlinien aber nicht aus, dass auch für die Matte ein Wasserbauplan mit einem Schutzziel genehmigungsfähig sein könnte, das unter dem HQ100 liegt. Voraussetzung dafür wäre aber, dass ein solches Projekt verhältnismässig sowie das Ergebnis einer optimierten Interessenabwägung wäre und insbesondere ein gutes Kosten-Nutzen-Verhältnis aufweisen würde.

4. Objektschutz als Projektbestandteil

Die „Nachhaltige Variante“ bietet einen ausreichenden Personenschutz. Für die in der Matte vorhandenen erheblichen Sachwerte ist aber in jedem Fall ein zusätzlicher Objektschutz an und in den einzelnen Gebäuden erforderlich (nasse oder trockene Vorsorge), den nicht die privaten Grundeigentümer, sondern die Stadt Bern als wasserbaupflichtige Gemeinde zu erbringen, zu finanzieren und sicherzustellen hat.

Dafür müssten die heute geltenden kantonalen Vorschriften zumindest auf Verordnungsstufe ergänzt werden (Anpassung der kantonalen Wasserbauverordnung).

5. Genehmigungsfähigkeit der „Nachhaltigen Variante“

Auch damit bleibt die Genehmigungsfähigkeit eines der „Nachhaltigen Variante“ entsprechenden Wasserbauplans aber zweifelhaft und risikobehaftet. Einerseits sieht das bernische Wasserbaugesetz periodische Überflutungen des überbauten Siedlungsgebiets und damit der Matte nach Realisierung von Schutzmassnahmen nicht vor. Zudem verschaffen die sich aus dem Gleichbehandlungsgebot und der Eigentumsgarantie ergebenden Rechte betroffenen Grundeigentümern grundsätzlich einen Anspruch auf eine Verwirklichung derselben Schutzziele wie in andern für Siedlungsgebiete realisierten Schutzprojekten.

Das für überbaute Siedlungsgebiete übliche Projektziel (HQ100) dürfte deshalb höchstens dann (möglichst wenig) unterschritten werden, wenn dadurch ein besseres Kosten-Nutzen-Verhältnis oder andere beachtenswerte (technische) Vorteile erreicht werden könnten, die eine entsprechende Reduktion der Schutzziele (z.B. auf ein HQ70) zu rechtfertigen vermöchten.

Solche für die „Nachhaltige Variante“ sprechenden Gründe sind allerdings kaum ersichtlich. Die Kosten im Perimeter Mattequartier könnten gegenüber dem Referenzprojekt Objektschutz Quartiere an der Aare nur geringfügig reduziert werden, wobei gleichzeitig das Entschädigungsrisiko (vgl. dazu Ziff. 9) stark ansteigen würde. Dabei hätte der für die „Nachhaltige Variante“ unerlässliche Objektschutz gewichtigen zusätz-

lichen (Unterhalts-)Aufwand zur Folge. Sodann bleibt offen, ob das Ortsbild durch die bei der „Nachhaltigen Variante“ an vielen Fassaden erforderlich werdenden Eingriffe weniger beeinträchtigt würde, als bei anderen Wasserbauprojekten. Zudem bietet die „Nachhaltige Variante“ – im Gegensatz zum Projekt „Objektschutz Quartiere an der Aare“ – keinen automatischen oder in das Projekt integrierten Grundwasserschutz. Dies muss aus technischer und subventionsrechtlicher Sicht als erheblicher Nachteil angesehen werden. Die Genehmigungsfähigkeit der „Nachhaltigen Variante“ erweist sich deshalb als fraglich. Mit grosser Wahrscheinlichkeit wäre jedenfalls mit einem langen Verfahren mit ungewissem Ausgang zu rechnen.

6. Haftung

Weil mit der rechtskräftigen Genehmigung eines der „Nachhaltigen Variante“ entsprechenden Wasserbauplans der damit realisierte Hochwasserschutz als recht- und zweckmässig anzusehen wäre, würde die Stadt Bern gegenüber betroffenen Grundeigentümern im Falle eines späteren Schadenfalles nicht haftbar.

Ob und – wenn ja – wie die (privaten) Versicherungsgesellschaften ihre Versicherungsverträge gegenüber den Grundeigentümern in der Matte anpassen müssten, bleibt vorab diesen überlassen.

7. Gefahrengebiete

Es kann noch nicht abschliessend gesagt werden, welchem Gefahrengebiet die Matte nach der Realisierung der „Nachhaltigen Variante“ zugewiesen werden müsste. Es ist unklar und kann vorerst auch nicht verbindlich geklärt werden, ob und – wenn ja - wie mobile Massnahmen des aktiven Hochwasserschutzes, wie sie „bei der „Nachhaltigen Variante““ in beträchtlichem Umfang vorgesehen sind, bei der Ausscheidung der Gefahrengebiete und insbesondere bei der Reduktion der Gefährdung berücksichtigt werden dürfen.

Aus heutiger Sicht ist davon auszugehen, dass mit der „Nachhaltigen Variante“ weite Teile der Matte im blauen Gefahrengebiet (mittlere Gefährdung) verbleiben würden.

8. Neue Nutzungsvorschriften

Nach den Abklärungen des kantonalen Amtes für Gemeinden und Raumordnung (AGR) und des Stadtplanungsamtes wäre die Stadt Bern mit der „Nachhaltigen Variante“ verpflichtet, die heute für die Matte geltenden und als zweckmässig angesehen Nutzungsvorschriften anzupassen. Dabei müsste das heute zur Verfügung stehende und als zweckmässig angesehene Nutzungsspektrum in unerwünschter Weise reduziert und eingeschränkt werden. Mit der „Nachhaltigen Variante“ könnte die heute für

die Matte zur Verfügung stehende Nutzungsvielfalt mittelfristig nicht mehr aufrechterhalten werden.

Gemäss Anerkennungsschreiben des Kantons vom 23. September 2010 ist die Nutzungsplanung im gesamten Gemeindegebiet bis September 2012 mit gegenüber heute notwendigen Nutzungseinschränkungen entsprechend an die Gefahrenkarte der Stadt Bern anzupassen. Zurzeit laufen Verhandlungen zwischen Stadt und Kanton Bern, diese Frist zu erstrecken bis das weitere Vorgehen für ein Hochwasserschutzprojekt Aare Bern auf Stufe eines genehmigten Wasserbauplans vorliegt.

9. Entschädigungsansprüche aus materieller Enteignung

Ob die auf die „Nachhaltige Variante“ zurückzuführenden Anpassungen der heute für die Matte geltenden Nutzungsvorschriften berechnete Ansprüche betroffener Grundeigentümer aus materieller Enteignung (enteignungsähnlich wirkender Eingriff in die Eigentümerbefugnisse) nach sich ziehen könnten, kann heute noch nicht beurteilt werden.

Es besteht für die Stadt Bern das Risiko, dass die aufgrund der „Nachhaltigen Variante“ voraussichtlich erforderlich werdenden Anpassungen der Nutzungsvorschriften begründete Ansprüche aus materieller Enteignung nach sich ziehen. Wie hoch dieses Risiko einzuschätzen ist und wie hoch allfällige Entschädigungszahlungen ausfallen würden, kann heute angesichts der bestehenden rechtlichen und faktischen Unsicherheiten nicht beurteilt werden.

10. Ergebnis

Zusammenfassend hat sich gezeigt, dass die „Nachhaltige Variante“ genehmigungsfähig sein könnte, wenn sie gegenüber einem auf ein HQ 100 ausgerichteten Schutzprojekt signifikante Vorteile aufweisen würde. Solche sind aber nicht ersichtlich. Vielmehr muss befürchtet werden, dass die heute für die Matte geltenden Nutzungsvorschriften bei einer Beschränkung des Hochwasserschutzes auf die „Nachhaltige Variante“ in beträchtlichem Umfang eingeschränkt werden müssten.