

Gutachten

Kostentragung bei baulichen Schutzmassnahmen vor Naturgefahren

im Auftrag des Bundesamts für Umwelt (BAFU)

Sur mandat de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV)

Su mandato dell'Ufficio federale dell'ambiente (UFAM)

Commissioned by the Federal Office for the Environment (FOEN)

2012/2013

Prof. Dr. Roland Norer
Universität Luzern

Impressum

Auftraggeber: Bundesamt für Umwelt (BAFU), Abt. [Recht], CH-3003 Bern

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

Auftragnehmer: **Universität Luzern**

Autor/Autorin: **Roland Norer**

Begleitung BAFU: [Siegfried Lager, Olivier Overney, Reto Baumann, Mark Govoni]

Hinweis: Diese Studie/dieser Bericht wurde im Auftrag des Bundesamtes für Umwelt (BAFU) verfasst. Für den Inhalt ist allein der Auftragnehmer verantwortlich.

Mentions légales

Mandant: Office fédéral de l'environnement (OFEV), division [droit], CH-3003 Berne

L'OFEV est un office du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC).

Mandataire: **Université de Lucerne**

Auteur: **Roland Norer**

Accompagnement OFEV: [Siegfried Lager, Olivier Overney, Reto Baumann, Mark Govoni]

Remarque: La présente étude / le présent rapport a été réalisé(e) sur mandat de l'OFEV. Seul le mandataire porte la responsabilité de son contenu.

Nota editoriale

Mandante: Ufficio federale dell'ambiente (UFAM), divisione [diritto], CH-3003 Berna

L'UFAM è un Ufficio del Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC).

Mandatario: **Università di Lucerna**

Autore: **Roland Norer**

Consulenza UFAM: [Siegfried Lager, Olivier Overney, Reto Baumann, Mark Govoni]

Nota: il presente studio/rapporto è stato redatto su mandato dell'Ufficio federale dell'ambiente (UFAM). La responsabilità dei contenuti è interamente del mandatario.

Imprint

Commissioned by: Federal Office for the Environment (FOEN), [legal] Division, CH-3003 Bern

The FOEN is an agency of the Federal Department of the Environment, Transport, Energy and Communications (DETEC).

Contractor: University of Lucerne

Author: Roland Norer

FOEN support: [Siegfried Lagger, Olivier Overney, Reto Baumann, Mark Govoni]

Note: This study/report was prepared under contract to the Federal Office for the Environment (FOEN). The contractor bears sole responsibility for the content.

Inhalt

Zielsetzung	III
Abkürzungsverzeichnis	V
Literaturverzeichnis	IX
Materialienverzeichnis	X
1. Einleitung	1
1.1 Ausgangslage.....	1
1.2 Begriffsklärung	1
1.3 Auftrag	2
2. Rechts- und Finanzierungsprinzipien bei Kostenteilern	4
2.1 Theoretische Überlegungen	4
2.1.1 Gemeinlastprinzip	4
2.1.2 Verursacherprinzip	5
2.1.3 Nutzniesserprinzip.....	6
2.2 Anwendung der Prinzipien ohne rechtliche Verankerung?	7
2.2.1 Verursacherprinzip	7
2.2.2 Nutzniesserprinzip.....	8
2.3 Ergebnis	10
3. Bundes-Rechtsgrundlagen	11
3.1 Wasserbaugesetz (WBG).....	11
3.2 Waldgesetz (WaG)	12
3.3 Eisenbahngesetz (EBG).....	13
3.4 Nationalstrassengesetz NSG	14
3.5 Bundesgesetz über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer und der Nationalstrassenabgabe (MinVG)	14
3.6 Subventionsgesetz (SuG)	15
3.7 Handbücher NFA-Programmvereinbarungen	15
3.8 Ergebnis	17
4. Kantonale Rechtsgrundlagen	19
4.1 Aargau (AG)	19
4.2 Appenzell Ausserrhoden (AR).....	19
4.3 Appenzell Innerrhoden (AI)	20
4.4 Basel-Landschaft (BL).....	21
4.5 Basel-Stadt (BS).....	22
4.6 Bern (BE).....	22
4.7 Freiburg (FR).....	23
4.8 Genf (GE)	24
4.9 Glarus (GL).....	25
4.10 Graubünden (GR).....	25
4.11 Jura (JU).....	26
4.12 Luzern (LU)	27

4.13	Neuenburg (NE)	28
4.14	Nidwalden (NW)	29
4.15	Obwalden (OW)	30
4.16	Schaffhausen (SH)	31
4.17	Schwyz (SZ)	32
4.18	Solothurn (SO)	33
4.19	St. Gallen (SG)	33
4.20	Tessin (TI)	35
4.21	Thurgau (TG)	35
4.22	Uri (UR)	36
4.23	Waadt (VD)	37
4.24	Wallis (VS)	38
4.25	Zug (ZG)	40
4.26	Zürich (ZH)	41
4.27	Interkantonale Übereinkommen	42
4.28	Ergebnis	43
5.	Vollzugspraxis	48
5.1	Bund	48
5.1.1	Kostenteiler beim Hochwasserschutz	48
5.1.2	Kostenteiler beim Schutz vor gravitativen Naturgefahren	48
5.1.3	Risikobasiertes Kostenteilermodell	49
5.2	Kantone	49
5.2.1	Kanton Luzern	49
5.2.2	Kanton Uri	50
5.3	Zusammenspiel Bund – Kantone	51
5.4	Ergebnis	51
6.	Bewertung	52
6.1	Bund	52
6.1.1	Rechtsgrundlagen	52
6.1.2	Vollzug	52
6.2	Kantone	53
6.2.1	Rechtsgrundlagen	53
6.2.2	Vollzug	53
6.3	Zusammenspiel Kostenteilermodelle von Bund und Kantonen	58
6.4	Änderungsvorschläge	59
6.4.1	De lege lata (Vollzug)	59
6.4.2	De lege ferenda (Anpassung des geltenden Rechts)	60
7.	Zusammenfassung	62

Zielsetzung

Das Ziel dieses Gutachtens ist es abzuklären, wie die Kosten für bauliche Schutzmassnahmen vor Naturgefahren zwischen den für den Schutz zuständigen Stellen aufzuteilen sind. Es soll geprüft werden, welche Rechts- bzw. Finanzierungsprinzipien bei der Finanzierung von Schutzbaumassnahmen vor Naturgefahren zur Anwendung kommen. Zu diesem Zweck soll das Bundesrecht, insbesondere das Wasserbau- und das Waldgesetz, das Eisenbahn- sowie das Nationalstrassengesetz analysiert werden. Neben dem bundesrechtlichen Rahmen soll auch abgeklärt werden, wie gross der Spielraum der Kantone ist und wie dieser Rahmen von den Kantonen in der Praxis genutzt wird.

Abkürzungsverzeichnis

a.A.	anderer Ansicht
Abs.	Absatz
AG	Aargau
AI	Appenzell Innerrhoden
AllgGebV	Allgemeine Gebührenverordnung (AllgGebV) vom 8. September 2004 (SR 172.041.1)
AR	Appenzell Ausserrhoden
Art.	Artikel
AS	Amtliche Sammlung des Bundesrechts
ASTRA	Bundesamt für Strassen
BAFU	Bundesamt für Umwelt
BAV	Bundesamt für Verkehr
BBI	Bundesblatt der Schweizerischen Eidgenossenschaft
BDLF	Datenbank der freiburgischen Gesetzgebung
BE	Bern
BGE	Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichts, Amtliche Sammlung (Lausanne)
BGer	Schweizerisches Bundesgericht
BGS	Bereinigte Gesetzessammlung des Kantons Solothurn
BGS	Bereinigte Gesetzessammlung des Kantons Zug
bGS	Bereinigte Gesetzessammlung des Kantons Appenzell A.Rh.
BL	Basel-Landschaft
BR	Bündner Rechtsbuch
BS	Basel-Stadt
BSG	Bernische Systematische Gesetzessammlung
bspw.	beispielsweise
BUWAL	ehemaliges Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101)
BVGE	Entscheidungen des Schweizerischen Bundesverwaltungsgerichts, Amtliche Sammlung (Bern, ab 2012 St. Gallen)
BVGer	Schweizerisches Bundesverwaltungsgericht
E.	Erwägung(en)
EBG	Eisenbahngesetz (EBG) vom 20. Dezember 1957 (SR 742.101)
ev.	eventualiter; eventuell
f.	folgende
ff.	fortfolgende
FR	Freiburg
Fr.	Schweizer Franken
GDB	Gesetzesdatenbank des Kantons Obwalden
GE	Genf
GL	Glarus
GR	Graubünden
GS	Gesetzessammlung des Kantons Appenzell I.Rh.
GS	Gesetzessammlung des Kantons Glarus
h.M.	herrschende Meinung
Hrsg.	Herausgeber
i.d.F.	in der Fassung
i.S.	im Sinne

i.V.m.	in Verbindung mit
JU	Jura
lit.	litera
LS	Zürcher Gesetzessammlung
LU	Luzern
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
MinVG	Bundesgesetz über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer und der Nationalstrassenabgabe (MinVG) vom 22. März 1985 (SR 725.116.2)
N	Note(n)
NE	Neuenburg
NFA	Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen
NG	Nidwaldner Gesetzessammlung
Nr.	Nummer
NSG	Bundesgesetz über die Nationalstrassen (NSG) vom 8. März 1960 (SR 725.11)
NW	Nidwalden
OW	Obwalden
Pkt.	Punkt(e)
R3	3. Rhonekorrektur
RB	Thurgauer Rechtsbuch
RB	Urner Rechtsbuch
RL	Raccolta delle leggi del cantone Ticino
Rn.	Randnummer(n)
RSG	Recueil systématique genevois
RSJU	Recueil systématique de la législation du Jura
RSN	Recueil systématique de la législation neuchâtelaise
RSV	Recueil systématique de la législation vaudoise
RVOG	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) vom 21. März 1997 (SR 172.010)
Rz.	Randziffer(n)
S.	Seite(n)
SAR	Systematische Sammlung des Aargauischen Rechts
SBB	Schweizerische Bundesbahnen
SG	St. Gallen
SGS	Systematische Gesetzessammlung des Kantons Basel Land
sGS	Systematische Gesetzessammlung des Kantons St. Gallen
SGS	Systematische Gesetzessammlung des Kantons Wallis
SH	Schaffhausen
SHR	Schaffhauser Rechtsbuch
SO	Solothurn
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
SRL	Systematische Rechtssammlung des Kantons Luzern
SRSZ	Systematische Gesetzessammlung des Kantons Schwyz
SuG	Bundesgesetz über Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionsgesetz, SuG) vom 5. Oktober 1990 (SR 616.1)
SZ	Schwyz
TG	Thurgau
TI	Tessin
u.a.	unter anderem; und andere
UR	Uri
URP	Umweltrecht in der Praxis (Zürich)
usw.	und so weiter

VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
VD	Waadt
vgl.	vergleiche
VS	Wallis
WaG	Bundesgesetz über den Wald (Waldgesetz, WaG) vom 4. Oktober 1991 (SR 921.0)
WaV	Verordnung über den Wald (Waldverordnung, WaV) vom 30. November 1992 (SR 921.01)
WBG	Bundesgesetz über den Wasserbau vom 21. Juni 1991 (SR 721.100)
WBV	Verordnung über den Wasserbau (Wasserbauverordnung, WBV) vom 2. November 1994 (SR 721.100.1)
z.B.	zum Beispiel
ZBI	Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht (Zürich)
ZG	Zug
ZH	Zürich
Ziff.	Ziffer
zit.	zitiert als

Literaturverzeichnis

- BERNER, Luzerner Planungs- und Baurecht, Bern 2012
- CANSIER, Umweltökonomie, 2. Auflage, Stuttgart 1996
- EHRENZELLER/MASTRONARDI/SCHWEIZER/VALLENDER (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung. Kommentar, 2. Auflage, Zürich/St. Gallen 2008
- ERRASS, Katastrophenschutz, Materielle Vorgaben des Bundes von Art. 10 Abs. 1 und 4 USG, Fribourger Diss., Fribourg 1998
- GRIFFEL, Die Grundprinzipien des schweizerischen Umweltrechts, Zürich 2001
- GRIFFEL/RAUSCH, Kommentar zum Umweltschutzgesetz, Ergänzungsband zur 2. Auflage, hrsg. von der Vereinigung für Umweltrecht, Zürich/Basel/Genf 2011
- HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Auflage, Zürich/St. Gallen 2010
- HÄNNI, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 5. Auflage, Bern 2008
- HEPPERLE, Schutzauftrag und Subventionierung bei Naturgefahren, Rechtsgutachten. Umwelt-Wissen Nr. 0821, Bundesamt für Umwelt BAFU, Bern 2008
- JENNI, Vor lauter Bäumen den Wald noch sehen: Ein Wegweiser durch die neue Waldgesetzgebung, Schriftenreihe Umwelt Nr. 210, Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft BUWAL, Bern 1993
- RAUSCH/MARTI/GRIFFEL, Umweltrecht, Ein Lehrbuch, Zürich/Basel/Genf 2004
- RIVA, Kostentragung für den Unterhalt und die Erneuerung von Kreuzungsbauwerken Schiene – Strasse, ZBI 1993, S. 333 ff.
- TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Auflage, Bern 2009
- VEREINIGUNG FÜR UMWELTRECHT/KELLER (Hrsg.), Kommentar zum Umweltschutzgesetz, 2. Auflage, Zürich/Basel/Genf 2004 (zit. als BEARBEITER, Kommentar USG, N .. zu Art. ..)
- WAGNER PFEIFER, Umweltrecht I, 3. Auflage, Zürich/Basel/Genf 2009

Materialienverzeichnis

Bund

Botschaft betreffend den Rahmenkredit des Bundes für die Realisierung der ersten Etappe der 3. Rhonekorrektur (R3) in den Jahren 2009-2014 vom 13. Mai 2009, BBl 2009, S. 4333 ff.

Bundesratsbeschluss über die Kostenbeteiligung für das Hochwasserschutz-Mehrjahresprogramm 1983-1992 des Kantons Uri, Beschluss vom 7. Dezember 1987

Bundesamt für Umwelt BAFU (Hrsg.), Handbuch NFA im Umweltbereich. Mitteilung des BAFU als Vollzugsbehörde an Gesuchsteller. Umwelt-Vollzug Nr. 0808, Bundesamt für Umwelt, Bern 2008

Bundesamt für Umwelt BAFU (Hrsg.), Handbuch Programmvereinbarungen im Umweltbereich. Mitteilung des BAFU als Vollzugsbehörde an Gesuchsteller. Umwelt-Vollzug Nr. 1105, Bundesamt für Umwelt, Bern 2011

Kantone

Kanton Uri, Hochwasserschutzprogramm, Konzeptentscheid. Bericht zum Antrag an den Regierungsrat, 5. September 2007

1. Einleitung

1.1 Ausgangslage

Aufgrund der zersplitterten Kompetenzlage im Bereich des Naturgefahrenrechts kommen neben den Kantonen auch verschiedene andere Zuständigkeitsträger, wie insbesondere Anlageninhaber, in Betracht. Geht es nun um die Frage der Kostenverteilung im Zusammenhang mit baulichen Schutzmassnahmen vor Naturgefahren sind auch allfällige Verursacher und Nutzniesser in die Betrachtung einzubeziehen.

Ziel des Gutachtens ist abzuklären, wie die Kosten für Schutzmassnahmen vor Naturgefahren zwischen den in Betracht kommenden zuständigen Stellen aufzuteilen sind. Dabei beschränkt sich die Darstellung ausschliesslich auf baulich-technische Schutzmassnahmen. Andere Schutzmassnahmen wie z.B. raumplanerischer¹ oder biologischer² Art bleiben ausgeklammert. Ebenso nicht Gegenstand der Untersuchung ist die Tragung von Unterhaltskosten.

1.2 Begriffsklärung

Hier sollen eingangs ein paar im Folgenden Verwendung findende Begriffe geklärt werden.

- *Kostenteiler: Grundsatz, Höhe*

Kostenteiler meint hier die Verteilung der für Schutzmassnahmen vor Naturgefahren auflaufenden Kosten auf die in Betracht kommenden Träger. Dieses Thema stellt sich in zweierlei Hinsicht: Zum einen gilt es als Grundsatz festzulegen, wer alles in die Kostenpflicht einzubeziehen ist. In Betracht kommen etwa Bund und Kantone, aber auch Anlagenbetreiber und schadenverursachende oder nutzniessende Dritte. Zum zweiten gilt es danach unter den Kostenpflichtigen eine Verteilung der Höhe nach vorzunehmen. Dieser Kostenschlüssel kann auf diversen Ansätzen basieren, wie z.B. auf einem Perimeterverfahren oder nach dem Ausmass der Risikoreduktion (siehe unten). Die Verwendung objektiver und fachlich geeigneter Kriterien stellt die Gleichbehandlung der Kostenpflichtigen sicher. Das gewählte Kostenteilermodell stellt in der Regel die Grundlage für einen nachfolgenden Bundesbeschluss³, einen kantonalen Regierungsratsbeschluss, eine gesetzliche Massnahme⁴ oder eine Kostenteilerverfügung dar. Die Wahl des Kostenteilermodells kann als eine „eminent staatspolitische Angelegenheit“ bezeichnet werden.⁵

¹ Insbesondere Katastererstellung.

² Insbesondere Schutzwaldpflege, Revitalisierungen.

³ So z.B. Botschaft Rahmenkredit 3. Rhonekorrektur (R3), S. 4359.

⁴ So z.B. Gesetz über die Regelung der Abflussverhältnisse des Sarnersees zur Hochwassersicherheit des Sarneraats OW, GDB 740.2.

⁵ Siehe Kanton Uri, Konzeptentscheid, S. 24.

- *Risikobasiertes Kostenteilermodell*

Die Ausführungen sollen als rechtliche Grundlage für die Erarbeitung eines risikobasierten Kostenteilermodells⁶ dienen, das die Kostenbeteiligung von ASTRA (Nationalstrassen) und VBS bzw. armasuisse (militärische Anlagen) im Rahmen der Finanzierung von Schutzprojekten durch den Bund regelt. Eine Kostenbeteiligung anderer Träger, insbesondere von SBB und Privatbahnen, wird auf Ebene des kantonalen Rechts geregelt. Risikobasierung heisst, die Kostenverteilung soll auf Basis der Risikoreduktion pro Kostenträger (Nutzen des Projekts pro Kostenträger) erfolgen.⁷ Dabei wird eine Risikoermittlung pro Kostenträger vor und nach den Massnahmen durchgeführt und dann die Kostenzuteilung entsprechend der Risikoreduktion pro Kostenträger vorgenommen. Dieses risikobasierte Modell soll – vorausgesetzt es kann eine Einigung erzielt werden – alternative Modelle (wie Perimeterprinzip, proportionale Kostenteilung bei Teilprojekten, Berücksichtigung von Mehraufwand infolge höherer Belastung/Gefährdung anderer Infrastrukturen, Berücksichtigung von Mehrwerten oder zweckgebundene Liegenschaftsteuer⁸) ersetzen. Das solcherart zu entwickelnde Modell wird die Grundlage für Kostenverteilerverhandlungen bilden, in denen auch alternative verursacher- und nutzungsbedingte Betrachtungen, politische Interessen, Tragbarkeit usw. berücksichtigt werden sollen.

- *Dritte*

Die einschlägigen kantonalen Regelungen weisen die Kosten für Schutzbauten entweder nach Gemeinlastprinzip den Gebietskörperschaften (Kantone, Gemeinden) oder nach Verursacher- bzw. Nutzniesserprinzip Eigentümern und sonstigen Dritten zu. Dabei kann die Kostentragung durch die öffentliche Hand der Regelfall sein, terminologisch sind dann alle anderen „Dritte“ und werden allenfalls mittels Interessenbeitrag eingebunden. Dabei kann aber auch die Kostentragung durch Eigentümer (eventuell nach Perimeterverfahren), Anlagenbetreiber, Baupflichtigen, Anstösser oder Wuhrgenossenschaft etc. der Regelfall sein und terminologisch „Dritte“ wären dann nur über diesen Kreis hinausgehende Interessierte. Um die einheitliche Aussagekraft der Analyse zu gewährleisten, wird hier folgende Vorgangsweise gewählt: Nur dort, wo nicht die öffentliche Hand die Kosten leistet, sei es als primäre Kostenträger oder im Wege eines Interessenbeitrags, wird in terminologischer Verkürzung von „Dritten“ und damit einer Umsetzung von Verursacher- bzw. Nutzniesserprinzip gesprochen.

1.3 Auftrag

Nach der Einleitung soll in einem ersten Schritt geprüft werden, ob sich die Aufteilung der Kosten bei baulichen Schutzmassnahmen vor Naturgefahren nach einem bestimmten Rechts- bzw. Finanzierungsprinzip (Gemeinlast-, Verursacher- oder Nutzniesserprinzip) richtet (2.). In einem zweiten Schritt werden die für die Beurteilung von Kostenteilern beim Schutz vor Naturgefahren massgeblichen bundes- und kantonrechtlichen Rechtsgrundlagen untersucht (3., 4.). In einem dritten Schritt soll der Frage nachgegangen werden, ob die

⁶ Siehe BAFU, Faktenblatt vom 19. August 2011, Risikobasiertes Kostenteilermodell.

⁷ Davon grundsätzlich zu unterscheiden ist die Frage der Risikobewertung; dazu siehe SEILER, Kommentar USG, N 54 ff. zu Art. 10 m.w.N.

⁸ Siehe Kanton Uri, Konzeptentscheid, S. 18.

Vollzugspraxis einheitlich und nachvollziehbar ist, oder ob diesbezüglich Handlungsbedarf besteht (5.). Eine Bewertung von Rechtsgrundlagen und Vollzugspraxis samt Änderungsvorschlägen *de lege lata* und *de lege ferenda* (6.) sowie eine Zusammenfassung der Ergebnisse (7.) schliessen die Untersuchung ab.

2. Rechts- und Finanzierungsprinzipien bei Kostenteilern

In diesem Abschnitt wird der Frage nachgegangen, ob sich die Kostenteilung bei Schutzbaumassnahmen vor Naturgefahren nach bestimmten Rechts- bzw. Finanzierungsprinzipien richtet. In Frage kommen in erster Linie Verursacherprinzip und Nutzniesserprinzip.

2.1 Theoretische Überlegungen

Theoretische Überlegungen müssen an der Grundsatzfrage anknüpfen, bei wem die Kosten anfallen, und in weiterer Folge der Frage nachgehen, ob dieser primäre Kostenträger seine Kosten an andere ganz oder teilweise überwälzen kann. Die erste Frage ist eine der Kompetenzordnung bzw. des materiellen Rechts. In der Regel bestimmen die einschlägigen Normen ausdrücklich oder implizit den primären Kostenträger. Die zweite Frage hängt von den weiterführenden normativen Vorgaben ab.

Bei der Kostentragung von Schutzbauten kommt theoretisch eine überschaubare Anzahl von möglichen Einrichtungen in Betracht. Neben den Gebietskörperschaften Bund, Kantone und Gemeinden werden das insbesondere (Grund)Eigentümer, Anlagenbetreiber, Anstösser und sonstige Dritte sein. Ähnlich wie die Kosten im Umweltschutz können die hier behandelten Kosten theoretisch der Allgemeinheit, den Verursachern oder den von den Schutzmassnahmen Begünstigten auferlegt werden.⁹ Bei den hinter den Kostenteilern stehenden Konzepten und Prinzipien lässt sich deshalb zwischen dem Gemeinlastprinzip, Verursacherprinzip und Nutzniesserprinzip differenzieren.¹⁰

2.1.1 Gemeinlastprinzip

Beim Gemeinlastprinzip trifft die Kostentragungspflicht die öffentliche Hand und damit die Allgemeinheit. Die Massnahmen liegen beim Staat und sind über das allgemeine Budget (primär über das Instrument der Steuer) zu finanzieren. Es findet keine (vollständige) Überwälzung der Kosten auf andere Träger statt.

Umwelt: Im Bereich des Umweltschutzrechts kommt es zu keiner Kostenumlegung zum einen, weil diese sachlich nicht geboten erscheint, bspw. weil beim Gemeinwesen selbst der Nutzen anfällt (Art. 43a Abs. 2 BV), zum anderen, wenn das Verursacherprinzip durchbrochen wird¹¹, bspw. weil der Verursacher nicht ermittelt werden kann oder zahlungsunfähig ist.¹² Das Gemeinlastprinzip wird allgemein als Gegenteil des Verursacherprinzips, verstanden als reine Kostenzurechnungsregel, gesehen.¹³ Nach der hier vertretenen Auffassung soll das Gemeinlastprinzip das Verursacherprinzip ergänzen und unterstützen und dort angewendet werden, wo das Verursacherprinzip versagt.¹⁴

Naturgefahren: Im Naturgefahrenrecht ist die Nichtvornahme der Kostenteilung denkbar in Fällen, in denen die Kosten weder dem Verursacher noch dem Nutzniesser von Schutzbaumassnahmen zugerechnet werden können bzw. sollen oder in denen der Nutzen in erster Linie der öffentlichen Hand selbst zugutekommt. Kommt der Nutzen nur bei jenem Ge-

⁹ Siehe CANSIER, Umweltökonomie, S. 128.

¹⁰ So auch MORELL, St. Galler Kommentar zu Art. 74 BV, Rz. 22: Gemeinlastprinzip, Verursacherprinzip, Opferprinzip.

¹¹ GRIFFEL, Grundprinzipien, Rn. 255 ff.

¹² Z.B. Art. 32 Abs. 2 USG.

¹³ So GRIFFEL, Grundprinzipien, Rn. 210 m.w.N.

¹⁴ Siehe CANSIER, Umweltökonomie, S. 137.

meinwesen zu tragen, welches Standort der Massnahme ist, wird gelegentlich auch vom Standortprinzip gesprochen¹⁵.

2.1.2 Verursacherprinzip

Beim Verursacherprinzip findet eine Überwälzung der Kosten auf den Verursacher einer Massnahme statt. Ökonomisch gesprochen drückt es die Selbstverständlichkeit aus, dass derjenige, welcher Güter in Anspruch nimmt, auch die damit verbundenen Kosten tragen soll.¹⁶

Umwelt: Die Herkunft aus dem Umweltbereich (polluter-pays-principle) erklärt die umfassende rechtswissenschaftliche Würdigung, die diesem Prinzip im Umweltrecht zuteil geworden ist.¹⁷ Es wird zwischen dem Verursacherprinzip im engeren Sinn, das einen direkten Kausalzusammenhang zwischen einem konkreten Verhalten bzw. Zustand und den daraus konkret entstandenen Kosten fordert, und dem Verursacherprinzip im weiteren Sinn, das keinen Kausalitätsnachweis verlangt, unterschieden.¹⁸ Das Verursacherprinzip im engeren Sinn wird typischerweise mittels Verfügung umgesetzt, das Verursacherprinzip im weiteren Sinn mittels öffentlicher Abgabe. Verallgemeinerungsfähig ist insbesondere die Kostenverteilung auf eine Mehrzahl von Verursachern nach dem vom Bundesgericht entwickelten Grundsatz der anteilmässigen Kostentragung (für Fälle des Verursacherprinzips im engeren Sinn).¹⁹ Von den verschiedenen ausdifferenzierten Bedeutungen²⁰ ist dabei jene des Verursacherprinzips als Kostenzurechnungs- bzw. Kostenanlastungsprinzip für die hier behandelten Zwecke als einzige von Bedeutung. Mit dem älteren polizeirechtlichen Störerprinzip²¹ gibt es Gemeinsamkeiten als auch Differenzen.

Naturgefahren: Wer die Ursache für die Erstellung von Schutzbauten bildet, bspw. wer in Gefahrenzonen Bauwerke errichtet, soll zur Kostentragung herangezogen werden. Sehr oft wird es jedoch schwierig sein, einen direkten oder auch sonstwie gearteten Kausalzusammenhang zwischen einem Handeln oder Unterlassen und einem Schaden herzustellen, womit das Verursacherprinzip als Kostenüberwälzungsprinzip versagt.²² Gibt es mehrere Verursacher, kann die Kostenpflicht jedoch auch anteilmässig und je nach Grösse des geschützten Werkes, der abgewendeten Gefahr und des zu erwartenden Nutzens (vgl. Nutzniesser-

¹⁵ Siehe Medienmitteilung der Staatskanzlei OW vom 26. März 2007 zum Gesetz über die Regelung der Abflussverhältnisse des Sarnersees zur Hochwassersicherheit des Sarneraataals.

¹⁶ CANSIER, Umweltökonomie, S. 128 f.

¹⁷ Vgl. nur GRIFFEL, Grundprinzipien, Rn. 207 ff. m.w.N.; WAGNER PFEIFER, Umweltrecht I, S. 47 ff.; RAUSCH/MARTI/GRIFFEL, Umweltrecht, Rn. 78 ff.; GRIFFEL/RAUSCH, Kommentar USG, Ergänzungsband, N 1 ff. zu Art. 2; SEILER, Kommentar USG, N 1 ff. zu Art. 2.

¹⁸ GRIFFEL/RAUSCH, Kommentar USG, Ergänzungsband, N 2 ff. zu Art. 2; RAUSCH/MARTI/GRIFFEL, Umweltrecht, Rn. 83 ff.

¹⁹ Als Hauptregel bemisst sich hierbei die Haftungsquote nach dem subjektiven Verschulden und nach dem objektiven Ursachenanteil; siehe GRIFFEL/RAUSCH, Kommentar USG, Ergänzungsband, N 16 zu Art. 2 m.w.N.

²⁰ GRIFFEL, Grundprinzipien, Rn. 232 ff.; RAUSCH/MARTI/GRIFFEL, Umweltrecht, Rn. 94 ff.

²¹ Zum Unterschied zwischen Verursacher- und Störerprinzip siehe GRIFFEL, Grundprinzipien, Rn. 330 ff.; insbesondere zum Begriffspaar „Verhaltensverursacher“/„Zustandsverursacher“ siehe GRIFFEL/RAUSCH, Kommentar USG, Ergänzungsband, N 22 zu Art. 2; zuletzt CALUORI, Der Verursacherbegriff im Altlastenrecht – eine kritische Analyse, URP S. 541 ff.

²² Vgl. auch Kanton Uri, Konzeptentscheid, S. 18, wonach das Verursacherprinzip als Zurechnungsregel von Kosten für Schutzbauten nur wenig angewendet wurde, da das Kriterium des Art. 31 Abs. 1 WBG UR, wasserbaulicher Massnahmen im überwiegenden Interesse eines Dritten getroffen zu haben, meist nicht erfüllt sei. Hochwasserschutzmassnahmen dienten häufig einem grösseren Kreis.

prinzip) verteilt werden.²³ Das ändert aber nichts daran, dass der Verursacherbegriff, der nach Lehre und Rechtsprechung auf den Begriff des Störers (Verhaltensstörer, Zustandsstörer) zurückgreift,²⁴ zumindest in seinem engen Sinn nur eher selten erfüllt sein wird.²⁵ Überhaupt scheint im Naturgefahrenrecht in der Praxis zwar die umweltrechtliche Terminologie übernommen worden zu sein, die damit verbundenen Inhalte können aber von der Dogmatik des Umweltrechts abweichen.

2.1.3 Nutzniesserprinzip

Beim Nutzniesserprinzip findet eine Überwälzung der Kosten auf den Nutzniesser einer Massnahme statt. Das Verursacherprinzip wird gleichsam umgedreht.²⁶ Gelegentlich ist auch vom Vorteilsanrechnungsprinzip die Rede.²⁷

Umwelt: Das Nutzniesserprinzip stammt ebenfalls aus der Umweltökonomie (victim-pays-principle, „Geschädigten“- oder „Opfer“-Prinzip²⁸), hat es aber im Unterschied zu den anderen beiden Prinzipien nicht in den Rang eines (umwelt)rechtlichen Grundprinzips geschafft.²⁹ Vielmehr handelt es sich dabei gar nicht um ein Rechtsprinzip.³⁰ In seinem umweltökonomischen Herkunftsverständnis entschädigen hierbei die Begünstigten von Umweltverbesserungen die Vermeider.³¹ Gegenüber dem Gemeinlastprinzip ist nicht die Gemeinschaft, sondern eine spezielle Gruppe von Nutzniessern Zahler. Als allgemeines Handlungsprinzip wird das Prinzip als untauglich bewertet, da es grundlegenden verteilungspolitischen Vorstellungen widerspreche, ineffizient und nicht praktikabel sei.³² Aus umweltjuristischer Sicht wird es als kritisch betrachtet, wenn im Fall einer gescheiterten Kostenabwälzung auf den Verursacher anstatt des Gemeinlastprinzips auf das Opferprinzip zurückgegriffen wird.³³

Naturgefahren: Im Gegensatz zu den Schwierigkeiten im Umweltbereich, für Massnahmen des Umweltschutzes Nutzniesser abzugrenzen³⁴ und das Ausmass der Nutzniessung zu

²³ So Art. 31 Abs. 2 WBG UR.

²⁴ GRIFFEL, Grundprinzipien, Rn. 220 ff; RAUSCH/MARTI/GRIFFEL, Umweltrecht, Rn. 88 ff.

²⁵ Gemäss BGE 2A.80/1999 E. 4.d. kommt etwa im Rahmen von Art. 31 Abs. 2 EBG dem Begriff des Störers keine selbständige Bedeutung zu..

²⁶ CANSIER, Umweltökonomie, S. 148.

²⁷ Vgl. BGE 2A.80/1999 E. 3.b zur Vorteilsanrechnung nach Art. 27 EBG. Nach dem Vorteilsanrechnungsprinzip ergibt sich, dass der Verursacher von der Finanzierung von Massnahmen soweit befreit wird, als der Nichtverursacher aus denselben Vorteile zieht; RIVA, Kostentragung, S. 337.

²⁸ Zum sogenannten Geschädigten- oder Opferprinzip, wonach der Geschädigte bzw. das Opfer die Kosten der Umweltbelastung selber tragen muss, siehe SEILER, Kommentar USG, N 4 zu Art. 2.

²⁹ Bspw. findet der Begriff bei GRIFFEL, Grundprinzipien, keine Berücksichtigung.

³⁰ So SEILER, Kommentar USG, N 4 zu Art. 2, wonach es einfach Konsequenz davon ist, dass der Geschädigte seinen Schaden selber zu tragen hat, solange ihm niemand zum Ersatz verpflichtet ist. Für GRIFFEL/RAUSCH, Kommentar USG, Ergänzungsband, N 17 zu Art. 2, ist es aufgrund des fehlenden normativen Gehalts sowohl als „Prinzip“ als auch als Begriff entbehrlich.

³¹ CANSIER, Umweltökonomie, S. 148 ff. m.w.N. Praktischer Anwendungsfall ist, dass der Nutzer einer Umweltressource (z.B. Allgemeinheit über den Staat) demjenigen eine Entschädigung zahlt, der durch Unterlassen seiner Umweltnutzung die Qualität der Ressource erhält bzw. verbessert und dadurch Einkommenseinbussen erleidet (z.B. Landwirt).

³² CANSIER, Umweltökonomie, S. 148 f.

³³ Siehe SEILER, Kommentar USG, N 110 zu Art. 2, wonach dies teilweise im Lärmschutzrecht der Fall ist; auch WOLF, Kommentar USG, N 44 zu Art. 22.

³⁴ Die in BAFU, Risikobasierter Kostenteiler für Schutzprojekte, Fassung vom 14. September 2011, S. 6, verwendete Definition der Nutzniesser erscheint zu eng. Demnach sind Nutzniesser sicherheitsverantwortliche Stellen und Unternehmungen im Wirkungsbereich des Schutzprojektes, welche einen gesetzlichen Auftrag zum Schutz von Menschenleben und erheblichen Sachwerten vor Naturgefahren haben oder die aufgrund eines gesetzlichen Auftrags zum sicheren Betrieb einer Infrastruktur und dessen Verfügbarkeit verpflichtet sind, sich an Schutzmassnahmen zu beteiligen.

bestimmen, sind diese Fragen bei Schutzmassnahmen vor Naturgefahren (zumindest theoretisch) vergleichsweise einfach zu lösen. Auch wird bei Naturrisiken in der Regel gar kein unmittelbarer oder mittelbarer Verursacher vorhanden sein, sodass eine etwaige Konkurrenz bei der Kostenbeteiligung zwischen „Opfern“ und Verursachern gar nicht bestehen wird. In diesen Fällen wird es das Nutzniesserprinzip ermöglichen, Kosten auf jene Dritte abzuwälzen, die von Schutzbaumassnahmen profitieren. Dabei kann auch lediglich auf die Hauptnutzniesser (etwa Eigentümer jener Grundstücke, die im unmittelbaren Gefahrenbereich liegen) abgestellt werden.³⁵ Bezüglich der Verteilung auf mehrere Nutzniesser wird der beim Verursacherprinzip betreffend die Kostenaufteilung auf mehrere Verursacher angewandte Grundsatz der anteilmässigen Kostentragung anwendbar sein. Zu Grundsätzen für die Verlegung der Kosten von Schutzbauten hat sich das Bundesgericht geäussert.³⁶

Sowohl das Verursacher- als auch das Nutzniesserprinzip legen also i.S. einer Interessenbeteiligung die Kosten auf Dritte um. In den hier untersuchten Normen und Unterlagen ist dabei als Oberbegriff häufig von „*Interessenbeiträgen*“ die Rede.

Eine Kombination mit dem Gemeinlastprinzip ist insofern möglich, als das Ausmass der Verursachung bzw. Nutzniessung für die Kostenverteilung zwischen verschiedenen Gebietskörperschaften herangezogen werden kann.³⁷ Terminologisch werden allerdings hier in dieser Abhandlung Verursacher- und Nutzniesserprinzip als Gegenbegriffe zum Gemeinlastprinzip und damit zur Kostentragung durch die öffentliche Hand verstanden. Insofern finden diese Termini hier nicht für die Kostenumlegung innerhalb von Gebietskörperschaften Verwendung.

2.2 Anwendung der Prinzipien ohne rechtliche Verankerung?

Die unterschiedliche dogmatische Durchformung dieser Prinzipien und ihre Spiegelung im Rechtsbestand wirft die Frage auf, ob es sich hierbei um allgemein tragende Grundsätze des Verwaltungsrechts handelt. Ist diese Frage zu bejahen, könnten Interessenbeiträge, die auf dem Nutzniesser bzw. Verursacherprinzip gründen, auch dort, wo das einschlägige Bundesrecht als auch das kantonale Recht keine Kostenbeteiligung Dritter vorsehen, zur Anwendung gebracht werden. Insofern wird im Folgenden ein kurzer Blick auf die Umsetzung beider Prinzipien im Verfassungsrecht, Umweltrecht und anderen Bereichen des Verwaltungsrechts geworfen.

2.2.1 Verursacherprinzip

Verfassungsrecht

Im Zusammenhang mit dem Umweltschutz normiert bereits Art. 74 Abs. 2 Satz 2 BV das Verursacherprinzip i.S. einer Kostenbelastung der zum Schutz der natürlichen Umwelt erforderlichen Massnahmen.³⁸ Umweltschädigendes Verhalten soll damit zu einem Kostenfaktor werden.

³⁵ Siehe BGer ZBI 81 [1980] 177 ff. E. 3.

³⁶ BGer ZBI 81 [1980] 177 ff. E. 5.c.

³⁷ So in Art. 3 Abs. 1 Gesetz Hochwassersicherheit des Sarneraats OW; § 45 Abs. 1 GWBA SO; § 14 Abs. 2 WWG ZH.

³⁸ MORELL, St. Galler Kommentar zu Art. 74 BV, Rz. 22.

Umweltrecht

Im einfachgesetzlichen Umweltrecht kommt das Verursacherprinzip in verschiedenen Ausprägungen und Konkretisierungsgraden vor. In Art. 2 USG und Art. 3a GSchG wird es im Wesentlichen als Auslegungsgrundsatz verankert.³⁹ Zahlreiche Bestimmungen lassen sich darauf zurückführen (z.B. Art. 32a, 32d, 48 und 59 USG; Art. 54 und 60a GSchG). Nach h.M. bildet das Verursacherprinzip jedoch ohne gesetzliche Konkretisierung keine ausreichende Grundlage für Verhaltenspflichten.⁴⁰ Damit braucht es für die Kostenumlegung auf die Verursacher in jedem Fall eine spezielle positivrechtliche Regelung:

Fehlt eine gesetzliche Regelung, so gilt der Grundsatz „*casum sentit dominus*“. Nach diesem auf das gemeine Recht zurückgehenden Rechtspruchwort muss jeder den von ihm erlittenen Schaden grundsätzlich selber tragen, wenn nicht ausnahmsweise eine Rechtsnorm die Abwälzung des Schadens auf einen Dritten erlaubt. Heutigem Rechtsempfinden läuft dieses Regel-Ausnahme-Verhältnis freilich zuwider, was gerade dadurch belegt wird, dass im Bewusstsein der Rechtsgemeinschaft ein „Verursacherprinzip“ entstanden ist. Nach dem gegenwärtigen Stand der Rechtsentwicklung hat ein solcher „Grundsatz der Schadens- bzw. Kostenüberwälzung“ den Gesetzesvorbehalt allerdings noch nicht entbehrlich gemacht; dies nicht zuletzt deshalb, weil er – im Gegensatz zum Grundsatz „*casum sentit dominus*“ – ohne nähere gesetzliche Regelung nicht operabel ist. Aus diesem Grund hat auch die Aufnahme des Verursacherprinzips in die Verfassung am Gesetzesvorbehalt nichts geändert: Weil nicht justiziabel, vermag Art. 74 Abs. 2 Satz 2 nBV eine gesetzliche Grundlage nicht zu ersetzen.⁴¹

Sonstiges Verwaltungsrecht

Über den Umweltbereich hinaus ist es weitgehend Usus, Kosten für öffentliche Massnahmen, die zuvorderst beim Gemeinwesen anfallen, auf die Verursacher umzulegen. So kann schon die Erhebung von Verwaltungsgebühren als Entgelt für eine bestimmte, vom Pflichtigen veranlasste Tätigkeit des Gemeinwesens als Ausfluss des Verursacherprinzips verstanden werden.⁴² Die Gebührenpflicht entsteht, wenn die Amtshandlung auf Antrag des Einzelnen oder auch von Amts wegen ausgelöst wird.⁴³ Auf Basis Art. 46a RVOG i.V.m. AllgGebV sind zahlreiche Gebührenverordnungen ergangen. Die aktuell diskutierte Kostenüberwälzung für Polizeieinsätze bei öffentlichen Veranstaltungen wie Demonstrationen oder Sportanlässen kann ebenfalls dort verortet werden.

2.2.2 Nutzniesserprinzip

Verfassungsrecht

Auch wenn sich das Nutzniesserprinzip so nicht im Verfassungsrecht findet, ist doch auf den bereits erwähnten Art. 43a Abs. 2 BV hinzuweisen. Damit wurde im Rahmen des NFA das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz auf Verfassungsstufe verankert. Demnach muss sich im Rahmen einer staatlichen Aufgabe der Kreis der Nutzniesser mit demjenigen der Kosten- und Entscheidungsträger decken, wenn unerwünschte externe Effekte vermieden werden sollen.⁴⁴ Im interkantonalen Ausgleich sollen so durch die Herstellung von Deckungsgleichheit zwischen Nutzniessern und Kostenträgern sogenannte Spillovers⁴⁵ vermieden werden.

³⁹ Es handelt sich um keine den Einzelnen unmittelbar verpflichtende Rechtsnormen. Vgl. nur MORELL, St. Galler Kommentar zu Art. 74 BV, Rz. 24 m.w.N.

⁴⁰ GRIFFEL, Grundprinzipien, Rn. 240 und 252; SEILER, Kommentar USG, N 35 ff. zu Art. 2; a.A. in Bezug auf Art. 2 USG jüngst GRIFFEL/RAUSCH, Kommentar USG, Ergänzungsband, N 13 ff. zu Art. 2.

⁴¹ GRIFFEL, Grundprinzipien, Rn. 252.

⁴² Vgl. etwa in der Rechtsprechung des Bundesgerichts Urteil 1C_31/2012 vom 6. Juni 2012, E. 5.2; Urteil 4A_765/2011 vom 21. Mai 2012, sowie des Bundesverwaltungsgerichts Urteil A-511/2011 vom 2. Mai 2012, E. 7.1.

⁴³ Vgl. TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 57 Rn. 20 ff.

⁴⁴ SCHWEIZER/MÜLLER, St. Galler Kommentar zu Art. 43a BV, Rz. 17.

⁴⁵ Räumliche externe Effekte.

Umweltrecht

Im Umweltrecht wird der Grundsatz als Rechts- und Handlungsprinzip abgelehnt.⁴⁶ Aufgrund der spezifischen Ausgangssituation mit der Anknüpfung an umweltschädigendes Verhalten besteht diese Ablehnung wohl zurecht.

Sonstiges Verwaltungsrecht

Gleichwohl findet sich der grundlegende Gedanke der Kostenverteilung für in der Regel von der öffentlichen Hand realisierte Massnahmen auf von dieser profitierende Dritte in weiten Teilen des Verwaltungsrecht. Zu nennen wären:

- Beiträge/Vorzugslasten

Dabei handelt es sich um Abgaben als Entgelt für einen wirtschaftlichen Sondervorteil, der Privaten aus der Erstellung einer öffentlichen Einrichtung erwächst.⁴⁷ Als Sondervorteil gilt jener, der über das hinausgeht, was die öffentliche Einrichtung der Allgemeinheit an Nutzen einträgt; z.B. Grundeigentümerbeiträge an Erschliessungsanlagen, Lärmschutzmassnahmen, Kanalisationserstellung, Meliorationswerke. Hierzu zählen auch Grundeigentümerbeiträge an Schutzverbauungen.⁴⁸

- Mehrwertabgabe

Damit wird ein Teil der Wertsteigerung abgeschöpft, die einem Grundeigentümer (ohne dazu beigetragen zu haben) als Folge raumplanerischer Massnahmen der öffentlichen Hand zugewachsen ist;⁴⁹ z.B. Mehrwertabschöpfung nach Art. 5 Abs. 1 RPG und kantonalem Recht (insbesondere Ein- oder Aufzonung), Vorteilsabschöpfung nach Art. 9 WaG und kantonalem Recht (Rodungsausgleich).

Allerdings: Für die Umsetzung beider Prinzipien gilt die Notwendigkeit einer gesetzlichen Grundlage. Wenn schon das grundlegend verankerte Verursacherprinzip ohne gesetzliche Konkretisierung keine ausreichende Grundlage bildet, dann muss das umso mehr für das lediglich fallweise spezialgesetzlich normierte Nutzniesserprinzip gelten. Damit kann bei beiden nicht von grundlegenden allgemeinen verwaltungsrechtlichen Prinzipien gesprochen werden, die auch ohne spezialgesetzliche Normierung eine Kostenbeteiligung Dritter ermöglichen könnten.

⁴⁶ Siehe oben. SEILER, Kommentar USG, N 4 zu Art. 2; GRIFFEL/RAUSCH, Kommentar USG, Ergänzungsband, N 17 zu Art. 2; CANSIER, Umweltökonomie, S. 148 f.

⁴⁷ Vgl. TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 57 Rn. 2; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, Rn. 2647 ff.

⁴⁸ BGer ZBI 81 [1980] 177 ff.

⁴⁹ Vgl. TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 57 Rn. 37; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, Rn. 2691.

2.3 Ergebnis

Die Erhebung von Interessenbeiträgen ist also nur dort möglich, wo sie gesetzlich vorgesehen ist. Einer freiwilligen Vereinbarung derselben werden Kostenregelungen aber nur dann entgegenstehen, wenn sie abschliessend geregelt sind⁵⁰ (insbesondere wenn sie auf Grundlage des Gemeinlastprinzips die exklusive Kostentragung des Gemeinwesens vorsehen).

⁵⁰ Wie z.B. nach EBG, so BGE 2A.80/1999 E. 2.

3. Bundes-Rechtsgrundlagen

Die folgende Darstellung umfasst die wesentlichen Rechtsgrundlagen auf Bundesebene, die (meist ausdrücklich) auf die Vornahme von Schutzmassnahmen vor Naturgefahren gerichtet sind. Insbesondere wird untersucht, ob sich die betreffenden Regelungen auch zur Aufteilung diesbezüglicher Kosten äussern.⁵¹

3.1 Wasserbaugesetz (WBG)

- Anwendungsbereich

Das Bundesgesetz über den Wasserbau⁵² gilt für alle oberirdischen Gewässer und bezweckt den Schutz von Menschen und erheblichen Sachwerten vor schädlichen Auswirkungen des Wassers⁵³ (Art. 1).

- Schutzmassnahmen

Die Kantone haben entsprechende Schutzmassnahmen zu ergreifen (Art. 2 und 3). In erster Linie hat dies durch den Unterhalt der Gewässer und durch raumplanerische Massnahmen zu erfolgen, reicht dies nicht aus sind Verbauungen, Eindämmungen, Korrekturen, Geschiebe- und Hochwasserrückhalteanlagen sowie ähnliches vorzunehmen.

- Kostenteiler

Die Kosten der Schutzmassnahmen tragen die Kantone. Finanzielle Leistungen des Bundes als Abgeltungen insbesondere für Erstellung, Instandhaltung und Ersatz von Schutzbauten und -anlagen⁵⁴ in Form von Globalbeiträgen auf der Grundlage von Programmvereinbarungen sind vorgesehen (Art. 6-10; *Wasserbauverordnung WBV*⁵⁵). Dabei wird eine „angemessene Beteiligung“ der Kantone vorausgesetzt (Art. 1 lit. a WBV).⁵⁶

Bei interkantonalen Gewässern ist eine Verständigung über die Kostenaufteilung zwischen den beteiligten Kantonen vorgesehen. Kommt es zu keiner Einigung entscheidet der Bundesrat (Art. 5).

⁵¹ Ausser Betracht bleibt hier der *Katastrophenschutz nach Art. 10 USG*, wo auf Anlagen abgestellt wird, die bei ausserordentlichen Ereignissen den Menschen oder seine natürliche Umwelt schwer schädigen können. Dieser bezieht sich nicht auf Naturgefahren sondern zielt nur auf Schäden ab, die durch menschliche Einwirkung auf die Umwelt verursacht werden; SEILER, Kommentar USG, N 14 zu Art. 10; ERRASS, Katastrophenschutz, S. 128.

⁵² SR 721.100.

⁵³ Insbesondere vor Überschwemmungen, Erosionen und Feststoffablagerungen (Hochwasserschutz).

⁵⁴ Art. 6 Abs. 2 lit. a WBG.

⁵⁵ Verordnung über den Wasserbau, SR 721.100.1.

⁵⁶ Bei den Abgeltungen an wasserbauliche Massnahmen wird deren Höhe ausgehandelt und richtet sich nach dem Gefahren- und Schadenpotenzial, dem Umfang und der Qualität der Massnahmen sowie deren Planung (Art. 2 Abs. 1 WBV). Bei bestimmten Massnahmen beträgt der Beitrag zwischen 35 und 45 %, bei ausserordentlichen Schutzmassnahmen 65 % (Schwerfinanzierbarkeitszuschlag) (Art. 2 Abs. 2 bis 4 WBV). Für ein Modell zur Zuteilung der Erhöhung der Bundessubvention bei besonderen Belastungen siehe Beilage 2 der Botschaft Rahmenkredit 3. Rhonekorrektur (R3). Zu den Kriterien für die Unterstützung von Mehrleistungen und die umfassende Risikobetrachtung (Art. 2 Abs. 3 lit. b WBV) siehe BVGE A-4597/2009.

3.2 Waldgesetz (WaG)

- Anwendungsbereich

Das Bundesgesetz über den Wald⁵⁷ gilt für alle Waldflächen und soll insbesondere dafür sorgen, dass der Wald seine Funktionen, namentlich seine Schutzfunktion, erfüllen kann. Es soll ausserdem ausdrücklich dazu beitragen, dass Menschen und erhebliche Sachwerte vor Lawinen, Rutschungen, Erosion und Steinschlag – das WaG spricht hier von Naturereignissen – geschützt werden (Art. 1).

- Schutzmassnahmen

Die Kantone haben dort, wo es der Schutz von Menschen oder erheblichen Sachwerten erfordert, die Anrissgebiete von Lawinen sowie Rutsch-, Erosions- und Steinschlaggebiete zu sichern und für den forstlichen Bachverbau zu sorgen (Art. 19; Art. 17 *Waldverordnung WaV*⁵⁸). Dabei ist eine integrale Planung vorzunehmen, die insbesondere die Interessen der Bewirtschaftung des Waldes, des Natur- und Landschaftsschutzes, Wasserbaus, der Landwirtschaft und Raumplanung berücksichtigt.

- Kostenteiler

Grundsätzlich werden Förderungsbeiträge insbesondere unter der Voraussetzung gewährt, dass der Empfänger eine Eigenleistung erbringt, die in einem angemessenen Verhältnis zu seiner wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, den übrigen Finanzierungsquellen und der ihm zumutbaren Selbsthilfe steht, sowie Dritte, die Nutzniesser oder Schadenverursacher sind, zur Mitfinanzierung herangezogen werden (Art. 35 Abs. 1 lit. c und d). Speziell beim Schutz vor Naturereignissen gewährt der Bund den Kantonen auf der Grundlage von Programmvereinbarungen globale Abgeltungen an Massnahmen, die Menschen und erhebliche Sachwerte schützen⁵⁹, namentlich an Erstellung, Instandhaltung und Ersatz von Schutzbauten und -anlagen und Schaffung von Wald mit besonderer Schutzfunktion^{60, 61}.

Zur Finanzierung allfälliger Restkosten von nach Art. 36 subventionierbaren Massnahmen kann der Bund unverzinsliche oder niedrig verzinsliche, rückzahlbare Darlehen gewähren (Art. 40). Investitionskredite können gewährt werden, wenn die Investition für den Schutz vor Naturereignissen notwendig und geeignet ist und es die finanzielle Lage des Geschwärtstellers erfordert. Dieser hat die eigenen finanziellen Möglichkeiten auszuschöpfen und von Dritten erhältliche Beiträge geltend zu machen (Art. 60 WaV).

⁵⁷ SR 921.0.

⁵⁸ Verordnung über den Wald, SR 921.01.

⁵⁹ In Art. 36 WaG wird der Umfang der Massnahmen abgegrenzt, die vom Bund bei der Erfüllung der Schutzaufgaben durch die Kantone (Art. 19 WaG) finanziell abgegolten werden; JENNI, Wegweiser, S. 81.

⁶⁰ Sowie für Erstellung von Gefahrenkatastern und Gefahrenkarten, Einrichtung und Betrieb von Messstellen sowie Aufbau von Frühwarndiensten zur Sicherung von Siedlungen und Verkehrswegen (Art. 36 Abs. 1 lit. c).

⁶¹ Die Höhe der Abgeltungen richtet sich dabei nach der Gefährdung durch Naturereignisse sowie nach Kosten und Wirksamkeit der Massnahmen (Art. 36). Sie wird zwischen dem Bundesamt und dem betroffenen Kanton ausgehandelt und richtet sich nach dem Gefahren- und Schadenpotenzial, dem Umfang und der Qualität der Massnahmen sowie von deren Planung (Art. 39 Abs. 1 WaV). Bei bestimmten Massnahmen beträgt der Beitrag zwischen 35 und 45 %, bei ausserordentlichen Schutzmassnahmen 65 % (Schwerfinanzierbarkeitszuschlag) Für ein Modell zur Zuteilung der Erhöhung der Bundessubvention bei besonderen Belastungen siehe Beilage 2 der Botschaft Rahmenkredit 3. Rhonekorrektur (R3).. Keine Abgeltungen werden gewährt an Massnahmen, die zum Schutz von Neubauten und -anlagen in erheblich gefährdeten Gebieten erforderlich sind sowie an Massnahmen zum Schutz touristischer Bauten und Anlagen wie Seilbahnen, Skilifte, Skipisten oder Wanderwege, die sich ausserhalb des Siedlungsgebietes befinden (Art. 39 Abs. 2 bis 5 WaV).

Allerdings nirgends genannt wird der Empfänger der Subventionen. Dieser soll angesichts der Vielfalt der in Frage kommenden Aufgaben flexibel bestimmt werden können.⁶² Ausschlaggebend soll sein, wer zuletzt die Kosten der geförderten Leistung oder Investition zu tragen hat.⁶³ In der Praxis wird das bei forstlichen Schutzmassnahmen für gewöhnlich der Bauherr (Kanton, Gemeinde oder Privater) sein.

3.3 Eisenbahngesetz (EBG)

- *Anwendungsbereich*

Das Eisenbahngesetz⁶⁴ regelt den Bau und Betrieb von Eisenbahnen durch Eisenbahnunternehmen (Art. 1).

- *Schutzmassnahmen*

Das Eisenbahnunternehmen hat die Vorkehrungen, die zur Sicherheit des Baues und Betriebes der Eisenbahn sowie zur Vermeidung der Gefahr für Personen und Sachen notwendig sind, zu treffen (Art. 19).

- *Kostenteiler*

Die Kosten für diese Sicherheitsvorkehrungen trägt das Eisenbahnunternehmen. Kosten für Vorkehrungen, welche wegen Bauvorhaben oder anderer Bedürfnisse Dritter nötig werden, gehen zu dessen Lasten (Art. 19 Abs. 2). Insgesamt finanzieren jedoch Bund und Kanton gemeinsam die Eisenbahninfrastruktur (Art. 49).

In Bezug auf Kreuzungen zwischen öffentlichen Strassen und Bahnen sieht das EBG differenzierte Kostenverteilungen zwischen Eisenbahnunternehmen und Strasseneigentümern vor.⁶⁵ So hat grundsätzlich der Eigentümer des neuen Verkehrsweges die Kosten der ganzen Anlage an der Kreuzungsstelle zu tragen (Art. 25). Bei der Änderung bestehender Kreuzungen richtet sich die Kostentragung bei Ersetzung oder Aufhebung von Niveauübergängen danach, ob die Änderung vorwiegend durch die Bedürfnisse des Bahnverkehrs oder Strassenverkehrs bedingt ist (Art. 26). Bei allen anderen Änderungen einer Kreuzung einschliesslich der Anpassung und Verbesserung von Sicherheitseinrichtungen haben Eisenbahnunternehmen und Strasseneigentümer die Kosten in dem Verhältnis zu tragen, als die Entwicklung des Verkehrs auf ihren Anlagen sie bedingt (Art. 26). In allen Fällen hat jede Partei in dem Umfange an die Kosten beizutragen, als ihr aus der Umgestaltung der Anlage Vorteile erwachsen.⁶⁶ Mehrkosten aufgrund besonderer Begehren hat die Partei alleine zu tragen (Art. 27, Vorteilsanrechnung). Den Art. 25 bis 28 EBG liegen somit die Prinzipien der Ebenbürtigkeit der Verkehrswege, der Verursachung und der Vorteilsanrechnung zu Grunde.⁶⁷ Bei Kreuzungen mit anderen Anlagen, insbesondere auch zwischen Eisenbahn und öffentlichen oder privaten Gewässern, gehen die Kosten für Bau, Unterhalt und Erneuerung sowie für alle Massnahmen im Interesse der Verhütung von Schäden an der Kreuzungsstelle zu Lasten des jeweiligen Bauherrn⁶⁸ (Art. 31 Abs. 2). Abweichende Kostenregelungen zwischen den Beteiligten sind zulässig (Art. 32).

⁶² Botschaft zu Art. 35 WaG, BBl 1988 III 207 (35).

⁶³ JENNI, Wegweiser, S. 77.

⁶⁴ SR 742.101.

⁶⁵ Dazu siehe BGE 2A.80/1999.

⁶⁶ Zu "Partei" und "Vorteile" siehe BVGE A-1034/2010, E. 9.2 ff.

⁶⁷ BVGE A-5867/2007, E. 6.1; BVGE A-1034/2010, E. 7.2.

⁶⁸ Zum Begriff des Bauherrn siehe BGE 2A.80/1999 E. 4.d.

3.4 Nationalstrassengesetz NSG

- Anwendungsbereich

Das Bundesgesetz über die Nationalstrassen⁶⁹ gilt für die wichtigsten Strassenverbindungen von gesamtschweizerischer Bedeutung, die von der Bundesversammlung zu Nationalstrassen erklärt worden sind (Art. 1).

- Schutzmassnahmen

Die zuständigen Behörden haben Schutzvorkehrungen während des Baues zu treffen, insbesondere um die Sicherheit des Baues zu gewährleisten und Gefahren für Personen und Sachen zu vermeiden (Art. 42 Abs. 1). Die Grundeigentümer haben vorübergehende Einrichtungen zum Schutz der Strassen vor nachteiligen Einwirkungen der Natur, die ausserhalb des Strassengebiets angelegt werden müssen, zu dulden (Art. 52).

- Kostenteiler

Die Kostentragung für Schutzmassnahmen wird im MinVG geregelt.

Bei der Verteilung der Kosten von Verlegungs-, Kreuzungs- und Anschlussbauwerken wird differenziert. Bei neuen Anlagen fallen die Kosten aller Massnahmen auf die neue Anlage (Art. 45).⁷⁰ Sind bestehende Kreuzungen durch bauliche Massnahmen zu verbessern hat jeder Träger der Strassenbaulast in dem Umfang an die Bau- und Unterhaltskosten der Umgestaltung beizutragen, als diese durch die Entwicklung des Verkehrs bedingt ist (Art. 46). Abweichende Kostenregelungen sind zulässig (Art. 47).

3.5 Bundesgesetz über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer und der Nationalstrassenabgabe (MinVG)

- Anwendungsbereich

Das MinVG⁷¹ regelt die Verwendung des Reinertrags der Mineralölsteuer und Nationalstrassenabgabe (Art. 1). In Bezug auf den Strassenverkehr verwendet der Bund diesen auch für Beiträge an Schutzbauten gegen Naturgewalten längs Strassen (Art. 3 lit. c Ziff. 6). Beiträge von weniger als 30'000 Fr. werden nicht gewährt (Art. 6 Abs. 2).

- Schutzmassnahmen

Unter Bau und Ausbau der Nationalstrassen werden insbesondere ausdrücklich auch Schutzmassnahmen gegen Naturgewalten genannt (Art. 8 Abs. 2 lit. d).

- Kostenteiler

An die Kosten von Aufforstungen, Lawinen-, Erdbeben- und Steinschlagverbauungen, Galerien, Wildbachverbauungen und Gewässerkorrekturen, die zum Schutze von dem motorisierten Verkehr geöffneten Strassen sowie von Eisenbahnanlagen, die während eines Teiles des Jahres anstelle der Strasse den motorisierten Verkehr aufnehmen, gegen Naturgewalten erforderlich sind, leistet der Bund Beiträge. Beiträge an Tunnels und Galerien werden nur gewährt, soweit sie dem Schutz von National- und Hauptstrassen dienen. Keine Beiträge werden an Schutzmassnahmen gewährt, welche die übrigen Strassen selber betreffen (Galerien, Tunnels, Strassenverschiebungen, Entwässerungen usw.) (Art. 31). Die Höhe der Beiträge bemisst sich nach den Bestimmungen der Bundesgesetzgebung betreffend die eidgenössische Oberaufsicht über die Forstpolizei⁷² (heute WaG) und

⁶⁹ SR 725.11.

⁷⁰ Zur Abgrenzung der Kostenverteilung gemäss Art. 17 EIG und Art. 45 NSG siehe BGE 97 I 706.

⁷¹ SR 725.116.2.

⁷² Bundesgesetz vom 11. Oktober 1902 betreffend die eidgenössische Oberaufsicht über die Forstpolizei; vgl. Art. 54 lit. a WaG.

der Bundesgesetzgebung über die Wasserbaupolizei⁷³ (Verweis auf WBG). Der Bundesrat teilt die Mittel für die Beiträge nach Anhörung der Kantone nach sachlicher und zeitlicher Dringlichkeit zu (Art. 32). Im Verhältnis zu anderen Anteilen und Beiträgen regelt das MinVG, dass bei Bau und Ausbau der Nationalstrassen und bei Fertigstellung des beschlossenen Nationalstrassennetzes die erforderlichen Schutzbauten gegen Naturgewalten Bestandteil des Projektes sind. Bei den Hauptstrassen sind deren Kosten mit den Globalbeiträgen an die Kantone abgegolten (Art. 33 i.V.m. Art. 13).

3.6 Subventionsgesetz (SuG)

- *Anwendungsbereich*

Das SuG⁷⁴ bildet den Rahmen für Finanzhilfen und Abgeltungen im gesamten Bundesbereich (Art. 1).

- *Schutzmassnahmen*

Auch wenn nicht explizit auf einzelne Förderbereiche eingegangen wird, so werden Bundesbeiträge an die Kosten von Schutzmassnahmen ebenfalls erfasst.

- *Kostenteiler*

Erfüllt eine Schutzmassnahme die Anspruchsvoraussetzungen von verschiedenen Bundesgesetzen, haben sich auch mehrere verschiedene Bundesstellen an den Beiträgen zu beteiligen. Der Gesamtaufwand wird dabei nach den einzelnen Interessen aufgeteilt. In der Regel hat dann jene Behörde das Vorgehen zu koordinieren, auf die voraussichtlich der höchste Subventionsbeitrag entfällt (Art. 12).

3.7 Handbücher NFA-Programmvereinbarungen

Damit sind die zentralen bundesrechtlichen Grundlagen erschöpfend dargelegt. An weiteren Aspekten wären noch die *Handbücher NFA-Programmvereinbarungen* zu erwähnen. Zwar nicht als Rechtsgrundlage aber doch als aufschlussreiche „Vollzugshilfe“ – „Mitteilung des BAFU als Vollzugsbehörde an Gesuchsteller“ (und somit als Verwaltungsverordnung) – konkretisieren die beiden Handbücher zu NFA und Programmvereinbarungen im Umweltbereich die Subventionspraxis des BAFU in formeller und materieller Hinsicht^{75, 76}.

Die Handbücher beziehen sich immer auf eine bestimmte Programmperiode und werden deshalb in vierjährigem Rhythmus überarbeitet. Das Handbuch NFA im Umweltbereich bezog sich auf die erste Periode von 2008 bis 2011. Das aktuelle Handbuch Programmvereinbarungen im Umweltbereich bezieht sich auf die zweite Periode von 2012 bis 2015.

- Das *Handbuch NFA im Umweltbereich* enthielt Ausführungen zu Grundlagen und Verfahren programmorientierter Subventionspolitik und diverse fachspezifische Erläuterungen zu bestimmten Programmvereinbarungen.

⁷³ Art. 12^{bis} Bundesgesetz vom 22. Juni 1877 über die Wasserbaupolizei, SR 721.10, verweist auf Art. 6-10 WBG.

⁷⁴ Bundesgesetz über Finanzhilfen und Abgeltungen, SR 616.1.

⁷⁵ Handbuch NFA im Umweltbereich, S. 2; Handbuch Programmvereinbarungen im Umweltbereich, S. 2.

⁷⁶ Siehe BVGE A-4597/2009, E. 2.7.3; Der Zweck der im Handbuch enthaltenen Richtlinien i.S. Art. 9 Abs. 1 und 2 i.V.m. Art. 2 Abs. 1 WBV besteht darin, dem Ermessen der Verwaltung betreffend Aufstellen und Anwendung der Kriterien einen Rahmen vorzugeben und damit die rechtsgleiche Behandlung der Gesuche um Gewährung von Abgeltungen sicherzustellen, E. 3.3.

Im Kapitel 5 haben diese Erläuterungen den Bereich Schutzbauten und Gefahrengrundlagen zum Inhalt. Mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) bleibt – so wird betont – der Schutz vor Naturgefahren und damit auch die Subventionierung von Schutzbauten und Gefahrengrundlagen Verbundaufgabe von Bund und Kantonen. Die Abwicklung der Subventionierung erfolgt jedoch nicht mehr kostenorientiert auf Basis einzelner Projekte sondern leistungsorientiert im Rahmen vierjähriger Programmvereinbarungen und Globalbeiträge des Bundes.⁷⁷ Vor diesem Hintergrund wurde ein gemeinsames neues Subventionsmodell für die Bereiche Hochwasser und Wald geschaffen. Als Programmelemente sind, jeweils auf Basis Art. 6 WBG und Art. 36 WaG, insbesondere vorgesehen⁷⁸:

- Grundangebot technischer Schutz vor Naturgefahren: Hier geht es u.a. um Projekte mit Kosten unter 1 Mio. Fr., periodische Instandstellung und Ersatz bestehender Schutzbauten⁷⁹ unter 1 Mio. Fr. in Form einer Programmvereinbarung. Der Bundesbeitrag wird als Globalbeitrag von maximal 35 % der anrechenbaren Kosten gewährt. Globale Abgeltung bedeutet, dass die Projekte direkt in Eigenverantwortung durch die Kantone umgesetzt werden, ohne dass dem Bund Details bekannt sein müssen. Der kantonale Beitrag ist nicht an die Höhe des Bundesbeitrags gebunden, der Kanton ist bei der Ausgestaltung der Anteile Bund/Kanton/Gemeinde flexibel.
- Einzelprojekte: Als Einzelprojekte⁸⁰ gelten solche über 1 Mio. Fr. (Neubauten, periodische Instandstellungen) in Form einer Verfügung. Der Bundesbeitrag beträgt (für maximal fünf Jahre) 35 bis 45 % der anrechenbaren Kosten in Abhängigkeit der Wirksamkeit. Bei erheblicher Belastung der Kantone kann der Bund seinen Beitrag auf höchstens 65 % der anrechenbaren Kosten erhöhen. Der kantonale Beitrag ist nicht an die Höhe des Bundesbeitrags gebunden. Die Kantone sind verpflichtet, den Endsubventionsempfängern mindestens die Höhe der Bundessubvention auszubehalten.

Grossprojekte, wie sie bisher vereinzelt im Hochwasserschutz realisiert wurden, sind ausdrücklich nicht Bestandteil dieses Modells.

Für den Untersuchungsgegenstand interessant sind insbesondere die Kriterien, nach denen die Bundesmittelzuteilung für Schutzbauten hergeleitet werden.⁸¹ Dabei erfolgt die Zuteilung nach risikobasierten Kriterien (WBG: Schadenpotenzial gemäss Aquaprotect⁸²; WaG: Schadenpotenzial gemäss SilvaProtect⁸³) und bedarfsorientierten Kriterien (WBG: Bedarfsmeldungen der Kantone; WaG: bisher eingesetzte Bundesmittel). Die im Detail komplexen Finanzierungsmodelle führen die Vorgaben von Art. 6 WBG und Art. 36 WaG aus.

Weiter finden sich Mindestanforderungen für Schutzbauten, denen vom Bund unterstützte Projekte genügen müssen.⁸⁴ Dort werden auch die relevanten Schutzobjekte nach Wasserbau- und Waldgesetzgebung erörtert. Demnach obliegt bei bestehenden Verkehrswegen und Lifelines (Gas, Wasser, Elektrizität, Siedlungsentwässerung) der Schutz der Anlage selbst dem Betreiber, nur der Schutz vor Naturgefahren von unmittelbar angrenzendem Gefahrengebiet ist subventionsberechtigt. Neue Verkehrswege und Lifelines müssen die erforderlichen Schutzmassnahmen im Rahmen der Erstellung realisieren. War dabei die Gefahr bereits bei deren Errichtung bekannt, werden diese von einer Subventionierung ausgeschlossen. Ebenfalls nicht subventioniert werden Schutzmassnahmen für tou-

⁷⁷ Handbuch NFA im Umweltbereich, S. 136.

⁷⁸ Handbuch NFA im Umweltbereich, S. 136 ff.

⁷⁹ Nicht aber der laufende Unterhalt von Schutzbauten, der Sache der Kantone ist.

⁸⁰ Als Einzelprojekte behandelt werden in der Regel komplexe, raumwirksame Eingriffe, die auf die verschiedensten Interessen abgestimmt und auf allen Stufen (Gemeinde, Kanton, Bund) koordiniert werden müssen.

⁸¹ Handbuch NFA im Umweltbereich, S. 141 ff.

⁸² Das Projekt Aquaprotect ermöglicht einen Überblick über die Hochwassergefährdung in einem Kanton. Im Rahmen einer statistischen Auswertung wurde ein Überflutungspolygon erstellt, die Verschneidung mit dem Schadenpotenzial lieferte das für die Überflutung relevante Schadenpotenzial; Handbuch NFA im Umweltbereich, S. 146.

⁸³ Das Projekt SilvaProtect ermöglicht einen Überblick über das forstliche Schadenpotenzial in einem Kanton. Im Rahmen des Moduls Damage wird das Schadenpotenzial pro Flächeneinheit, differenziert nach Naturgefahr und Objektklassen, mithilfe einer Modellierung ermittelt; Handbuch NFA im Umweltbereich, S. 143.

⁸⁴ Handbuch NFA im Umweltbereich, S. 155 ff.

ristische Bauten und Anlagen ausserhalb des Siedlungsgebiets sowie für neue Anlagen, die einer Konzession oder anderen Bewilligung bedürfen. Bahnen ohne vorwiegenden touristischen Verkehr werden hingegen als Schadenpotenzial anerkannt. Gemäss Anhang zu Teil 5 soll die Kostentransparenz durch Auflegung der Kostenteiler und eine angemessene Beteiligung direkter, nicht subventionsberechtigter Nutzniesser erreicht werden.⁸⁵

- Das *Handbuch Programmvereinbarungen im Umweltbereich* enthält nach einem Überblick über Grundlagen und Verfahren programmorientierter Subventionspolitik diverse fachspezifische Erläuterungen zu bestimmten Programmvereinbarungen.

Im Teil 6 haben diese Erläuterungen den Bereich Schutzbauten und Gefahrengrundlagen zum Inhalt. Das im Hinblick auf die Einführung der NFA am 1. Januar 2008 entwickelte gemeinsame neue Subventionsmodell für die Bereiche Hochwasser und Wald habe sich in der ersten Programmperiode (2008-2011) grundsätzlich bewährt, Entwicklungsperspektiven werden aufgezeigt.⁸⁶

3.8 Ergebnis

Für einen ersten Überblick ergibt sich bei den bundesrechtlichen Grundlagen in Hinblick auf die Kostentragung von Schutzmassnahmen folgendes Bild:

Tabelle 1

Norm	Kostentragung durch	Bundesbeiträge
WBG	Kantone	ja (Voraussetzung Eigenleistung)
WaG	Bauherr, insbesondere Kantone	ja (an Kantone) (Voraussetzung Eigenleistung, Nutzniesser/Verursacherbeiträge)
EBG	Eisenbahnunternehmen: SBB/(BAV ⁸⁷), Privatbahnen (ausgenommen Verursacher) (Sonderregelung Kreuzungen öffentliche Strassen – Bahnen)	nein
NSG	Bund/ASTRA (Sonderregelung Verlegungs-, Kreuzungs- und Anschlussbauwerke)	nein
MinVG	Bund/ASTRA (Nationalstrassen) insbesondere Kantone (Hauptstrassen)	nein ja

Ausdrücklich gesetzlich geregelt ist der Einbezug von Dritten in die Kostentragung der öffentlichen Hand im Bundesrecht also im EBG, wo von Dritten verursachte Kosten zu deren Lasten gehen (Art. 19 Abs. 2 und Art. 27 EBG), und im WaG als Voraussetzung für die Auszahlung von Förderungsbeiträgen (Art. 35 Abs. 1 lit. d WaG). Bei letzterem wird sowohl aufs Nutzniesser- als auch aufs Verursacherprinzip Bezug genommen.

⁸⁵ A5 Mindestanforderungen Schutzbauten und Warndienste, Handbuch NFA im Umweltbereich, S.166.

⁸⁶ Handbuch Programmvereinbarungen im Umweltbereich, Teil 6 S. 2 f.

⁸⁷ Die Kosten der SBB AG werden vom Bund im Rahmen der Finanzierung der Bahninfrastrukturen übernommen.

Beim Wasserbau sah eine alte Regelung der WBV vor, dass bei der Bemessung der Abgel-
tungen „die mögliche Beteiligung von Verursachern und begünstigten Dritten“ berücksichtigt
wird (Art. 8 lit. c i.d.F. AS 1994 2502). Diese Bestimmung wurde jedoch mit Einführung des
NFA ersatzlos zum 1. Januar 2008 gestrichen.⁸⁸

Die kommentarlos im Anhang zu Teil 5 des Handbuchs NFA im Umweltbereich bei den Mindestanforderungen für
Schutzbauten angeführte angemessene Beteiligung „direkter nicht subventionsberechtigter Nutzniesser“ beim
Punkt Kostentransparenz⁸⁹ konnte unter dem Gesichtspunkt gesetzlicher Normierung insofern nur auf die Berei-
che WaG und EBG Bezug nehmen.⁹⁰

⁸⁸ Fassung gemäss Ziff. I 9 der Verordnung vom 7. November 2007 über die Neugestaltung des Fi-
nanzausgleichs und die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen, AS 2007 5823.

⁸⁹ A5 Mindestanforderungen Schutzbauten und Warndienste, Handbuch NFA im Umweltbereich,
S.166.

⁹⁰ Unter dem Gesichtspunkt der Vollzugspraxis zum WBG aber auch auf den Wasserbereich (siehe
unten Pkt. 5.1.).

4. Kantonale Rechtsgrundlagen

Hier sollen die wesentlichen kantonalen Rechtsgrundlagen und Entscheide dargestellt werden, die (meist ausdrücklich) auf die Vornahme von Schutzmassnahmen vor Naturgefahren gerichtet sind. Insbesondere wird untersucht, ob sich die betreffenden Regelungen auch zur Aufteilung diesbezüglicher Kosten äussern. Angesichts der unterschiedlichen Fundorte, Inhalte und Umfänge der bestehenden kantonalen Regelungen wird der Anspruch auf Vollständigkeit dieser Darstellung aber letztlich nicht ganz einlösbar sein.

4.1 Aargau (AG)

- *Baugesetz AG (BauG AG)*⁹¹

Die Eigentümer der Gewässer haben die notwendigen baulichen Massnahmen zu treffen und den Unterhalt, zu dem auch die Werke des Hochwasserschutzes zählen, sicherzustellen (§§ 120 und 121).

Grundsätzlich tragen sie auch die dabei anfallenden Kosten. An die dem Kanton an seinen Bächen erwachsenden Kosten haben die Gemeinden nach Massgabe der Verursachung und Interessen Beiträge von 20 bis 60 % zu leisten. Können sich Kanton und Gemeinden nicht einigen, entscheidet der Grosse Rat (§ 122).

- *Reusstalgesetz AG*⁹²

Für den Schutz vor Überschwemmungen durch die Reuss und deren Seitenbäche und die Entwässerung von acht Gemeinden wird der Kanton als Träger genannt (§ 1 Abs. 1 lit. a und § 2 Abs. 1). Die Kostenverteilung sieht vor, dass der Kanton die wasserbaulichen Kosten mit Einschluss des Erwerbs der dafür erforderlichen Rechte im Betrage von 30'500'00 Fr. trägt, soweit sie nicht vom Bund übernommen werden oder zu Lasten des Kraftwerkes Bremgarten-Zufikon gehen (§ 3 Abs. 1). Der Unterhalt obliegt ebenfalls dem Kanton. Die Gemeinden haben daran nach Massgabe der Verursachung, des Interesses und der finanziellen Leistungsfähigkeit Beiträge zu leisten (§ 9).

4.2 Appenzell Ausserrhoden (AR)

- *Wasserbaugesetz AR (WBauG AR)*⁹³

In Vollziehung des WBG regelt das kantonale WBauG AR insbesondere wasserbauliche Massnahmen mit dem Zweck, Menschen, Tiere und Sachwerte vor den Gefahren des Wassers zu schützen (Art. 1). Dabei sind die Eigentümer der an die öffentlichen Gewässer angrenzenden Grundstücke zum Unterhalt der Gewässer verpflichtet, soweit dies technisch möglich und wirtschaftlich tragbar ist. Ist letzteres nicht der Fall, beschliesst der Regierungsrat die Unterhaltsmassnahmen. Träger entsprechender Projekte können auch die Gemeinden sein (Art. 11).

Die Kostentragung von Wasserbauprojekten erfolgt, soweit sie nicht durch Beiträge der öffentlichen Hand gedeckt sind, durch die Eigentümer perimeterpflichtiger⁹⁴ Grundstücke

⁹¹ Gesetz über Raumentwicklung und Bauwesen, SAR 713.100.

⁹² Gesetz über den Hochwasserschutz, die Entwässerung und die Bodenverbesserungen im Gebiet der Reussebene, SAR 761.600.

⁹³ Gesetz über den Wasserbau und die Gewässernutzung, bGS 741.1.

und Werkanlagen. Die Beiträge der Perimeterpflichtigen werden nach Massgabe der Vorteile berechnet, welche den pflichtigen Grundstücken und Anlagen aus den Ausbaumassnahmen erwachsen (Art. 15 Abs. 1 und 2). Dabei wird die anteilmässige Höhe der Perimeterbeiträge auf Basis der Grundstücksfläche oder eines Schätzwertes durch eine Perimeterkommission festgelegt. Sie setzt die Beitragsanteile für Anstösser nach der Anstosslänge fest. Zudem definiert sie für alle beitragspflichtigen Grundstücke und Anlagen nach Gefährdung abgestufte Beitragsquoten. So erstellt die Perimeterkommission einen Kostenverteiler, der während 20 Tagen öffentlich aufgelegt wird. Einzelheiten der Beitragspflicht und -berechnung, Bestellung und Aufgabe der Kommission sowie das Perimeterverfahren selbst werden in der *Perimeterverordnung AR*⁹⁵ näher geregelt (Art. 17).

Werden Wasserbauprojekte durch den Bund mitfinanziert, gilt folgender Kostenschlüssel: Der Kanton ergänzt die Bundesbeiträge auf 72 % der gesamten Kosten, die Gemeinde übernimmt mindestens 14 % der Gesamtkosten, die Perimeterpflichtigen tragen die restlichen Kosten. Werden Wasserbauprojekte durch den Bund nicht mitfinanziert, trägt der Kanton 72 % der gesamten Kosten alleine. Durch die Projekte erlangte Sondervorteile sind bei der Festsetzung der Beiträge auszugleichen. Als Sondervorteile gelten Vorteile, die über den wasserbaulichen Nutzen hinausgehen (Art. 16 Abs. 1 bis 3).

4.3 Appenzell Innerrhoden (AI)

- *Wasserbaugesetz AI (WBauG AI)*⁹⁶

In Vollziehung des WBG bezweckt das kantonale WBauG AI namentlich den Schutz von Menschen und erheblichen Sachwerten vor schädlichen Auswirkungen des Wassers, insbesondere vor Überschwemmungen, Erosionen und Feststoffablagerungen (Hochwasserschutz; Art. 1). Gewässerunterhalt und Gewässerbau obliegen den Anstössern. Der Kreis der Unterhalts- und Baupflichtigen kann aber im Perimeterverfahren auf nicht unmittelbar an ein Gewässer stossende Grundstücke ausgedehnt werden, wenn diese von den Massnahmen mittelbar einen Nutzen haben (Art. 12).

Die Kostentragung für Gewässerbau und -unterhalt liegt grundsätzlich bei den Unterhalts- und Baupflichtigen. Die Kosten werden im Perimeterverfahren auf die Pflichtigen verteilt, wenn sich die Beteiligten nicht anders über die Kostenaufteilung einigen können (Art. 22 und 24). Details zum Perimeterverfahren werden in der *Wasserbauverordnung AI (WBauV AI)*⁹⁷ geregelt. Die Beiträge der Perimeterpflichtigen dienen dem Ausgleich des Vorteils, den die Grundstücke und Anlagen durch Bau und Unterhalt des Gewässers erfahren. Der Vorteil ist insbesondere nach Fläche, möglicher Nutzung und Anstosslänge der Grundstücke zu bemessen (Art. 6 WBauV).⁹⁸ So erstellt das Departement einen Perimeterplan, der während 30 Tagen öffentlich aufgelegt wird (Art. 9 WBauV). Nach Vorliegen der Bauabrechnung wird der definitive Kostenverteiler festgelegt und ebenfalls während 30 Tagen öffentlich aufgelegt (Art. 10 WBauV).

⁹⁴ Perimeterpflichtig sind Grundstücke und Anlagen, wenn sie im Schutzbereich (Perimeter) des Wasserbauprojekts liegen.

⁹⁵ Verordnung über die Grundeigentümerbeiträge bei der Korrektur oder Verbauung öffentlicher Gewässer, bGS 742.1.

⁹⁶ GS 721.000.

⁹⁷ GS 721.010.

⁹⁸ Als weitere Bemessungskriterien werden der Verkehrswert der Grundstücke, das Mass der abgewendeten Gefahr oder ein besonderer Nutzen genannt (Art. 6 Abs. 2 WBauV).

Der Kanton leistet nach Massgabe des öffentlichen Interesses Beiträge, wenn die Kosten die finanzielle Leistungsfähigkeit der Pflichtigen übersteigen und nicht nach dem Verursacherprinzip gedeckt werden können (Art. 18). An die Kosten von Unterhaltsmassnahmen kann der Kanton einen Beitrag bis zu 50 % der beitragsberechtigten Kosten leisten (Art. 19). Bei Gewässerbaumassnahmen kann der Kanton einen Beitrag bis zu 80 % der nach Abzug allfälliger Bundesbeiträge verbleibenden beitragsberechtigten Kosten leisten (Art. 20). Die Höhe der Kantonsbeiträge richtet sich insbesondere nach dem Verhältnis zwischen den durch die Unterhalts- oder Baumassnahmen vermiedenen Personen- oder Sachschäden und den Gesamtkosten der Massnahmen. Der Beitrag wird umso höher angesetzt, je besser das Kosten-Nutzen-Verhältnis ist (Art. 2 WBauV).

- *Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über den Wald AI (EG WaG AI)*⁹⁹

Das kantonale Waldgesetz AI regelt den Vollzug der Bundeswaldgesetzgebung. Der Kanton fördert in diesem Rahmen auch Massnahmen zum Schutz vor Naturereignissen (Art. 23 Abs. 1). Er kann dabei seine finanziellen Leistungen u.a. davon abhängig machen, dass sich die Empfänger angemessen an den Kosten beteiligen und Dritte, insbesondere Nutzniesser und Schadenverursacher, zur Mitfinanzierung herangezogen werden (Art. 23 Abs. 2 lit. a und b).

Die Kantonsbeiträge werden unter Berücksichtigung verschiedener Parameter festgelegt (Art. 23 Abs. 3). Dabei leistet der Kanton Beiträge von 5 bis 40 % an die vom Bund unterstützten Massnahmen. In Härtefällen oder bei besonders schwierigen Verhältnissen kann ein Zusatzbetrag von bis zu 10 % gewährt werden (Art. 24).

4.4 Basel-Landschaft (BL)

- *Wasserbaugesetz BL (WBauG BL)*¹⁰⁰

Das kantonale WBauG BL strebt namentlich den Schutz von Menschen, Tieren und erheblichen Sachwerten vor schädlichen Auswirkungen der Gewässer an (§ 1 Abs. 1 lit. b). Die Zuständigkeit für den baulichen Hochwasserschutz liegt beim Kanton (§ 13 Abs. 1 lit. c).

Die Kosten für Planung, Projektierung und Realisierung von baulichen Hochwasserschutzmassnahmen werden nach Abzug allfälliger Bundesbeiträge zwischen Anstossenden und Kanton im Verhältnis 20 % zu 80 % aufgeteilt. Liegt der bauliche Hochwasserschutz vorwiegend oder ausschliesslich im Interesse der Anstossenden, kann der Kantonsbeitrag herabgesetzt oder fallengelassen werden. Die Anstossenden sind im Verhältnis ihrer Anstosslängen beitragspflichtig. Die Gemeinden können sich am Anstösserbeitrag beteiligen (§ 19).

- *Kantonales Waldgesetz BL (kWaG BL)*¹⁰¹

Das kantonale Waldgesetz BL normiert die kantonale Befugnis, die erforderlichen Massnahmen anzuordnen, insbesondere zur Sicherung der Anrissgebiete von Rutsch-, Erosions- und Steinschlaggebieten (§ 13 Abs. 2).

Kantonale Anschlussbeiträge sind gerade auch an Bundesbeiträge nach Art. 36 WaG vorgesehen (§ 26 Abs. 1).

⁹⁹ GS 921.000.

¹⁰⁰ SGS 445.

¹⁰¹ SGS 570.

4.5 Basel-Stadt (BS)

Es sind keine einschlägigen Bestimmungen auffindbar.

4.6 Bern (BE)

- *Wasserbaugesetz BE (WBG BE)*¹⁰²

Das kantonale WBG BE stellt klar, dass der Wasserbau den passiven und aktiven Hochwasserschutz¹⁰³ sowie die Vorkehrungen gegen Bodenbewegungen im Gewässerbereich umfasst (Art. 1 Abs. 2). Ziel ist es insbesondere ernsthafte Gefahren des Gewässers für Menschen, Tiere oder erhebliche Sachwerte abzuwehren oder Schäden in besonderen Fällen abzugelten (Art. 2). Die Zuständigkeit für bauliche Massnahmen und Unterhalt (Wasserbaupflicht) liegt bei Fliessgewässern bei der Gemeinde, bei Seen beim Eigentümer oder Baurechtsinhaber des Ufergrundstückes (Seeanstösser). Der Kanton ist nur dort zuständig, wo eine Kantonsstrasse unmittelbar am Gewässer liegt oder es überquert sowie an den Fliessgewässern der I. und II. Juragewässerkorrektion (Art. 9 Abs. 2).

Die Aufteilung der Wasserbaukosten ist wie folgt vorgesehen: Der Kanton trägt u.a. die Kosten des eigenen Wasserbaus und kann auch Beiträge an die übrigen Wasserbaukosten¹⁰⁴ leisten. Der Wasserbaupflichtige trägt die übrigen Wasserbaukosten soweit nicht der Erfüllungspflichtige dafür aufkommt (Art. 37 Abs. 1 und 2). Weiter kann eine Gemeinde zu angemessenen Beiträgen an die Kosten einer anderen Gemeinde oder des dortigen Erfüllungspflichtigen verpflichtet werden, wenn ihr eine Wasserbaumassnahme in ganz besonderem Masse dient, bspw. dann, wenn sie dank dem Wasserbau des Ober- oder Unterliegers ganz oder zu einem wesentlichen Teil auf eigene Wasserbaumassnahmen verzichten kann (Art. 37 Abs. 5).

Leistungen des Kantons umfassen Beiträge an den Unterhalt gegenüber der Gemeinde und dem Erfüllungspflichtigen zwischen 33 und 50 % der Kosten sowie Beiträge an die übrigen Wasserbaukosten gegenüber der Gemeinde im Ausmass von 33 % oder, wenn der Bund keinen Beitrag leistet, von 66 % (Art. 38 und 40; zu den Details siehe Art. 29 ff. *Wasserbauverordnung BE*¹⁰⁵).

Die Gemeinde kann aber mit Reglement auch Grundeigentümerbeiträge vorsehen insbesondere an die Kosten der Planung und des aktiven Hochwasserschutzes nach Massgabe des besonderen Vorteils. Als ein solcher besonderer Vorteil gilt namentlich der Schutz des Grundstücks selbst und der zu ihm führenden Erschliessungsanlagen vor der Gefahr des Wassers. Der Beitrag kann nach Nähe zum Gewässer, Anstosslänge, topographischen Verhältnissen, Fläche oder Wert des Grundstücks oder sonst einem sachlichen Kriterium bemessen werden (Art. 41).

¹⁰² Gesetz über Gewässerunterhalt und Wasserbau, BSG 751.11.

¹⁰³ Als mögliche Massnahmen des passiven Hochwasserschutzes gelten Ausscheidung von Gefahren- und Schutzgebieten in der Nutzungsplanung, Bauverbote und Auflagen für Bauten und Anlagen sowie Vorkehrungen zum Schutz einzelner Objekte. Hauptgegenstand des aktiven Hochwasserschutzes sind Gerinneausbau, Rückhaltmassnahmen, Ableitung von Hochwasserspitzen, Umleitung eines Gewässers und Erneuerung oder Ersatz vorhandener Schutzbauten (Art. 7).

¹⁰⁴ Insbesondere die Kosten aktiver Hochwasserschutzmassnahmen, Art. 36 lit.d. WBG BE.

¹⁰⁵ BSG 751.111.1.

- *Kantonales Waldgesetz (KWaG BE)*¹⁰⁶

Das kantonale Waldgesetz BE bezweckt in Vollziehung der Waldgesetzgebung des Bundes u.a. ausdrücklich auch Menschen und erhebliche Sachwerte vor Naturgefahren zu schützen (Art. 1 Abs. 1 lit. c). Wo durch Lawinen, Rutschungen, Erosion, Eis- und Stein- schlag Menschen oder erhebliche Sachwerte gefährdet werden, sind neben planerischen und organisatorischen auch waldbauliche und technische Massnahmen zu treffen (Art. 28 Abs. 1). In der Folge wird die Zuständigkeit von Kanton, Gemeinden und Anlagebetreibern normiert (Art. 29-31). Ausserhalb von Anlagen ist demnach grundsätzlich die Gemeinde zuständig, dass die notwendigen baulichen Massnahmen zur Gefahrenabwehr rechtzeitig angeordnet werden (Art. 30 Abs. 2 lit. c).

Es werden kantonale Beiträge mit Bundesbeteiligung nach der Waldgesetzgebung vorge- sehen, wobei die Kantonsbeiträge höchstens 50 % der beitragsberechtigten Kosten der Massnahmen betragen (Art. 32).

4.7 Freiburg (FR)

- *Gewässergesetz FR (GewG FR)*¹⁰⁷

Das kantonale GewG FR dient u.a. dem Vollzug der Bundesgesetzgebung über den Wasserbau (Art. 1). Als Ziel wird dabei auch der Hochwasserschutz normiert (Art. 22).

Die Kosten der Ausbau-, Instandsetzungs- und Unterhaltsarbeiten gehen zu Lasten der betroffenen Gemeinde, die von den betroffenen Drittpersonen eine Beteiligung verlangen kann (Art. 45 Abs. 2). Die Beteiligung von Drittpersonen ist insbesondere dann möglich, wenn ihnen die Arbeiten einen besonderen Vorteil verschaffen (Art. 46 Abs. 1 lit. a).

Im Richtplan vorgesehene oder als Folge von Naturgewalten notwendige Arbeiten können subventioniert werden, wobei der Staatsrat die Bedingungen sowie den Höchstsatz fest- legt. Der Gesamtbetrag für ein bestimmtes Objekt darf 80 % der anrechenbaren Ausga- ben nicht übersteigen. Sind die Kosten im Verhältnis zu den Schutzgütern unverhältnis- mässig hoch, wird keine Subvention gewährt (Art. 47). Für Arbeiten bei Wild- oder Ge- birgsbächen kann eine zusätzliche Subvention gewährt werden (Art. 48 lit. a). Für dringli- che Arbeiten kann ein Vorschuss gewährt werden (Art. 52). Die anrechenbaren Kosten werden in Art. 51 definiert.

- *Gesetz über den Wald und den Schutz vor Naturereignissen FR (WSG FR)*¹⁰⁸

Das kantonale Waldgesetz FR regelt den Vollzug der eidgenössischen Waldgesetzge- bung, der Kanton hat insbesondere für den Schutz vor Naturereignissen, in Zusammenar- beit mit den übrigen betroffenen Dienststellen und Organen zu sorgen (Art. 1 Abs. 3 lit. c). Im Kapitel über den Schutz vor Naturereignissen wird die Zuständigkeit der Gemeinden zur Ergreifung der notwendigen Aktivmassnahmen normiert, um Menschen und erhebli- che Sachwerte in bebauten Gebieten vor Naturgefahren zu schützen (Art. 38 Abs. 2).

Der Kanton gewährt Subventionen an Massnahmen zum Schutz von Menschen und er- heblichen Sachwerten vor Naturereignissen bei Art. 36 WaG-Massnahmen (Art. 64b).

¹⁰⁶ BSG 921.11.

¹⁰⁷ BDLF 812.1.

¹⁰⁸ BDLF 921.1.

4.8 Genf (GE)

- *Loi sur les eaux GE (LEaux-GE)*¹⁰⁹

Das Genfer Wassergesetz verpflichtet den Kanton, den Hochwasserschutz i.S. von Art. 6 WBG sicherzustellen. Dies hat namentlich mit Mitteln aus Bundessubventionen auf Basis von Programmvereinbarungen zu erfolgen (Art. 11A). Die Massnahmen sind für den öffentlichen Bereich vom Kanton bzw. den Gemeinden, für Privatgewässer von den Eigentümern auf eigene Kosten durchzuführen (Art. 19).

Wer als Inhaber einer Konzession, Bewilligung oder Ermächtigung den öffentlichen Raum nutzt oder als Rechtsinhaber direkt oder indirekt von den realisierten Massnahmen profitiert, hat einen angemessenen Beitrag an die Kosten für Ausbau und Unterhalt sowie die notwendigen Untersuchungen zu leisten (Art. 22).

- *Loi sur les forêts GE (LForêts GE)*¹¹⁰

Das kantonale Waldgesetz GE ermächtigt den Kanton, Schutzmassnahmen im Fall von drohenden Naturgefahren anzuordnen (Art. 25). Die Finanzierung der Massnahmen ist in den Art. 56 bis 58 geregelt. Gemäss Art. 56 kann der Kanton im Rahmen seiner finanziellen Möglichkeiten notwendige Beiträge für Schutzmassnahmen gewähren (Abs. 1). Diese Finanzhilfen, welche zwischen 10 und 50 % der Kosten betragen können, werden nur ausgeschüttet, wenn der Begünstigte eine Leistung im öffentlichen Interesse erbringt, welches sich aus den Zielen des waldbaulichen Leitplans ergibt (Abs. 2). Die Finanzhilfen werden unter Berücksichtigung der finanziellen Mittel der Gesuchsteller sowie der weiteren Finanzierungsquellen, von denen sie Gebrauch machen können, bewilligt (Abs. 3). Die Beiträge des Kantons gliedern sich in Subventionen, Investitionskredite, Entschädigungen oder Leistungen in natura oder Serviceleistungen (Art. 57 lit. a bis c). Weiter sieht das Gesetz in Art. 58 einen kantonalen Wald-Fonds vor, welcher zur Finanzierung der mit der Tätigkeit des Walddepartements verbundenen Kosten dienen soll.

Im *Règlement d'application de la loi sur les forêts GE (RForêts GE)*¹¹¹ werden die Finanzierungsbestimmungen des kantonalen Waldgesetzes GE präzisiert. Zusätzlich zu den Finanzhilfen des Bundes gemäss WaG fördert der Kanton Projekte und Massnahmen u.a. zur Prävention und Behebung von Schäden am Wald, welche durch Naturereignisse entstehen (Art. 41). Die Mittel des Wald-Fonds werden zur Deckung der Aufwendungen gemäss LForêts GE verwendet, ebenso wie zur Finanzierung der laufenden Verwaltung im Waldbereich (Art. 41A). Der Prozentsatz der Subventionen für die verschiedenen Projekte und Massnahmen wird anhand des öffentlichen Interesses am Projekt oder an der Massnahme, des Schwierigkeitsgrads der Arbeit, der Mehrkosten aufgrund rechtlicher Auflagen sowie der Art des Waldeigentümers festgelegt (Art. 42). Wer von Investitionskrediten des Kantons profitieren kann, bestimmt Art. 43. Demnach können Waldeigentümer, Verbände von Waldeigentümern sowie professionelle Waldunternehmungen zu Investitionskrediten gelangen. Die Kredite können bis zu 80 % der Kosten betragen und werden u.a. in Form von Baukrediten sowie für die Anschaffung von Geräten und Maschinen ausgeschüttet (Art. 44). Falls der Kanton Massnahmen zum Schutz vor drohenden Naturgefahren gemäss Art. 25 LForêts GE anordnet, haben die Waldeigentümer Anspruch auf Entschädigung für die anfallenden Kosten im Umfang von 50 % der Kosten (Art. 45).

¹⁰⁹ RSG L 2 05.

¹¹⁰ RSG M 5 10.

¹¹¹ RSG M 5 10.01.

4.9 Glarus (GL)

- *Kantonales Waldgesetz GL*¹¹²

Das kantonale Waldgesetz GL regelt den Vollzug des forstlichen Bundesrechts (Art. 1) und führt auch den Schutz vor Naturereignissen (Art. 19 WaG) aus. Demnach haben dort, wo es der Schutz von Menschen und erheblichen Sachwerten erfordert, der Kanton und die Gemeinden die betroffenen Gebiete vor Lawinen, Rutschungen, Erosion, Steinschlag, Felssturz, Murgängen und Hochwasser zu sichern (Art. 15).

Dabei fördert der Kanton Schutzmassnahmen vor Naturereignissen indem er Beiträge an Waldeigentümer oder andere Leistungserbringer aufgrund von Leistungsvereinbarungen oder im Rahmen von Einzelprojekten zusichert (Art. 29). Diese Beiträge umfassen höchstens 90 % an die anerkannten Leistungen für Massnahmen zur Erfüllung der Schutzwaldfunktionen und höchstens 80 % an die anerkannten Leistungen für Massnahmen zum Schutz von Menschen und erheblichen Sachwerten vor Naturereignissen (Art. 30 Abs. 1 lit. a und b).

- *Strassengesetz GL*¹¹³

Das kantonale Strassengesetz GL sieht die Erstellung baulicher Anlagen ausserhalb des eigentlichen Strassengebietes zum Schutz der öffentlichen Strassen und zur Sicherung des Verkehrs vor (Art. 31). Systematisch betrachtet ergibt sich wohl, dass diese Schutzbautenerstellung zu den Strassenbaulasten zählt und von dessen Träger nach seiner Leistungsfähigkeit (siehe Art. 28 Abs. 2) zu tragen ist.

4.10 Graubünden (GR)

- *Wasserbaugesetz GR (KWBG GR)*¹¹⁴

Das kantonale KWBG GR definiert als Zweck den Schutz von Menschen und erheblichen Sachwerten vor schädlichen Auswirkungen des Wassers, insbesondere vor Überschwemmungen, Erosionen, Feststoffablagerungen und Murgängen (Hochwasserschutz; Art. 1). Die Ausarbeitung der Wasserbauprojekte und deren Bauausführung ist grundsätzlich Sache der Gemeinden (Art. 7).

Dafür werden sowohl Bundes- als auch Kantonsbeiträge für Massnahmen des Wasserbaus an die Gemeinden ausgerichtet (Art. 25). Der Kanton leistet für Projekte aus den Programmvereinbarungen mit dem Bund sowie für Einzelprojekte Beiträge an die Gemeinden. Bei ersteren betragen die Kantonsbeiträge und die anteilmässigen Bundesbeiträge zusammen höchstens 80 % der anrechenbaren Kosten, bei zweiteren leistet der Kanton 15 bis 25 % der anrechenbaren Kosten, sofern der Bund mitfinanziert (Art. 26). Bei Vorhaben von kantonalem Interesse oder mit Pilotcharakter trägt der Kanton die Kosten der Projektierung (Art. 27).

¹¹² Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über den Wald, GS IX E/1/1.

¹¹³ GS VII C/11/1.

¹¹⁴ Gesetz über den Wasserbau im Kanton Graubünden, BR 807.700.

- *Kantonales Waldgesetz GR (KWaG GR)*¹¹⁵

Das kantonale Waldgesetz GR bezweckt u.a. die bestmögliche Erfüllung der Waldfunktionen, insbesondere der Schutzfunktion (Art. 1 lit. b). Dort, wo es der Schutz von Menschen und von erheblichen Sachwerten erfordert, sind die betroffenen Gebiete durch Lawinen-, Rutsch-, Erosions- und Steinschlagverbauungen zu sichern. Ebenso ist der forstliche Bachverbau sicherzustellen (Art. 24 Abs. 1).

Dabei kann der Kanton Beiträge insbesondere für Förderungsmassnahmen in den Bereichen Schutz vor Naturereignissen und Schutzwald gewähren (Art. 41). An solchen Massnahmen leisten Bund und Kantone Beiträge von höchstens 80 % der anerkannten Kosten (Art. 41a Abs. 1). Diese Beiträge werden den Waldeigentümern oder anderen Leistungserbringern aufgrund von Leistungsvereinbarungen oder im Rahmen von Forstprojekten zugesichert (Art. 41b).

4.11 Jura (JU)

- *Loi sur la protection contre les incendies et les dangers naturels JU*¹¹⁶

Das kantonale Gesetz zum Schutz vor Bränden und Naturgefahren JU hat zum Zweck, durch geeignete Massnahmen Menschen, Tiere und Güter vor den Gefahren und den Folgen von Bränden, Explosionen und den Elementen der Natur zu schützen (Art. 1). Unter dem Begriff „Schutz vor Naturgefahren“ werden sämtliche Massnahmen verstanden, welche der Verhinderung von Schäden an Einrichtungen dienen, namentlich Massnahmen gegen Hagel, Unwetter, Überschwemmungen, Erosionen etc. (Art. 3 Abs. 2). Die Ergreifung von Schutzmassnahmen obliegt den Eigentümern, Betreibern und Benutzern der Einrichtungen sowie jeder Person, welche sich um Planung, Realisierung, Betrieb und Unterhalt der Einrichtungen kümmert (Art. 11). Die zuständige Behörde kann spezifische Schutzmassnahmen vorschreiben (Art. 17). Eine explizite Kostenregelung lässt sich dem Gesetz nicht entnehmen.

- *Loi sur les forêts JU*¹¹⁷

Das kantonale Waldgesetz JU hat u.a. zum Ziel, zum Schutz von Menschen und erheblichen Sachwerten vor Naturgefahren beizutragen (Art. 1 Abs. 1 lit. e). Das Departement verpflichtet den Grundeigentümer, Schutzmassnahmen gegen Erdbeben, Erosionen oder Steinschläge vorzunehmen sowie die Wasserläufe im Wald einzudämmen, falls durch diese Personen oder erhebliche Sachgüter bedroht werden. Der Eigentümer und die durch die Massnahme Begünstigten beteiligen sich angemessen an den Kosten (Art. 26).

Der Staat unterstützt mittels Subventionen Projekte und Massnahmen für den Schutz vor Naturkatastrophen (Art. 65 Abs. 1 lit. a). Dabei beträgt der Beitrag des Kantons mindestens 80 % der Ausgaben für die Projekte und Massnahmen. Im Falle von Schäden aufgrund von Naturereignissen kann dieser Beitrag ausnahmsweise bis zu 100 % betragen, falls die Beteiligung des Eigentümers oder Dritter vernünftigerweise nicht erwartet werden kann (Art. 66 Abs. 1). Die Bewilligung kantonaler Subventionen kann von proportionalen Beiträgen interessierter Dritter an Forstprojekten und -massnahmen abhängen (Art. 67).

¹¹⁵ BR 920.100.

¹¹⁶ RSJU 871.1.

¹¹⁷ RSJU 921.11.

Gemäss *Décret sur les forêts JU*¹¹⁸ fördert der Kanton insbesondere die Errichtung von jungen Schutzwäldern sowie den Bau und die Instandsetzung von Schutzwerken und Schutzinstallationen. Weiter fördert der Kanton die Prävention und Behebung von Waldschäden, welche durch Naturereignisse eintreten, sowie die Wiederherstellung bedrohter Schutzwälder (Art. 17 lit. a, c und d Décret). Die Subventionen betragen maximal 80 % der Kosten für die Massnahmen gemäss Art. 17, wobei Art. 66 Abs. 1 des kantonalen Waldgesetzes JU vorbehalten bleibt (Art. 18 Abs. 1 und 2 Décret). Die Subventionen können pauschal oder auf der Grundlage der effektiven Kosten ausgerichtet werden. Die Höhe der Subventionen wird im Rahmen der Abs. 1 und 2 anhand des öffentlichen Interesses an einem Projekt oder einer Massnahme, des Schwierigkeitsgrads und der Beteiligung, welche von begünstigten Dritten verlangt werden kann, festgelegt (Art. 18 Abs. 3 Décret). Von Investitionskrediten gemäss Art. 70 des kantonalen Waldgesetzes JU können u.a. Waldeigentümer, Waldkorporationen sowie professionelle Waldunternehmungen profitieren (Art. 21 Décret). Die Kredite werden u.a. für die Finanzierung der Restkosten von Massnahmen, die nach den Art. 36, 37 und 38a Abs. 1 lit. b WaG subventionierbar sind, bewilligt (Art. 22 lit. b Décret).

4.12 Luzern (LU)

- *Wasserbaugesetz LU*¹¹⁹

Das kantonale Wasserbaugesetz LU normiert, dass Planung, Projektierung und Ausführung des Wasserbaus an öffentlichen Gewässern Sache des Kantons ist (§ 19).

Die Kosten, die in der *Wasserbauverordnung LU*¹²⁰ näher umschrieben werden, sind von der Projektbewilligungsbehörde unter dem Kanton, den Gemeinden und den Interessierten oder Wuhrgenossenschaften aufzuteilen. Die Überbindung von Kosten auf die Gemeinde richtet sich nach Nutzen und Wirksamkeit des Vorhabens, jene auf die Interessierten nach ihrer Interessenlage. Bringt der Wasserbau ausschliesslich oder vorwiegend den Anstössern und einem beschränkten Kreis von weiteren Interessierten Vorteile, kann die Behörde von der Festsetzung von Kantons- und Gemeindebeiträgen absehen. Dient der Wasserbau ausschliesslich oder vorwiegend den Interessen des Natur- und Landschaftschutzes, können die Kosten auch nur zwischen Kanton und Gemeinden aufgeteilt werden (§ 20).

Die Interessiertenbeiträge werden von der Gemeinde im Perimeterverfahren festgesetzt und dem Kanton abgeliefert (§ 21).

- *Planungs- und Baugesetz LU*¹²¹

Allgemein sieht das LU Planungs- und Baugesetz vor, dass für öffentliche Werke oder Werke im öffentlichen Interesse von den interessierten Grundeigentümern Beiträge an die Bau-, Korrekptions-, Betriebs- und Unterhaltskosten erhoben werden können. Ausdrücklich beitragspflichtig sind demnach auch interessierte Eigentümer von Anlagen jeder Art wie Geleise, Leitungen, Kanäle, Seilbahnen und dergleichen (§ 109). Der Umfang der Beitragspflicht ist im Verhältnis zu den Vorteilen unter Berücksichtigung allfälliger Nachteile, die den Grundstücken aus dem Werk entstehen, zu bemessen. Die Summe der Interes-

¹¹⁸ RSJU 921.111.

¹¹⁹ SRL 760.

¹²⁰ § 4 Wasserbauverordnung LU, SRL 760a.

¹²¹ SRL 735.

siertenbeiträge darf zusammen mit dem Gemeindeanteil und allfälligen Leistungen von Bund, Kanton usw. die Gesamtkosten nicht übersteigen (§ 110).

- *Kantonales Waldgesetz LU*¹²²

Im Waldbereich fördert der Kanton Massnahmen, die Menschen und erhebliche Sachwerte vor Naturereignissen schützen, wobei er seine finanziellen Leistungen davon abhängig machen kann, dass sich die Empfänger angemessen an den Kosten beteiligen und Dritte wie insbesondere Nutzniesser zur Mitfinanzierung herangezogen werden (§ 31). Dabei kann der Kanton Beiträge von 10 bis 50 % leisten, in Härtefällen können diese um bis zu 10 % erhöht werden. In Wäldern mit besonderer Schutzfunktion trägt der Kanton die nach Abzug allfälliger Beiträge Dritter verbleibenden Restkosten selbst (§ 32). Bei Massnahmen mit hohem Nutzen für einzelne Gemeinden können diese Beiträge leisten (§ 33a).

4.13 Neuenburg (NE)

- *Loi sur les eaux NE (LEaux NE)*¹²³

Das kantonale Wassergesetz NE kennt in Art. 67 eine Regelung für die Kostentragung beim Bau von Schutzvorrichtungen. Gemäss dieser Bestimmung haben die Konzessionsnehmer die Kosten für den Bau von Schutzvorrichtungen, welche durch die Ausübung der Konzession notwendig sind, vollständig zu tragen (Abs. 1). Anwohner, welche von diesen Schutzvorrichtungen weitgehend profitieren, können angehalten werden, den Konzessionsnehmern einen angemessenen Beitrag an die Kosten zu leisten (Abs. 2).

Für Schutzmassnahmen werden im Rahmen von Programmvereinbarungen Globalbeiträge zwischen dem Kanton und dem Bund gewährt (Art. 19a Abs. 1 lit. a).

- *Décret concernant les dépenses d'entretien et de correction des cours d'eau NE*¹²⁴

Das kantonale Spezialgesetz aus dem Jahr 1958 ist anwendbar auf Unterhalt und Korrektur von Wasserläufen (Art. 1 Abs. 1). Neben den Finanzhilfen des Bundes (Art. 8) haben sich die Konzessionäre, die einen Vorteil aus der Korrektur ziehen, an den Kosten zu beteiligen in einem Ausmass, welches das Departement bestimmt, jedoch insgesamt nicht mehr als 25 % der Arbeitskosten (Art. 9 Abs. 1). Aufgrund des Vorbehalts zugunsten Art. 67 LEaux NE ist jedoch diese Bestimmung für Schutzvorrichtungen die Spezialnorm (Art. 9 Abs. 2).

- *Loi cantonale sur les forêts NE (LCFo NE)*¹²⁵

Das kantonale Waldgesetz NE hat zum Ziel, die Umsetzung des Bundesgesetzes über den Wald zu gewährleisten (Art. 1 Abs. 1). Dabei soll auch die Schutzfunktion des Waldes dauerhaft sichergestellt werden (Art. 1 Abs. 2 lit. b). Der Kanton subventioniert in Form von Entschädigungen die Leistungen, welche im Hinblick auf die Schutzfunktion des Waldes getroffen werden und die Naturgefahren bewältigen sollen (Art. 74 Abs. 1 lit. a). Die Subventionen können in zwei Formen ausgerichtet werden: In Form von Globalsubventionen, welche für Programme gewährt werden, die gemäss einer Leistungsvereinbarung ausgestaltet werden, oder in Form von Pauschalsubventionen, welche für spezifische Projekte ausbezahlt werden (Art. 76 Abs. 2 lit. a und b). Subventionen für Massnahmen ge-

¹²² SRL 945.

¹²³ RSN 731.101.

¹²⁴ RSN 731.111.

¹²⁵ RSN 921.1.

gen Naturgefahren können lediglich bei Vorliegen spezifischer Projekte bewilligt werden (Art. 59 Abs. 2 und Art. 59a *Règlement d'exécution de la loi cantonale sur les forêts NE – RELCFo NE*¹²⁶).

4.14 Nidwalden (NW)

- *Wasserrechtsgesetz NW*¹²⁷

Das kantonale Wasserrechtsgesetz NW enthält im Kapitel „finanzielle Bestimmungen“ eine Kostenverteilung für den Wasserbau. Demnach sind die Wasserbaukosten der Engalbergeraas und der Einmündung von Steinibach und Buholzbach nach Abzug der Bundeshilfe vom Kanton zu tragen (Art. 74). Für die übrigen öffentlichen Gewässer gewährt der Kanton an Bachverbauungskosten von Gemeinden oder Bodenverbesserungsgenossenschaften einen Beitrag von 33 bis 70 % der beitragsberechtigten Kosten.¹²⁸ Die Höhe der Beiträge, die vom Regierungsrat festzulegen sind, richtet sich nach verschiedenen Kriterien (Art. 75).

- *Kantonales Waldgesetz NW*¹²⁹

Als Zweck des kantonalen Waldgesetzes NW wird der Schutz von Menschen und erheblichen Sachwerten vor Lawinen, Rutschungen, Erosion und Steinschlag genannt (Art. 1 Abs. 2). In Bezug auf vorsorgliche Massnahmen zur Abwehr von Naturereignissen, die das Siedlungsgebiet bedrohen und die Sicherheit der Bevölkerung gefährden, sind die Gemeinden zuständig. Die Betreiber von Anlagen wie Strassen, Bahnen, andere Transportanlagen oder Kraftwerken sind dafür zuständig, dass vorsorgliche Massnahmen für die Sicherheit der Benutzer vor Naturereignissen getroffen werden. Diese Massnahmen müssen nicht bei Walderschliessungs- und Wanderwegen getroffen werden (Art. 24).

Was die Finanzierung anbelangt fördert der Kanton Massnahmen zum Schutz von Menschen und erheblichen Sachwerten vor Naturereignissen, wobei er seine finanziellen Leistungen davon abhängig machen kann, dass sich die Empfänger angemessen an den Kosten beteiligen und Dritte wie insbesondere Nutzniesser zur Mitfinanzierung herangezogen werden (§ 40). Die Kantonsbeiträge betragen für die Bewirtschaftung des Schutzwaldes 50 bis 80 % und für forstliche Massnahmen zum Schutz vor Naturereignissen 33 bis 70 %. In Härtefällen oder beim Vorliegen besonders schwieriger Verhältnisse kann ein Zusatzbeitrag von bis zu 10 % gewährt werden (Art. 41).

¹²⁶ RSN 921.10.

¹²⁷ Gesetz über die Rechte am Wasser, NG 631.1.

¹²⁸ Werden die Wasserbauarbeiten durch Bodenverbesserungsgenossenschaften durchgeführt, hat der Regierungsrat den Kantonsbeitrag von der Leistung eines mindestens gleich hohen Gemeindebeitrags abhängig zu machen (Art. 75 Abs. 2).

¹²⁹ Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über den Wald, NG 831.1.

4.15 Obwalden (OW)

- *Wasserbaugesetz OW*¹³⁰

Das kantonale Wasserbaugesetz OW bezweckt insbesondere Menschen, Tiere und Sachwerte vor den Gefahren des Wassers zu schützen (Art. 1). Der Kanton ist unmittelbar für den Wasserbau beim Sarner-, Alpnacher- und Lungernersee zuständig, ansonsten sind es die Gemeinden für die öffentlichen Gewässer auf ihrem Gemeindegebiet (Art. 3 Abs. 3, Art. 7, Art. 16 Abs. 1).¹³¹

Die Kosten der Wasserbaumassnahmen am Sarner-, Alpnacher- und Lungernersee werden nach Abzug allfälliger Bundesbeiträge vom Kanton getragen. Die Kosten der übrigen Wasserbaumassnahmen werden von der Gemeinde und allenfalls den im Perimetergebiet liegenden Grundeigentümern bzw. der betreffenden Wuhrgenossenschaft getragen (Art. 19). Weiters sind Kantonsbeiträge an Massnahmen des Wasserbaus vorgesehen, die sich nach der Gefahr für Menschen und Sachwerte, den voraussichtlichen Schutzgrad und seinem Anteil an der Zielerfüllung der Programmvereinbarung bemessen (Art. 20a). Die Eigentümer der im Perimetergebiet eines Gewässers gelegenen Grundstücke können gesamthaft zur Leistung von Beiträgen an die Kosten des Wasserbaus verpflichtet werden (Grundeigentümerbeiträge). Das Perimetergebiet umfasst alle Grundstücke, die zur Wasserbaumassnahme eine besondere sachliche und örtliche Beziehung aufweisen. Es umfasst auch Grundstücke, die auf ein Gewässer hin entwässern, an dem die kostenpflichtigen Wasserbauten vorgenommen werden. Unerheblich ist, ob die Grundstücke durch die Massnahmen einen unmittelbaren wirtschaftlichen Vorteil erfahren (Art. 21). Beitragspflichtig sind auch interessierte Eigentümer von Anlagen aller Art, wie Geleise, Leitungen, Seilbahnen usw., soweit diese nicht bereits als Bestandteil eines Grundstücks erfasst werden (Art. 22). Die Höhe des Beitrags kann nach Nähe zum Gewässer, Anstosslänge, topographischen Verhältnissen, Fläche, Wert des Grundstücks oder nach einem anderen sachlichen Kriterium bemessen werden. Auch die Ausscheidung von Zonen unterschiedlicher Gefährdung innerhalb des Perimetergebiets ist möglich (Art. 23). Der Wasserbau an privaten Gewässern obliegt hingegen allein den Eigentümern, die hierfür die Kosten zu tragen haben (Art. 26).

- *Gesetz über die Regelung der Abflussverhältnisse des Sarnersees zur Hochwassersicherheit des Sarneraats* OW¹³²

Das Obwaldner Gesetz regelt die Planung und Umsetzung der Wasserbaumassnahmen zur Regelung der Abflussverhältnisse des Sarnersees, die infolge der Hochwasserkatastrophe 2005 zur Sicherheit des Sarneraats erforderlich sind. Die Zuständigkeit liegt beim Kanton (Art. 1). Die Verabschiedung eines eigenen Gesetzes erklärt sich daraus, dass nach Auffassung des Regierungsrats das bis anhin bewährte Wasserbaugesetz OW dem Extremereignis Hochwasser 2005 i.V.m. der komplexen Situation um dem Sarnersee und die Sarneraa sowie der Betroffenheit mehrerer Gemeinden nicht gerecht zu werden vermöge, insbesondere da es die Planung, Zuständigkeit und Kostentragung von überregionalen Wasserbauprojekten nicht regle.¹³³

Die Kosten des Gesamtprojektes werden nach Abzug des Bundesbeitrags durch den Kanton und die betroffenen Gemeinden getragen. Unter den betroffenen Gemeinden wer-

¹³⁰ Gesetz über den Wasserbau und die Wassernutzung, GDB 740.1.

¹³¹ Soweit für ein Gewässer eine Wuhrgenossenschaft besteht, vollzieht diese den Wasserbau (Art. 7 Abs. 3).

¹³² GDB 740.2.

¹³³ Siehe Medienmitteilung der Staatskanzlei OW vom 26. März 2007.

den die Kosten nach dem Nutzniesserprinzip (sic!)¹³⁴ entsprechend der Schadenminderung aufgeteilt (Art. 3 Abs. 1).¹³⁵ Aufgrund der heute zur Verfügung stehenden veränderten Grundlagen und Berechnungsmodelle liegen aktuell deutlich differenzierte Angaben vor.¹³⁶ Dies führt dazu, dass der Regierungsrat 2010 eine Neuberechnung des Kostenteilers in Auftrag gegeben hat und je nach Ergebnis eine Revision von Art. 3 vorschlagen wird.¹³⁷

- *Forstverordnung OW*¹³⁸

Die Kosten für die Erstellung und Nachführung von Gefahrenkatastern und Gefahrenkarten verbleiben nach Abzug des Bundesbeitrages beim Kanton (Art. 18a). Weiters leistet der Kanton Abgeltungen u.a. an Pflege und Erhaltung von Schutzwäldern mit nicht kostendeckender Bewirtschaftung, Begründung und Wiederherstellung von Schutzwäldern sowie Sicherungsmassnahmen zum Schutz vor Naturgefahren¹³⁹ (Art. 54a lit. a, c und d; Art. 55a).

4.16 Schaffhausen (SH)

- *Wasserwirtschaftsgesetz SH*¹⁴⁰

Bei der Anwendung des kantonalen Wasserwirtschaftsgesetzes SH ist u.a. darauf zu achten, dass ein angemessener Schutz vor Hochwasser und Geschiebe sichergestellt wird (Art. 3 Abs. 1 lit. d). Wasserbauliche Massnahmen, insbesondere Veränderungen eines Gewässerlaufs, Rampen und Uferverbauungen, obliegen dem Eigentümer des Gewässers (Art. 29 Abs. 1).

Dienen wasserbauliche Massnahmen an Gewässern 1. und 2. Klasse¹⁴¹ auch den Interessen privater Grundeigentümer, haben sich diese im Verhältnis ihrer Vorteile an den Kosten zu beteiligen. Der Eigentümer des Gewässers trägt mindestens ein Viertel der Gesamtkosten. Die Aufstellung eines Kostenverteilers obliegt dem Eigentümer. Darin sind die pflichtigen Grundstücke zu bezeichnen und die einzelnen Beiträge aufzuführen, die entsprechend der Länge des Anstosses oder der Grundstücksflächen zu bemessen sind. In Härtefällen sind die Grundeigentümerbeiträge teilweise oder ganz zu erlassen (Art. 30). Ausserdem leistet der Kanton Kostenbeiträge an Massnahmen des Hochwasserschutzes, die sich nach der Gefahr für Menschen und Sachwerte, nach dem voraussichtlichen

¹³⁴ Terminologisch verbietet sich hier von Nutzniessung zu sprechen (siehe unten Pkt. 4.1.).

¹³⁵ Art. 3 Abs. 2 sieht folgenden Schlüssel für die nach Abzug des Bundesbeitrags verbleibenden Kosten vor: Kanton 60 %, Sarnen 27 %, Sachseln 12 %, Giswil 1 %. Grundlage für die Ausarbeitung dieses Kostenteilers im Jahr 2007 waren die Intensitätskarten vor und nach Realisierung der Massnahmen (Stufe Variantenstudium). Die Berechnungen und Schadendaten wurden nach einer Publikation des BUWAL ermittelt (BUWAL, Risikoanalyse bei gravitativen Naturgefahren – Methode, Fallbeispiele und Daten).

¹³⁶ So konnten insbesondere mit der Realschadendatenerhebung im Jahr 2009 (Erhebung der Schäden vom Hochwasserereignis 2005) diese Werte vielerorts an die tatsächlich aufgetretenen Schäden angepasst werden.

¹³⁷ Vgl. Bericht des Regierungsrats zum Projekt Hochwassersicherheit Sarneraatal betreffend Planungskredit, Volksbegehren Stollenvariante und Überprüfung Kostenteiler vom 27. April 2010, OW 34.10.01.

¹³⁸ GDB 740.2.

¹³⁹ GDB 740.2.

¹⁴⁰ SHR 721.100.

¹⁴¹ Siehe Art. 5 Einstufung der Gewässer.

Schutzgrad und nach ihrem Anteil an der Zielerfüllung der Programmvereinbarung bemessen (§ 26a *Verordnung zum Wasserwirtschaftsgesetz SH*¹⁴²).

4.17 Schwyz (SZ)

- *Wasserrechtsgesetz SZ*¹⁴³

Nach dem kantonalen Wasserrechtsgesetz SZ sind dort, wo die Beibehaltung des natürlichen Zustandes von privaten und öffentlichen Gewässern die Gefahr von Überschwemmungen, Erdbeben oder anderen Schäden für die Allgemeinheit mit sich bringt, diese durch Korrektur, Verbauung oder Aufforstung zu sichern (§ 44).

Die Ausführung dieser Massnahmen obliegt bei öffentlichen und privaten Gewässern grundsätzlich den bisher pflichtigen Grundeigentümern oder Belasteten (§ 45). Übersteigen die Aufwendungen die Kräfte der Pflichten oder stehen sie in keinem Verhältnis zum Wert oder Ertrag der belasteten Grundstücke, so kann der Pflichtenkreis auf weitere Grundeigentümer und die Träger von privaten oder öffentlichen Werken und Anlagen, für welche die Verbauung mittelbar oder unmittelbar von Vorteil oder Interesse ist, ausgedehnt werden. Das betrifft insbesondere jene Liegenschaften, von denen dem zu verbauenden Gewässer Wasser zufließt (§ 46). Als Verteilungsgrundsätze innerhalb des Pflichtenkreises werden der Wert der belasteten Sache, bestehende Wuhrpflichten, Gefahren sowie Vorteile und Interessen normiert (§ 47). Die verfahrensrechtlichen Details sind in einer eigenen *Vollzugsverordnung SZ*¹⁴⁴ geregelt.

Kantonsbeiträge für Gewässerverbauungen können von 50 bis 56 % der Baukosten ausgerichtet werden, sofern der Bezirk, in dem das Projekt verwirklicht wird, ebenfalls einen Beitrag von 20 bis 26 % leistet. Bei der Festlegung der Beitragshöhe ist der Bedeutung und dem Umfang des Projektes, der Grösse des Pflichtenkreises und der Zumutbarkeit der Restbelastung der Perimeterpflichtigen angemessene Rechnung zu tragen (§ 57). Die Abstufung beträgt 50 % respektive 20 % im Normalfall, bis 53 % respektive 23 % bei finanzschwachen Körperschaften oder grosser mehrjähriger Verbauungen sowie bis 55 % respektive 25 % bei dringenden Hochwasserschutzmassnahmen und unverhältnismässig hoher Restbelastung der Wuhrkorporation (§ 13a Abs. 1 Vollziehungsverordnung).

- *Kantonale Verordnung zum Bundesgesetz über den Wald SZ*¹⁴⁵

Die kantonale Waldverordnung SZ normiert, dass die Ausführung von Massnahmen zum Schutz von Menschen oder erheblichen Sachwerten vor Naturereignissen den Grund- und Werkeigentümern und, soweit es die Verhältnisse erfordern, den betroffenen Gemeinden obliegen (§ 8 Abs. 1). Als für die Kostenverteilung massgebend werden der Ertrags- bzw. Verkehrswert der Grundstücke, die auf die Grundstücke entfallenden Kosten sowie das Interesse an der Massnahme genannt (§ 8 Abs. 2).

Der Kanton leistet Beiträge an Massnahmen nach der Waldgesetzgebung des Bundes, die Beitragsbemessung richtet sich nach diversen Eckpunkten (§ 16).

¹⁴² SHR 721.103.

¹⁴³ SRSZ 451.100.

¹⁴⁴ Vollzugsverordnung zum Wasserrechtsgesetz, SRSZ 451.111.

¹⁴⁵ SRSZ 313.110.

4.18 Solothurn (SO)

- *Gesetz über Wasser, Boden und Abfall SO (GWBA SO)*¹⁴⁶

Im Abschnitt „Wasserbau“ wird festgehalten, dass u.a. wasserbauliche Massnahmen dem Schutz von Menschen, Tieren und erheblichen Sachwerten vor schädlichen Auswirkungen des Gewässers dienen (Hochwasserschutz; § 16). Die Zuständigkeit für wasserbauliche Massnahmen an öffentlichen Gewässern liegt beim Regierungsrat, der in Einzelfällen der Gemeinde die Ausführung delegieren kann (§§ 38 und 39). An privaten Gewässern obliegt der Wasserbau den Eigentümern (§ 40).

Führt der Kanton wasserbauliche Massnahmen durch, verlegt der Regierungsrat die Kosten auf den Kanton und die Gemeinden, die daraus Nutzen ziehen¹⁴⁷. Der Kanton hat jedoch mindestens ein Viertel der Gesamtkosten zu tragen (§ 45 Abs. 1 und 3).¹⁴⁸ Bei Massnahmen, welche die Anforderungen an die Natürlichkeit und den Raumbedarf der Gewässer erfüllen, erhöht sich der kantonale Beitrag auf mindestens 45 %.

- *Waldgesetz SO*¹⁴⁹

Das kantonale Waldgesetz SO normiert, dass der Kanton an die Massnahmen nach Art. 36 WaG, die Menschen und erhebliche Sachwerte vor Naturereignissen schützen, Abgeltungen gewährt (§ 26 Abs. 1). Die Höhe der Abgeltungen richtet sich bei den Schutzbauten nach der Gefährdung durch Naturereignisse sowie nach den Kosten und der Wirksamkeit der Massnahmen (§ 26 Abs. 3). Die Höhe der Finanzhilfen beträgt maximal 70 % der beitragsberechtigten Kosten. Finanzhilfen für öffentliche Waldeigentümer sind nach deren wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit abzustufen (§ 26 Abs. 4).

Die *kantonale Waldverordnung SO (WaVSO)*¹⁵⁰ unterscheidet bei den Beiträgen zwischen Abgeltungen und Finanzhilfen. Bei der Bemessung der Abgeltungen sind allfällige Erträge sowie Beiträge Dritter, die Nutzniessende oder Schadenverursachende sind, zu berücksichtigen. Sie werden nicht nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Empfänger abgestuft (§ 47 WaVSO). Finanzhilfen für Bürger-, Einwohner- und Einheitsgemeinden sind nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Empfänger abzustufen. Nicht abgestuft werden insbesondere Finanzhilfen mit Abgeltungscharakter für forstliche Massnahmen, die zur Gewährung der Sicherheit von Menschen und erheblichen Sachwerten dienen (§ 48 WaVSO).

4.19 St. Gallen (SG)

- *Wasserbaugesetz SG*¹⁵¹

Das kantonale Wasserbaugesetz SG bezweckt ausdrücklich u.a. den Schutz von Menschen, Tieren und erheblichen Sachwerten vor schädlichen Einwirkungen des Wassers (Art. 2 Abs. 1 lit. a). Die Wasserbaupflicht, also die Pflicht zu Unterhalt und Ausbau der Gewässer, gilt unabhängig vom Eigentum am Gewässer und obliegt für kantonale Gewässer dem Kanton, für Gemeindegewässer der Gemeinde und für die übrigen Gewässer

¹⁴⁶ BGS 712.15.

¹⁴⁷ Terminologisch verbietet sich hier von Nutzniessung zu sprechen (siehe unten Pkt. 4.1.).

¹⁴⁸ Vgl. Verwendung der Erträge aus der Gewässernutzung (§ 165 GWBA); Mehrjahresplanung 2011 für den Wasserbau und die Siedlungswasserwirtschaft, BGS 221.

¹⁴⁹ BGS 931.11.

¹⁵⁰ BGS 931.12.

¹⁵¹ sGS 734.1.

den Eigentümern (Art. 7). Ein mehrjähriges Wasserbauprogramm wird vorgesehen (Art. 18 ff.).

Die Kostentragung trifft grundsätzlich die Wasserbaupflichtigen (Art. 38).

Bei kantonalen Gewässern trägt die Kosten der Kanton, die Gemeinde leistet Beiträge im Ausmass von 25 % (Art. 39).

Bei Gemeindegewässern trägt die Kosten die Gemeinde. Die Höhe der Gemeindebeiträge richtet sich nach dem öffentlichen Interesse und beträgt wenigstens 25 % der Kosten, die nach Abzug der Beiträge von Bund, Kanton und Dritten verbleiben. Ausserdem haben auch die Eigentümer der betroffenen Grundstücke, Bauten und Anlagen Beiträge zu leisten, deren Höhe sich nach dem Interesse des Grundeigentums am Schutz vor Hochwasser und Erosion sowie den Nutzungsmöglichkeiten richtet (Art. 40). Zusätzlich leistet der Kanton an die anrechenbaren Kosten für Ausbauprojekte an Gemeindegewässern Beiträge (Art. 52). Diese liegen zwischen 20 und 40 % der anrechenbaren Kosten. Soweit auch Bundesbeiträge zur Verfügung stehen, kann der Kanton Beiträge gewähren, die zusammen mit den Bundesbeiträgen höchstens 75 % betragen (Art. 54).

Bei den übrigen Gewässern tragen die Kosten die Eigentümer der betroffenen Grundstücke, Bauten und Anlagen, wobei die Gemeinde Beiträge gewähren kann, wenn die Kosten wasserbaulicher Massnahmen das Interesse der Wasserbaupflichtigen wesentlich übersteigen und der Unterhalt nicht vernachlässigt wurde (Art. 41 Abs. 1 und 2 lit. b). Beiträge Dritter sind zu leisten, wenn ihre Werke höhere oder zusätzliche Baukosten verursachen (Art. 42). Wenn die Kostentragung nicht durch Vereinbarung geregelt wird, erfolgt die Kostenaufteilung im Zuge eines Perimeterverfahrens (Art. 43 ff.). Ausserdem können Eigentümer nachträglich zu Baubeiträgen verpflichtet werden, wenn ihre Grundstücke, Bauten und Anlagen innert fünfzehn Jahren nach dem Gewässerbau durch den zusätzlichen oder erneuerten Hochwasserschutz einen Mehrwert erfahren (Art. 50).

Durchführungsvorschriften enthält die *Wasserbauverordnung* SG¹⁵². So bemessen sich die Eigentümerbeiträge an die Baukosten der Gemeindegewässer und der übrigen Gewässer nach der Grösse der gefährdeten Fläche, Nutzungsmöglichkeit, Gefährdungssintensität und dem besonderen für einzelne Grundstücke, Bauten und Anlagen zu erwartenden Nutzen (Art. 16 Wasserbauverordnung).

- *Einführungsgesetz zur eidgenössischen Waldgesetzgebung* SG¹⁵³

Nach dem kantonalen Waldgesetz SG leistet der Kanton Beiträge an Massnahmen u.a. zum Schutz von Menschen und erheblichen Sachwerten vor Naturgefahren (Art. 30 Abs. 1 lit. c). Für angeordnete forstliche Massnahmen¹⁵⁴ können die nach Abzug der Bundes- und Kantonsbeiträge verbleibenden Kosten der politischen Gemeinde oder Dritten überbunden werden, wenn sie daraus einen Nutzen ziehen (Art. 35).

Die Bemessung der Beiträge richtet sich nach der *Verordnung zum Einführungsgesetz zur eidgenössischen Waldgesetzgebung* SG¹⁵⁵ und damit nach Bedeutung und Wirksamkeit der Massnahmen in Bezug auf die festgelegten Ziele. Die Beiträge betragen einschliesslich Bundesanteil höchstens 80 % der anrechenbaren Kosten (Art. 35^{ter} Abs. 1 lit. a KWaV SG).

¹⁵² sGS 734.11.

¹⁵³ sGS 651.1.

¹⁵⁴ Gemeint sind insbesondere Massnahmen nach Art. 19 WaG und Art. 15 ff. WaV.

¹⁵⁵ sGS 651.11.

4.20 Tessin (TI)

- *Legge cantonale sulle foreste TI (LCFo TI)*¹⁵⁶

Das kantonale Waldgesetz TI nennt als Ziel u.a. den Beitrag zur Verhinderung von Naturgefahren (Art. 1 Abs. 1 lit. c). Die Eigentümer und Betreiber von touristischer Infrastruktur oder Transportinfrastruktur müssen für die Sicherheit der Anlagen und der Benutzer gegen Naturgefahren sorgen (Art. 18). Der Kanton gewährt in Übereinstimmung mit dem WaG Unterstützung für Massnahmen betreffend den Schutz vor Naturgefahren (Art. 30 Abs. 1 lit. a). Als Erbringer von subventionierbaren Leistungen gemäss Art. 30 gelten namentlich die Waldeigentümer oder Eigentümer von durch Naturgefahren bedrohten Gütern (Art. 31 Abs. 1 lit. a und b). Für Massnahmen betreffend den Schutz vor Naturgefahren beträgt die Beihilfe maximal 80 % der anerkannten Kosten (Art. 31c Abs. 1).

Gemäss *Regolamento della Legge cantonale sulle foreste TI (RLCFo TI)*¹⁵⁷ umfassen die Schutzmassnahmen namentlich die Errichtung, Pflege und Wiederherstellung von Wald mit spezifischer Schutzfunktion sowie Bau, Unterhalt und Renovierung von Schutzbauten (Art. 25 lit. a und b RLCFo TI). Der Kanton gewährt Unterstützung für die Kosten gemäss Art. 30 LCFo TI in der Höhe, die gemäss den Programmvereinbarungen mit dem Bund anerkannt wird (Art. 52 Abs. 1 RLCFo TI).

4.21 Thurgau (TG)

- *Gesetz über den Wasserbau TG*¹⁵⁸

Als Zweck definiert das kantonale Wasserbaugesetz TG die angemessene Sicherung von Flüssen und Bächen sowie deren Umgebung, nötigenfalls durch Korrektion (§ 1). Flusskorrekturen obliegen dem Kanton, Bachkorrekturen der Gemeinde (§ 9).¹⁵⁹

Was die Finanzierung anbelangt, so hat sich bei Flüssen die Gemeinde an den Korrektionskosten mit 10 bis 50 % zu beteiligen. Bei Festsetzung der Höhe durch den Regierungsrat sind insbesondere zu berücksichtigen die Gesamtlänge der Gewässer in der Gemeinde, Lage der Korrektionsstrecke, Häufung von Hochwasserschäden, Schadenursache sowie Bedeutung des Flusses für die Gemeinde. Bei ausserordentlicher Härte kann der Regierungsrat diesen Gemeindeanteil herabsetzen (§ 12). Bei Bächen hat die Gemeinde die Korrektionskosten zu tragen (§ 13). Allerdings leistet der Kanton Beiträge an Hochwasserschutzmassnahmen der Gemeinden, die sich nach der Gefahr für Menschen und Sachwerte, dem voraussichtlichen Schutzgrad und nach ihrem Anteil an der Zielerfüllung der Programmvereinbarung bemessen. Sie entsprechen 10 bis 50 % der anrechenbaren Kosten (§ 13b). Bagatellbeträge unter 1000 Fr. werden nicht ausbezahlt (§ 3b *Verordnung des Regierungsrates zum Gesetz über den Wasserbau TG*¹⁶⁰). Weiter sind die Kosten nach Abzug einer allfälligen Bundessubvention einem Anstösser, Unter- oder Hinterlieger, Werkeigentümer oder Unternehmen im Verhältnis zum Vorteil aufzuerlegen, wenn die Korrektion diesem besondere Vorteile bringt (§ 14 Abs. 1).¹⁶¹ Bei im Zuge der

¹⁵⁶ RL 8.4.1.1.

¹⁵⁷ RL 8.4.1.1.1.

¹⁵⁸ RB 721.1.

¹⁵⁹ Zur Definition von Flüssen und Bächen siehe §§ 2 und 3.

¹⁶⁰ RB 721.11.

¹⁶¹ Sind Ufersicherungen im Interesse angrenzender Grundstücke besonders gestaltet worden, können den Anstössern die zusätzlichen Unterhaltskosten im Verhältnis zum Vorteil überbunden werden (§ 14 Abs. 2).

Korrektion ausgeführten Anpassungen an Einleitungen, Stauwehren oder dergleichen trägt der Inhaber der Anlage die Kosten (§ 15).

4.22 Uri (UR)

- *Wasserbaugesetz UR*¹⁶²

Der Wasserbau an öffentlichen Gewässern ist gemäss kantonalem Wasserbaugesetz UR in der Zuständigkeit des Kantons (Art. 11), während er bei privaten Gewässern Sache des jeweiligen Verfügungsberechtigten ist (Art. 18).

Die Wasserbaukosten an öffentlichen Gewässern werden grundsätzlich getragen vom Kanton, mit Beiträgen des Bundes, mit Beiträgen allfälliger Nutzungsberechtigter, mit Beiträgen besonders bevorteilter Dritter sowie mit Beiträgen des Verursachers (Art. 27). Bei den Beiträgen der Nutzungsberechtigten hat, wer die Wasserkraft als Hoheitsträger bzw. Eigentümer tatsächlich nutzt oder nutzen lässt, dem Kanton 10 % der Wasserzinseinnahmen bzw. bei Eigenbenutzung eine entsprechende Summe als Entgelt für dessen Wasserbaupflichten abzuliefern (Art. 29). Bei den Beiträgen besonders bevorteilter Dritter sind diese zu angemessenen Leistungen an die Kosten des Wasserbaues zu verpflichten. Diese Leistungen werden bemessen nach dem Ausmass des besonderen Vorteils, insbesondere nach der Grösse des geschützten Werkes, nach der Grösse der abgewendeten Gefahr und nach dem zu erwartenden Nutzen. Der Landrat kann in einer besonderen, referendumsfähigen Verordnung vorsehen, dass der Kanton von Dritten, die durch wasserbauliche Massnahmen an öffentlichen Gewässern besonders bevorteilt werden, Perimeterbeiträge zu erheben hat (Art. 30). Bei den Beiträgen des Verursachers wird normiert, dass die Kosten, die im überwiegenden Interesse eines Dritten getroffen werden, dieser zu tragen hat. Bei mehreren Verursachern wird die Kostenpflicht anteilmässig verteilt, insbesondere nach der Grösse des geschützten Werkes, der Grösse der abgewendeten Gefahr und den zu erwartenden Nutzen (Art. 31).

Die Wasserbaukosten an privaten Gewässern gehen zu Lasten des jeweiligen Verfügungsberechtigten (Art. 32). Dienen jedoch Wasserbaumassnahmen an privaten Gewässern auch öffentlichen Interessen, kann der Kanton Beiträge gewähren, höchstens jedoch 40 % der massgeblichen Kosten. Allfällige Beiträge der Gemeinden richten sich nach der Gemeindegesetzgebung (Art. 33).

- *Kantonale Waldverordnung UR (KWV)*¹⁶³

Wo es der Schutz von Menschen oder erheblichen Sachwerten erfordert, sichern Kanton, Korporationen und Gemeinden die betroffenen Gebiete vor Lawinen, Rutschungen, Erosion, Steinschlag und ähnlichen Gefahren (Schutzmassnahmen, Art. 17).

Für die Finanzierung gilt, dass grundsätzlich der Waldeigentümer die Kosten, die mit dem Vollzug der Waldgesetzgebung verbunden sind, trägt. Der Kanton fördert jedoch Massnahmen zum Schutz von Menschen und erheblichen Sachwerten vor Naturereignissen, wobei er seine finanziellen Leistungen insbesondere davon abhängig machen kann, dass sich die Empfänger angemessen an den Kosten beteiligen und Dritte wie Nutzniesser und Schadenverursacher zur Mitfinanzierung herangezogen werden (Art. 35). So gewährt der Kanton der Bauherrschaft Beiträge namentlich an die Erstellung, Instandhaltung und Ersatz von Schutzbauten und -anlagen oder die Begründung und Pflege des Schutzwaldes.

¹⁶² RB 40.1211.

¹⁶³ RB 40.2111.

Die Höhe der Beiträge richtet sich nach Bedeutung, Notwendigkeit und Wirksamkeit der Massnahmen (Art. 37).

4.23 Waadt (VD)

- *Loi sur la police des eaux dépendant du domaine public VD (LPDP VD)*¹⁶⁴

Als Ziel des kantonalen Wasserpolizeigesetzes VD wird u.a. der Schutz vor Erdrutschen, Erosionen und Überschwemmungen genannt (Art. 1 Abs. 2). Kanton und Gemeinden haben den Wasserläufen genügend Platz einzuräumen um einen wirkungsvollen Schutz vor Hochwasser sicherzustellen (Art. 2a). Die Flusskorrekturen werden von Betrieben durchgeführt, welche durch einen Beschluss des Regierungsrates konstituiert werden und juristische Personen darstellen (Art. 19).

Bei der Finanzierung der Flusskorrekturen ist eine Beteiligung des Kantons an den Korrektionskosten von 40 % der Ausgaben vorgesehen (subvention ordinaire, Art. 30). Weiter ist ein ausserordentlicher Kostenbeitrag des Kantons vorgesehen, welcher die Folgen vor sowie Folgen und Vorteile nach der Korrektur ausserhalb des Perimeters nach Art. 33 decken soll (subvention extraordinaire, Art. 31¹⁶⁵). Die Kosten, die nicht durch Subventionen des Kantons oder Bundes gedeckt werden können, werden von den Interessierten in einem Perimeterverfahren unterstützt (Art. 32). Der Perimeter definiert sich als die Gemeindegebiete, auf welchen die Korrektionsarbeiten durchgeführt werden sowie jene Parzellen, welche zu diesem Zweck abgetauscht wurden (Art. 33 Abs. 1). In diesem Perimeter ist massgebend, welche Güter – seien dies Grundstücke, Gebäude, öffentliche Fahrbahnen oder Geleise – einen direkten oder indirekten Vorteil aus der Flusskorrektur ziehen, namentlich durch eine Reduktion der Gefahr von Überschwemmungen und Erdrutschen sowie durch eine Wertsteigerung des Bodens (Art. 33 Abs. 2 lit. a). Weiter interessiert, welche Güter die Kosten für die Flusskorrekturen oder die Kosten für den Unterhalt von Werken für die Flusskorrektur ansteigen lassen (Art. 33 Abs. 2 lit. b). Schliesslich ist massgebend, welche Güter einen direkten oder indirekten Nachteil durch die Flusskorrektur erleiden, namentlich weil dadurch überschwemmbar Gebiete entstehen (Art. 33 Abs. 2 lit. c). Die Beiträge, welche die einzelnen betroffenen Güter zu leisten haben, werden von einer eigenen Kommission fixiert (Commission de classification, Art. 34). Der Beitrag, welcher auf die einzelnen Gebäude und die sonstigen Güter i.S. von Art. 33 entfällt, hat proportional zum Wert zu sein, welcher die Kommission dem jeweiligen Gut zumisst sowie zum Grad an Interesse, welches das jeweilige Gut an der Korrektur besitzt (Art. 36). Der Grad des Interesses wird von der Kommission bestimmt und einem Wert zwischen Null und Zehn zugewiesen (Art. 38), welcher der definitiven Berechnung des Beitrags jedes einzelnen Gutes dient (Art. 39).

- *Loi forestière VD (LVLFo VD)*¹⁶⁶

Das kantonale Waldgesetz VD hat u.a. zum Ziel, die Schutzfunktion des Waldes zu garantieren (Art. 1 Abs. 1 lit. c). Im Rahmen seiner finanziellen Mittel fördert der Kanton Massnahmen, welche die Bevölkerung und ihre Güter von beachtlichem Wert vor Naturkatastrophen schützen sollen (Art. 55) Der Kanton gewährt Vergütungen für den Schutz vor Naturkatastrophen, namentlich für den Bau und die Wiederherstellung von Schutzbau-

¹⁶⁴ RSV 721.01.

¹⁶⁵ Dazu siehe auch Art. 16a *Règlement sur la police des eaux dépendant du domaine public VD (RLPDP VD)*, RSV 721.01.1.

¹⁶⁶ RSV 921.01.

ten und -anlagen, die Errichtung und die Behandlung von jungen Schutzwäldern sowie die Erstellung von Gefahrenkatastern und Gefahrenkarten (Art. 56 Abs. 1 lit. a). Weiter werden Entschädigungen gewährt für die Behebung von Schäden aufgrund von Naturkatastrophen sowie die daraus resultierenden notwendigen Bewirtschaftungen (Art. 56 Abs. 1 lit. d). Die Höhe der Vergütungen und Finanzhilfen beträgt zwischen 10 und 100 %, abhängig von den finanziellen Möglichkeiten der Begünstigten, der Notwendigkeit und Dringlichkeit der Massnahmen sowie den Bestimmungen des Bundes (Art. 58 Abs. 1). Der Anteil, den die Gemeinden an die Vergütung für Massnahmen gemäss Art. 56 zu gewähren haben, liegt zwischen 5 und 20 % (Art. 58 Abs. 4).

Im *Règlement d'application de la loi forestière VD (RLVLFO VD)*¹⁶⁷ finden sich Bedingungen für die Ausrichtung von Finanzleistungen. So kann der Kanton seine finanziellen Leistungen u.a. davon abhängig machen, dass der Begünstigte einen seinen Mitteln angemessenen Beitrag leistet, die getroffenen Massnahmen den technischen, ökologischen und ökonomischen Anforderungen entsprechen und Dritte, im speziellen Nutzniessern und Nutzniesser, sich an der Finanzierung beteiligen (Art. 63 RLVLFO VD). Die Subventionen werden nach einem Pauschalsystem oder als Prozentsatz der Pauschalkosten ausbezahlt, nur ausnahmsweise erfolgt eine Auszahlung eines Prozentsatzes der effektiven Kosten (Art. 64 Abs. 1 RLVLFO VD). Der Maximalbetrag der Subvention wird im Voraus für jedes Projekt durch die zuständige Behörde festgelegt. Er wird unter Berücksichtigung der wirtschaftlichsten und effizientesten Methoden bestimmt (Art. 65 RLVLFO VD). Die Entschädigungen und Finanzhilfen werden unter Berücksichtigung folgender Elemente berechnet: die finanziellen Möglichkeiten juristischer Personen, des Koeffizienten der Waldfläche pro Einwohner für die Gemeinden, des öffentlichen Interesses an der vorgeschlagenen Massnahme, dem möglichen Mehrwert für Privatwälder, mögliche regionale Besonderheiten sowie spezielle Schwierigkeiten in der Ausführung (Art. 68 Abs. 3 lit. a bis f RLVLFO VD).

4.24 Wallis (VS)

- *Gesetz über den Wasserbau VS*¹⁶⁸

Das kantonale Wasserbaugesetz VS bezweckt u.a. den nachhaltigen Schutz von Menschen, Tieren und erheblichen Sachwerten vor Hochwasser (Art. 1). Bezüglich der Zuständigkeit obliegt der Wasserbau dem Kanton für die Rhone und den Genfersee, den Gemeinden für die Flüsse, Wildbäche, Seen und Kanäle von öffentlichem Interesse auf ihrem Gebiet, dem Eigentümer oder Baurechtinhaber des Anrainer-Grundstücks für die Privatseen, dem Inhaber einer Konzession für die Nutzbarmachung der Wasserkräfte sowie den Genossenschaften oder Privatpersonen. Wenn ein öffentlicher kantonaler Verkehrsweg in unmittelbarer Nähe eines Gewässers verläuft oder dieses überquert, obliegt die Wasserbaupflicht dem Kanton, soweit dies im Interesse des Verkehrsweges ist (Art. 9).

Die Finanzierung aktiver und passiver Wasserbaumassnahmen¹⁶⁹ wird wie folgt geregelt: Der Kanton hat sich um die Erlangung von Bundesbeiträgen für Wasserbauprojekte zu bemühen (Art. 43).

¹⁶⁷ RSV 921.01.1.

¹⁶⁸ SGS 721.1.

¹⁶⁹ Siehe Art. 24.

Beim kommunalen Wasserbau, nach Abzug eventueller Beteiligungen Dritter, beteiligt sich der Kanton mit einer Subvention von 65 bis 85 % der anerkannten Kosten¹⁷⁰. Die Bedingungen zur Erlangung der Subventionen, Kriterien zur Festlegung der Prioritäten der Projekte und deren Subventionssätze werden in den Art. 28 ff. der *Verordnung über den Wasserbau VS*¹⁷¹ präzisiert. Zusätzlich kann der Kanton den Gemeinden ausserordentliche Subventionen von maximal 10 % für diejenigen Arbeiten gewähren, die sie nicht ausführen könnten, ohne dadurch ihre Finanzlage zu gefährden (Art. 44 Abs. 1). Werden kommunale Wasserbauarbeiten in der Nähe einer Kantonsstrasse ausgeführt oder wenn Letztere das Gewässer überquert, beteiligt sich der Kanton je nach Interessenlage an den Kosten der Arbeiten (Art. 45).

Beim kantonalen Wasserbau, nach Abzug der Bundesbeiträge und eventueller Beteiligungen Dritter, beteiligen sich die Gemeinden mit einem Beitrag von 20 % der anerkannten Restkosten, im Maximum aber mit 5 % der total anerkannten Kosten. Der Kanton kann die Gemeindebeiträge ganz oder teilweise übernehmen, falls diese die Finanzlage der Gemeinden gefährden würden (Art. 44 Abs. 2).

Die Verteilung der kommunalen Beiträge und der Beteiligungen Dritter erfolgt insbesondere aufgrund des Nutzniesser- und Verursacherprinzips (sic!). Die Modalitäten finden sich in der Verordnung (Art. 44 Abs. 3). So können Dritte aufgerufen sein, auf der Grundlage des Nutzens und des Verursacherprinzips zur Finanzierung von Wasserbauprojekten beizutragen. Dazu zählen die Gemeinden des gleichen Einzugsgebiets, Anspruchsberechtigte, Nutzniesser des Projekts sowie diejenigen, deren Infrastrukturen zur Erstellung des Projekts führen oder es erschweren oder verhindern, dass es die Sicherheits- oder Umweltziele vollständig erreicht. Letztlich hat der Staatsrat nach Einholung der Vormeinung der Rhone-Kommission den Kostenverteiler zwischen den Betroffenen in Berücksichtigung der jeweiligen Interessen festzusetzen (Art. 37 Verordnung über den Wasserbau VS).

Die Wasserbaukosten privater Gewässer gehen zulasten der Eigentümer (Art. 44 Abs. 4). Ausserdem können Kanton, Gemeinden und öffentlich-rechtliche Körperschaften von den betroffenen Grundeigentümern und Nutzniessern für den Wasserbau Beiträge erheben. Dabei ist das kantonale Gesetz betreffend die Erhebung von Grundeigentümerbeiträgen an die Erschliessungskosten und an weitere öffentliche Werke¹⁷² sinngemäss anwendbar (Art. 48).

- *Forstgesetz VS*¹⁷³

Das kantonale Forstgesetz VS enthält einen Abschnitt über die Finanzierung der Schutzmassnahmen gegen Naturgefahren, wonach Förderungsbeiträge u.a. dann gewährt werden können, wenn der Begünstigte entsprechend seinen Möglichkeiten eine eigene Leistung erbringt sowie Dritte, die Nutzniesser oder Schadensverantwortliche sind, sich an der Finanzierung beteiligen (Art. 32 Abs. 1 lit. c und d).

Im Einzelnen unterstützt der Kanton die Ausführung von Massnahmen zum Schutz der Bevölkerung und erheblicher Sachwerte vor Naturgefahren durch die Gewährung von Subventionen bis zu 95 % für insbesondere Bau, Instandstellung und Ersatz von Werken und Installationen gegen Lawinengefahr, Murgänge und Bodeninstabilitäten (Rutschungen, Steinschlag, Felssturz) sowie die Aufforstung und Pflege von Jungwald mit Schutz-

¹⁷⁰ Die kantonale Subvention umfasst die vom Bund erhaltenen Beiträge.

¹⁷¹ SGS 721.100.

¹⁷² SGS 701.6.

¹⁷³ SGS 921.1.

funktion (Art. 32^{bis}). Weiters unterstützt der Kanton die Erhaltung der Schutzwaldungen durch Beiträge bis zu 90 %, die Gemeinden, auf deren Territorium der Wald liegt, bis zu 10 % (Art. 33).

Beiträge Dritter können von Grund- und Werkeigentümern herangezogen werden, die aus den entsprechenden Arbeiten Vorteile ziehen. Dabei gelten sinngemäss die Vorschriften über die Erhebung von Mehrwertbeiträgen (Art. 34).

Ausdrücklich kann übrigens der Kanton Beiträge für den Schutz von Bauten vor Elementarschäden verweigern, wenn bei der Bestimmung der Bodennutzung auf mögliche Gefahren zu wenig Rücksicht genommen wurde (Missachtung von Gefahrenkarten, amtlichen Warnungen) (Art. 36).

4.25 Zug (ZG)

- *Gesetz über die Gewässer ZG (GewG)*¹⁷⁴

Das kantonale Gewässergesetz ZG legt die Zuständigkeiten für wasserbauliche Massnahmen insbesondere wie folgt fest: Berechtigte im Bereich von Wassernutzungsanlagen, Ein- und Auslaufbauwerken, von Brücken und Durchlässen, von Geschiebesammlern, in den Staubereichen sowie in den Ober- und Unterwasserkanälen von Kraftwerken, beim Ersatz von bestehenden Eindolungen für sämtliche Massnahmen; die Bauherrschaft privater, gemeindlicher oder kantonaler Vorhaben für die Verlegung oder Renaturierung privater Gewässer; der Kanton für die übrigen Massnahmen an öffentlichen Gewässern sowie an privaten Gewässern ausserhalb der Bauzonen; die Gemeinden für die übrigen Massnahmen an privaten Gewässern innerhalb der Bauzonen (§ 17).

Finanzierungsgrundsatz ist es, alle dem Gemeinwesen entstehenden Kosten gestützt auf das Verursacherprinzip, abzüglich allfälliger dem Gemeinwesen zustehender Subventionen, zu verteilen. Soweit die Kosten aber nicht verursachergerecht verteilt werden können, sind sie aufgrund der Interessenlage den Beteiligten aufzuerlegen (§ 73).

Analog zur oben wiedergegebenen Zuständigkeitsverteilung sind für die Kostentragung bei öffentlichen Gewässern insbesondere die Berechtigten für sämtliche Massnahmen in ihrem Bereich und ansonsten die Grundeigentümer heranzuziehen (§ 74). Für die Kostentragung bei privaten Gewässern für wasserbauliche Massnahmen ausserhalb der Bauzonen ist bis zu einem 50jährigen Schutzziel der Kanton verantwortlich. Die Gemeinden können dabei ihre Kosten mit Hilfe eines Perimeters vollständig oder teilweise auf die Nutzniesser überwälzen. Der Gemeinderat bestimmt dabei den Kostenteiler unter den Nutzniessern im verbauten Überschwemmungsgebiet, insbesondere nach Massgabe des Gefahrenpotentials (§ 77a). Für wasserbauliche Massnahmen innerhalb der Bauzonen tragen die Gemeinden die Kosten, abzüglich der Bundesbeiträge. Auch hier können die Gemeinden ihre Kosten mit Hilfe eines Perimeters vollständig oder teilweise auf die Nutzniesser überwälzen. Der Gemeinderat bestimmt dabei wiederum den Kostenteiler unter den Nutzniessern im verbauten Überschwemmungsgebiet, insbesondere nach Massgabe des Gefahrenpotentials (§ 77b).

¹⁷⁴ BGS 731.1.

- *Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über den Wald ZG (EG Waldgesetz)*¹⁷⁵
Gemäss EG Waldgesetz ZG können Eigentums- oder Dienstbarkeitsberechtigte an Grundstücken, Bauten oder Anlagen, welche erheblichen Nutzen aus Schutzmassnahmen ziehen, angemessen an den Kosten beteiligt werden (§ 8 Abs. 2). Weiters werden Kantonsbeiträge bis zu 70 % an die beitragsberechtigten Kosten für forstliche Massnahmen auch zum Schutz von Menschen oder erheblichen Sachwerten vor Naturereignissen, zur minimalen Pflege von Wäldern mit Schutzfunktion sowie zur Anlage und Wiederherstellung von Wäldern mit Schutzfunktion vorgesehen (§ 24 Abs. 1 lit. a – c).

4.26 Zürich (ZH)

- *Wasserwirtschaftsgesetz ZH (WWG ZH)*¹⁷⁶
Zu den Regelungsgegenständen des kantonalen Wasserwirtschaftsgesetzes ZH gehört auch der Hochwasserschutz (§ 1). Die Zuständigkeiten sind wie folgt verteilt: Der Kanton stellt den Hochwasserschutz an den öffentlichen Oberflächengewässern von kantonalen und regionaler Bedeutung sicher, die Gemeinden an den übrigen öffentlichen Oberflächengewässern und die Eigentümer an privaten Oberflächengewässern (§ 13).
Nach diesen Zuständigkeiten richtet sich in der Regel auch die Kostentragung für Hochwasserschutzmassnahmen. Das kostenpflichtige Gemeinwesen kann von einem anderen Gemeinwesen, das aus einer Hochwasserschutzmassnahme einen besonderen Nutzen zieht¹⁷⁷, angemessene Beiträge an seine Kosten verlangen, die sich v.a. nach den eingesparten Kosten eigener Schutzmassnahmen bemessen. Die Gemeinden sind weiters berechtigt, höchstens drei Fünftel ihres Kostenanteils auf die an der Hochwasserschutzmassnahme interessierten Grundeigentümer und Wasserwerkbesitzer sowie auf andere Beteiligte zu verlegen. Werden Massnahmen ganz oder zu einem erheblichen Teil durch Anlagen, Einrichtungen, Vorkehren oder Planungsmassnahmen Dritter ausgelöst, können von den Verursachern anteilmässige Beiträge an die Kosten verlangt werden. Schliesslich können öffentliche Hochwasserschutzmassnahmen, an welchen Dritte besonders interessiert sind, durch diese vorfinanziert werden (§ 14).
Kantonale Beiträge an Gemeinden für die verbleibenden Kosten von Hochwasserschutzmassnahmen sind vorgesehen (§ 15). Der Kostenanteil darf zusammen mit allfälligen weiteren Staatsbeiträgen höchstens die Hälfte der beitragsberechtigten Ausgaben erreichen. Zur Entlastung finanzschwacher Gemeinden und zur Unterstützung besonders aufwendiger Massnahmen kann der Kanton zusätzlich eine Subvention bis zu 25 % der beitragsberechtigten Ausgaben gewähren (§ 16).
- *Kantonales Waldgesetz ZH*¹⁷⁸
Im kantonalen Waldgesetz ZH wird die Finanzierung von Massnahmen dergestalt geregelt, dass der Kanton Kostenanteile bis zu 50 % an die beitragsberechtigten Kosten leistet. Bei Massnahmen zum Schutz vor Naturereignissen und zur Erhaltung der Schutzfunktion des Waldes sind die nach Abzug des Bundes- und Kantonsbeitrags verbleibenden Restkosten durch die Gemeinde zu tragen (§ 23).

¹⁷⁵ BGS 931.1.

¹⁷⁶ LS 724.11.

¹⁷⁷ Terminologisch verbietet sich hier von Nutzniessung zu sprechen (siehe unten Pkt. 4.1.).

¹⁷⁸ LS 921.1.

4.27 Interkantonale Übereinkommen

Diverse Konkordate und interkantonale Vereinbarungen betreffen Massnahmen in Bezug auf kantonsüberschreitende Wasserläufe. Sie enthalten für gewöhnlich detaillierte Kostenteiler und sind hier deshalb von Interesse.

- *Konkordat zwischen den Kantonen Uri und Schwyz über Massnahmen zur Sicherung des Riemenstaldnerbaches und seines Einzugsgebietes*¹⁷⁹

Das Übereinkommen enthält eine Aufteilung der Baukosten nach Abzug der Bundesbeiträge und Beiträge Dritter auf die Konkordatskantone (Art. 9). Ausserdem können die Konkordatskantone an Massnahmen Dritter, wie Aufforstungen, Waldsanierungen, Erschliessungen, Entwässerungen, Hangverbauungen usw., die eine positive Wirkung auf den Hochwasserschutz haben und vom Bund genehmigt und subventioniert werden, Interessenbeiträge zahlen, die sich nach der Wirkung auf den Hochwasserschutz und den übrigen Interessen richten (Art. 10). An Schutzbauten gegen Naturgewalten längs eines Abschnitts der Riemenstaldnerstrasse wird der Gemeinde Riemenstalden als Strasseneigentümerin ein Interessenbeitrag von 20 % der Restkosten ausgerichtet (Art. 11). Letztlich kann jeder Konkordatskanton die Restkosten, die er zu tragen hat, nach seinem kantonalen Recht auf allfällige Beitragspflichtige überwälzen (Art. 12).

- *Interkantonale Vereinbarung zwischen den Kantonen Glarus, Schwyz, St. Gallen und Zürich über das Linthwerk*¹⁸⁰

Die öffentlich-rechtliche Anstalt Linthwerk stellt den Hochwasserschutz in der Linthebene sicher (Art. 2). Die Deckung des Finanzbedarfs erfolgt u.a. durch Beiträge der Vertragskantone, die prozentuell festgelegt werden (Art. 27 und 28).

- *Interkantonale Vereinbarung über die Regulierung des Abflusses des Vierwaldstättersees (IVRV)*¹⁸¹

Die Uferkantone des Vierwaldstättersees Luzern, Uri, Schwyz, Obwalden und Nidwalden regeln in der Vereinbarung die Rechte und Pflichten bei Instandsetzung, Erneuerung, Ausbau, Betrieb und Instandhaltung der Reusswehranlage in Luzern (Art. 1). Die Regulierung des Abflusses des Sees durch die Reusswehranlage erfolgt im Interesse eines optimalen Hochwasserschutzes (Art. 2 Abs. 1). Die Kosten werden prozentuell auf die Uferkantone aufgeteilt (Art. 14).

¹⁷⁹ UR: nicht auffindbar; SZ: SRSZ 453.110.1.

¹⁸⁰ GL: GS VII B/55/2; SZ: SRSZ 453.120.1; SG: sGS 734.331; ZH: LS 724.12.

¹⁸¹ LU: SRL 763; UR: RB 40.1218; SZ: SRSZ 453.210.1; OW: GDB 740.5; NW: NG 631.2.

4.28 Ergebnis

Für einen ersten Überblick ergibt sich bei den kantonalen Rechtsgrundlagen in Hinblick auf die Kostentragung von Schutzmassnahmen folgendes Bild:

Tabelle 2

Kanton	Bereich	Kostentragung durch	Beiträge
AG	Hochwasserschutz	Eigentümer	nein Gemeindebeiträge (kantonale Gewässer)
AR	Hochwasserschutz	Eigentümer (Perimeter)	Kantons- und Gemeindebeiträge (wenn auch Bundesbeiträge) Kantonsbeiträge (wenn keine Bundesbeiträge) (Vorteilsausgleich)
AI	Hochwasserschutz	Baupflichtige (subsidiär Perimeter)	Kantonsbeiträge
	Schutz vor gravitativen Naturgefahren	Bauherr (gemäss WaG)	Kantonsbeiträge (Voraussetzung Eigenleistung, Nutzniesser/Verursacherbeiträge)
BL	Hochwasserschutz	Anstösser	Kantons- (und Gemeinde)beiträge
	Schutz vor gravitativen Naturgefahren	Bauherr (gemäss WaG)	Kantonsbeiträge
BS	–	–	–
BE	Hochwasserschutz	Kanton Erfüllungs- /Wasserbaupflichtige Gemeinde	Kantonsbeiträge (Gemeinde kann Grundeigentümerbeiträge vorsehen)
	Schutz vor gravitativen Naturgefahren	Gemeinde, Anlagebetreiber	Kantonsbeiträge
FR	Hochwasserschutz	Gemeinde	Kantonsbeiträge (Gemeinde kann Nutzniesserbeiträge u.a. verlangen)
	Schutz vor gravitativen Naturgefahren	Gemeinde	Kantonsbeiträge
GE	Hochwasserschutz	Kanton, Gemeinde Eigentümer	Nutzniesserbeiträge
	Schutz vor gravitativen Naturgefahren	Bauherr (gemäss WaG)	Kantonsbeiträge
GL	Schutz vor gravitativen Naturgefahren	Bauherr (gemäss WaG)	Kantonsbeiträge

GR	Hochwasserschutz	Gemeinde	Kantonsbeiträge
	Schutz vor gravitativen Naturgefahren	Eigentümer u.a.	Kantonsbeiträge
JU	Hochwasserschutz	Eigentümer u.a.	nein
	Schutz vor gravitativen Naturgefahren	Eigentümer	Kantonsbeiträge (Nutzniesserbeiträge)
LU	Hochwasserschutz	Kanton	Gemeindebeiträge Interessiertenbeiträge (Perimeter)
	Schutz vor gravitativen Naturgefahren	Bauherr (gemäss WaG)	Kantonsbeiträge (Voraussetzung Eigenleistung, Nutzniesser/Verursacherbeiträge) Gemeindebeiträge
NE	Hochwasserschutz	Konzessionsnehmer	Kantonsbeiträge (Nutzniesserbeiträge)
	Schutz vor gravitativen Naturgefahren	Bauherr (gemäss WaG)	Kantonsbeiträge
NW	Hochwasserschutz	Gemeinde u.a. Kanton (kantonale Gewässer)	Kantonsbeiträge nein (kantonale Gewässer)
	Schutz vor gravitativen Naturgefahren	Gemeinde, Anlagebetreiber	Kantonsbeiträge (Voraussetzung Eigenleistung, Nutzniesser/Verursacherbeiträge)
OW	Hochwasserschutz	Gemeinde (Gemeindegewässer) Kanton (kantonale Gewässer) Eigentümer (private Gewässer)	Kantonsbeiträge Grundeigentümerbeiträge (Perimeter) u.a. (Gemeindegewässer) nein (kantonale Gewässer) nein (private Gewässer)
	Schutz vor gravitativen Naturgefahren	Bauherr (gemäss WaG)	Kantonsbeiträge
SH	Hochwasserschutz	Eigentümer	Grundeigentümerbeiträge (Vorteilsausgleich) Kantonsbeiträge
SZ	Hochwasserschutz	Eigentümer	Kantons- und Bezirksbeiträge Grundeigentümerbeiträge u.a. (Vorteilsausgleich)
	Schutz vor gravitativen Naturgefahren	Bauherr (gemäss WaG)	Kantonsbeiträge

SO	Hochwasserschutz	Kanton Eigentümer (private Gewässer)	Gemeindebeiträge nein (private Gewässer)
	Schutz vor gravitativen Naturgefahren	Bauherr (gemäss WaG)	Kantonsbeiträge (bei Abgeltungen Voraussetzung Eigenleistung, Nutzniesser/Verursacher-beiträge)
SG	Hochwasserschutz	Gemeinde (Gemeindegewässer) Kanton (kantonale Gewässer) Eigentümer (private Gewässer)	Kantonsbeiträge Grundeigentümerbeiträge u.a. (Gemeindegewässer) Gemeindebeiträge (kantonale Gewässer) Gemeinde- und Verursacherbeiträge (private Gewässer)
	Schutz vor gravitativen Naturgefahren	Bauherr (gemäss WaG)	Kantonsbeiträge Gemeinde- und Nutzniesserbeiträge
TI	Schutz vor gravitativen Naturgefahren	Bauherr (gemäss WaG)	Kantonsbeiträge
TG	Hochwasserschutz	Kanton (Flüsse) Gemeinde (Bäche)	Gemeindebeiträge (Flüsse) Kantonsbeiträge (Bäche) Nutzniesserbeiträge (Flüsse und Bäche)
UR	Hochwasserschutz	Kanton (öffentliche Gewässer) Eigentümer (private Gewässer)	Nutzungsberechtigtenbeiträge Nutzniesser/Verursacherbeiträge (öffentliche Gewässer) Kantons- und Gemeindebeiträge (private Gewässer)
	Schutz vor gravitativen Naturgefahren	Eigentümer	Kantonsbeiträge (Voraussetzung Eigenleistung, Nutzniesser/Schadenverursacherbeiträge)
VD	Hochwasserschutz	Kanton und Gemeinden	Kantonsbeiträge (an Gemeinden) Nutzniesser/Verursacherbeiträge (Perimeter)
	Schutz vor gravitativen Naturgefahren	Bauherr (gemäss WaG)	Kanton (Voraussetzung Eigenleistung, Nutzniesserbeiträge)
VS	Hochwasserschutz	Kanton (kantonale Gewässer) Gemeinde (kommunale. Gewässer) Eigentümer (private Gewässer)	Gemeindebeiträge, ev. Beiträge Dritter (Nutzniesser/Schadenverursacher) (kantonale Gewässer) Kantonsbeiträge, ev. Beiträge Dritter (Nutzniesser/Schadenverursacher) (kommunale. Gewässer) nein (private Gewässer)
	Schutz vor gravitativen Naturgefahren	Bauherr (gemäss WaG)	Kantonsbeiträge (Voraussetzung Eigenleistung, Nutzniesser/Schadenverursacherbeiträge)

ZG	Hochwasserschutz	Kanton (öffentliche Gewässer)	Berechtigte/Grundeigentümer (öffentliche Gewässer)
		Kanton (private Gewässer ausserhalb Bauzone)	Berechtigte/Nutzniesserbeiträge an Gemeinde (Perimeter) (private Gewässer ausserhalb Bauzone)
		Gemeinde (private Gewässer innerhalb Bauzone)	Berechtigte/Nutzniesserbeiträge (Perimeter) (private Gewässer innerhalb Bauzone)
	Schutz vor gravitativen Naturgefahren	Bauherr (gemäss WaG)	Kantons- und Nutzniesserbeiträge
ZH	Hochwasserschutz	Kanton (kantonale Gewässer)	Gemeindebeiträge (kantonale Gewässer)
		Gemeinde (kommunale Gewässer)	Kantons-, Gemeinde-, Grundeigentümerbeiträge u.a. (kommunale Gewässer)
		Eigentümer (private Gewässer)	nein (private Gewässer)
	Schutz vor gravitativen Naturgefahren	Gemeinde	Kantonsbeiträge

Zusammenfassend ergibt sich also nach Kantonen und den Sachbereichen Hochwasserschutz und Schutz vor gravitativen Naturgefahren (im Folgenden grNaturgefahren) folgende Aufstellung:

Ausdrücklich gesetzlich geregelt ist der Einbezug von Dritten in die Kostentragung in nahezu allen Kantonen.

- Dabei können erstens Dritte bereits als primäre Kostenträger verpflichtet werden (AG Hochwasser, AR Hochwasser, AI Hochwasser/grNaturgefahren, BL Hochwasser/grNaturgefahren, BE Hochwasser/grNaturgefahren, GE Hochwasser/grNaturgefahren, GL grNaturgefahren, GR grNaturgefahren, JU Hochwasser/grNaturgefahren, LU grNaturgefahren, NE Hochwasser/grNaturgefahren, NW grNaturgefahren, OW Hochwasser/grNaturgefahren, SH Hochwasser, SZ Hochwasser/grNaturgefahren, SO Hochwasser/grNaturgefahren, SG Hochwasser/grNaturgefahren, TI grNaturgefahren, UR Hochwasser/grNaturgefahren, VD grNaturgefahren, VS Hochwasser/grNaturgefahren, ZG grNaturgefahren, ZH Hochwasser), und/oder
- es wird zweitens (über diesen Kreis hinaus) allgemein der Ausgleich von Sondervorteilen normiert bzw. auf Schadenverursacher und/oder Nutzniesser Bezug genommen (AR Hochwasser, AI grNaturgefahren, BE Hochwasserschutz, FR Hochwasser, GE Hochwasser, LU Hochwasser/grNaturgefahren, NE Hochwasser, NW grNaturgefahren, OW Hochwasser, SH Hochwasser, SZ Hochwasser, SO grNaturgefahren, SG Hochwasser/grNaturgefahren, TG Hochwasser, UR Hochwasser/grNaturgefahren, VD Hochwasser/grNaturgefahren, VS Hochwasser/grNaturgefahren, ZG Hochwasser/grNaturgefahren, ZH Hochwasser).

Die dabei gewählte Regelungsdichte in Bezug auf die Vorgaben für diese Vorteilsausgleiche und Interessenbeiträge ist vielfältig. Systematisch betrachtet lassen sich die aufgefundenen Normierungen grob in drei Regelungstypen einteilen:

- detaillierte Regelung mit inhaltlichen Vorgaben wie Perimeterverfahren (z.B. AR¹⁸²; Typus 1),
- allgemeine Regelung mit inhaltlichen Vorgaben (z.B. UR¹⁸³; Typus 2),
- allgemeine Regelung ohne inhaltliche Vorgaben (z.B. FR, UR;¹⁸⁴ Typus 3).

Keine gesetzliche Regelung: In den Kantonen und Sachbereichen AG grNaturgefahren, AR grNaturgefahren, BS Hochwasser/grNaturgefahren, FR grNaturgefahren, GL Hochwasser, NW Hochwasser, SH grNaturgefahren, TI Hochwasser, TG grNaturgefahren, ZH grNaturgefahren sind in den hier untersuchten einschlägigen Regelungswerken keinerlei rechtliche Grundlagen für die primäre Kostentragung Dritter sowie deren Einbezug und damit Überwälzung der indirekten Kosten vorgesehen oder die Materie wird überhaupt nicht geregelt. Hier wird letztlich von einer Kostentragung durch Kanton und/oder Gemeinde auszugehen sein.

¹⁸² Art. 15 Abs. 1 WBauG AR: „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.“ Dazu detaillierte Bestimmungen über das Perimeterverfahren in Art. 17.

¹⁸³ Art. 30 Abs. 1 WBG UR: „Besonders bevorteilte Dritte sollen zu angemessenen Leistungen an die Kosten des Wasserbaues verpflichtet werden. Diese Leistungen werden bemessen nach dem Ausmass des besonderen Vorteils, insbesondere nach der Grösse des geschützten Werkes, nach der Grösse der abgewendeten Gefahr und nach dem zu erwartenden Nutzen.“

¹⁸⁴ Art. 45 Abs. 2 GewG FR: „Die Kosten der Ausbau-, Instandsetzungs- und Unterhaltsarbeiten gehen zu Lasten der betroffenen Gemeinde. Diese kann von den betroffenen Drittpersonen eine Beteiligung verlangen.“ ; Art. 35 Abs. 3 lit.b KWV UR: „Der Kanton kann seine finanziellen Leistungen davon abhängig machen, dass ... Dritte, insbesondere Nutzniesser und Schadenverursacher, zur Mitfinanzierung herangezogen werden“.

5. Vollzugspraxis

Nach Darlegung der normativen Vorgaben stellt sich unweigerlich die Frage nach deren Umsetzung. Soweit möglich soll hier die Vollzugspraxis beispielhaft erhoben sowie deren Einheitlichkeit und Nachvollziehbarkeit bewertet werden.

5.1 Bund

5.1.1 Kostenteiler beim Hochwasserschutz

Als Leitbild kann das im Rahmen der 3. Rhonekorrektur (R3) ausgehandelte Kostenteilermodell¹⁸⁵ dienen. Es fusst im Grundsatz auf Art. 12 Abs. 1 SuG, wonach der Gesamtaufwand bei mehrfachen Leistungen nach den einzelnen Interessen aufgeteilt wird. Dabei richtet sich die Bundesfinanzierung nach den Grundsätzen des WBG. Die Kantone Waadt und Wallis erhalten vom Bund Abgeltungen. Das vom Bundesrat genehmigte Kostenteilermodell ist nur für die Festsetzung der Bundessubventionen anwendbar, es bezieht sich nicht auf die Verteilung der vom Kanton zu tragenden „Restkosten“. Die Aufteilung dieser Kosten richtet sich nach kantonalem Recht.

Das Modell sieht vor, dass die an das Projekt anrechenbaren Kosten zwischen dem „Interessenbeitrag“ gemäss Nationalstrassengesetzgebung und der Finanzierung gemäss WBG aufgeteilt werden. Der Beitrag gemäss MinVG entspricht der Notwendigkeit oder dem Nutzen der Hochwasserschutzmassnahmen für die Nationalstrassen. Das BLW wird im Verhältnis des landwirtschaftlichen Interesses einen Teil der Gesamtmeliorationen finanzieren, die nicht zulasten des Projektes gehen. Die von Bundessubventionen nicht abgedeckten Restkosten werden zwischen den Kantonen, Gemeinden und betroffenen Dritten (z.B. SBB) aufgeteilt. Gemäss WBG beträgt die Subvention für die Schutzmassnahmen zwischen 35 und 45 %. Da der Kanton Wallis erheblich belastet ist, kann dieser Subventionssatz auf höchstens 65 % der anrechenbaren Kosten erhöht werden.

Die Verteilung der Interessenbeiträge wird bei der R3 so durchgeführt, dass einerseits auf den Nutzen des Projekts für die Nationalstrassen (Schutz der exponierten Strassenabschnitte) und andererseits auf infrastrukturelevante Randbedingungen bei Nationalstrassen in unmittelbarer Umgebung zur Rhone gestützt ist.¹⁸⁶ Dieses vereinfachte Modell wird bis zur Umsetzung eines risikobasierten Modells verwendet.

5.1.2 Kostenteiler beim Schutz vor gravitativen Naturgefahren

Wie gezeigt ist der Einbezug von Dritten (Nutzniesser, Schadenverursacher) in die Kostentragung laut Bundesrecht nur mehr im WaG (Art. 35 Abs. 1 lit. d) vorgeschrieben und wird beim Schutz vor gravitativen Naturgefahren auch so praktiziert.

Was die Aufteilung der Subventionsbeiträge betrifft, wird auch beim Schutz vor gravitativen Naturgefahren der Kostenteiler 3. Rhonekorrektur angewandt.

¹⁸⁵ Botschaft Rahmenkredit 3. Rhonekorrektur (R3), insbesondere S. 4346 ff.

¹⁸⁶ Botschaft Rahmenkredit 3. Rhonekorrektur (R3), S. 4349.

5.1.3 Risikobasiertes Kostenteilermodell

Risikobasierte Kostenteilermodelle, bei denen die Kostenverteilung auf Basis der Risikoreduktion pro Kostenträger (Nutzen des Projekts pro Kostenträger) erfolgen soll, wären geeignet, objektive Kriterien für alle Betroffenen vorzugeben. Das risikobasierte Kostenteilermodell des Bundes, das in Modellentwürfen vorliegt,¹⁸⁷ soll nach Bereinigung mit den verschiedenen Kostenträgern in der Vollzugspraxis Verwendung finden.

Aktuell sind mit EconoMe2.2 (2010)¹⁸⁸ und RoadRisk (2011)¹⁸⁹ verschiedene Instrumente für die Bestimmung der Risikominderung (Berechnungstools) verfügbar, um auf dieser Basis die Kostenverteilung vorzunehmen.

5.2 Kantone

Unabhängig davon, ob das Bundesrecht die Möglichkeit eines Interessenbeitrags vorsieht, kann der Kanton die ihm verbleibenden Kosten gemäss kantonalem Recht auf Dritte (Schadensverursacher, Nutzniesser) teilweise abwälzen.¹⁹⁰ Die kantonale Praxis ist dabei schwer zu überblicken und kann hier nur aufgrund einiger weniger ausgewählter Unterlagen beschrieben werden.

5.2.1 Kanton Luzern

Im Kanton LU können die sich in der Praxis stellenden Probleme zumindest teilweise anhand des Wasserbauprojekts am sogenannten Reusszopf aufgezeigt werden. Dort besteht das Problem, dass die Kleine Emme bei Hochwasser an einer SBB-Brücke zurückgestaut wird. Hochwassersimulationen haben ergeben, dass die bestehende Eisenbahnbrücke verlängert oder mit einer weiteren Brücke ergänzt werden muss, um den Hochwasserabfluss sicherzustellen. Aufgrund des Denkmalschutzes, dem die Brücke unterliegt, beinhaltet das Projekt die Ergänzung mit einer weiteren Brücke.

Konkret stellt sich nun zwischen SBB und dem Kanton LU die Frage nach der Kostentragung der vorzunehmenden baulichen Schutzmassnahmen.¹⁹¹ Der Kanton folgt dabei der Argu-

¹⁸⁷ BAFU, Faktenblatt vom 19. August 2011, Risikobasiertes Kostenteilermodell; BAFU, Risikobasierter Kostenteiler für Schutzprojekte, Fassung vom 14. September 2011.

¹⁸⁸ Das vom Bund entwickelte Berechnungstool EconoMe (1.0, 2.1, aktuell 2.2) ermöglicht vergleichbare Kosten/Wirksamkeits-Analysen für alle relevanten Naturgefahrenprozesse und ist für subventionierte Schutzprojekte massgebend; Handbuch Programmvereinbarungen im Umweltbereich, Teil 6 S. 19.

¹⁸⁹ Mit dem Internet-basierten Instrument RoadRisk werden für einen risikobasierten, gesamtschweizerischen Umgang mit Naturgefahren auf Nationalstrassen alle Risiken separat quantitativ berechnet und zum Vergleich in einen Geldwert umgesetzt; <http://www.roadrisk.admin.ch>.

¹⁹⁰ Vgl. Botschaft Rahmenkredit 3. Rhonekorrektur (R3), S. 4346: „Die Kantone haben die Möglichkeit, einen Teil der Kosten auf betroffene Dritte zu übertragen. Darunter fallen die Bundesbehörden, die keine Bundesunterstützung für den Hochwasserschutz gemäss WBG beziehen können (z.B. Nationalstrassen).“; S. 4347: „Der Kanton kann die Restkosten auf Dritte verteilen, die von den Schutzmassnahmen betroffen sind. Im Zusammenhang mit dem Schutz der Bahninfrastrukturen kann das insbesondere zu finanziellen Folgen für die SBB AG führen.“

¹⁹¹ Den verwendeten Informationen liegt die überarbeitete Aktennotiz „Kostenteiler SBB Brücke Reusszopf, Kl. Emme“, J034-2583, der Abteilung Recht des BAFU vom 15.06.2010 zugrunde. Ein gleichgelagerter Fall dürfte im Kanton Uri die Vergrösserung des Durchlasses Wysshus im Zuge der Bauarbeiten zum Gotthard-Basistunnel darstellen. Gemäss Kanton sei dieses Objekt von der Alp Transit Gotthard AG (ATG) zu bauen und bezahlen, während die ATG dies unter Hinweis darauf, dass diese zusätzliche Unterführung nicht auf den Bahnbetrieb zurückzuführen sei, die Kostenlast beim Kanton sieht; Kanton Uri, Konzeptentscheid, S. 13.

mentation der SBB, wonach die Kostenverteilregelung betreffend Kreuzungen zwischen öffentlichen Strassen und Bahnen (Art. 24 ff. EBG) auch auf die Kreuzung mit Gewässern anwendbar sei. Gemäss Art. 31 Abs. 2 EBG sieht sich der Kanton als „Bauherr“, zu dessen Lasten die Baukosten gehen. Der Rechtsdienst des kantonalen Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartements interpretiert „Bauherr“ dabei so, dass als solcher gelte, wer ein bestimmtes Bauvorhaben ausführen wolle und die entsprechenden Vorkehrungen treffe. Im vorliegenden Fall liege das Hauptinteresse an den baulichen Massnahmen beim Kanton als Eigentümer des Gewässers, an dem die Hochwasserschutzmassnahmen geplant sind. Das WBG könne nicht angewendet werden.

Zur Bewertung dieser Problemlage siehe unten Punkt 6.2.2.

5.2.2 Kanton Uri

Aufschlussreiche Informationen bietet hier der *Bundesratsbeschluss über die Kostenbeteiligung für das Hochwasserschutz-Mehrjahresprogramm 1983-1992* des Kantons Uri. Ausgehend von einem vom Kanton erarbeiteten Hochwasserschutzkonzept, das wasserbauliche, forstliche und meliorationstechnische Massnahmen umfasste, hatte der Kanton Uri für die Jahre 1983 bis 1992 ein Mehrjahresprogramm im Ausmass von 100 Mio. Fr. aufgestellt. Auf der Grundlage Art. 27 WBG UR, wonach eine Kostentragung von Bund, Kanton, allfälligen Nutzungsberechtigten, besonders bevorteilten Dritten und Verursachern vorgesehen ist, wurde folgender Kostenteiler erarbeitet: Zunächst wurden die Kosten für Projekte im Rahmen des Nationalstrassenbaus ausgeschieden. Diese waren vom Bund zu tragen. Der Rest wurde gemäss Art. 27 WBG UR über Abgeltungen und Finanzhilfen des Bundes, Mittel des Kantons sowie Beiträge besonders bevorteilter Dritter und Verursacher finanziert. Als besonders bevorteilte Dritte (Art. 36 WBG UR) wurden bundesseits EMD (heute RUAG), SBB und PTT (heute Post und Swisscom) identifiziert, als Verursacher (Art. 37 WBG UR) die FO¹⁹². Gestützt auf umfangreiche Abklärungen des Kantons und der beteiligten Bundesstellen wurde ein entsprechender Restkostenteiler erarbeitet.¹⁹³ Zwischen dem Kanton und den einzelnen besonders bevorteilten Dritten waren eigene Vereinbarungen zum Kostenteiler abzuschliessen¹⁹⁴, wobei der Kanton auf die Durchsetzung alter Kostenteiler verzichtete.

Aktuell bildet Grundlage der *Massnahmenplan-Hochwasserschutz 2008-19*, in den die noch nicht ausgeführten Projekte der Hochwasserschutzprogramme 1977 und 1987 zusammen mit allen neuen Massnahmen in ein neues Programm integriert werden. Hierzu liegt der *Konzeptentscheid* aus 2007 vor. Dieser ist insofern von grossem Interesse, als nicht zuletzt aufgrund der Änderung der Rechtsform ehemaliger Bundesbetriebe das bisher praktizierte Modell der besonders bevorteilten Dritten revidiert werden musste.¹⁹⁵ Da auch Beiträge des Verursachers (Verursacherprinzip) aus oben genannten Gründen selten angewendet wurden¹⁹⁶, lag die Kostenlast bisher bei den natürlichen Personen, die 90 % zum Steuerertrag beitragen, obwohl der Schutzbedarf bei Industrie und Gewerbe bedeutend ist.

Zur Bewertung dieser Praxis siehe unten Punkt 6.2.2.

¹⁹² Aufgrund der Unterlagen lässt sich nicht nachvollziehen, für welche Einrichtung das Kürzel „FO“ steht. Es wird jedenfalls mit Unteralpreuss und Gotthardreuss auf lediglich zwei Perimetergebiete Bezug genommen.

¹⁹³ Siehe Bundesratsbeschluss über die Kostenbeteiligung für das Hochwasserschutz-Mehrjahresprogramm 1983-1992 des Kantons Uri, S. 9 ff.

¹⁹⁴ Zu deren Grundsätzen siehe Bundesratsbeschluss über die Kostenbeteiligung für das Hochwasserschutz-Mehrjahresprogramm 1983-1992 des Kantons Uri, S. 12.

¹⁹⁵ Siehe ausführlich zu den diskutierten vier unterschiedlichen Modellen Kanton Uri, Konzeptentscheid, S. 19 ff.

¹⁹⁶ Kanton Uri, Konzeptentscheid, S. 18.

5.3 Zusammenspiel Bund – Kantone

Um die Gefahr von Mehrfachleistungen zu vermeiden, sind die Kantone bei Erhalt von Bundessubventionen verpflichtet, dies den beteiligten Behörden mitzuteilen (Art. 12 Abs. 3 SuG). Erfüllt eine Massnahme zum Schutz vor Naturgefahren die Anspruchsvoraussetzungen von verschiedenen Erlassen, so ist der Gesamtaufwand nach den einzelnen Interessen aufzuteilen (Art. 12 Abs. 1 SuG).

5.4 Ergebnis

Die Frage nach einheitlicher und nachvollziehbarer Vollzugspraxis in Bund und Kantonen oder Handlungsbedarf lässt sich wie folgt beantworten:

Bund: In den Bereichen Hochwasserschutz und Schutz vor gravitativen Naturgefahren besteht eine rechtskonforme aber, wie sich aus Gesprächen des BAFU mit dem BAV ergibt¹⁹⁷, nicht immer konsistente und einheitliche Vollzugspraxis.

Kantone: In den Bereichen Hochwasserschutz und Schutz vor gravitativen Naturgefahren ist davon auszugehen, dass sich aufgrund der heterogenen gesetzlichen Vorgaben die Vollzugspraxis sehr uneinheitlich präsentiert. Das zeigt sich schon beispielhaft in den beiden untersuchten Praktiken der Kantone Luzern und Uri in der Frage des Einbezugs der SBB in die Kostentragung.

¹⁹⁷ Information des BAFU per Mail vom 4. Juni 2012.

6. Bewertung

Nach Darlegung der Rechts- und Finanzierungsprinzipien, Rechtsgrundlagen und Vollzugspraxis in Bezug auf Kostenteiler stellt sich nun angesichts der Erarbeitung eines einheitlich anzuwendenden risikobasierten Kostenteilermodells die Frage nach der Zweckmässigkeit der Rechtsgrundlagen und des Vollzugs im Zusammenhang mit der Kostenverteilung bei Schutzmassnahmen vor Naturgefahren.

6.1 Bund

6.1.1 Rechtsgrundlagen

Zu berücksichtigen ist hier insbesondere das Zusammenspiel zwischen den Themenfeldern Hochwasser und gravitativen Naturgefahren (Lawine, Rutschung/Murgang, Erosion, Steinschlag), die ja auf unterschiedlichen normativen Vorgaben für Kostenteiler beruhen können.¹⁹⁸

So ist beim Schutz vor gravitativen Naturgefahren – im Gegensatz zum Hochwasserschutz – die Beteiligung von Dritten, die Nutzniesser oder Schadenverursacher sind, eine Voraussetzung für die Gewährung von Förderungsbeiträgen (Art. 35 Abs. 1 lit. d WaG).

6.1.2 Vollzug

Kostenteilermodell R3

Das Kostenteilermodell R3, auch schematisch exemplarisch dargestellt¹⁹⁹, ist gemessen an den hier dargestellten Rechtsgrundlagen rechtskonform. Die Gesamtkosten werden schrittweise wie folgt aufgeteilt:

- Schritt 1: In einem ersten Schritt werden die direkten Kosten (Verkehrs- und Infrastrukturanlagen) ausgeschieden. Diese sind vom Anlagenbetreiber selber zu finanzieren und insofern nicht Gegenstand von Kostenteilermodellen.
- Schritt 2-4: Hier kommt der Kostenteiler nach Bundesrecht zur Anwendung. In Schritt 2 wird der Beitrag nach NSG²⁰⁰ abgezogen, im 3. Schritt der Finanzierungsbeitrag nach WBG, allenfalls erhöht bei schwerfinanzierbaren Massnahmen in Schritt 4²⁰¹.
- Schritt 5: Für den dann noch verbleibenden Anteil an den anrechenbaren Gesamtkosten kommen die Kostenteiler nach kantonalem Recht zur Anwendung.

Dieses Kostenteilermodell bildet eine allgemein anerkannte Basis. Offen ist derzeit aber wie die kantonalen Modelle vereinheitlicht werden könnten.

¹⁹⁸ Nach HEPPELLE, Schutzauftrag und Subventionierung, S. 64, hat der Gesetzgeber die Erlasse des Wasserbau- und Waldrechts einander methodisch angenähert, sodass zumindest für die von diesen beiden Materien abgedeckten Bereich eine einheitliche Strategie entwickelt werden könne. Dies sei auch deshalb zu begrüssen, weil die Übergänge in manchen Bereichen fliegend seien (Hochwasser – Murgänge – Rutschungen; forstlicher Bachverbau – Wasserbau).

¹⁹⁹ Botschaft Rahmenkredit 3. Rhonekorrektur (R3), S. 4349 Abb. 4.

²⁰⁰ Aufgrund des Übergangs des Eigentums an den Nationalstrassen auf den Bund, wurde argumentiert, dass die Beiträge der Nationalstrasse nicht mehr vorgängig abzuziehen seien sondern dass sie allenfalls über Interessenbeiträge als bevorteilte Dritte einzubinden wären und dann das BAFU die vollen Kosten zu subventionieren hätte. So Kanton Uri, Konzeptentscheid, S. 24.

²⁰¹ Im Schema muss bei Schritt 4 der Verweis auf Art. 2 Abs. 3 WBV richtigerweise Art. 2 Abs. 4 WBV lauten; siehe Botschaft Rahmenkredit 3. Rhonekorrektur (R3), S. 4349 Abb. 4.

Risikobasiertes Kostenteilermodell

Das geplante risikobasierte Kostenteilermodell des Bundes soll „die Kostenbeteiligung von bundeseigenen Infrastrukturträgern an Schutzprojekten“ regeln. Die Vorgangsweise entspricht dem Kostenteilermodell R3, weshalb auf die Ausführungen oben verwiesen wird.

6.2 Kantone

6.2.1 Rechtsgrundlagen

Die kantonalen Rechtsgrundlagen in Bezug auf Kostenteiler präsentieren sich derart unterschiedlich, dass die Anwendung eines einheitlichen risikobasierten Modells wesentlich erschwert wird. Voneinander abweichende Regelungsfelder und Terminologien treten dazu.

6.2.2 Vollzug

Angesichts der Vielfalt möglicher und – soweit zu sehen – auch tatsächlich praktizierter kantonalen Kostenmodelle stellen sich Fragen nach deren Rechtskonformität und (aus Optik des Bundes) Vereinheitlichung.

Kantonale Kostenteilermodelle müssen im Einzelfall an den jeweiligen bundes- und kantonrechtlichen Vorschriften gemessen werden. Diese werden je nach Ausgestaltung von einem oder mehreren der erwähnten Prinzipien Gemeinlast-, Verursacher- oder Nutzniesserprinzip getragen. Diese kantonale Vielfalt ist Ausfluss der föderalen Autonomie und insofern rechtlich unbedenklich. Allenfalls wären einzelne der Modelle auf ihre Vereinbarkeit mit verfassungsrechtlichen Grundsätzen wie der Rechtsgleichheit oder Verhältnismässigkeit zu prüfen.

Kanton Luzern

Die oben in Punkt 5.2.1. anhand der Problematik um den Neubau der SBB-Brücke beim Reusszopf aufgezeigte Luzerner Praxis²⁰² ist hier auf ihre Rechtskonformität mit den Normen des Bundes und des Kantons zu überprüfen.

Der Kanton folgt dabei – wie gezeigt – der Argumentation der SBB, wonach die Kostenverteilregelung betreffend Kreuzungen zwischen öffentlichen Strassen und Bahnen (Art. 24 ff. EBG) auch auf die Kreuzung mit Gewässern anwendbar sei. Gemäss Art. 31 Abs. 2 EBG gehen die Baukosten in diesem Fall zu Lasten des Bauherrn, als der sich der Kanton sieht. Das WBG könne nicht angewendet werden, da es den Hochwasserschutz nur ganz allgemein regle und keine Kostenteilerregelung enthalte. Somit sei auch die Möglichkeit des Bundes, den Hochwasserschutz gefährdende Massnahmen zu verbieten (Art. 11 Abs. 3 WBG), hier nicht anwendbar.

Das BAFU hingegen ist der Ansicht, dass die SBB als Zustandsstörerin gemäss Art. 11 Abs. 3 WBG und damit als Bauherrin der Brücke zu betrachten sei. Als Bauherrin und Verursacherin des den Hochwasserschutz gefährdenden Zustands habe die SBB aber auch die Kosten für die Wiederherstellung des ordnungswidrigen Zustands gemäss Art. 31 Abs. 2 EBG zu zahlen.

²⁰² Den verwendeten Informationen liegt die überarbeitete Aktennotiz „Kostenteiler SBB Brücke Reusszopf, Kl. Emme“, J034-2583, der Abteilung Recht des BAFU vom 15.06.2010 zugrunde.

Eine Prüfung ergibt folgendes Bild:

- *EBG*

Art. 19 EBG ist allgemein auf Sicherheitsvorkehrungen zum Betrieb sowie zur Vermeidung der Gefahr für Personen und Sachen anwendbar (Abs. 1). Hier sind primär die direkten Kosten angesprochen.²⁰³ Kosten, die aufgrund von Bedürfnissen Dritter nötig werden, gehen zu dessen Lasten (Abs. 2).

Hier stellt sich allerdings die in den Stellungnahmen nicht bestrittene Frage der Spezialbestimmung des Art. 31 EBG. Dieser rekurriert in Bezug auf Kreuzungen zwischen öffentlichen Strassen und Bahnen auf Art. 24 EBG, in dessen Folge differenzierte Kostenverteilungen zwischen Eisenbahnunternehmen und Strasseneigentümer vorgesehen werden. Art. 31 Abs. 1 EBG („Kreuzungen mit andern Anlagen“) erklärt Art. 24 EBG für sinngemäss anwendbar auch auf Kreuzungen zwischen der Eisenbahn und öffentlichen oder privaten Gewässern. Demnach wären die durch die Änderung einer bestehenden Kreuzung entstehenden Baukosten vom jeweiligen Bauherrn zu tragen (Art. 31 Abs. 2 EBG). Abweichende Kostenregelungen sind möglich (Art. 32 EBG), liegen hier aber nicht vor.

- *WBG*

Art. 2 WBG normiert die Zuständigkeit der Kantone für den Hochwasserschutz. Gewässer müssen u.a. so unterhalten werden, dass insbesondere die Abflusskapazität erhalten bleibt (Art. 4 Abs. 1 WBG). Der Bundesgesetzgeber hat dabei in erster Linie Unterhaltmassnahmen und raumplanerische Massnahmen vor Augen (Art. 3 Abs. 1 WBG), reicht dies nicht aus, sind beispielhaft Massnahmen wie Verbauungen, Eindämmungen, Korrekturen, Rückhalteanlagen sowie alle weiteren Bodenbewegungen verhindernde Vorkehrungen zu treffen (Art. 3 Abs. 2 WBG). Deren Kosten haben die Kantone zu tragen. Hier stellt sich die Frage, ob bauliche Massnahmen an in den Gewässerraum gebauten Bauwerken darunter subsumierbar sind. Das wird zu verneinen sein, zielt doch die Aufzählung in Art. 3 Abs. 2 WBG sowie die Botschaft²⁰⁴ auf die Verbauung des Gewässers selbst.

Das gilt übrigens dann auch für die Anwendbarkeit von *WBG LU* und *WBV LU*, wonach eine Kostenteilung zwischen Kanton, Gemeinden und Interessierten oder Wuhrgenossenschaften vorgesehen ist.²⁰⁵

In die Diskussion eingebracht wurde auch die Bestimmung des *Art. 11 Abs. 3 WBG*, wonach der Bund bei Massnahmen, die den Hochwasserschutz gefährden, ihre Rückgängigmachung verlangen kann.²⁰⁶

- *PBG LU*

Fraglich bleibt, ob es einen Anwendungsbereich des kantonalen Planungs- und Baugesetzes gibt. Dort wird allgemein normiert, dass für Werke im öffentlichen Interesse von den interessierten Grundeigentümern Beiträge an die Baukosten erhoben werden können. Dabei handelt es sich um einen Beitrag (Kausalabgabe) für den aus der konkreten Erschliessung resultierenden Vorteil.²⁰⁷ Als ausdrücklich beitragspflichtig werden dort auch interessierte Eigentümer von Gleisanlagen genannt (§ 109 PBG LU, zum Umfang der Beitragspflicht § 110 PBG LU).

²⁰³ Botschaft vom 9.2.1956, BBI 1956 I 213 ff., 242 (hier noch Art. 17). Demnach ist die Bahnunternehmung bei eigenen Bauvorhaben zu Ergreifung der nötigen Sicherheitsvorkehrungen verpflichtet.

²⁰⁴ Botschaft vom 25.5.1988, BBI 1988 II 1333, 1389, spricht von den klassischen Mitteln der Wasserbaupolizei.

²⁰⁵ § 20 Abs. 1 WBG LU.

²⁰⁶ Botschaft vom 25.5.1988, BBI 1988 II 1333, 1391.

²⁰⁷ BERNER, Luzerner Planungs- und Baurecht, S. 237.

- *Conclusio*

1. Das Verhältnis zwischen EBG und WBG ist dergestalt, dass das EBG die Kostentragungspflicht abschliessend regelt. Einschlägige kantonrechtliche Bestimmungen sind nicht direkt anwendbar,²⁰⁸ das betrifft hier insbesondere WBG LU und WBV LU als auch PBG LU. Das gilt auch für andere bundesrechtliche Kostenteiler-Regelungen. Für die Frage der Kostenregelung bei Kreuzungen von Eisenbahnlinien „mit andern Anlagen“ ist Art. 31 EBG als *lex specialis* zu betrachten, diesbezüglich besteht auch kein Anwendungsbereich einer allfälligen aus dem WBG ableitbaren Kostentragungsverpflichtung.

2. I.S. von Art. 31 Abs. 2 EBG ist Kostenträger der „Bauherr“. Bei der Erstellung der Brücke sind jedenfalls die SBB als ebensolche Bauherrin zu betrachten.²⁰⁹ Für die hier interessierende Änderung von Kreuzungen hingegen muss der Begriff „Bauherr“ eigenständig konkretisiert werden. In ausführlicher Auseinandersetzung mit diesem Begriff kommt das Bundesgericht zum Schluss, dass mit Bauherr der Herr des gesamten Baugeschehens gemeint sei, also wer die tatsächliche und rechtliche Verfügungsgewalt besitzt, eine Sache durch bauliche Massnahmen zu ändern.²¹⁰ Aus der Sonderregelung bei Kreuzungen zwischen der Bahn und einem Gewässer ergebe sich, dass die Änderungskosten i.S. einer vereinfachten Abwägung demjenigen aufzubürden seien, der konkret und aus nachvollziehbaren Gründen als Bauherr auftritt. Es sei naheliegend „vollumfänglich die das Bauprojekt auslösende und vorantreibende Partei für die Kosten aufkommen zu lassen“.²¹¹ Der Gesetzgeber denkt dabei an Fälle, wo der Bahnkörper aufgrund der Errichtung neuer oder der Änderung vorhandener Kreuzungen durch entsprechende Anlagen beansprucht wird, deren Kosten dann zu Lasten dieses Bauherrn gehen.²¹² Im vom Bundesgericht zu entscheidenden Fall ist die Änderung als wasserbaurechtlich bedingt zu betrachten, die Notwendigkeit der Bachsanierung beruht im Wesentlichen auf Umständen im Bereich der Gemeinde.²¹³ Die Sanierung sei auf die Vergrösserung des Baugebiets und die dadurch bedingte Bodenversiegelung zurückzuführen. Insofern identifiziert das Bundesgericht in Berücksichtigung von Verursacher- und Vorteilsanrechnungsprinzip die Gemeinde als die Kosten tragende massgebliche Bauherrin, daran ändere sich auch unter dem Gesichtspunkt der Störereigenschaft nichts.²¹⁴ Im Übrigen komme dem Begriff des Störers hier keine selbständige Bedeutung zu.²¹⁵

3. Im Fall des Hochwasserschutzprojekts „Kleine Emme“ stellt sich die Situation insofern anders dar, als sich die notwendigen baulichen Massnahmen auf die SBB-Brücke konzentrieren. Der Träger des, die Bahnlinie kreuzenden Gewässers setzt selbst daneben lediglich kleinere bauliche Massnahmen. Freilich spricht hier die Botschaft allgemein eine deutliche Sprache²¹⁶:

²⁰⁸ BGE 2A.80/1999, E. 2.

²⁰⁹ BGE 2A.80/1999, E. 4.a.

²¹⁰ BGE 2A.80/1999, E. 4.d. Vgl. auch BVGE A-5867/2007, E. 9.1; BVGE A-1034/2010, E. 10.1.

²¹¹ BGE 2A.80/1999, E. 4.d.

²¹² Botschaft vom 8.2.1956, BBl 1956 I 213 ff., 250 (hier noch Art. 29). Aus den folgenden beiden Sätzen über die Vergütungsregelung für die Beanspruchung von Grund und Boden der Bahnunternehmung ergibt sich, dass der Gesetzgeber unter Bauherr jeweils den anderen Träger meint.

²¹³ BGE 2A.80/1999, E. 5.a.

²¹⁴ BGE 2A.80/1999, E. 5.a.

²¹⁵ BGE 2A.80/1999, E. 4.d.

²¹⁶ Botschaft vom 8.2.1956, BBl 1956 I 213 ff., 247.

„Deshalb sollte nach allgemeinen Rechtsgrundsätzen derjenige Teil die Kosten tragen, der, gleichgültig aus welchen Gründen, eine Änderung des bestehenden Zustandes verlangt oder verursacht. Dabei kommt es nicht darauf an, auf welcher Seite die nötigen baulichen und betrieblichen Massnahmen getroffen werden müssen. Die Eisenbahnen dürfen, nachdem ihr Ausbau im wesentlichen abgeschlossen ist und sie für die Kosten ihrer eigenen Anlagen aufgekommen sind, beanspruchen, angesichts des nunmehrigen Ausbaues der Strasse nach den gleichen Grundsätzen behandelt zu werden.“

Die Notwendigkeit der Vergrösserung des Hochwasserabflusses ergibt sich nach den vorliegenden Informationen aus dem fortschreitenden Stand der wasserbaulichen Technik. Insofern liegt das Interesse an der Verlängerung der Eisenbahnbrücke primär beim für den Hochwasserschutz zuständigen Kanton. Der Kanton LU wird als Bauherr i.S. des Art. 31 Abs. 2 EBG anzusehen sein, da er „ein Interesse an der Ausführung eines Bauprojekts“ hat. „In seinem Bereich liegt üblicherweise die Ursache für eine bauliche Änderung, und er zieht den hauptsächlichen Nutzen (Vorteil) daraus. Schliesslich bestimmt auch er den wesentlichen Umfang des Projekts und damit das Ausmass der Kosten.“²¹⁷ Auf Grundlage des Verursacher- und Vorteilsanrechnungsprinzips²¹⁸ löst der Kanton aufgrund seines aktuellen, verbesserten Wissenstands die Veränderung des bestehenden Zustands aus²¹⁹ und zieht Vorteile daraus.

4. Vorteile resultieren aber auch für die SBB, die mit der zusätzlichen Freibordhöhe mehr Sicherheit für ihre Anlagen und den Betrieb erhält.²²⁰ In solchen Fällen sieht Art. 27 EBG eine Vorteilsanrechnung vor, nach der jede Partei²²¹ in dem Umfang an die Kosten beizutragen hat, als ihr aus der Umgestaltung der Anlage Vorteile erwachsen. Der Verweis in Art. 31 EBG für die Kreuzungen mit andern Anlagen auf Art. 24 EBG wird nicht so restriktiv verstanden werden können, dass Art. 27 EBG von einer sinngemässen Anwendung ausgeschlossen ist.

5. Es ist davon auszugehen, dass die SBB-Brücke seinerzeit in Übereinstimmung mit den wasserbaulichen Rechtsvorschriften genehmigt und erbaut worden ist. Für gewöhnlich gelten für bestehende Bauten bei sich ändernder Rechtslage die Regeln über die Besitzstandsgarantie.²²² Ausnahmen bestehen nur bei gewichtigen öffentlichen Interessen und Einhaltung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes.

6. Nach Art. 11 Abs. 3 WBG kann der Bund im Rahmen seiner Aufsichtskompetenzen verlangen, dass Massnahmen, die den Hochwasserschutz gefährden, rückgängig gemacht werden. I.S. des polizeirechtlichen Störerprinzips sind hier die SBB als Zustandsstörer zu qualifizieren, da die Brücke eine polizeiwidrige Gefahr darstellt, die den ordnungsgemässen Zustand des Gewässers stört. Die Übertragung des Störerprinzips (Behebung des polizeiwidrigen Zustandes) auf das Verursacherprinzip (Kostentragung) wird gelegentlich entgegen gefestigter Rechtsprechung und Lehre als problematisch angesehen²²³, kann aber hier vernachlässigt werden, da die Frage der Kostentragung durch Art. 31 EBG abschliessend geregelt wird.

²¹⁷ BGE 2A.80/1999, E. 4.d.

²¹⁸ Vgl. BVGE A-5867/2007, E. 6.1; RIVA, Kostentragung, S. 337.

²¹⁹ Kanton und Gemeinde hätten auf das Hochwasserschutzprojekt verzichtet, wenn die SBB-Brücke den Hochwasserschutz nicht gefährden würde; so die überarbeitete Aktennotiz „Kostenteiler SBB Brücke Reusszopf, Kl. Emme“, J034-2583, der Abteilung Recht des BAFU vom 15.06.2010.

²²⁰ „Vorteile“ i.S. von Art. 27 Abs. 1 EBG werden nicht nur finanzieller, sondern – bspw. in Form eines Sicherheitsgewinnes – auch bloss ideeller Natur sein können, wobei es sich jedenfalls um einen wesentlichen Sondervorteil handeln muss; vgl. BVGE A-1034/2010, E. 9.6.

²²¹ Unter „jede Partei“ i.S. von Art. 27 Abs. 1 EBG werden grundsätzlich sämtliche Personen, die einen Vorteil erzielen, zu verstehen sein, und nicht nur Bahnunternehmen und Strasseneigentümer; vgl. BVGE A-1034/2010, E. 9.2 ff.

²²² Vgl. HÄNNI, Planungsrecht, S. 338 m.w.N.

²²³ Siehe GRIFFEL/RAUSCH, Kommentar USG, Ergänzungsband, N 22 zu Art. 2.

- *Ergebnis*

Gestützt auf Art. 11 Abs. 3 WBG kann der Bund von den SBB die Sanierung der den Hochwasserschutz gefährdenden Brücke verlangen. Die Kosten der Sanierung hat gemäss Art. 31 Abs. 2 EBG der Kanton als wasserbaupflichtiger Bauherr zu tragen, im Rahmen der Vorteilsanrechnung gemäss Art. 27 Abs. 1 EBG ist die SBB jedoch an den Kosten zu beteiligen.

Kanton Uri

Die im *Bundesratsbeschluss über die Kostenbeteiligung für das Hochwasserschutz-Mehrjahresprogramm 1983-1992* des Kantons Uri dargelegte Praxis, nach Abzug der Nationalstrassenbeträge die Kosten auf Basis von Art. 27 WBG UR zu teilen, ist nicht zu beanstanden. Der zwischen dem Bund und dem Kanton erarbeitete Kostenteiler basiert auf einer umfassenden Interessenabwägung und trägt den unterschiedlichen Schutzbedürfnissen ausgewogen Rechnung.²²⁴ Befremdlich scheint jedoch die offenbar in der Verwaltungspraxis verwendete Definition des Bundesratsbeschlusses der besonders bevorteilten Dritten (Art. 30 WBG UR enthält selbst keine nähere Umschreibung) als „all jene, die in den Genuss von Hochwasserschutzmassnahmen kommen, im Kanton aber nicht steuerpflichtig sind und somit via Staatssteuern keinen Beitrag an die Verbauungskosten leisten“.²²⁵ Gemäss Art. 30 Abs. 1 WBG UR sind die Leistungen allein nach dem Ausmass des besonderen Vorteils, insbesondere nach der Grösse des geschützten Werkes, nach der Grösse der abgewendeten Gefahr und nach dem zu erwartenden Nutzen zu bemessen. Eine ganze Gruppe, nämlich die profitierenden Steuerpflichtigen des Kantons nur aufgrund ihrer in dieser Hinsicht undifferenzierten Leistung von Kantonssteuern davon auszunehmen, dürfte nicht mit dem Gesetzeswortlaut konform gehen. Selbst nach Ansicht des Kantons selbst erscheint die Steuerpflicht als einziges Unterscheidungsmerkmal „nicht ohne weiteres mit dem Wortlaut von Artikel 30 Wasserbaugesetz vereinbar“²²⁶. Allein die Tatsache der Steuerpflicht einer Person bedeute auch nicht, dass diese tatsächlich Steuern zahle und auch nicht, dass die bezahlten Steuern in einem bestimmten Verhältnis zum Vorteil aus den Hochwasserschutzmassnahmen stehen. Damit greifen weder Verursacher- noch Nutzniesserprinzip, da über die Steuerleistung primär natürliche Personen zahlen, die gar nicht in den Genuss von Hochwasserschutz-Massnahmen kommen. Kommt es auf dem Verhandlungsweg zu keiner Einigung, können gestützt auf Art. 30 Abs. 2 WBG UR die Dritten mittels landrätlicher Perimeterverordnung nötigenfalls gezwungen werden, angemessene Beiträge zu leisten.²²⁷

Die Bedenken bezüglich der Definition der besonders bevorteilten Dritten im Bundesratsbeschluss sind aber auch noch im aktuellen *Massnahmenplan-Hochwasserschutz 2008-19* aufrecht zu erhalten. So wird die alte Definition offenbar für noch pendente Massnahmen der alten Programme 1977 und 1987 verwendet. Für neue Massnahmen hat sich der Regierungsrat aus den zur Diskussion gestellten vier Modellen von Kostenteilern in Bezug auf die besonders bevorteilten Dritten²²⁸ mit dem Modell B für eine Verhandlungslösung unter Beibehaltung der bisherigen Definition des besonders bevorteilten Dritten über die Steuerpflicht

²²⁴ So auch die Beurteilung der Wasserbaupolizei, Bundesratsbeschluss über die Kostenbeteiligung für das Hochwasserschutz-Mehrjahresprogramm 1983-1992 des Kantons Uri, S. 13.

²²⁵ So Bundesratsbeschluss über die Kostenbeteiligung für das Hochwasserschutz-Mehrjahresprogramm 1983-1992 des Kantons Uri, S. 2.

²²⁶ Vgl. Kanton Uri, Konzeptentscheid, S. 19 f.

²²⁷ Bundesratsbeschluss über die Kostenbeteiligung für das Hochwasserschutz-Mehrjahresprogramm 1983-1992 des Kantons Uri, S. 3.

²²⁸ Modell A (alte Definition), Modell B (alte Definition bleibt, Einbezug der Nationalstrassen, Wegfall von Swisscom und RUAG), Modell C (neue Definition), Modell D (vereinfachte Perimeterverordnung); siehe Kanton Uri, Konzeptentscheid, S. 20 f.

entschieden.²²⁹ Eine Lösung mit einer neuen Definition wurde als nicht durchsetzbar beurteilt, auf eine Lösung mittels Perimeterverordnung wurde auch nicht eingeschwenkt, da diese auch „Einheimische“ treffen und erheblichen Aufwand verursachen würde.²³⁰

6.3 Zusammenspiel Kostenteilermodelle von Bund und Kantonen

Hier stellt sich die Frage, ob der Bund den Kantonen ein einheitliches Modell sowohl dem Grundsatz als auch der Höhe nach für die Verteilung der kantonalen Restkosten vorgeben kann. Da die Beiträge Dritter (Schadensverursacher, Nutzniesser) von den subventionsberechtigten Kosten abgezogen werden, erscheint hier eine einheitliche Vorgehensweise sinnvoll.²³¹ I.S. der Gleichbehandlung sollte für vergleichbare Situationen der gleiche Kostenteiler angewandt werden. Es wird auch im Interesse der Dritten sein, dass die von ihnen zu tragenden indirekten Kosten in gleichen Situationen in etwa auch gleich hoch ausfallen.

Die Analyse hat ergeben, dass sowohl Verursacherprinzip als vielmehr noch Nutzniesserprinzip als solche keinen Ansatz für eine Kostenteilung bieten, ohne dass eine ausdrückliche gesetzliche Regelung besteht. Ein einheitliches Modell für die Aufteilung des kantonalen Teils der anrechenbaren Kosten kann also nicht auf allgemeine Grundsätze abgestützt werden, sondern muss auf der bestehenden Rechtslage aufsetzen. Es muss zwingend mit den jeweiligen kantonalen Vorschriften konform gehen. Wo das nicht möglich ist, besteht Revisionsbedarf im kantonalen Recht.

Aufgrund der oben gebildeten Regelungstypen des einschlägigen kantonalen Rechts lassen sich jedoch folgende Aussagen treffen:

1. keine Interessenbeiträge vorgesehen

Sieht das kantonale Recht (in gewissen Bereichen) gar keine Möglichkeit bzw. Verpflichtung zum Einbezug Dritter in die Kostenumlegung vor, wird sich ein vom Bund erstelltes Kostenteilermodell mangels gesetzlicher Grundlage im kantonalen Recht nicht verwirklichen lassen. Es sei denn, es lässt sich das Einverständnis aller Interessenten erzielen.²³²

Das betrifft AG grNaturgefahren, AR grNaturgefahren, BS Hochwasser/grNaturgefahren, FR grNaturgefahren, GL Hochwasser, NW Hochwasser, SH grNaturgefahren, TI Hochwasser, TG grNaturgefahren und ZH grNaturgefahren.

Allerdings werden Dritte bereits als primäre Kostenträger vorgesehen in AG Hochwasser, AR Hochwasser, AI Hochwasser/grNaturgefahren, BL Hochwasser/grNaturgefahren, BE Hochwasser/grNaturgefahren, GE Hochwasser/grNaturgefahren, GL grNaturgefahren, GR grNaturgefahren, JU Hochwasser/grNaturgefahren, LU grNaturgefahren, NE Hochwasser/grNaturgefahren, NW grNaturgefahren, OW Hochwasser/grNaturgefahren, SH Hochwasser, SZ Hochwasser/grNaturgefahren, SO Hochwasser/grNaturgefahren, SG Hochwasser/grNaturgefahren, TI grNaturgefahren, UR Hochwasser/grNaturgefahren, VD grNa-

²²⁹ Vgl. auch Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrats des Kantons Uri vom 11. September 2007, Nr. 547 R-150-15 Hochwasserschutzprogramm, Konzeptentscheid.

²³⁰ So Kanton Uri, Konzeptentscheid, S. 23.

²³¹ In diesem Sinne BAFU, Faktenblatt vom 23. September 2008, Rechtsgrundlagen für den Kostenteiler bei Massnahmen zum Schutz vor Naturgefahren.

²³² Vgl. ähnlich z.B. bei Beiträgen an private Werke § 2 Verordnung über Grundeigentümer-Beiträge an öffentliche Werke (Perimeterverordnung) LU, SRL 732.

turfahren, VS Hochwasser/grNaturgefahren, ZG grNaturgefahren und ZH Hochwasser.

2. Interessenbeiträge vorgesehen

- Dort, wo detaillierte Regelungen mit inhaltlichen Vorgaben wie Perimeterverfahren (Typus 1) vorgesehen sind, werden Vorgaben eines Bundesmodells (sowohl dem Grundsatz als auch der Höhe nach) nur sehr selten mit dem kantonalen Recht kompatibel sein und nicht zur Anwendung kommen können. Das betrifft LU Hochwasser, OW Hochwasser, VD Hochwasser und ZG Hochwasser.
- Bei allgemeinen Regelungen mit inhaltlichen Vorgaben (Typus 2) ist die Übereinstimmung mit den kantonalen rechtlichen Vorgaben eher denkbar und muss von Fall zu Fall überprüft werden. Dazu zählen BE Hochwasser, SH Hochwasser, SZ Hochwasser, SG Hochwasser, UR Hochwasser und VS Hochwasser.
- Wo das kantonale Recht sich allgemeiner Regelungen bedient, ohne inhaltliche Vorgaben zu machen (Typus 3), wird genügend Spielraum verbleiben, um die Parameter eines einheitlichen Bundesmodells anzuwenden. So in AR Hochwasser, AI grNaturgefahren, FR Hochwasser, GE Hochwasser, JU grNaturgefahren, LU grNaturgefahren, NE Hochwasser, NW grNaturgefahren, SO grNaturgefahren, SG grNaturgefahren, TG Hochwasser, UR grNaturgefahren, VD grNaturgefahren, VS grNaturgefahren, ZG grNaturgefahren und ZH Hochwasser.

6.4 Änderungsvorschläge

6.4.1 *De lege lata* (Vollzug)

Generell sollten sowohl im Vollzug auf Ebene des Bundes als auch der Kantone einheitlich das Verursacher- und Nutzniesserprinzip zur Anwendung kommen. Dort, wo derzeit die rechtlichen Grundlagen einen Einbezug Dritter zulassen, sollte diese Kostenbeteiligung auch umgesetzt werden.

Was das vorliegende Modell eines risikobasierten Kostenteilers für Schutzprojekte angeht, sind folgende Bemerkungen zu machen:

- Es ist klarzustellen, dass sich das vorliegende Modell nur auf die Kostenteilung im Rahmen der Finanzierung von Schutzprojekten durch den Bund bezieht. Nicht Bestandteil dieses Modells kann die Aufteilung der „Restkosten“ durch die Kantone sein, die sich nach den entsprechenden kantonalen Regelungen richtet. Einheitliche Empfehlungen seitens des Bundes wären aber wohl wünschenswert.
- Der Begriff der „bundeseigenen Infrastrukturträger“²³³ ist unüblich und eine Neuschöpfung. Da damit offensichtlich das ASTRA und VBS/armasuisse gemeint sind, wird vorgeschlagen, diese stattdessen jeweils direkt zu nennen.
- Das Kostenteilermodell R 3 sieht in Schritt 2 den Abzug des Beitrags nach NSG (MinVG) vor. Zu fragen wäre, ob nicht das Modell dahin geändert werden sollte, dass auch die Beiträge anderer Bundeseinrichtungen wie VBS/armasuisse vor der Festsetzung des Anteils des BAFU nach WBG abgezogen werden.²³⁴

²³³ BAFU, Risikobasierter Kostenteiler für Schutzprojekte, Fassung vom 14. September 2011, S. 2.

²³⁴ Diese Abzüge von den Erstellungskosten bedeuten, dass sich der BAFU-Betrag nach WBG von einem verminderten Betrag bemisst, ebenso der allenfalls im Wege des Vorteilsausgleichs von den Kantonen einzubringende Restbetrag. Für den ASTRA-Beitrag nach MinVG wurde dieser Abzug und die Teilhabe daran durch die anderen Kostenträger bestätigt, BVGE A-1034/2010, E. 11.3 f.

- Die Definition von Nutzniesser als sicherheitsverantwortliche Stellen und Unternehmungen im Wirkungsbereich des Schutzprojektes, welche einen gesetzlichen Auftrag zum Schutz von Menschenleben und erheblichen Sachwerten vor Naturgefahren haben oder die aufgrund eines gesetzlichen Auftrags zum sicheren Betrieb einer Infrastruktur und dessen Verfügbarkeit verpflichtet sind, sich an Schutzmassnahmen zu beteiligen,²³⁵ ist zu eng. Gerade auch Private können nutznießende Dritte sein und zur Kostentragung herangezogen werden.
- Bei der Definition des Nutzenanteils wird zwischen zwei Stufen von Risikominderung unterschieden.²³⁶ Risikominderung 1 bezeichnet die Minderung von direkten, volkswirtschaftlichen Risiken durch das Schutzprojekt (Personen- und Sachschäden). Risikominderung 2 meint die Minderung von indirekten, volkswirtschaftlichen Risiken durch das Schutzprojekt für die Betreiber von Verkehrsinfrastrukturen (Stau- und Umfahrungskosten aufgrund der Nicht-Verfügbarkeit eines Verkehrsträgers). Letztere sollen den Betreibern einer Anlage, die einen gesetzlichen Auftrag haben, den Betrieb ihrer Anlage zu gewährleisten (Eisenbahn, Nationalstrasse), als Nutzen zugerechnet werden können. Das würde dazu führen, dass durch den Einbezug der indirekten Risiken von SBB und ASTRA höhere Interessenbeiträge verlangt werden könnten. Aufgrund fehlender rechtlicher Vorgaben – das SuG enthält diesbezüglich keine näheren Vorgaben für die Berechnung von Subventionen – kann die Berücksichtigung der indirekten Risiken nicht ausgeschlossen werden. Zu bedenken bleiben jedoch die Schwierigkeiten der Berechnung derselben.

6.4.2 De lege ferenda (Anpassung des geltenden Rechts)

Wörtlich werden das Verursacher- und Nutzniesserprinzip in den untersuchten einschlägigen Regelungen im WaG²³⁷ und kantonalen Waldrecht²³⁸, teilweise auch im kantonalen Wasserrecht²³⁹ angesprochen. Insofern wäre eine möglichst flächendeckende Verankerung wünschenswert.

Terminologisch sind die Begriffe „Verursacher“ und – wie gezeigt – auch „Nutzniesser“ tragfähige Termini, die genügend Spielraum für sinnvolle Kostenbeteiligungen belassen und als solche auch normativ Verwendung finden sollten.

Auf Ebene des Bundesrechts geht es insbesondere um die Wiederaufnahme einer Regelung in die WBV, die als Voraussetzung für die Auszahlung von Subventionen verlangt, dass der Kanton Nutzniesser und Schadensverursacher angemessen an den Kosten der Massnahmen beteiligt. Eine solche Regelung würde für die Hauptstrassen auch im MinVG Sinn machen. Insgesamt könnte damit die kaum zu rechtfertigende Differenz zur Waldgesetzgebung beseitigt werden. Die Möglichkeit der Berücksichtigung von Verursachung und Vorteilsanrechnung gemäss EBG sollte überdies auch bei den Nationalstrassen (etwa im Wege Art. 32 MinVG) bestehen. Auch bei der Spezialbestimmung betreffend Kreuzungen von Bahnlinien mit anderen Anlagen als öffentlichen Strassen (Art. 31 Abs. 2 EBG) sollte klargestellt werden, dass die Pflicht zur Vorteilsanrechnung (Art. 27 Abs. 1 EBG) auch für die Kostentragung

²³⁵ BAFU, Risikobasierter Kostenteiler für Schutzprojekte, Fassung vom 14. September 2011, S. 6.

²³⁶ BAFU, Risikobasierter Kostenteiler für Schutzprojekte, Fassung vom 14. September 2011, S. 7.

²³⁷ Art. 35 Abs. 1 lit. d WaG. Ausserdem auch im Handbuch NFA im Umweltbereich, S. 166.

²³⁸ Art. 23 Abs. 2 lit. b EG WaG AI; § 31 Abs. 3 lit. d KWaG LU; § 40 Abs. 3 Ziff. 2 KWaG NW; § 47 Abs. 3 WaVSO; Art. 35 Abs. 3 lit. b KWV UR; Art. 32 Abs. 1 lit. d Forstgesetz VS.

²³⁹ Art. 44 Abs. 3 KWBG VS, Art. 37 KWBV VS. Nur die Nutznießenden finden Erwähnung in Art. 3 Abs. 1 Gesetz Hochwassersicherheit Sarneraatal OW; Art. 48 KWBG VS; §§ 77a Abs. 3 und 77b Abs. 2 GewG ZG.

bei Kreuzungen mit anderen Anlagen gilt. Ausserdem wäre eine nähere Umschreibung des in Art. 31 Abs. 2 EBG verwendeten Terminus „Bauherr“ sinnvoll.

Auf Ebene des kantonalen Rechts wären Bestimmungen über Kostenteiler sowohl im Bereich des Schutzes vor gravitativen Naturgefahren als auch im Bereich Hochwasserschutz wünschenswert. Hierbei würden sich entweder möglichst offene Formulierung (wie im Typus 3) anbieten, die den Einbezug Dritter, also Verursacher und Nutzniesser ermöglichen, ansonsten aber möglichst wenige Kriterien ansprechen. Dann könnte in der Verwaltungspraxis (aber in Ausführung der rechtlichen Vorgaben) das Ausmass der Kostentragung nach risikobasierten Modellen zugemessen werden. Oder aber die Formulierung enthält bereits einen ausdrücklichen Bezug zu einer risikobasierten Aufteilung der Kosten.

Mit diesen – teilweise weitgehenden – legislatischen Massnahmen könnte ein stimmiges Gesamtbild erzielt werden. Bundesbeiträge werden nur unter der Voraussetzung der Beteiligung von Verursachern und Nutzniessern an die Kantone erteilt. Die Kantone vermindern die bei ihnen letztlich anfallenden Kosten durch die Interessenbeiträge. Dabei wird das Ausmass der Kostentragung mittels risikobasiertem Ansatz ermittelt.

Da jedoch eine einheitliche Revision aller einschlägiger kantonalen Erlässe wenig realistisch erscheint, wird auf Bundesebene folgende Vorgangsweise vorgeschlagen, um ein einheitliches und verbindliches risikobasiertes Kostenteilermodell durchsetzen zu können:

1. *Revision WaG: Ergänzung von Art. 35 Abs. 1 lit. d WaG bezüglich Anwendung des risikobasierten Kostenteilers des Bundes.*
2. *Revision WBG (oder WBV): Wiedereinführung der Einbindung Dritter in die Kostentragung, ebenfalls unter Anwendung des risikobasierten Kostenteilers des Bundes.*
3. *Revision MinVG: Normierung der Einbindung Dritter in die Kostentragung bzw. Klarstellung, dass der Verweis in Art. 32 MinVG auf WaG und WBG diese Einbindung einschliesst. Allenfalls bietet sich auch eine Revision von Art. 45 NSG an.*

Damit würde die Gewährung von Förderbeiträgen des Bundes an die risikobasierte Umsetzung von Verursacher- und Nutzniesserprinzip in den Kantonen geknüpft. Damit würde sichergestellt, dass die Kantone in den Bereichen Hochwasserschutz und Schutz vor gravitativen Naturgefahren die Restkosten zwar nach ihren jeweiligen kantonalen Regelungen aber doch auf einem grundlegend einheitlichen Niveau aufteilen. Dort, wo eine solche Kostenteilung derzeit in den kantonalen Vorschriften gar nicht vorgesehen ist, würde ein deutlicher Anreiz für derartige Revisionen geschaffen. Überdies würden keine etwaigen Unstimmigkeiten zu Art. 164 Abs. 1 lit. d BV bestehen, wenn der Kostenteiler im Grundsatz in Gesetzesform verankert wäre.

7. Zusammenfassung

Bestehende Regeln über die Aufteilung der Kosten für baulich-technische Schutzmassnahmen vor Naturgefahren präsentieren sich sowohl auf Ebene des Bundes als auch der Kantone stark zersplittert. Grundsätzlich kann festgehalten werden, dass der Einbezug Dritter und damit die Erhebung sog Interessenbeiträge nur dort möglich ist, wo diese rechtlich vorgesehen ist. Sowohl das Verursacher- als auch das Nutzniesserprinzip sind als grundlegende verwaltungsrechtliche Prinzipien nicht als soweit ausgeprägt anzusehen, als dass sie nicht einer gesetzlichen Konkretisierung bedürften (2.).

Die Analyse der einschlägigen bundesrechtlichen Regeln (3.) ergibt, dass der Einbezug von Dritten nur im Rahmen von WaG und EBG vorgesehen ist. Bei den kantonalen Rechtsvorschriften (4.) wird der Einbezug von Dritten in die Kostentragung häufig vorgesehen. Entweder werden Dritte bereits als primäre Kostenträger verpflichtet oder es wird allgemein der Ausgleich von Sondervorteilen normiert bzw. auf Schadenverursacher und/oder Nutzniesser Bezug genommen. Die dabei anzutreffende Regelungsdichte reicht von detaillierten Vorgaben (insb Perimeterverfahren) über allgemeine inhaltliche Vorschriften bis hin zu ausfüllungsbedürftigen Sätzen programmatischer Natur. Da pro Kanton auch noch zwischen Hochwasserschutz und gravitativen Naturgefahren jeweils unterschieden werden muss, präsentieren sich die einschlägigen Bestimmungen sehr uneinheitlich.

Die Vollzugspraxis kann nur anhand einiger ausgewählter Beispiele aufgezeigt werden (5.). Im Rahmen der Finanzierung von Schutzprojekten durch den Bund dient sowohl für den Bereich des Hochwasserschutzes als auch der gravitativen Naturgefahren das im Rahmen der 3. Rhonekorrektur (R3) ausgehandelte Kostenteilermodell als Leitbild, der Vollzug präsentiert sich dennoch nicht immer einheitlich. Die Aufteilung der restlichen Kosten hat durch die Kantone nach den entsprechenden – und teilweise sehr unterschiedlichen – kantonalen Regeln zu erfolgen.

Eine Bewertung (6.) der untersuchten Rechtsgrundlagen und Vollzugspraktiken sowie des Zusammenspiels von Bund und Kantonen mündet in konkrete Vorschläge *de lege lata* und *de lege ferenda* (S. 59 ff.). Mit diversen Klarstellungen und Definitionen im Vollzug sowie Teilrevisionen von WaG und WBG könnte man dem Ziel, eine möglichst kohärente Grundlage für ein risikobasiertes Kostenteilermodell zu schaffen, vorteilhaft näher kommen.