

SCHRIFTEN ZUM RECHT DES LÄNDLICHEN RAUMS
Landwirtschaft · Ernährung · Raum · Umwelt

COLLECTION DE DROIT RURAL
Agriculture · Alimentation · Territoire · Environnement

Band / Volume 13

Dr. iur. Christian Wulz, Rechtsanwalt

**Grundlagen und Kompetenz-
ordnung beim präventiven
Umgang mit Naturgefahren im
Wasser-, Wald-, Raumplanungs-
und öffentlichen Baurecht**

DIKE 

Inhaltsübersicht

Inhaltsverzeichnis	IX
Abkürzungsverzeichnis.....	XVII
Literaturverzeichnis	XXXI
Materialienverzeichnis	LV
A. Einleitung.....	1
1. Ausgangslage	1
2. Untersuchungsgegenstand.....	12
3. Untersuchungsziel.....	13
4. Untersuchungsvorgehen.....	13
5. Untersuchungseingrenzung.....	14
B. Grundlagen.....	17
1. Naturgefahrenbegriff.....	17
2. Entstehungsgeschichte	31
3. Integrales Risikomanagement	45
4. Naturgefahren und Klimaänderung.....	58
C. Kompetenzordnung im Bundesstaat	69
1. Bundesstaat	69
2. Ordnungsprinzipien.....	70
3. Kompetenzen	75
4. Exkurs: Herausforderungen	87
5. Zusammenarbeit – innerstaatliche Vereinbarungen.....	91
6. Ergebnis und Folgerung	94
D. Kompetenzordnung beim präventiven Umgang mit Naturgefahren de lege lata.....	99
1. Im Rahmen der Staatszwecke	99
2. Im Rahmen des Grundrechtsschutzes	103
3. Kompetenzen auf Bundesebene	107
4. Kompetenzen auf Kantons- und Gemeindeebene.....	165

E. Kompetenzordnung beim präventiven Umgang mit Naturgefahren de lege ferenda	221
1. Bundesebene	221
2. Vereinheitlichung durch eine interkantonale Vereinbarung	230
3. Kantons- und Gemeindeebene	230
4. Ergebnis und Folgerung	232
F. Zusammenfassung und Schlusswort	237

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis.....	XVII
Literaturverzeichnis	XXXI
Materialienverzeichnis.....	LV
A. Einleitung.....	1
1. Ausgangslage	1
1.1 Natürliche Einflüsse auf Naturgefahren.....	1
1.2 Menschliches Verhalten und Naturgefahren.....	2
1.3 Auswirkungen von Naturgefahren.....	3
1.4 Rolle des Staates im Umgang mit Naturgefahren.....	6
1.5 Rolle Privater im Umgang mit Naturgefahren.....	8
1.6 Naturgefahren und integrales Risikomanagement	9
1.7 Naturgefahren und Recht	10
2. Untersuchungsgegenstand.....	12
3. Untersuchungsziel	13
4. Untersuchungsvorgehen.....	13
5. Untersuchungseingrenzung.....	14
B. Grundlagen.....	17
1. Naturgefahrenbegriff.....	17
1.1 Übersicht.....	17
1.2 Natur	18
1.3 Gefahr	20
1.4 Abgrenzung der Gefahr vom Risiko	23
1.5 Abgrenzung der Gefahr von der Katastrophe	25
1.6 Naturgefahr	27
1.7 Naturgefahrenarten	27
1.8 Ergebnis und Folgerung.....	29
2. Entstehungsgeschichte	31
2.1 Übersicht.....	31
2.2 Transzendenter Umgang mit Naturgefahren.....	32

2.3	Technischer und wissenschaftlicher Umgang mit Naturgefahren	33
2.4	Entstehung der rechtlichen Grundlagen zum Umgang mit Naturgefahren auf Bundesebene.....	36
2.5	Natürlicher Umgang mit Naturgefahren	41
2.6	Ergebnis und Folgerung.....	43
3.	Integrales Risikomanagement	45
3.1	Übersicht.....	45
3.2	Bedeutung	46
3.3	Entstehung	48
3.4	Prävention	50
3.5	Präventive Massnahmen beim Umgang mit Naturgefahren	51
3.5.1	Vorbemerkung.....	51
3.5.2	Grundlagenbeschaffung.....	51
a)	Funktion.....	51
b)	Gefahrenkataster.....	52
c)	Gefahrenkarte	52
d)	Gefahrenhinweiskarte.....	53
3.5.3	Raumplanerische Massnahmen	54
3.5.4	Baulich-technische Massnahmen	54
3.5.5	Biologische Massnahmen.....	55
3.6	Ergebnis und Folgerung.....	55
4.	Naturgefahren und Klimaänderung.....	58
4.1	Übersicht.....	58
4.2	Ursachen	59
4.3	Auswirkungen.....	60
4.3.1	Wasser	60
4.3.2	Wetter und Temperatur.....	61
4.3.3	Ökosystem	61
4.3.4	Menschliche Gesundheit	62
4.3.5	Wirtschaftssektoren	62
4.4	Reaktion durch Vorsorge	64
4.5	Chancen	66
4.6	Ergebnis und Folgerung.....	66

C. Kompetenzordnung im Bundesstaat	69
1. Bundesstaat	69
2. Ordnungsprinzipien.....	70
2.1 Föderalismus.....	70
2.2 Subsidiaritätsprinzip	72
3. Kompetenzen	75
3.1 Begriff und Funktion	75
3.2 Grundnorm und System	75
3.3 Bundeskompetenzen	76
3.3.1 Ermittlung.....	76
3.3.2 Umschreibung.....	77
3.3.3 Umfang der Rechtsetzungskompetenzen	78
a) Umfassende Rechtsetzungskompetenzen	78
b) Fragmentarische Rechtsetzungskompetenzen	78
c) Grundsatzgesetzgebungskompetenzen	79
d) Förderkompetenzen	79
3.3.4 Verhältnis der Bundeskompetenzen zu kantonalen Kompetenzen.....	80
a) Regelfall: Konkurrierende Kompetenzen mit nachträglich derogatorischer Wirkung.....	80
b) Ausnahme: Ausschliessliche Kompetenzen mit ursprünglich derogatorischer Wirkung.....	80
c) Parallele Kompetenzen	81
d) Verbundaufgaben.....	81
3.3.5 Delegation.....	82
3.4 Konflikte und Konfliktregel.....	82
3.4.1 Vorbemerkung.....	82
3.4.2 Normkonflikt	82
3.4.3 Kompetenzkonflikt.....	83
3.4.4 Derogationsregel.....	83
3.5 Autonomie der Kantone.....	84
3.6 Gemeindeautonomie	85
4. Exkurs: Herausforderungen	87
4.1 Spannungsverhältnisse.....	87
4.2 Rechtszersplitterung.....	89

5.	Zusammenarbeit – innerstaatliche Vereinbarungen.....	91
6.	Ergebnis und Folgerung.....	94
D.	Kompetenzordnung beim präventiven Umgang mit Naturgefahren de lege lata.....	99
1.	Im Rahmen der Staatszwecke	99
1.1	Übersicht.....	99
1.2	Klassische Staatszwecke.....	99
1.3	Zwecke von Art. 2 BV.....	101
1.4	Ergebnis und Folgerung.....	102
2.	Im Rahmen des Grundrechtsschutzes	103
2.1	Übersicht.....	103
2.2	Recht auf Leben	104
2.3	Eigentumsgarantie	105
2.4	Ergebnis und Folgerung.....	107
3.	Kompetenzen auf Bundesebene	107
3.1	Übersicht.....	107
3.2	Wasserrecht.....	108
3.2.1	Vorbemerkung.....	108
3.2.2	Verfassungsgrundlage	109
3.2.3	Wasserbaugesetzgebung.....	111
a)	Gesetzeszweck und Geltungsbereich.....	111
b)	Zuständigkeiten und Massnahmen	112
3.2.4	Gewässerschutzgesetzgebung.....	116
a)	Gesetzeszweck und Geltungsbereich.....	116
b)	Gewässerraum	116
c)	Zuständigkeiten	120
3.2.5	Exkurs: Stauanlagengesetzgebung	121
3.2.6	Ergebnis und Folgerung	122
3.3	Waldrecht.....	126
3.3.1	Vorbemerkung.....	126
3.3.2	Verfassungsgrundlage	127
3.3.3	Waldgesetzgebung.....	129
a)	Gesetzeszweck und Geltungsbereich.....	129
b)	Zuständigkeiten und Massnahmen	129

3.3.4	Ergebnis und Folgerung	131
3.4	Raumplanungs- und öffentliches Baurecht	134
3.4.1	Vorbemerkung	134
3.4.2	Verfassungsgrundlage	134
	a) Raumplanungsrecht	134
	b) Öffentliches Baurecht	136
3.4.3	Raumplanungsgesetzgebung	136
	a) Grundlegendes	136
	b) Richtplanung.....	137
	b.a Funktion und Eigenschaft	137
	b.b Naturgefahren in der Richtplanung	139
	c) Nutzungsplanung.....	140
	c.a Funktion und Eigenschaft	140
	c.b Naturgefahren in der Nutzungsplanung – Gefahrenzonen.....	141
	d) Baurecht.....	144
	d.a Bauten und Anlagen	144
	d.b Ordentliche Baubewilligung.....	144
	d.c Ausserordentliche Baubewilligung.....	144
	d.d Naturgefahrenschutzbauten und -anlagen....	144
	d.e Einzelobjektschutzmassnahmen	146
	e) Waldareal und waldbauliche Massnahmen	147
3.4.4	Ergebnis und Folgerung	148
3.5	Exkurs: Kompetenzen in ausgewählten Nebengebieten	155
3.5.1	Vorbemerkung.....	155
3.5.2	Sicherheit.....	155
3.5.3	Umweltschutz	156
3.5.4	Öffentliche Werke und Verkehr	158
	a) Öffentliche Werke	158
	b) Verkehr	160
	b.a Strassenverkehr.....	160
	b.b Nationalstrassen.....	160
	b.c Eisenbahn und weitere Verkehrsträger.....	161
	b.d Fuss- und Wanderwege	161
3.5.5	Energie und Kommunikation	161
	a) Kernenergie	161
	b) Transport von Energie	162
	c) Radio und Fernsehen	162

3.5.6	Landwirtschaft.....	163
3.5.7	Ergebnis und Folgerung	163
4.	Kompetenzen auf Kantons- und Gemeindeebene	165
4.1	Übersicht.....	165
4.2	Aargau.....	166
4.2.1	Kanton	166
a)	Wasser-, Raumplanungs- und öffentliches Baurecht.....	166
b)	Waldrecht.....	171
4.2.2	Gemeinde Baden	171
4.3	Bern.....	173
4.3.1	Kanton	173
a)	Wasserrecht	173
b)	Waldrecht.....	176
c)	Raumplanungs- und öffentliches Baurecht.....	177
4.3.2	Gemeinde Ostermundigen.....	178
4.4	Freiburg.....	179
4.4.1	Kanton	179
a)	Wasserrecht	179
b)	Waldrecht.....	182
c)	Raumplanungs- und öffentliches Baurecht.....	183
4.4.2	Gemeinde Düringen.....	184
4.5	Graubünden.....	185
4.5.1	Kanton	185
a)	Wasserbau.....	185
b)	Gewässerschutz – Gewässerraum.....	187
c)	Waldrecht.....	188
d)	Raumplanungs- und öffentliches Baurecht.....	190
4.5.2	Gemeinde Davos	191
4.6	Luzern.....	193
4.6.1	Kanton	193
a)	Wasserbau.....	193
b)	Gewässerschutz – Gewässerraum.....	194
c)	Waldrecht.....	195
d)	Raumplanungs- und öffentliches Baurecht.....	196
4.6.2	Gemeinde Weggis	197

4.7	Solothurn.....	198
4.7.1	Kanton	198
	a) Wasserrecht	198
	b) Waldrecht.....	200
	c) Raumplanungs- und öffentliches Baurecht.....	201
4.7.2	Gemeinde Wangen bei Olten.....	202
4.8	Uri	202
4.8.1	Kanton	202
	a) Wasserbau.....	202
	b) Gewässerschutz – Gewässerraum.....	203
	c) Waldrecht.....	204
	d) Raumplanungs- und öffentliches Baurecht.....	205
4.8.2	Gemeinde Altdorf.....	207
4.9	Zürich.....	208
4.9.1	Kanton	208
	a) Wasserrecht	208
	b) Waldrecht.....	210
	c) Raumplanungs- und öffentliches Baurecht.....	211
4.9.2	Gemeinde Stadt Zürich.....	214
4.10	Ergebnis und Folgerung.....	215
E.	Kompetenzordnung beim präventiven Umgang mit Naturgefahren	
	de lege ferenda.....	221
1.	Bundesebene	221
1.1	Übersicht.....	221
1.2	Verfassungsstufe	222
1.2.1	Bestimmung zum präventiven Umgang mit Naturgefahren.....	222
1.2.2	Zusammenführung Wasser und Wald	225
1.2.3	Behandlung in der Raumplanung	226
1.2.4	Behandlung im Umweltschutz	226
1.3	Gesetzes- und Verordnungsstufe	227
1.3.1	Bundesgesetz und -verordnung zum präventiven Umgang mit Naturgefahren.....	227
1.3.2	Behandlung in der Raumplanungsgesetzgebung.....	227
1.3.3	Bereinigung im Wasserrecht	228

1.4	Vereinheitlichung durch Verwaltungsverordnungen.....	229
2.	Vereinheitlichung durch eine interkantonale Vereinbarung	230
3.	Kantons- und Gemeindeebene	230
3.1.1	Übersicht.....	230
3.1.2	Sachbereiche und Erlasse	231
a)	Zentrale Regelung zum präventiven Umgang mit Naturgefahren	231
b)	Behandlung im Raumplanungs- und öffentlichen Baurecht	231
c)	Bereinigung im Wasserrecht	231
3.1.3	Zuständigkeiten zwischen Kanton und Gemeinden	232
4.	Ergebnis und Folgerung	232
F.	Zusammenfassung und Schlusswort	237