

Dringliche Motion Fraktion (Jacqueline Gafner Wasem, FDP): Spezialfinanzierung Hochwasserschutz im UNESCO-Welterbe-Perimeter

Seit die „Jahrhundert-Hochwasser“ vom 1999 und 2005 die Quartiere an der Aare überflutet und insbesondere in der Matte erhebliche Verwüstungen angerichtet haben, arbeitet die Stadt Bern (Direktion TVS) an möglichen Projekten zur Verbesserung des langfristigen Hochwasserschutzes entlang der Aare und wird über das Pro und Contra verschiedener Varianten¹ in der Bevölkerung wie auch im Stadtrat kontrovers diskutiert und gestritten.

Im Vorfeld der Kreditbewilligung für die Projektstudie zur Vorabklärung der Variante „Nachhaltiger Hochwasserschutz“ (sog. Dritter Weg), die der Stadtrat am 4. Februar 2010 behandelt hat, schalteten sich Ende 2009 auch Versicherer in die Hochwasserschutz-Debatte ein und kursierten in den lokalen Medien Berichte, wonach die Hauseigentümer und Hauseigentümerinnen in der Matte für ihre Elementarschadenversicherung künftig bis zu 50 Mal mehr zahlen müssten, wenn das Quartier nicht richtig vor Hochwasser geschützt werde, will heissen mit einer Schutzmauer entlang der Aare.

Anders als die Gebäudeversicherung Bern (GVB) und private Versicherer, die sich beim Thema Hochwasserschutz im UNESCO-Welterbe-Perimeter auf den Hochwasserschutz-Aspekt konzentrieren können und aus Eigeninteresse naturgemäss zu einer „Null-Risiko-Lösung“ tendieren, ist die Stadt Bern als Schutzherrin des UNESCO-Welterbes Berner Altstadt gehalten und verpflichtet, auch dem Kulturgüter-Schutz gleichwertig Rechnung zu tragen, was eindimensionale Lösungen, die einer neutralen Güterabwägung nicht stand halten, ausschliesst.

Mit zu berücksichtigen hat die Stadt Bern zudem auch die Tatsache, dass die finanziellen Mittel aller drei Staatsebenen, die insgesamt zur Erfüllung von Aufgaben der öffentlichen Hand, und damit auch für Zwecke des Hochwasserschutzes, eingesetzt werden können, stets beschränkt sind. Das Wasserbaugesetz des Kantons Bern (WBG) verlangt denn auch keinen absoluten Hochwasserschutz, sondern besteht auch bei Bestehen einer „ernsthaften Gefahr für Personen oder für Sachen von erheblichem materiellen oder immateriellem Wert“ auf der Verhältnismässigkeit und Wirtschaftlichkeit der zu treffenden Schutzmassnahmen.

Dies vorausgeschickt, ist dennoch nicht von der Hand zu weisen, dass sich die Stadt Bern, soweit es um den Hochwasserschutz im UNESCO-Welterbe-Perimeter geht, bis zu einem gewissen Grad in einem Dilemma befindet, was die Auflösung der skizzierten Interessen- und Zielkonflikte in einer aus einer Gesamtsicht vertretbaren Art und Weise betrifft, die auch eine adäquate Risikoteilung zwischen den involvierten Kreisen einschliessen muss.

Um der Stadt Bern im Blick auf die konkrete Ausgestaltung des „Hochwasserschutzes Aare Bern“ mehr Spielraum im Umgang mit einseitig am Hochwasserschutz-Aspekt orientierten und bezüglich Sicherheitsniveau überzogenen und/oder Risikoteilung unangemessenen Forderungen zu verschaffen, sind parallel zu den laufenden Projektarbeiten die nötigen rechtlichen Grundlagen zur Bildung einer „Spezialfinanzierung Hochwasserschutz im UNESCO-Welterbe-Perimeter“ (Arbeitstitel) zu schaffen.

¹ Stollen Dalmazi-Seftau; Objektschutz an der Aare; nachhaltiger Hochwasserschutz (sog. Dritter Weg)

Mittels einer entsprechenden Spezialfinanzierung soll erreicht werden, dass innerhalb des UNESCO-Welterbe-Perimeters, unter Gewährleistung auch des Kulturgüter-Schutzes, nur so viel an Mitteln der öffentlichen Hand in bauliche Massnahmen zur Verbesserung des langfristigen Hochwasserschutzes entlang der Aare investiert wird, wie zum Schutz von Leib und Gut der Menschen in den gefährdeten Quartieren nach Massgabe des WBG und unter Wahrung der Prinzipien der Verhältnismässigkeit und Wirtschaftlichkeit zwingend erforderlich ist.

Zu diesem Zweck sollen aus Mitteln der Spezialfinanzierung, die durch eine Einmaleinlage und/oder über Budgetkredite der Stadt Bern sowie allfällige Beiträge und Spenden von dritter Seite geäuft werden soll, insbesondere allfällige Schadenersatzleistungen, zu denen die Stadt Bern in einem konkreten Schadenfall durch Gerichtsurteil verpflichtet werden sollte, gedeckt werden; auf Gesuch hin ferner auch freiwillige Härtefall-Leistungen der Stadt Bern zugunsten von Gewerbetreibenden, Mieterinnen und Mietern sowie Hauseigentümerinnen und Hauseigentümern, die sich mit ungedeckten Schäden und/oder übermässigen Prämienforderungen konfrontiert sehen, obwohl sie das ihnen unter dem Titel Eigenverantwortung vernünftigerweise Zumutbare nachweislich vorgekehrt haben.

Auftrag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen wird der Gemeinderat beauftragt, dem Stadtrat einen Entwurf zu einem Reglement über die „Spezialfinanzierung Hochwasserschutz im UNESCO-Welterbe-Perimeter“ im Sinne von Art. 86 ff. der kantonalen Gemeindeverordnung vom 16. Oktober 1998 (GV) zu unterbreiten.

Begründung der Dringlichkeit:

Am 07.07. bzw. 18.08.2011 hat der Stadtrat den beantragten Fristverlängerungen zur Erfüllung a) der Interfraktionellen Motion GFL/EVP, FDP, GLP (Nadia Omar, GFL/Dolores Dana, FDP/Kathrin Bertschy, GLP) vom 26. Februar 2009: Hochwasserschutz in der Stadt Bern: Nachhaltige Variante und b) der Motion Fraktion FDP (Jacqueline Gafner Wasem) vom 12. März 2009: Hochwasserschutz und Denkmalpflege – jetzt ist Klartext angesagt! bis 31.12.2011 zugestimmt. Der Stadtrat wird sich somit voraussichtlich im Verlaufe des ersten Quartals 2012 mit den beiden erwähnten Geschäften befassen und sollte dies in Kenntnis der Haltung des Gemeinderates in Bezug auf die Bildung einer „Spezialfinanzierung Hochwasserschutz im UNESCO-Welterbe-Perimeter“ tun können.

Bern, 17. November 2011

Dringliche Motion Fraktion (Jacqueline Gafner Wasem, FDP): Mario Imhof, Dannie Jost, Bernhard Eicher, Pascal Rub, Alexander Feuz, Christoph Zimmerli, Yves Seydoux, Alexandre Schmidt

Die Dringlichkeit wird vom Büro des Stadtrats bejaht.

Antwort des Gemeinderats

1. Zu den Zielsetzungen der Motion

Die vorliegende Motion steht im Zusammenhang mit dem Geschäft „Langfristige Hochwasserschutz-Massnahmen an der Aare (Etappe 5a): Nachhaltige Variante, Projektstudie; Berichterstattung und Grundsatzentscheid zum weiteren Vorgehen“, das der Gemeinderat am 18. Januar 2012 zuhanden des Stadtrats verabschiedet hat und das im Rahmen einer Medienorientierung am 24. Januar 2012 der Öffentlichkeit vorgestellt wird. Der Gemeinderat geht deshalb davon aus, dass der betreffende Vortrag des Gemeinderats an den Stadtrat und die dort gestellten Anträge zum Zeitpunkt der Behandlung der vorliegenden Motion im Parlament den Mitgliedern des Stadtrats zumindest in den Grundzügen bekannt sind.

Die Motion zielt darauf ab, aus finanzpolitischen Überlegungen und im Interesse eines möglichst guten Schutzes des UNESCO-Welterbes die geschützte Bausubstanz in den betroffenen Quartieren möglichst wenig zu beeinträchtigen und auf einen absoluten Hochwasserschutz oder auf „Null-Risiko-Lösungen“ zu verzichten. Deshalb verlangt die Motionärin, es seien nur solche Wasserbaumassnahmen zu treffen, „die zum Schutz von Leib und Gut der Menschen in den gefährdeten Quartieren nach Massgabe des WBG und unter Wahrung der Prinzipien der Verhältnismässigkeit und Wirtschaftlichkeit zwingend erforderlich“ sind.

Um die Nachteile, welche Betroffenen aus einem solchen (reduzierten) Hochwasserschutz allenfalls erwachsen, soweit erforderlich ausgleichen zu können, soll vorab aus Steuergeldern der Stadt Bern eine Spezialfinanzierung im Sinne von Artikel 86 FF GV gebildet werden. Damit wären zum einen allfällige (berechtigte) Schadenersatzansprüche gegenüber der Stadt Bern wegen Vernachlässigung ihrer Hochwasserschutzpflichten, zum andern Beiträge der Stadt an allenfalls wegen des reduzierten Hochwasserschutzes zu erbringende erhöhte Versicherungsprämien sowie schliesslich - in Härtefällen - Beiträge an erlittene Schäden zu bezahlen.

2. Das Instrument der Spezialfinanzierung

Nach Artikel 86 Absatz 1 der kantonalen Gemeindeverordnung vom 16. Dezember 1998 (GV, BSG 170.111) sind Spezialfinanzierungen „zweckgebundene Mittel zur Erfüllung einer bestimmten öffentlichen Aufgabe“. Sie bedürfen einer Grundlage im übergeordneten Recht oder „in einem Reglement der Gemeinde“ (Art. 87 Abs. 1 Bst. b GV), das „den Zweck der Spezialfinanzierung und die Zuständigkeit zur Bestimmung von Einlagen und Entnahmen“ festlegt (Art. 87 Abs. 3 GV).

Mit einem Gemeindereglement für eine „Spezialfinanzierung Hochwasserschutz im UNESCO-Welterbe-Perimeter“ ist es demnach - wie dies die Motion beantragt - grundsätzlich zulässig, für die Gemeindeaufgabe Hochwasserschutz am Fliessgewässer Aare eine Spezialfinanzierung zu bilden. Dabei gelten allerdings steuerfinanzierte Spezialfinanzierungen - im Gegensatz zu gebührenfinanzierten Spezialfinanzierungen - als „problematisch“ und „nur in begründeten Fällen möglich“. Sie bedürfen „zwingend einer ausdrücklichen Grundlage in einem entsprechenden Reglement“ (Arn, Kommentar zum Gemeindegesetz des Kantons Bern, Bern 1999, Vorbemerkungen zu Art. 70 - 79, N. 22). Sodann richtet sich die Zuständigkeit zur Einlage in und zur Entnahme aus der Spezialfinanzierung grundsätzlich nach der ordentlichen Zuständigkeitsordnung der jeweiligen Gemeinde, solange das von den dafür zuständigen

Gemeindeorganen erlassene Spezialfinanzierungsreglement nicht eine andere Zuständigkeitsordnung begründet und etwa den Gemeinderat zu Einlagen oder Entnahmen berechtigt, die über seiner ordentlichen Zuständigkeit liegen. Im Übrigen hat die Speisung der Spezialfinanzierung grundsätzlich bedarfsgerecht oder „outputgerecht“ zu erfolgen. „Die Finanzierung muss Folge der zweckbestimmten Aufgabenerfüllung sein und nicht deren Ursache“ (Arn, a.a.O.).

Damit ist gesagt, dass es grundsätzlich möglich ist, zur Erfüllung von Aufgaben des Hochwasserschutzes im UNESCO-Welterbe-Perimeter eine Spezialfinanzierung zu schaffen. Ihre Recht- und Zweckmässigkeit hängt dabei allerdings von der konkreten Ausgestaltung des Reglements ab. Denkbar ist dabei insbesondere - wie dies den Zielsetzungen der Motion zu entsprechen scheint -, die Spezialfinanzierung zur komplementären Ergänzung eines bewusst tief gehaltenen baulichen Hochwasserschutzes („minimal standard“) einzusetzen, um sich daraus ergebende finanzielle Nachteile nach den Vorgaben des zu erlassenden Spezialfinanzierungsreglements auszugleichen. Nicht mehr zulässig wäre es aber, das Spezialfinanzierungsreglement als Ersatz oder anstelle der sich aus Artikel 9 WBG ergebenden Wasserbaupflichten und -aufgaben zu erlassen und damit die Wasserbaupflicht auf finanzielle Ausgleichszahlungen zu reduzieren.

Die Zulässigkeit und Zweckmässigkeit des mit der Motion verlangten Spezialfinanzierungsreglements hängt mit andern Worten von seiner konkreten Ausgestaltung ab, die nachfolgend anhand der Vorgaben der Motion (Schadenersatzleistungen, Beiträge an erhöhte Versicherungsprämien, Leistungen für ungedeckte Schäden) näher zu prüfen ist.

3. Schadenersatzansprüche

Es ist unbestritten, dass für die Realisierung von Wasserbaumassnahmen im UNESCO-Welterbe-Perimeter unabhängig von ihrer Ausgestaltung der rechtskräftige Erlass eines Wasserbauplans im Sinne von Artikel 21 ff WBG erforderlich ist. Dies gilt auch für die „Nachhaltige Variante“. Sobald der Wasserbauplan aber einmal rechtskräftig genehmigt und damit rechtsgültig ist, hat die Stadt Bern ihre Wasserbaupflichten mit der Umsetzung der im Wasserbauplan enthaltenen Massnahmen ordnungsgemäss erfüllt und somit unabhängig von später allenfalls dennoch eintretenden Schadensereignissen nicht rechtswidrig gehandelt.

Grundlage für die Beurteilung der vermögensrechtlichen Verantwortlichkeit der Stadt Bern bei der Erfüllung ihrer hoheitlichen Aufgaben und damit auch bei der Umsetzung ihrer Wasserbaupflicht gemäss Artikel 9 WBG bildet das Personalgesetz des Kantons Bern vom 16. September 2004 (PG, BSG 153.01). Dieses gilt gemäss Artikel 84 Absatz 1 des kantonalen Gemeindegesetzes vom 16. März 1998 (GG, BSG 170.11) sinngemäss auch für die Gemeinden (vgl. dazu auch Art. 14 WBG). Dabei haften die Gemeinden nach Artikel 101 Absatz 1 PG einzig für widerrechtliches Verhalten.

Sobald die Stadt Bern - woran sie intensiv arbeitet - einen rechtsgültigen Wasserbauplan erlassen hat, kann sich die Haftungsfrage mit andern Worten gar nicht mehr stellen, weil damit die Wasserbaupflichten mit der Umsetzung der darin vorgesehenen Massnahmen in rechtmässiger Weise erfüllt werden und die Stadt Bern nicht rechtswidrig handelt. Es erübrigt sich deshalb, zur Abdeckung allfälliger Schadenersatzansprüche eine Spezialfinanzierung vorzusehen. Anders wäre dies höchstens, wenn die Stadt Bern die ihr gemäss Artikel 9 WBG obliegenden Wasserbaupflichten missachten und gar nicht an einem Wasserbauprojekt arbeiten würde. Dass die Projektierung, die dafür erforderlichen Abklärungen und der Erlass des Was-

serbauplans beträchtliche Zeit beanspruchen, liegt in der Komplexität der zu behandelnden Aufgabenstellung. Von einer Vernachlässigung der Wasserbaupflichten durch die Stadt Bern kann aber deshalb nicht gesprochen werden.

4. Anforderungen an ein genehmigungsfähiges Hochwasserschutzprojekt

Wie bereits dargelegt wurde (vgl. Ziff. 2), muss auch für den UNESCO-Welterbe-Perimeter ein nach Artikel 25 Absatz 4 WBG genehmigungsfähiger Wasserbauplan erlassen und umgesetzt werden. Diese Genehmigung ist unerlässlich, um Wasserbauvorkehrungen treffen zu können. Zudem ist die Genehmigung des Wasserbauplans Voraussetzung dafür, dass der Bund und der Kanton das Wasserbauvorhaben überhaupt subventionieren. Diese Beiträge betragen in der Regel rund zwei Drittel der anfallenden Wasserbaukosten (vgl. dazu Art. 40 Abs. 2 WBG). Ohne einen genehmigten Wasserbauplan ist es deshalb undenkbar, überhaupt Wasserbaumassnahmen zu treffen, die über blosser Unterhaltsarbeiten hinausgehen.

Im Rahmen der Abklärungen zu der am 7. Mai 2009 erheblich erklärten dringlichen Motion „Hochwasserschutz in der Stadt Bern: Nachhaltige Variante“ wurde deshalb ein externes juristisches Gutachten in Auftrag gegeben, welches die Anforderungen an die Genehmigungsfähigkeit eines Hochwasserschutzprojekts eingehend prüfte. Gemäss diesem Gutachten vom 12. Mai 2011 erwiese sich ein (allenfalls mit einer Spezialfinanzierung) zu verknüpfender reduzierter Hochwasserschutz höchstens als genehmigungsfähig, wenn die Wasserbaumassnahmen im und am Gewässer zwingend mit Objektschutzmassnahmen an den Gebäuden im betroffenen Quartier verbunden würden. Dabei müssten die Kosten für einen solchen Objektschutz Bestandteil des Hochwasserschutzprojekts bilden und wären nicht von den Eigentümern der betroffenen Gebäude zu bezahlen. Zudem wäre es erforderlich, die nach der kantonalen Risikostrategie Naturgefahren 2005 angestrebten Schutzziele zu reduzieren und damit die bisherige Praxis aufzugeben.

5. Beiträge an höhere Prämien bzw. erlittene Schäden

Aus dem Gesagten geht hervor, dass eine Spezialfinanzierung für haftungsrechtliche Schadenersatzansprüche entbehrlich ist, weil mit der Genehmigung des zu erlassenden Wasserbauplans die Anspruchsvoraussetzungen für eine Haftung der Stadt entfallen. Erforderlich werden könnte eine „Spezialfinanzierung Hochwasserschutz im UNESCO-Welterbe-Perimeter“ damit noch, um bei den Grundeigentümern allenfalls anfallende erhöhte Versicherungsprämien sowie - nach einem Ereignis - in Härtefällen Beiträge an erlittene Schäden zu leisten.

Das heute geltende kantonale Gebäudeversicherungsgesetz vom 10. Juni 2010 (GVG, BSG 837.11) lässt es zwar zu, dass - „unter Wahrung angemessener Solidarität“ - die Versicherungsprämien teilweise auch von der bestehenden Gefahrensituation abhängig gemacht werden (vgl. Art. 14 ff GVG). Es ist aber wenig wahrscheinlich, dass innerhalb des UNESCO-Welterbe-Perimeters nach der Umsetzung der Hochwasserschutzmassnahmen eines genehmigten Wasserbauplans markant höhere Gebäudeversicherungsprämien zu entrichten wären als in andern Baugebieten mit einer verbleibenden Hochwasser-Restgefährdung (gelbe oder allenfalls blaue Gefahrengebiete gemäss Art. 6 Abs. 3 und Abs. 2 des Baugesetzes des Kantons Bern vom 9. Juni 1985; BauG, BSG 721.0). Nach der Umsetzung der Vorgaben eines genehmigten Wasserbauplans dürften sich die Gebäudeversicherungsprämien deshalb im UNESCO-Welterbe-Perimeter kaum in signifikanter Weise von den Prämien unterscheiden,

die in vielen andern Baugebieten mit einer nicht vollständig eliminierten Hochwassergefährdung erhoben werden.

Dasselbe gilt grundsätzlich auch für die privaten Hausratversicherungen, wobei dort die Prämiengestaltung allerdings nicht bei allen Anbietern gleich ausgestaltet ist und sich vermehrt am Markt orientieren dürfte. Umso heikler wäre es dort, mit „Subventionen“ aus einer Spezialfinanzierung in privatrechtliche Rechtsverhältnisse zwischen den Versicherten und den Versicherern einzugreifen.

Bei den Beiträgen an erlittene Schäden in Härtefällen lässt die Motion offen, wann diese geschuldet und wie sie zu bemessen wären. Unklar bleibt auch, ob Beiträge nur so lange auszurichten wären, wie in der Spezialfinanzierung Mittel zur Verfügung stehen („first come, first serve“), was rechtsstaatlich allerdings als zweifelhaft anzusehen wäre. Ebenfalls offen bleibt in der Motion, wann überhaupt ein Härtefall vorliegen würde. Naheliegend scheint, dass Entschädigungen für Härtefälle vorab bei sehr schweren Hochwasserereignissen und damit bei hohen Schäden auszurichten wären. Dies bedeutet aber wohl auch, dass die Spezialfinanzierung mit beträchtlichen Mitteln zu speisen wäre, wenn sie ihre Zielsetzungen in spürbarer Weise erfüllen soll.

Eine Spezialfinanzierung, die auch Beiträge an erlittene Schäden in Härtefällen abdecken soll, müsste mit andern Worten wohl mit Mitteln ausgestattet sein, welche beträchtlich grösser wären als die aufgrund der heute vorliegenden Kostenschätzung zu erwartende Differenz zwischen einer genehmigungsfähigen „Nachhaltigen Variante“ samt „komplementärer Spezialfinanzierung“ und dem vom Gemeinderat zur Weiterverfolgung vorgeschlagenen Konzept „Gebietsschutz Quartiere an der Aare“.

6. Fazit

Damit ist gesagt, dass die mit einer Spezialfinanzierung ergänzte „Nachhaltige Variante“ höchstwahrscheinlich teurer oder zumindest gleich teuer wäre wie das Konzept „Gebietsschutz Quartiere an der Aare“, aber den Betroffenen weniger Schutz bringen würde. Die Kombination „Nachhaltige Variante“ und Spezialfinanzierung käme also höchstens in Frage, wenn damit die Interessen des UNESCO-Welterbes entschieden besser gewahrt werden könnten. Wie es sich damit verhält, lässt sich auch angesichts des Projektierungsstands der jeweiligen Varianten im Rahmen der Beantwortung einer dringlich erklärten Motion nicht abschliessend beantworten. Der Gemeinderat ist indessen gewillt (und hat dies auch wiederholt bekräftigt), der Frage der städtebaulichen Verträglichkeit und den Anliegen des Kulturgüterschutzes bei der künftigen Planung der langfristigen Hochwasserschutz-Massnahmen zentrale Bedeutung beizumessen - welche Projektvariante auch immer in Zukunft weiterbearbeitet wird.

Wie eingangs erwähnt, hat der Gemeinderat mit Beschluss vom 18. Januar 2012 das Geschäft „Langfristige Hochwasserschutz-Massnahmen an der Aare (Etappe 5a): Nachhaltige Variante, Projektstudie; Berichterstattung und Grundsatzentscheid zum weiteren Vorgehen“ zuhanden des Stadtrats verabschiedet. Der Gemeinderat ist überzeugt, dass er mit dem darin beantragten Vorgehen auch den wohlverstandenen Zielsetzungen der dringlichen Motion „Spezialfinanzierung Hochwasserschutz im UNESCO-Welterbe-Perimeter“ Rechnung trägt. Er beantragt dem Stadtrat daher, die Motion abzulehnen; er ist aber bereit, den Vorstoss als Postulat entgegen zu nehmen, wobei seine vorliegende Antwort in diesem Fall gleichzeitig als Prüfungsbericht gilt.

Antrag

1. Der Gemeinderat beantragt dem Stadtrat, die Dringliche Motion abzulehnen. Er ist jedoch bereit, den Vorstoss als Postulat entgegen zu nehmen.
2. Die Antwort gilt in diesem Fall gleichzeitig als Prüfungsbericht.

Bern, 18. Januar 2012

Der Gemeinderat