



Urteil vom 2. Mai 2011

Besetzung

Richter André Moser (Vorsitz),
Richter Lorenz Kneubühler, Richter Jérôme Candrian,
Gerichtsschreiberin Jana Mäder.

Parteien

Kanton Bern, Reiterstrasse 11, 3011 Bern,
handelnd durch Tiefbauamt des Kantons Bern,
Oberingenieurkreis I, Schlossberg 20, Postfach, 3601 Thun,
und dieses vertreten durch Fürsprecher
Dr. iur. Karl Ludwig Fahrländer, Helvetiastrasse 5,
Postfach 179, 3000 Bern 6 ,
Beschwerdeführer,

gegen

Bundesamt für Umwelt BAFU,
Abteilung Gefahrenprävention, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Hochwasserschutzmassnahmen (Bundesbeitrag).

Sachverhalt:**A.**

Das Dorf Brienz gehört zu den beim Hochwasser 2005 am stärksten betroffenen Ortschaften. Die Murgänge des Glyssibachs verursachten neben Sachschäden von mehr als 40 Millionen Franken auch den Tod von zwei Menschen. In der Folge der Murgangereignisse am Glyssibach wurde vom Kanton Bern das Projekt HW 2005, Hochwasserschutz Glyssibach entwickelt. Dieses beinhaltet unter anderem die Verbreiterung des alten Bachbetts im Dorfbereich. Für die Durchleitung von Murgängen soll ein 20 m breiter Korridor freigehalten werden. Das dafür notwendige Land musste durch den Kanton erworben werden und umfasst eine Fläche von insgesamt 13'224m² Bauland, verteilt auf 10 Privatparzellen, die Gemeindeparzelle Nr. 2795 und gewisse „Restparzellen“.

B.

Im Jahre 1998 wurde die Gefahrenkarte der Gemeinde Schwanden erstellt. Dabei wurde auch die Gefährdung im unteren Abschnitt des Glyssibachs auf dem Gebiet der Gemeinde Brienz aufgezeigt. Die kurz vor den Murgängen am Glyssibach erstellte Gefahrenkarte der Gemeinden Brienz, Brienzwiler und Hofstetten bei Brienz übernahm diese Angaben. Die Prognose erwies sich im Bereich des Glyssibachs als zu optimistisch. Die Murgangereignisse haben gezeigt, dass viel grössere Teile des Dorfes stark gefährdet sind, als dies vor den Ereignissen angenommen wurde. Aus den aktualisierten Gefahrengrundlagen der Gemeinde Brienz ist denn auch ersichtlich, dass es sich bei der gesamten für die Realisierung des Projekts benötigten Baulandfläche um stark gefährdetes Gebiet (rote Zone) handelt.

C.

Gestützt auf die im Anschluss an die Murgänge erfolgten Verkehrswertschätzungen zahlte der Kanton Bern für das im Rahmen des Hochwasserschutzprojektes zu erwerbende Bauland zwischen Fr. 150.- bis Fr. 290.- pro m². Insgesamt erachtete der Kanton Bern den dabei entstandenen Landerwerbsbetrag von Fr. 3'369'785.- als subventionsberechtigte Kosten und stellte dem Bundesamt für Umwelt (BAFU) mit Schreiben vom 16. Juli 2010 ein entsprechendes Subventionsgesuch.

D.

Mit Subventionsverfügung Nr. 1860.4 (Glyssibach Wasserbauplan, Folgeprojekt HW05, 4. Etappe [Landerwerb], Gemeinde Brienz) vom

30. September 2010 gewährte das BAFU dem Kanton Bern für den Hochwasserschutz am Glyssibach einen Bundesbeitrag von 43% der Kosten bis zum Höchstbetrag von Fr. 56'863.- (anrechenbare Kosten Fr. 132'240.-). Das BAFU stellte sich auf den Standpunkt, das fragliche Land sei trotz der formalen Zuordnung zur Bauzone wegen der hohen Gefährdung für Menschen und Sachwerte faktisch unüberbaubar und habe dadurch massiv an Wert verloren. Die Grundeigentümer hätten nur Anspruch auf Entschädigung in der Höhe des tatsächlichen Wertes des Landes nach den Murgangereignissen. Der tatsächliche Wert des betreffenden Landes richte sich nicht nach Preisen von Bauland, sondern von unüberbaubarem Land, das höchstens noch landwirtschaftlich genutzt werden könne.

E.

Gegen diese Subventionsverfügung erhebt der Kanton Bern (nachfolgend: Beschwerdeführer) am 22. Oktober 2010 Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht. Er beantragt die Aufhebung der angefochtenen Verfügung. Dem Beschwerdeführer sei ein Bundesbeitrag von 43% der Landerwerbskosten bis zum Höchstbetrag von Fr. 1'449'007.55 (anrechenbare Kosten Fr. 3'369'785.-) zu gewähren. Eventuell sei die angefochtene Verfügung aufzuheben und die Sache zur Neubeurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen. Zur Begründung bringt der Beschwerdeführer vor, der Landerwerb für die Erweiterung des Gewässerraums und die andern wasserbaulichen Massnahmen mit der dadurch erfolgten Umzonung der betroffenen Flächen aus dem Baugebiet in das Nicht-Baugebiet habe eine materielle Enteignung bewirkt. Obwohl es sich dabei um eine polizeilich begründete Eigentumsbeschränkung handle, sei diese angesichts der damit verfolgten Zielrichtung (allgemeine oder öffentliche Interessen) nicht entschädigungslos hinzunehmen. Zusätzlich zu dem für den förmlichen Landerwerb oder die formelle Enteignung geschuldeten landwirtschaftlichen Restwert des Grundstücks sei deshalb nach den Regeln über die materielle Enteignung auch noch die Differenz zwischen dem landwirtschaftlichen Restwert der Grundstücke und ihrem früheren Baulandwert zu entschädigen; es sei damit auf Baulandpreise abzustellen.

F.

Mit Vernehmlassung vom 21. Januar 2011 beantragt das BAFU (nachfolgend: Vorinstanz), die Beschwerde abzuweisen und die angefochtene Verfügung zu bestätigen. Die Vorinstanz bringt im Wesentlichen vor, die Höhe der Abgeltung richte sich nach dem

tatsächlichen Wert des betreffenden Landes zum Zeitpunkt, in welchem das Land gekauft oder enteignet worden sei. Eine materielle Enteignung liege nicht vor, weshalb auch keine Entschädigung geschuldet sei.

G.

Der Beschwerdeführer reicht am 9. März 2011 eine Stellungnahme zur Vernehmlassung der Vorinstanz ein. Er hält an den Rechtsbegehren und Ausführungen in der Beschwerde fest und bringt unter anderem vor, die Grundstücke würden weiterhin im Baugebiet liegen und wären nach dem Ereignis mit den Entschädigungen der Gebäudeversicherung ohne Kostenfolgen für die Grundeigentümer wieder überbaut worden, wenn nicht gerade ihr Land im Interesse der andern Parzellen im fraglichen Baugebiet für die Erweiterung des Gewässerraums verwendet worden wäre. Es wäre mit der Eigentumsgarantie und dem Gleichbehandlungsgebot nicht zu vereinbaren, wenn zwei Grundeigentümer mit identischer Ausgangslage derart unterschiedlich behandelt würden.

H.

Auf weitere Vorbringen der Parteien und die sich bei den Akten befindlichen Schriftstücke wird, soweit entscheidrelevant, in den nachstehenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1. Gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021). Der angefochtene Entscheid des BAFU vom 30. September 2010 stellt eine Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG dar. Das BAFU gehört zu den Behörden nach Art. 33 Bst. d VGG und ist daher eine Vorinstanz des Bundesverwaltungsgerichts. Eine Ausnahme, was das Sachgebiet angeht, ist nicht gegeben (Art. 32 VGG). Demnach ist das Bundesverwaltungsgericht für die Beurteilung der am 22. Oktober 2010 erhobenen Beschwerde zuständig.

1.2. Zur Beschwerde ist berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat, durch

die angefochtene Verfügung besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (Art. 48 Abs. 1 VwVG). Der Beschwerdeführer ist formeller Adressat der angefochtenen Verfügung und durch diese auch materiell beschwert. Er ist deshalb zur Erhebung der vorliegenden Beschwerde legitimiert.

1.3. Auf die im Übrigen frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde (Art. 50 und 52 VwVG) ist somit einzutreten

2.

Das Bundesverwaltungsgericht überprüft die angefochtene Verfügung auf Verletzungen von Bundesrecht – einschliesslich der unrichtigen oder unvollständigen Feststellung des Sachverhalts und Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens – sowie auf Angemessenheit hin (Art. 49 VwVG).

3.

3.1. Gemäss Art. 2 des Bundesgesetzes vom 21. Juni 1991 über den Wasserbau (WBG, SR 721.100) ist der Hochwasserschutz Aufgabe der Kantone. Der Bund fördert im Rahmen der bewilligten Kredite Massnahmen, die dazu dienen, Menschen und erhebliche Sachwerte vor den Gefahren des Wassers zu schützen. Er leistet namentlich Abgeltungen für die Erstellung, die Instandhaltung und den Ersatz von Schutzbauten und -anlagen (Art. 6 Abs. 1 und Abs. 2 Bst. a WBG). Beiträge werden nur gewährt für Massnahmen, die auf einer zweckmässigen Planung beruhen, die gesetzlichen Anforderungen erfüllen und ein gutes Kosten-Nutzen-Verhältnis aufweisen (Art. 9 Abs. 1 WBG). Auch das Subventionsgesetz vom 5. Oktober 1990 (SuG, SR 616.1) bestimmt, dass nur Aufwendungen anrechenbar sind, die tatsächlich entstanden und für die zweckmässige Erfüllung der Aufgabe unbedingt erforderlich sind (Art. Art. 14 Abs. 1 SuG).

3.2. Die Vorinstanz hat dem Beschwerdeführer somit nur diejenigen Kosten für den Landerwerb zu subventionieren, die dieser aufgrund der Eigentumsgarantie gemäss Art. 26 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) den betroffenen Eigentümern zu zahlen hatte. Subventionsfähig sind nämlich immer nur die entschädigungsrechtlich tatsächlich geschuldeten Beträge (ERWIN HEPPELLE, Schutzauftrag und Subventionierung bei

Naturgefahren, Rechtsgutachten, Bern 2008, Umwelt-Wissen Nr. 0821 [nachfolgend: HEPERLE 2008], S. 66).

4.

Unbestritten ist der gesamte Sachverhalt, insbesondere dass für die Realisierung des Hochwasserschutzprojekts am Glyssibach formell Land enteignet wurde, die Grundeigentümer dafür zu Baulandpreisen entschädigt wurden und sich das gesamte formell enteignete Land gemäss der nach den Murgangereignissen aktualisierten Gefahrenkarte in der roten Zone befindet. Strittig ist hingegen, ob im Vorfeld der formellen Enteignung eine materielle Enteignung zu bejahen und die Vorinstanz daher im Rahmen des Subventionsverfahrens verpflichtet ist, dem Beschwerdeführer für den Erwerb des für den Hochwasserschutzes notwendigen Landes Bau- statt Landwirtschaftslandpreise zu vergüten.

4.1. Der Beschwerdeführer ist der Ansicht, der formellen Enteignung sei eine materielle Enteignung vorausgegangen. Die Umzonung der betroffenen Landflächen aus dem Baugebiet in den Gewässerraum sei zwar als polizeilich begründete Eigentumsbeschränkung anzusehen, diese sei aber angesichts der damit verfolgten Zielrichtung (allgemeine oder öffentliche Interessen) nicht entschädigungslos hinzunehmen. Zusätzlich zu dem für den förmlichen Landerwerb oder die formelle Enteignung geschuldeten landwirtschaftlichen Restwert des Grundstücks sei deshalb nach den Regeln über die materielle Enteignung auch noch die Differenz zwischen dem landwirtschaftlichen Restwert der Grundstücke und ihrem früheren Baulandwert zu entschädigen; es sei damit von Baulandpreisen auszugehen.

4.2. Die Vorinstanz verneint das Vorliegen einer materiellen Enteignung. Zur Begründung bringt sie vor, der Beschwerdeführer verkenne, dass es sich bei der gesamten Landerwerbsfläche gemäss den nach dem Ereignis aktualisierten Gefahrengrundlagen um stark gefährdetes Land handle. Trotz der formalen Zuordnung zur Bauzone sei das Land wegen der hohen Gefährdung für Menschen und erhebliche Sachwerte faktisch unüberbaubar. Da für die Schätzung des Landes der Zeitpunkt nach den Murgangereignissen massgebend sei, sei nur der Wert von unüberbaubarem Land, das höchstens noch landwirtschaftlich genutzt werden könne, geschuldet.

4.3. In den nachfolgenden Erwägungen ist deshalb das Verhältnis zwischen formeller und materieller Enteignung zu untersuchen und zu

klären, ob neben der formellen auch eine materielle Enteignung zu bejahen ist. Zudem ist auf die Bedeutung der Gefahrenkarten näher einzugehen.

5.

5.1. Gemäss der Eigentumsgarantie von Art. 26 BV ist das Eigentum gewährleistet und werden Enteignungen und Eigentumsbeschränkungen, die einer Enteignung gleichkommen, voll entschädigt. Art. 16 des Bundesgesetzes vom 20. Juni 1930 über die Enteignung (EntG, SR 711) wiederholt dies: Die Enteignung kann nur gegen volle Entschädigung erfolgen. Wer enteignet wird, soll sich somit nach der Enteignung in der gleichen wirtschaftlichen Situation befinden wie vorher, d.h. die Enteignung soll ihn weder reicher noch ärmer machen (PIERRE TSCHANNEN/ULRICH ZIMMERLI/MARKUS MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Aufl., Bern 2009, § 64 Rz. 16).

5.2. Eine formelle Enteignung liegt vor, wenn Eigentumsrechte durch einen Hoheitsakt ganz oder teilweise entzogen und auf den Enteigner übertragen werden oder untergehen. Die formelle Enteignung bezweckt den Rechtserwerb zur Güterbeschaffung in Erfüllung von Verwaltungsaufgaben, vorzugsweise bei der Erstellung eines öffentlichen Werks (z.B. Strassenbau). Die Ausrichtung einer vollen Entschädigung ist Voraussetzung des Rechtsübergangs (TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., § 63 Rz. 15 und § 64 Rz. 4). Massgebender Zeitpunkt für die Festlegung der Entschädigungshöhe ist nach Bundesrecht die Einigungsverhandlung (Art. 19^{bis} Abs. 1 EntG) und nach kantonalem Recht in der Regel der rechtliche und tatsächliche Zustand im Zeitpunkt des Entscheides der Schätzungskommission (Art. 21 Abs. 1 des bernischen Gesetzes vom 3. Oktober 1965 über die Enteignung [EntG-BE, BSG 711.0]).

5.3. Von materieller Enteignung wird gesprochen, wenn eine öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung vorliegt und sich diese Einschränkung im Ergebnis wie eine formelle Enteignung auswirkt, obwohl ein Übergang von Rechten nicht stattfindet. Die Figur der materiellen Enteignung hat lediglich Kompensationsfunktion. Sie will gewisse qualifizierte Beeinträchtigungen des Eigentums abgelten, die im Lichte der Eigentumsgarantie nicht entschädigungslos hingenommen werden müssen. Sie ist lediglich Folge eines auf andere (in der Regel planerische) Ziele gerichteten Eingriffs. Auch die materielle Enteignung

wird voll entschädigt, wobei die Entschädigung hier nicht Voraussetzung, sondern Folge der Eigentumsbeschränkung darstellt. Massgebender Zeitpunkt für die Festlegung der Entschädigungshöhe ist das Inkrafttreten der Eigentumsbeschränkung (TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., § 65 Rz. 1 ff. und Art. 21 Abs. 2 EntG-BE). Der Begriff der materiellen Enteignung ist bundesrechtlich abschliessend geregelt und verbindlich für die Kantone (BGE 116 Ib 235 E. 1b; Art. 5 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung [Raumplanungsgesetz, RPG, SR 700]).

6.

6.1. Es ist möglich, dass Land deswegen frei gehalten wird, weil es voraussichtlich in einem später auszuführenden Projekt der Gewässerverbreiterung benützt wird. Dann kann es zu einer Kombination von materieller und formeller Enteignung kommen (HEPPERLE 2008, S. 96). Gemäss Bundesgericht ist die Entschädigung in solchen Fällen in zwei Schritten zu berechnen. Zunächst erfolgt die Abrechnung gemäss materieller Enteignung, daran schliesst sich die formelle Enteignung an, in deren Rahmen nur mehr die Differenz geschuldet ist (sog. Zweistufenverfahren, Urteil des Bundesgerichts 1A.104/2000 vom 20. Oktober 2000 E. 4a mit weiteren Hinweisen). Somit ist im Rahmen der materiellen Enteignung die Differenz Bauland – Nicht-Bauland zu begleichen. Basis für die anschliessende formelle Enteignung ist dann der Nicht-Baulandpreis (HEPPERLE 2008, S. 96).

6.2. Zu beachten ist aber, dass gemäss Rechtsprechung des Bundesgerichts polizeilich motivierte Eigentumsbeschränkungen unabhängig von ihrer Schwere grundsätzlich entschädigungslos zu dulden sind (BGE 96 I 350 E. 4, BGE 106 Ib 330 E. 3 und HEPPERLE 2008, S. 69 Fn. 98 mit weiteren Hinweisen auf die Rechtsprechung). Eine Entschädigung kann allenfalls geschuldet sein, wenn eine mehr allgemeine, grundsätzliche Gefahr gebannt werden soll (BGE 106 Ib 330 E. 4). Polizeilich motivierte Eigentumsbeschränkungen, welche – wie die Gefahrenzonen – unmittelbar dem Schutz des Grundeigentümers selbst dienen, bewirken keine materielle Enteignung und sind unter dem Titel der Eigentumsgarantie entschädigungslos hinzunehmen (Urteil des Bundesgerichts 1P.373/1995 vom 1. April 1996, veröffentlicht in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht [ZBl], 1997, S. 175 ff. E. 4b/bb; HEPPERLE 2008, S. 71). Das Bundesgericht

bestätigte diese Rechtsprechung in zwei weiteren Fällen aus den Jahren 2003 und 2007:

"Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung sind nämlich polizeiliche Eigentumsbeschränkungen ohne Rücksicht auf ihre Schwere grundsätzlich entschädigungslos hinzunehmen, wenn mit der fraglichen Massnahme eine konkrete, das heisst ernsthafte und unmittelbare Gefahr für die öffentliche Ordnung, Sicherheit und Gesundheit abgewendet werden soll. Dies gilt auch, wenn es zu verhindern gilt, dass sich der Grundeigentümer selbst (weiterhin) erheblicher Gefahr aussetzt (...). Jedenfalls ist klar, dass die Tatsache, dass eine Wohnbaute in der Gefahrenzone liegt und ihre Benutzung eingeschränkt werden kann, deren Verkehrswert erheblich beeinträchtigt." (Urteil des Bundesgerichts 1P.421/2002 E. 2 vom 7. Januar 2003 [sog. Entscheid Grafenschaft] E. 2).

"Insbesondere hat das Kantonsgericht zutreffend dargelegt, dass bei der Bemessung der Enteignungsentschädigung nicht nur auf die rechtliche, sondern auch auf die tatsächliche Beschaffenheit des enteigneten Grundstücks am Stichtag abzustellen sei. Da das fragliche Grundstück infolge des verheerenden Murgangs im Oktober 2000 unüberbaubar geworden sei, habe es trotz der formalen Zuordnung zur Bauzone W2 nicht mehr als überbaubar beurteilt werden können. (...) Soweit sich der Beschwerdeführer darauf beruft, dass ein Teil der Parzelle zu Baulandpreisen gekauft worden sei, ist ihm entgegenzuhalten, dass im Enteignungsverfahren nicht der Erwerbspreis, sondern der Verkehrswert der enteigneten Parzelle im Schätzungszeitpunkt zu ersetzen ist. (...) Abzustellen ist allein auf den Nutzen, den der Enteignete selbst am Stichtag aus dem enteigneten Grundstück hätte ziehen können." (Urteil des Bundesgerichts 1P.855/2006 vom 15. Februar 2007 [sog. Entscheid Baltschieder] E. 3).

Zwar kann es namentlich dann zu Ausnahmen von der Entschädigungslosigkeit kommen, wenn ein Bauverbot nicht nur polizeilich, sondern auch raumplanerisch motiviert ist. Dabei ist in erster Linie an polizeiliche Eigentumseinschränkungen zu denken, die dem Schutz eines öffentlichen Werks und damit der Allgemeinheit dienen. Wo es um den Schutz des betroffenen Eigentümers selbst oder jenen von Nachbarn geht, kommt eine Entschädigung gemäss Bundesgericht aber „weniger“ in Frage (BGE 106 Ib 336 E. 5b/c und HEPERLE 2008, S. 71, insbesondere Fn. 104 mit Hinweisen auf die Rechtsprechung).

6.3. Das Bundesgericht unterscheidet also zwischen polizeilichen Massnahmen im engeren (entschädigungslosen) und solchen im weiteren (allenfalls entschädigungspflichtigen) Sinne. Es ist jeweils im konkreten Fall aufgrund einer Gesamtwürdigung zu klären, zu welcher Kategorie eine polizeiliche Massnahme gehört. Als Eckpfeiler kann aber festgehalten werden, dass zumindest da, wo die körperliche Integrität auch innerhalb des Gebäudes gefährdet ist (rote Zone) eine Entschädigung aus materieller Enteignung entfällt (HEPPERLE 2008, S. 72

und 75, vgl. auch S. 71). Da, wo sich aufgrund der Gefahrenanalyse zeigt, dass eine unmittelbare Gefahr für Leib und Leben besteht, ist zwingend Entschädigungslosigkeit angezeigt, denn dann ist schon aus faktischen, als solche aber rechtlich massgeblichen Gründen an eine Überbauung nicht mehr zu denken (HEPPERLE 2008, S. 82 [mit Verweis auf die Entscheide Graftschaft E. 2 und Baltschieder E. 3] und S. 89; BERNHARD WALDMANN, Entschädigung aus materieller Enteignung für raumplanerische Nutzungsbeschränkungen zum Schutz von Naturgefahren?, Sicherheit&Recht, 3/2009, S 169; vgl. auch ENRICO RIVA, Aktuelle Entwicklungen im Recht der materiellen Enteignung, in: Temi scelti di diritto espropriativo, Lugano 2010, S. 71 zur Relevanz des Kriteriums der Realisierungswahrscheinlichkeit mit Verweis auf BGE 131 II 728 E. 2.5).

Für Parzellen, auf denen ein faktisches Bauverbot lastet, können keine Baulandpreise entschädigt werden, auch wenn sie sich in der Bauzone befinden. Geschuldet ist nur der Verkehrswert, und der entspricht jenen Nutzungsmöglichkeiten, mit denen der Eigentümer am Stichtag hätte rechnen können (HEPPERLE 2008, S. 99; WALDMANN, a.a.O., S. 172 Fn. 94 sowie ERWIN HEPPERLE, Grundrechtsschutz und Eigenverantwortung beim Schutz vor Naturgefahren, in: Core-Themes of Land Use Politics: Sustainability and Balance of Interests, Zürich 2011 [nachfolgend: Hepperle 2011], S. 270). Mit andern Worten ist für den Erwerb von Liegenschaften, die sich in der roten Zone befinden, nicht der Bauland-, sondern der Nichtbaulandpreis (also der Preis für Landwirtschaftsland) massgeblich. Dies gilt auch dann, wenn sie gemäss Nutzungsplan noch in der Bauzone liegen (HEPPERLE 2011, S. 270 mit Verweis auf die Entscheide Graftschaft und Baltschieder).

7.

7.1. Der Bund erlässt Richtlinien über die Erstellung der Gefahrenkataster und -karten (Art. 20 Bst. b der Wasserbauverordnung vom 2. November 1994 [WBV, SR 721.100.1]). Gestützt darauf haben die Kantone die Gefahrengebiete zu bezeichnen (Art. 21 Abs. 1 WBV). Die Gefahrenkarte als solche ist eine Sachverhaltsfeststellung. Sie soll, in Gefahrenstufen abgestuft, Angaben zur Gefahrenart, zur räumlichen Ausdehnung und zum Grad der Gefährdung machen. Gefahrenkarten zeigen die Gefährdung in vier verschiedenen Stufen: Erhebliche (rot), mittlere (blau), geringe Gefährdung (gelb) und Restgefährdung (gelb-weiss schraffiert). In der roten Zone sind Personen sowohl innerhalb als auch ausserhalb

von Gebäuden gefährdet und es ist mit der plötzlichen Zerstörung von Gebäuden zu rechnen. Eine Ausscheidung neuer Bauzonen sowie die Errichtung oder Erweiterung von Bauten und Anlagen ist verboten (vgl. HEPPERLE 2008, S. 42).

7.2. Aus den Gefahrenkarten ergeben sich zumindest von Bundesrechts wegen noch keine unmittelbaren, grundeigentümergebundenen Nutzungsbeschränkungen. Gefahrenkarten dokumentieren gewissermassen das öffentliche Interesse für nutzungseinschränkende Anordnungen. Was konkret zu tun ist, muss in einem Planungsverfahren unter Einbezug aller relevanten Interessen entschieden werden. Zwar kann sich der Wert eines Grundstücks bereits durch die Aufnahme in eine Gefahrenkarte mindern. Diese Wertverminderung bleibt jedoch für die Frage einer Entschädigungspflicht aus materieller Enteignung irrelevant, da diese Kartierung allein noch keinen Eingriff in die Eigentumsrechte des Grundeigentümers bewirkt (WALDMANN, a.a.O., S. 166 f.).

8.

8.1. Die Murgänge im August 2005 führten dazu, dass die Gefahrenkarte im Bereich des Glyssibachs angepasst werden musste. Aus der aktualisierten Gefahrenkarte ergibt sich, dass es sich bei der gesamten, für die Realisierung des Projekts benötigten Baufläche um erheblich gefährdetes Gebiet handelt (rote Zone).

8.2. Die Zuordnung des fraglichen Landes zur roten Zone stellt gemäss Rechtsprechung des Bundesgerichts eine polizeiliche Massnahme im engeren Sinn dar, welche der Grundeigentümer entschädigungslos zu dulden hat. Da in der roten Zone sogar innerhalb der Gebäude eine erhebliche Gefahr für Personen besteht, gilt das Land – wenn auch in der Bauzone – faktisch als unüberbaubar (vgl. oben E. 6.2 f.). Eine der formellen Enteignung vorgelagerte materielle Enteignung ist im vorliegenden Fall somit zu verneinen.

8.3. Daran ändert auch das vom Beschwerdeführer vorgebrachte Argument nichts, die fraglichen Grundstücke würden auch weiterhin im Baugebiet liegen, wenn nicht gerade ihr Land im Interesse der andern Parzellen für die Erweiterung des Gewässerraums verwendet worden wären.

8.3.1. Richtig ist, dass jene Grundeigentümer, deren Liegenschaft dank der technischen Bauwerke aus der roten Zone befreit werden, ihre

Nutzungsmöglichkeiten zurückerhalten und dies zwangsläufig zu Lasten der Grundeigentümer geht, die den Verlust ihres Landes in Kauf nehmen müssen. Solche Ungleichbehandlungen sind jedoch situationsbedingt erforderlich. Denn im Raumplanungsrecht ist es unvermeidlich, parzellenscharfe Abgrenzungen zu treffen und als Konsequenz daraus selbst unmittelbar benachbarte Liegenschaften verschiedenen Zonen zuzuordnen, was höchst unterschiedliche bauliche Nutzungsmöglichkeiten mit sich bringen kann. Dies ist indes charakteristisch für die meisten öffentlichen Vorhaben, für die das Enteignungsrecht in Anspruch genommen wird. Es ist eine Tatsache, dass oftmals die betroffenen Eigentümer die Folgen der bisherigen Fehleinschätzung der Situation tragen, während andere von staatlichen Investitionen profitieren (vgl. HEPPERLE 2011, S. 270). Dies vermag jedoch am zurzeit geltenden Recht und der Rechtsprechung des Bundesgerichts zur Eigentumsgarantie nichts zu ändern. Aus einer polizeilichen Massnahme im engeren Sinn kann nicht allein wegen des entstehenden Ungleichgewichts zwischen den Betroffenen ein entschädigungspflichtiger Sachverhalt entstehen (HEPPERLE 2008, S. 86). Ausschlaggebend bleibt im vorliegenden Fall, dass die hier interessierenden Grundstücke im Nachgang zu den Murgängen im Jahr 2005 als stark gefährdet zu gelten haben und deshalb ausschliesslich aus polizeilichen Gründen einer Wohnnutzung nicht mehr zugänglich sind. Dass die vom Beschwerdeführer getroffenen Massnahmen zugleich für Dritte nutzbringend sind – namentlich den Verbleib von Grundstücken in der Bauzone ermöglichen – vermag daran nichts zu ändern.

8.3.2. Eine Entschädigungspflicht seitens des Staates wäre höchstens unter einem andern Rechtstitel zu prüfen. So könnte eine Schadenersatzpflicht bejaht werden, wenn durch die Erteilung der Baubewilligung eine Amtspflicht verletzt worden wäre, was aus damaliger Sicht (d.h. ex ante) zu beurteilen wäre (HEPPERLE 2011, S. 270; HEPPERLE 2008, S. 86). Ansonsten ist es aber Aufgabe der Kantone, rechtlich festzulegen, wie der angemessene Ausgleich zwischen erheblichen Vor- und Nachteilen, die durch Planungen nach dem Raumplanungsgesetz entstehen, unter den Betroffenen ausgestaltet wird (Art. 5 Abs. 1 RPG; HEPPERLE 2008, S. 86).

9.

Die Beschwerde erweist sich somit als unbegründet und ist abzuweisen.

10.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens gilt der Beschwerdeführer als unterliegend. Da es sich beim Beschwerdeführer nicht um eine Bundesbehörde handelt und vermögensrechtliche Interessen auf dem Spiel stehen, sind ihm die Verfahrenskosten aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 und 2 VwVG). Diese sind auf Fr. 8'000.- festzusetzen (Art. 4 des Reglements über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]) und mit dem Kostenvorschuss in gleicher Höhe zu verrechnen. Eine Parteientschädigung ist nicht zu entrichten (Art. 64 VwVG i.V.m. Art. 7 VGKE).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Verfahrenskosten von Fr. 8'000.- werden dem Beschwerdeführer auferlegt. Sie werden mit dem geleisteten Kostenvorschuss in derselben Höhe verrechnet.

3.

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.

Dieses Urteil geht an:

- den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. J351-1576; Einschreiben)
- das Generalsekretariat UVEK (Gerichtsurkunde)

Der vorsitzende Richter:

Die Gerichtsschreiberin:

André Moser

Jana Mäder

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]). Die Rechtsschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie der Beschwerdeführer in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: