Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal

Abteilung I
A-4597/2009
{T 1/2}

Urteil vom 17. Juni 2010

Besetzung

Richterin Marianne Ryter Sauvant (Vorsitz),
Richter Jérôme Candrian, Richter André Moser,
Gerichtsschreiber Johannes Streif.

Parteien

Kanton Bern, 3000 Bern,
handelnd durch das Tiefbauamt des Kantons Bern,
Reiterstrasse 11, 3011 Bern,
Beschwerdeführer,

gegen

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

Gegenstand

Hochwasserschutzmassnahmen (Bundesbeitrag).

Sachverhalt:

A.
Die Schneeschmelze, starke Niederschläge und frische Schneedecken führten zu hohen Wasserspiegeln im Thunersee und verursachten in den seeanstossenden Gemeinden mehrfach grosse Schäden. Die Auswertung einer Datenreihe der Jahre 1869 - 1999 ergab eine 37fache Überschreitung der Schadensgrenze. Seither sind weitere Hochwasserereignisse eingetreten. Der Regierungsrat des Kantons Bern identifizierte in seinem Protokoll vom 22. März 2006 die zu geringe Abflusskapazität als Hauptproblem der Hochwassersicherheit. Das Überschwemmungsrisiko könne durch einen Entlastungsstollen in die Aare bei Thun deutlich vermindert werden; dieser vergrössere bei Bedarf die Abflussmenge vorübergehend und senke den Seespiegel frühzeitig ab, wodurch das Retentionsvolumen des Sees vergrössert werde.

B.
Der Kanton Bern ersuchte mit Eingabe vom 15. März 2007 um Gewährung eines Bundesbeitrages an die Hochwasserschutzmassnahme 'Projekt Entlastungsstollen Schifffahrtskanal'. Das Bundesamt für Umwelt (BAFU) schätzte das Projekt in seiner Subventionsverfügung vom 18. September 2007 als zweckmässig ein, sicherte mit Blick auf das Inkrafttreten des neugestalteten Finanz- und Lastenausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen jedoch nur die Mitfinanzierung für das bis Ende 2007 realisierbare Bauvolumen zu; im Rahmen dieser ersten Finanzetappe gewährte das BAFU dem Kanton Bern einen Bundesbeitrag in Höhe von 42% der tatsächlichen Kosten.

Auf weiteres Gesuch hin bewilligte das BAFU mit Subventionsverfügung vom 2. Oktober 2008 dem Kanton Bern sodann für die 2. Finanzetappe im Rahmen des genannten Projekts einen Bundesbeitrag in Höhe von wiederum 42% der tatsächlichen Kosten.

C.
Mit Eingabe vom 2. März 2009 ersuchte der Kanton Bern das BAFU um Erlass einer Subventionsverfügung betreffend das Hochwasserschutzprojekt 'Entlastungsstollen Schifffahrtskanal – Kraftwerk, 3. Finanzetappe, Stadt Thun'.

Bezugnehmend auf den Beitragssatz beantragte der Kanton Bern die Genehmigung von Mehrleistungen von je 2% im Bereich der Ökologie,

der partizipativen Planung und der technischen Aspekte. Er ersuchte überdies um Anerkennung von Mehrleistungen von 4% im Bereich des integralen Risikomanagements und führte aus, die hierfür aufgestellten Vorgaben erfüllt zu haben. Dazu verwies er auf den vorhandenen Ereigniskataster und die erstellte Gefahrenkarte. Unter dem Titel 'Revision Nutzungsplanung' hielt er überdies fest, die Stadt Thun habe nach dem Hochwasser 1999 bzw. nach der Erstellung der Gefahrenkarte ihr Baureglement entsprechend angepasst. Neben einer erstellten und beübten Alarmorganisation und dem gewährleisteten Unterhalt bestehender Schutzbauten seien dies die Kriterien zur Beurteilung des integralen Risikomanagements.

D.
Mit Schreiben vom 9. Juni 2009 nahm das BAFU zum Subventionsgesuch Stellung. Es führte unter anderem aus, den als anrechenbar anerkannten Kosten – unter Berücksichtigung der veränderten Rechtsgrundlage – könne ein Basiswert des Subventionssatzes von 35% zugrunde gelegt und zusätzlich 4% für Mehrleistungen (2% für den partizipativen Prozess und 2% für technische Aspekte) anerkannt werden. Der Subventionssatz werde somit 39% betragen.

Das BAFU gewährte dem Kanton Bern mit Subventionsverfügung vom 15. Juni 2009 für die 3. Finanzetappe des genannten Projekts einen Bundesbeitrag in Höhe von nunmehr 39% der tatsächlichen Kosten.

E.
Gegen diese Verfügung erhebt der Kanton Bern (nachfolgend Beschwerdeführer) am 17. Juli 2009 Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht. Er beantragt unter Kosten- und Entschädigungsfolge, einen Subventionssatz von 43% der tatsächlichen Kosten bis zu einem Höchstbetrag von Fr. 11.825 Mio. bei anrechenbaren Kosten von Fr. 27.5 Mio. festzulegen und die Verfügung in diesem Punkt aufzuheben. Eventualiter sei die Verfügung aufzuheben und das BAFU (nachfolgend Vorinstanz) anzuweisen, eine Verfügung mit nachvollziehbarer Begründung zu erlassen.

Der Beschwerdeführer bringt vor, die Vorinstanz vertrete in der angefochtenen Verfügung sowie in einem Schreiben vom 9. Juni 2009 die Auffassung, der Entlastungsstollen müsse Teil eines umfassenden Massnahmenpakets sein, um in den Genuss von Mehrleistungen für das integrale Risikomanagement zu gelangen; der Stollen sei jedoch

nur eine punktuelle Massnahme im Gesamtsystem. Indem die Vorinstanz den Inhalt der beiden Begriffe 'Gesamtsystem' und 'punktuelle Massnahme' nicht erörtere, sei die Begründung nicht nachvollziehbar. Die Vorinstanz behaupte im Übrigen weder in der angefochtenen Verfügung noch in erwähntem Schreiben, die Voraussetzungen gemäss Art. 2 Abs. 2 der Verordnung vom 2. November 1994 über den Wasserbau (Wasserbauverordnung, WBV, SR 721.100.1) und die im Leitfaden 'Förderung von Mehrleistungen im Bereich Schutzbauten: integrales Risikomanagement' enthaltenen sechs Kriterien seien nicht erfüllt. Damit habe die Vorinstanz stillschweigend sämtliche gesetzlichen Vorschriften einschliesslich der daraus abgeleiteten Kriterien als erfüllt anerkannt. Indem sie jedoch die neuen Begriffe des 'Gesamtsystems' und des 'umfassendes Massnahmenpakets' einführe, die den Kantonen nie bekannt gegeben worden und der Wasserbaugesetzgebung des Bundes fremd seien, stütze sie sich auf zusätzliche interne Kriterien ab und beraube den Beschwerdeführer damit der Möglichkeit, sich darauf argumentativ einzustellen. Dieses Verhalten verstosse gegen das Prinzip von Treu und Glauben.

Der Beschwerdeführer trägt weiter vor, der Entlastungsstollen stelle die einzige aktive Hochwasserschutzmassnahme am Thunersee und in seiner Wirkungsweise das zentrale Element des Hochwasserschutzes für den Brienzer- und Thunersee dar. Es handle sich daher nicht um eine punktuelle Massnahme.

Mit Blick auf das vorgetragene Eventualbegehren macht der Beschwerdeführer geltend, die Vorinstanz gehe in der angefochtenen Verfügung nicht auf die Gründe ein, weshalb dem Subventionsgesuch des Beschwerdeführers nicht vollumfänglich entsprochen werde. Sie verweise auch nicht auf ihr Schreiben vom 9. Juni 2009. Dieses sei als gewöhnliches Schreiben konzipiert und mit einfacher Post zugestellt worden. Daher bildeten das Schreiben und die darin enthaltenen Ausführungen nicht Gegenstand der angefochtenen Verfügung. Dieser mangle es daher an einer genügenden Begründung, welche umso differenzierter ausfallen müsse, je stärker der jeweilige Sachverhalt umstritten sei.

F.
Mit Vernehmlassung vom 14. Oktober 2009 beantragt die Vorinstanz, die Beschwerde abzuweisen und die angefochtene Verfügung zu bestätigen. Sie führt aus, sämtliche Anforderungen an die Abgeltung von

Mehrleistungen in ihrem Handbuch zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen im Umweltbereich (online auf <www.umwelt-schweiz.ch/uv-0808-d>, zuletzt besucht am 8. Juni 2010; nachstehend Handbuch NFA) konkretisiert zu haben. Sie bestreitet den Vorwurf, neue Kriterien eingeführt zu haben. Der im Handbuch NFA verwendete Begriff des integralen Risikomanagements nehme Bezug auf das Kriterium der umfassenden Risikobetrachtung gemäss Art. 2 Abs. 2 Bst. b WBV; damit Mehrleistungen in diesem Zusammenhang der Unterstützung zugänglich seien, müssten insgesamt sechs im Handbuch NFA erörterte Voraussetzungen kumulativ erfüllt sein. Dazu gehörten die Erstellung einer Gefahrenkarte und die Einleitung einer Revision der Richt- und Nutzungsplanung unter Berücksichtigung eben dieser Gefahrenkarte.

Das Projekt erfülle die Anforderungen an die Abgeltung von Mehrleistungen in Bezug auf die Optimierung der Umweltaspekte und – vorliegend strittig – die Umsetzung des integralen Risikomanagements nicht. Insbesondere habe der Beschwerdeführer im Rahmen des Gesuchs nicht nachgewiesen, dass die für Thun geltende Gefahrenkarte sämtliche relevanten Naturgefahren umfasse. Dies sei jedoch zwingend erforderlich, weil sich die Schutzpflicht des Gemeinwesens auf sämtliche Naturgefahren beziehe und die Gefahrenkarte diesbezüglich eine wesentliche Grundlage für alle raumwirksamen Tätigkeiten bilde, ihr mithin eine erhebliche richt- und nutzungsplanerische Bedeutung zukomme. In Ermangelung der Information, ob für die Gemeinden neben der Hochwassergefahr andere Gefahren bestünden, könne daher nicht beurteilt werden, welche Wirkungen die verschiedenen Naturgefahren aufeinander hätten. Bereits damit werde dem integralen Ansatz nicht entsprochen. Überdies würden Aussagen fehlen, wie der Entlastungsstollen die Gefahrensituation in den seeanstossenden Gemeinden beeinflusse. Das Erfordernis für die Abgeltung von Mehrleistungen in Bezug auf die Umsetzung des integralen Risikomanagements sei daher nicht erfüllt.

Schliesslich werde in den Gesuchsunterlagen nicht dargetan, dass die Revision der Richt- und Nutzungsplanung unter Berücksichtigung der aktuellen Gefahrenkarte umgesetzt oder eingeleitet worden sei. Solange das Betriebsreglement für die Regulierung des Thunersees in Hochwasser-Risikosituationen nicht in Kraft getreten sei, könnten weder Aussagen zur veränderten Gefahrensituation gemacht noch könne die Gefahrenkarte entsprechend angepasst werden. Das Erfordernis

für die Abgeltung von Mehrleistungen sei daher auch in Bezug auf die einzuleitende Revision der Richt- und Nutzungsplanung nicht erfüllt.

G.
Der Beschwerdeführer reicht am 5. November 2009 Bemerkungen zur Vernehmlassung der Vorinstanz ein. Er hält an den Rechtsbegehren der Beschwerde fest und bringt unter anderem vor, die Stadt [Thun] verfüge über eine Gefahrenkarte, die alle relevanten Naturgefahren erfasse. Die Vorinstanz habe hiervon mindestens seit dem Jahr 2000 gewusst, zumal das ehemalige Bundesamt für Wasser und Geologie in jenem Jahr einen Bundesbeitrag für die Stadt Thun gesprochen habe; im Eingabeformular für Gefahrengrundlagen sei unter der Rubrik 'auftretende Naturgefahren' angegeben worden, dass die Gefahren 'Wasser', 'Steinschlag' und 'Bodenbewegungen' untersucht würden. Überdies gehe aus der Datenbank 'ShowMe' der Vorinstanz, die einen gesamtschweizerischen Überblick über den Stand der Gefahrenkartierung gebe, hervor, dass die Naturgefahren 'Hochwasser', 'Rutschungen' und 'Sturzprozesse' in der Gefahrenkarte vorhanden und raumplanerisch umgesetzt seien. Die Behauptung, der Beschwerdeführer habe dem integralen Ansatz nicht entsprochen, sei daher nicht nachvollziehbar.

Auch könne ihm nicht vorgehalten werden, seine Gesuchsunterlagen hätten der Gefahrenkarte entbehrt. Er habe in der Beilage 'Mehrleistungen unter NFA, 3. Subventionsverfügung' zu seinem Subventionsgesuch vom 1. März 2009 auf die vorhandene Gefahrenkarte hingewiesen. Die Vorinstanz hätte ihm daher eine Nachfrist zur Nachlieferung ansetzen können. Stattdessen habe sie ohne Rückfrage die Voraussetzungen als nicht erfüllt erachtet. Dieses Verhalten sei überspitzt formalistisch und wahre den Grundsatz der Verhältnismässigkeit nicht.

Da im Kanton Bern generell integrale Gefahrenkarten erstellt würden, umfassten diese stets sämtliche Gefahrenprozesse. Es sei davon auszugehen, dass der Vorinstanz diese Praxis des Beschwerdeführers bekannt sei.

Der Beschwerdeführer weist sodann den Vorwurf zurück, keine Aussagen darüber vorzulegen, wie der Stollen die Gefahrensituation beeinflusse. Alle erforderlichen Angaben darüber fänden sich in seinem an die Vorinstanz gerichteten Antrag vom 23. Oktober 2006, Subventionen an das Projekt 'Entlastungsstollen Schifffahrtskanal – Kraftwerk' in

Aussicht zu stellen. Die Vorinstanz habe es auch in diesem Zusammenhang unterlassen, diese Unterlage nachträglich einzuverlangen.

Im Weiteren gehe die Annahme der Vorinstanz fehl, wonach die Gesuchsunterlagen keinen Hinweis auf eine eingeleitete oder umgesetzte Revision der Richt- und Nutzungsplanung enthalten hätten. Dieser Auffassung widerspräche vorab die Datenbank 'ShowMe', welche die raumplanerische Umsetzung der für die Stadt Thun relevanten Naturgefahrenkarten 'Hochwasser', 'Rutschungen' und 'Sturzprozesse' ausweise. Überdies enthalte das Baureglement 2002 der Stadt Thun einen Naturgefahrenartikel, der Bautätigkeiten in Gefahrengebieten einschränke und betreffend Naturereignisse Auflagen zur Prävention vorsehe. Der Zonenplan II stelle die Inhalte der Gefahrenkarte Thun per 1. November 2003 dar. Der Regierungsrat habe ausserdem mit Beschluss vom 20. Juni 2007 die Gemeinden verpflichtet, die Gefahrenkarten innert zwei Jahren nach deren Erlass in die Ortsplanung umzusetzen. Damit sei sichergestellt, dass eine Überarbeitung der heutigen Gefahrenkarte der Stadt Thun nach Inbetriebnahme des Stollens in der Nutzungsplanung zügig vorangetrieben werde.

Schliesslich weist der Beschwerdeführer die Auffassung der Vorinstanz sinngemäss als falsch zurück, wonach eine Revision der Richt- und Nutzungsplanung unter Berücksichtigung der aktuellen Gefahrenkarte solange nicht vorgenommen werden könne, als keine Aussage zur veränderten Gefahrensituation vorliege, zumal diese ihrerseits vom Inkrafttreten des Betriebsreglements abhänge. Die Vorinstanz verlange von ihm damit faktisch, die Wirkungen des Betriebsreglements vorauszusagen, bevor der Stollen überhaupt in Anwendung des Reglements betrieben werden könne. Der Einwand der Vorinstanz, die Anpassung der Richt- und Nutzungsplanung sei nicht eingeleitet, sei daher nicht nachvollziehbar. Überdies eröffne der Bund seine Subventionsverfügungen in der Regel vor Bauausführung, mithin bevor die Wirkung einer gefahrenmindernden Massnahme eintrete. Da die Gefahrenkarte von der Erstellung der Massnahme beeinflusst werde, könne sie unmöglicherweise bereits vor deren Erstellung überarbeitet werden. Der Beschwerdeführer habe daher die Revision der Richt- und Nutzungsplanung durch erwähnten Regierungsratsbeschluss vom 20. Juni 2007 rechtsgenügend sichergestellt.

H.
In ihrer Stellungnahme vom 3. Dezember 2009 zu den Bemerkungen des Beschwerdeführers hält die Vorinstanz an ihren Anträgen fest. Sie macht geltend, die in ihrer Datenbank 'ShowMe' vorhandene Gefahrenkarte der Stadt Thun stamme aus dem Jahr 2000 und gebe somit nicht die aktuelle Gefahrensituation in der Stadt Thun wieder. Insbesondere fehle darin die Erkenntnis aus der Überschwemmung im Jahr 2005, wonach die tatsächliche Gefahrensituation nicht mit der in der Karte abgebildeten übereinstimme. Sodann bestehe eine Gefahrenkarte nur für die Stadt Thun, nicht aber für weitere seeanstossende Gemeinden. Die Sichtweise des integralen Risikomanagements verlange jedoch eine Wiedergabe der aktuellen Gefahrensituation im gesamten Einzugsgebiet der geplanten Massnahme.

Hinsichtlich der fehlenden Aussagen über die Auswirkungen des Stollens auf die Gefahrensituation bestreitet die Vorinstanz die Einwendung des Beschwerdeführers nicht, diesbezügliche Überlegungen mit Antrag vom 23. Oktober 2006 erhalten zu haben. Der Beschwerdeführer habe jedoch versäumt, diese Überlegungen in die Gefahrenkarten der von der geplanten Massnahme betroffenen seeanstossenden Gemeinden einfliessen zu lassen.

Die raumplanerische Umsetzung der Gefahrenkartierung könne überdies trotz des erwähnten Regierungsratsbeschlusses nicht erfolgt sein, da der Beschwerdeführer keine Karte, die der aktuellen Gefahrensituation und der Beeinflussung der Situation durch den Stollen Rechnung trage, erstellt habe. Dieses Kriterium hätte erfüllt werden können, wenn der Beschwerdeführer die Gefahrenkarten entsprechend aktualisiert hätte.

I.
Auf weitere weitere Sachverhaltselemente und Parteivorbringen wird, soweit für den Entscheid wesentlich, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021). Vorliegende Beschwerde richtet sich gegen eine Verfügung des BAFU im Bereich des Wasserbaus. Als Vorinstanzen gelten die in Art. 33 VGG genannten Behörden. Dazu gehört auch das BAFU. Eine Ausnahme, was das Sachgebiet angeht, ist nicht gegeben (vgl. Art. 32 Abs. 1 Bst. c VGG). Das Bundesverwaltungsgericht ist deshalb für die Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig. Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht richtet sich nach dem VwVG, soweit dieses Gesetz nichts anderes bestimmt (Art. 37 VwVG).

1.2 Zur Beschwerde ist nach Art. 48 Abs. 1 VwVG 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. Der Kanton Bern ist im vorinstanzlichen Verfahren mit seinem Beitragsgesuch nicht durchgedrungen und hat, überdies in seiner Eigenschaft als formeller Verfügungsadressat, ohne weiteres ein aktuelles, schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung der angefochtenen Verfügung. Er ist daher zur Beschwerde legitimiert.

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

1.4 Das Bundesverwaltungsgericht überprüft die bei ihm angefochtenen Entscheide mit uneingeschränkter Kognition. Gerügt werden kann nicht nur die Verletzung von Bundesrecht einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens (Art. 49 Bst. a VwVG) oder die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts (Art. 49 Bst. b VwVG), sondern auch die Unangemessenheit des angefochtenen Entscheids (Art. 49 Bst. c VwVG). Die Beschwerdeinstanz überprüft demnach nicht nur, ob die Verwaltung bei ihrem Entscheid im Rahmen ihres Ermessens geblieben ist, sondern grundsätzlich auch, ob sie eine dem Sachverhalt angemessene Lösung getroffen, das heisst nicht bloss rechtlich, sondern ebenfalls sachlich richtig entschieden hat (vgl. BVGE 2007/34 E. 5 mit weiteren Hinweisen). Bei der Prüfung der Angemessenheit auferlegt sich das

Bundesverwaltungsgericht indes eine gewisse Zurückhaltung, soweit die Natur der Streitsache dies sachlich rechtfertigt. Dies trifft regelmässig dann zu, wenn die verfügende Behörde aufgrund ihres Spezialwissens besser geeignet ist, technische Fragen oder Fachfragen zu beantworten (vgl. ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, Basel 2008, Rz. 2.154). Das Bundesverwaltungsgericht entfernt sich im Zweifel nicht von der Auffassung der Vorinstanz und setzt nicht an deren Stelle sein eigenes Ermessen (vgl. BVGE 2007/37 E. 2.1, BVGE 2007/34 E. 5).

2.
Der Beschwerdeführer beantragt eventualiter, die angefochtene Verfügung sei aufzuheben und die Vorinstanz sei anzuweisen, eine neue Verfügung mit nachvollziehbarer Begründung zu erlassen. Nachstehend ist daher als erstes zu prüfen, ob die Vorinstanz seinen Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt hat, bevor anschliessend über den anbegehrten Subventionssatz zu entscheiden ist.

2.1 Der Beschwerdeführer erachtet die Voraussetzungen für die Abgeltung von Mehrleistungen betreffend das integrale Risikomanagement vorliegend als erfüllt. Er bringt vor, der diese Leistung würdigende Subventionssatz sei ihm unter Verweis auf neue, bislang unbekannte Beurteilungskriterien und ohne nachvollziehbare Begründung verwehrt worden. Daher könne die angefochtene Verfügung in keiner Weise nachvollzogen werden.

2.2 Der Anspruch auf rechtliches Gehör ergibt sich aus Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV, SR 101) und Art. 29 ff. VwVG. Er umfasst zunächst den Anspruch der Parteien gegenüber der Behörde auf vorgängige Äusserung und Anhörung, welcher den Betroffenen einen Einfluss auf die Ermittlung des wesentlichen Sachverhalts sichert. Unerlässliches Gegenstück der Mitwirkungsrechte der Parteien bildet sodann – als weiterer wichtiger Teilgehalt des rechtlichen Gehörs – die Pflicht der Behörden, die Vorbringen der Betroffenen sorgfältig und ernsthaft zu prüfen und in der Entscheidfindung zu berücksichtigen; daraus folgt schliesslich auch die grundsätzliche Pflicht der Behörden, ihren Entscheid zu begründen. Die Begründung eines Entscheides muss so abgefasst sein, dass der Betroffene ihn gegebenenfalls sachgerecht anfechten und die Rechtsmittelinstanz ihn sachgerecht beurteilen kann. In diesem Sinn müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde leiten

liess und auf welche sich ihr Entscheid stützt (BGE 133 III 439 E. 3.3, BGE 129 I 232 E. 3.2; BGE 126 I 97 E. 2b; BGE 112 Ia 107 E. 2b, Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-7143/2008 vom 16. September 2009 E. 12.7.1, vgl. auch BERNHARD WALDMANN/JÜRG BICKEL, in: Bernhard Waldmann/Philippe Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, Zürich/Basel/Genf 2009, Art. 30, N. 5 und Art. 32; LORENZ KNEUBÜHLER in: Kommentar zum VwVG, Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], Zürich 2008, N. 6 ff. zu Art. 35 VwVG). Eine verfügende Behörde muss sich somit nicht mit jeder tatbeständlichen Behauptung und jedem rechtlichen Einwand auseinandersetzen. Sie kann sich vielmehr auf die entscheidrelevanten Gesichtspunkte beschränken. Erforderlich ist jedoch eine Auseinandersetzung mit dem konkret zu beurteilenden Sachverhalt; Erwägungen allgemeiner Art vermögen nicht zu genügen (vgl. MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., Rz. 3.106).

2.3

2.3.1 Der angefochtenen Verfügung kann nicht entnommen werden, aus welchen Gründen die Vorinstanz dem Beschwerdeführer die beantragten Mehrleistungen für die Umsetzung des integralen Risikomanagements verweigert; die Erwägungen enthalten diesbezüglich lediglich einen Verweis auf 'die bereits zugesagte Mitfinanzierung der 3. Finanzetappe'. Diese Zusage gab die Vorinstanz dem Beschwerdeführer mit Schreiben vom 9. Juni 2009 ab. Sie stellte ihm darin überdies in Aussicht, seinem Gesuch betreffend Mehrleistungen für das Risikomanagement nicht zu entsprechen. Zur Begründung führte sie aus, die Kriterien für Mehrleistungen bezüglich der Subventionen bei Hochwasserschutzprojekten nur berücksichtigen zu können, wenn diese ein umfassendes Massnahmenpaket beinhalten würden. Der Stollen sei im Gesamtsystem jedoch nur eine punktuelle Massnahme. Insoweit – einzig – das genannte Schreiben begründende Elemente zur angefochtenen Verfügung enthält, konkretisiert es die Ablehnung von Begehren auf Begründung von Rechten und Pflichten (Art. 5 Abs. 1 Bst. a VwVG) und ist in diesem Umfang als Bestandteil der angefochtenen Verfügung zu betrachten (vgl. ALFRED KÖLZ/ISABELLE HÄNER, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 2. Aufl., Zürich 1998, Rz. 188). Überdies ist zu beachten, dass zwischen den Parteien mindestens seit dem Jahr 2000 (vgl. Subventionsverfügung Nr. 1690 – Gefahrengrundlagen, Sammelbeschluss 1/2000, BE 1, Gemeinden Bönigen und weitere, Thun) ein reger Austausch hinsichtlich verschiedener Massnahmen im Bereich des Hochwasserschutzes stattgefunden hat,

in dessen Verlauf die Parteien einander ihre Positionen vorgetragen haben.

2.3.2 Im Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht begründete die Vorinstanz ihren Standpunkt eingehend im Licht der Kriterien nach Handbuch NFA betreffend die Umsetzung des integralen Risikomanagements. Sie bemängelte dabei namentlich inhaltliche, zeitliche und räumliche Aspekte der Gefahrenkarte, vermisste Ausführungen über die Auswirkung des Stollens auf die Gefahrensituation und erachtete die raumplanerische Umsetzung der Gefahrenkarte als nicht eingeleitet.

2.3.3 Die Stellungnahmen vor dem Bundesverwaltungsgericht machen deutlich, dass die entscheidrelevanten Überlegungen, von denen sich die Vorinstanz hat leiten lassen, weder in der angefochtenen Verfügung noch im Schreiben vom 9. Juni 2009 in genügender Wiese zum Ausdruck kommen. Der Beschwerdeführer konnte somit lediglich annäherungsweise bestimmen, weshalb sein Begehren abgewiesen worden ist.

2.4 Zusammenfassend ist festzustellen, dass die Vorinstanz dem Beschwerdeführer die relevanten Punkte ihres Entscheids nicht genügend klar ausgeführt und damit die Pflicht, ihren Entscheid genügend zu begründen, verletzt hat. Dem Beschwerdeführer wurde eine sachgerechte Anfechtung indes nicht verunmöglicht. Über detaillierte Unterlagen der Vorinstanz betreffend die Kriterien für die Abgeltung erstellten Risikomanagements verfügend, fokussierte er seine Beschwerdebegründung richtigerweise auf die Erfüllung dieser Kriterien. Diesem Umstand ist bei der Beurteilung der Schwere der Verletzung Rechnung zu tragen (E. 2.5.2).

2.5

2.5.1 Der Gehörsanspruch ist nach feststehender Rechtsprechung formeller Natur. Daraus folgt, dass seine Verletzung ungeachtet der Erfolgsaussichten der Beschwerde grundsätzlich zur Aufhebung des mit dem Verfahrensmangel behafteten Entscheids führt. Nach der Rechtsprechung kann eine Verletzung des Gehörsanspruchs indes als geheilt gelten, wenn die unterbliebene Gewährung des rechtlichen Gehörs – wozu eine unterlassene Begründung zu zählen ist – in einem Rechtsmittelverfahren nachgeholt wird, in dem die Beschwerdeinstanz mit der gleicher Kognition prüft wie die untere Instanz. Ausgeschlossen ist die Heilung jedoch, wenn die Verletzung der Parteirechte besonders

schwer wiegt; überdies darf dem Beschwerdeführer kein Nachteil erwachsen und die Heilung soll die Ausnahme bleiben (BGE 135 I 279 E. 2.6.1, BGE 129 I 129 E. 2.2.3, BGE 126 V 130 E. 2b, BGE 126 I 68 E. 2; Urteil des Bundesgerichts 1A.234/2006 vom 8. Mai 2007 E. 2.2; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-1737/2006 vom 22. August 2007 E. 2.2; ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2006, Rz. 986 f.).

Bei Verstössen gegen die Begründungspflicht wird der Mangel als behoben erachtet, wenn die Rechtsmittelbehörde eine hinreichende Begründung liefert oder wenn die unterinstanzliche Behörde anlässlich der Anfechtung ihres Entscheids eine genügende Begründung nachschiebt, etwa in der Vernehmlassung (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-1737/2006 vom 22. August 2007, letztmals bestätigt mit Urteil C-919/2008 vom 24. März 2010). Die Entscheidgründe müssen aber in der Verfügung selbst nicht noch einmal genannt werden, wenn sie den Betroffenen ohnehin bereits bekannt sind, beispielsweise aufgrund vorangegangener Verhandlungen, eines Schriftenwechsels oder als klares Ergebnis der Beweiserhebung (LORENZ KNEUBÜHLER, Die Begründungspflicht, Bern/Stuttgart/Wien 1998, S. 29 f.). Die Rechtsprechung hat als genügende Begründung auch den Verweis auf separate Schriftstücke, auf frühere Entscheide oder klare Angaben der Entscheidgründe in früheren Schreiben an die Verfügungsadressaten anerkannt (BGE 123 I 31 E. 2c und d; LORENZ KNEUBÜHLER, VwVG, Art. 35, Rz. 8, FELIX UHLMANN/ALEXANDRA SCHWANK, VwVG-Praxiskommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, Zürich/Basel/Genf 2009, Art. 35, Rz. 13).

2.5.2 Die Vorinstanz schob im Rahmen des Schriftenwechsels vor dem Bundesverwaltungsgericht eine eingehende Begründung ihres Entscheids nach; diese ist insofern als umfassend zu betrachten, als die Vorinstanz im doppelten Schriftenwechsel auf die Vorbringen des Beschwerdeführers detailliert hat eingehen können. Im vorinstanzlichen Verfahren hat schliesslich ein reger Austausch zwischen dem Beschwerdeführer und der Vorinstanz stattgefunden, in dessen Verlauf sich der Beschwerdeführer wiederholt zum Sachverhalt hat äussern können. Die mangelhafte Begründung hinderte den Beschwerdeführer – wie gezeigt – denn auch nicht daran, den vorinstanzlichen Entscheid sachgerecht anzufechten.

Hieraus folgt, dass die Verletzung des rechtlichen Gehörs nicht besonders schwer wiegt. Dies umso mehr, als davon auszugehen ist, dass die Vorinstanz bei einer Rückweisung der Streitsache wieder gleich entscheiden würde. Nicht ersichtlich ist zudem, in welcher Weise der Beschwerdeführer bei einer Heilung einen Nachteil erleiden könnte.

Somit erachtet das Bundesverwaltungsgericht die Voraussetzungen für eine Heilung des Mangels als erfüllt und den Verstoss gegen die Begründungspflicht als behoben. Der Eventualantrag des Beschwerdeführers ist damit abzuweisen. Der zu Recht gerügten Verletzung der Begründungspflicht wird indes im Rahmen der Auferlegung der Verfahrenskosten Rechnung getragen (E. 4).

2.6 Der Beschwerdeführer rügt weiter, die Vorinstanz habe gegen den Grundsatz von Treu und Glauben verstossen, indem sie die von ihr zur Beurteilung eingebrachten Begriffe des 'Gesamtsystems' und der 'punktuellen Massnahme' vor Erlass der Verfügung nie bekannt gegeben und ihm damit die Möglichkeit genommen habe, sich dazu zu äussern.

2.6.1 Jede Person hat Anspruch darauf, von den staatlichen Organen ohne Willkür und nach Treu und Glauben behandelt zu werden (Art. 9 BV). Das Gebot von Treu und Glauben verhindert illoyales Verhalten der Behörden, prüft also deren Verhalten nach den materiellen Kriterien der Vertrauenswürdigkeit und der Widerspruchsfreiheit (FELIX UHLMANN, Das Willkürverbot [Art. 9 BV], Bern 2005, Rz. 106). Nach dem Grundsatz des Vertrauensschutzes haben die Privaten Anspruch darauf, in ihrem berechtigten Vertrauen in behördliche Zusicherungen oder in anderes, bestimmte Erwartungen begründendes Verhalten der Behörden geschützt zu werden (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 627). Nach dem Verbot widersprüchlichen Verhaltens dürfen Verwaltungsbehörden einen einmal in einer bestimmten Angelegenheit eingenommenen Standpunkt ohne sachlichen Grund nicht wechseln. Verhält sich eine Verwaltungsbehörde widersprüchlich und vertrauen Private auf deren ursprüngliches Verhalten, stellt das widersprüchliche Verhalten eine Verletzung des Vertrauensschutzprinzips dar, wobei die Unterscheidung zwischen dem Verbot widersprüchlichen Verhaltens und dem Vertrauensschutzprinzip schwer fällt (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-3595/2009 vom 8. Dezember 2009 E. 5.2; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 707 f.).

2.6.2 Wie dargestellt, berücksichtigte die Vorinstanz in ihrem Entscheid keine vormals unbekannten Voraussetzungen, sondern orientierte sich an der Gefahrenkarte, an deren raumplanerischer Umsetzung sowie an den Auswirkungen des Projekts auf die Gefahrensituation, mithin an Kriterien, die dem Beschwerdeführer aus dem Handbuch NFA bereits bekannt gewesen waren (E. 2.4 und 3.3). Die Ausführungen des Beschwerdeführers bezogen sich zu einem grossen Teil auf eben diese Kriterien und waren den Überlegungen der Vorinstanz damit durchwegs zugänglich. Die Vorinstanz hat demzufolge ihren Standpunkt in der Sache nicht gewechselt; es liegt kein widersprüchliches Verhalten vor. Soweit sie die dem Entscheid zugrunde gelegten Kriterien jedoch nicht klar ausgeführt hatte, konnten die Ungewissheiten im Rahmen des Schriftenwechsels beseitigt werden. Die Rüge des Beschwerdeführers geht damit in der gerügten Verletzung des rechtlichen Gehörs auf und wird von deren Heilung erfasst.

2.7 Der Beschwerdeführer rügt schliesslich, die Vorinstanz habe die Vollständigkeit der Gesuchsunterlagen bemängelt und – statt die fehlenden Unterlagen unter Ansetzung einer Nachfrist einzufordern – die Voraussetzungen für Mehrleistungen als nicht erfüllt betrachtet. Dieses Vorgehen sei überspitzt formalistisch und nicht verhältnismässig.

2.7.1 Nach Art. 29 Abs. 1 BV hat jede Person in Verfahren vor Gerichts- und Verwaltungsinstanzen Anspruch auf gleiche und gerechte Behandlung sowie auf Beurteilung innert angemessener Frist. Dieses sog. Gebot der Fairness beinhaltet auch das Verbot des überspitzten Formalismus. Überspitzter Formalismus liegt vor, "wenn für ein Verfahren rigorose Formvorschriften aufgestellt werden, ohne dass die Strenge sachlich gerechtfertigt wäre, wenn die Behörde formelle Vorschriften mit übertriebener Schärfe handhabt oder an Rechtsschriften überspannte Anforderungen stellt und dem Bürger den Rechtsweg in unzulässiger Weise versperrt" (BGE 135 I 6 E. 2.1, vgl. auch BGE 128 II 139 E. 2a, BGE 127 I 31 E. 2, BGE 126 III 524 E. 2b, BGE 125 I 166 E. 3b und 3d; zum Ganzen HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 1661 f.).

2.7.2 Die vorgebrachte Rüge ist anhand der Frage zu beurteilen, ob den Beschwerdeführer eine Pflicht zur Edition und Einreichung von Dokumenten trifft, die sein Gesuch inhaltlich stützen.

Nach Art. 12 VwVG gilt im Verwaltungsverfahren des Bundes der Un-

tersuchungsgrundsatz, wonach es Sache der Behörde ist, den Sachverhalt festzustellen. In einem Verfahren, das die Partei durch ihr Gesuch einleitet, ist diese allerdings aufgrund von Art. 13 Abs. 1 Bst. a VwVG gehalten, an der Feststellung des Sachverhalts mitzuwirken, wobei die Behörde die Partei darüber aufzuklären hat, worin die Mitwirkungspflicht besteht und welche Tragweite ihr zukommt. Sind bestimmte Tatsachen der Behörde nicht oder nur schwerlich zugänglich, gebieten auch Treu und Glauben der Partei, der Behörde die ersuchten Auskünfte über einschlägige Tatsachen zu erteilen (vgl. BGE 132 II 113 E. 3.2 f. mit Hinweisen; Urteil des Bundesgerichts 2C_388/2008 vom 16. Dezember 2008 E. 4.1; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-342/2008 vom 23. Juni 2009 E. 4.2.1; PATRICK L. KRAUSKOPF/KATRIN EMMENEGGER, Praxiskommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, Zürich/Basel/Genf 2009, Art. 12 N 15 ff. und N 51 ff.).

2.7.3 Der Bund fördert Massnahmen, die dem Schutz von Menschen und erheblichen Sachwerten vor den Gefahren des Wassers dienen. Er leistet Abgeltungen namentlich für die Erstellung von Schutzbauten und -anlagen (Art. 6 Abs. 1 und Abs. 2 Bst. a WBG). Der Kanton reicht das Gesuch um Abgeltungen an aufwendige Projekte, deren Kosten mehr als eine Million Franken betragen, beim Bundesamt ein (Art. 2 Abs. 2 i.V.m. Art. 9 Abs. 1 WBV); dieses erlässt Richtlinien über die Angaben und Unterlagen zum Gesuch (Art. 9 Abs. 2 WBV). Das Handbuch NFA "konkretisiert die Praxis des BAFU als Vollzugsbehörde in formeller (erforderliche Gesuchsunterlagen) sowie in materieller Hinsicht (erforderliche Nachweise zur Erfüllung der materiellen rechtlichen Anforderungen)". Die Erstellung von Gefahrengrundlagen bildet ein Element der 'Programmvereinbarungen Schutzbauten und Gefahrengrundlagen'; die Gefahrengrundlagen über die Risikosituation, wozu die Gefahrenkarten zu zählen sind, bilden dabei eine unabdingbare Voraussetzung für ein situationsgerechtes Naturgefahrenmanagement. Das Handbuch NFA erwähnt in Aufzählung der Mindestanforderungen für ein integrales Gefahrenmanagement im Bereich der Schutzbauten: "Gefahrenkarten sind prioritär in besiedelten oder künftig zu erschliessenden Gebieten zu erstellen". Hieraus folgt die Pflicht des Gesuchstellers, dem Gesuch um Anerkennung des integralen Gefahrenmanagements eine entsprechende Dokumentation beizulegen.

2.7.4 Die Einschränkung des Untersuchungsgrundsatzes korrespondiert vorliegend demnach mit erhöhten Mitwirkungspflichten, die dem

Beschwerdeführer im Einzelnen über das Handbuch NFA kommuniziert worden sind, sodass diesem der zentrale Stellenwert der Gefahrenkarte bewusst gewesen sein müsste. Es ist nicht ersichtlich, inwiefern die Vorinstanz formelle Vorschriften mit übertriebener Strenge gehandhabt und damit überspitzt formalistisch gehandelt haben sollte. Die Rüge des Beschwerdeführers, die Vorinstanz habe das Fehlen einer Gefahrenkarte mit übertrieben scharfer Handhabung von Formvorschriften sanktioniert, geht demnach fehl. Eine Nichtberücksichtigung der angebotenen Gefahrenkarte fiele allenfalls unter den Aspekt des rechtlichen Gehörs. Weil die Vorinstanz sich jedoch wie dargestellt zur Karte geäussert – und ihre Aktualität bemängelt – hat, wurde der Beschwerdeführer in diesem Punkt gehört. Dies schliesst eine diesbezügliche Verletzung des rechtlichen Gehörs aus.

3.
Weiter ist das Vorbringen des Beschwerdeführers zu prüfen, die Vorinstanz habe ihm zu Unrecht die anbegehrten vier Subventionsprozente für die Umsetzung des integralen Risikomanagements nicht gewährt.

3.1 Das WBG bezweckt gemäss seinem Art. 1 den Schutz von Menschen und erheblichen Sachwerten vor schädlichen Auswirkungen des Wassers, insbesondere vor Überschwemmungen, Erosionen und Feststoffablagerungen (Hochwasserschutz). Es verpflichtet den Bund, im Rahmen der bewilligten Kredite jene Massnahmen zu fördern, die dem genannten Ziel dienen. Dabei hat er namentlich für die Erstellung von Schutzbauten Abgeltungen zu leisten (Art. 6 Abs. 1 und Abs. 2 Bst. a WBG). Die Abgeltungen können bei besonders aufwändigen Projekten einzeln gewährt werden (Art. 8 Abs. 2 WBG). Als besonders aufwändige Projekte gelten Unterfangen, deren Kosten den Betrag von einer Million Franken übersteigen.

3.2 Nach Art. 1 WBV werden Abgeltungen geleistet, wenn der Kanton sich an den Massnahmen angemessen beteiligt, die Massnahmen im öffentlichen Interesse notwendig und mit den öffentlichen Interessen aus anderen Sachbereichen koordiniert sind, auf einer zweckmässigen Planung beruhen, den technischen, wirtschaftlichen und ökologischen Anforderungen genügen, wenn die übrigen Voraussetzungen des Bundesrechts erfüllt sind und der weitere Unterhalt gesichert ist. Der Beitrag an die Kosten aufwändiger Projekte beträgt zwischen 35 und 45 Prozent. Er orientiert sich u.a. an der Umsetzung einer umfassenden

Risikobetrachtung (Art. 2 Abs. 2 Bst. b WBV). Im Verfahren um Gewährung von Abgeltungen reicht der Kanton ein entsprechendes Gesuch bei der Vorinstanz ein. Diese erlässt Richtlinien über die Angaben und Unterlagen zum Gesuch (Art. 9 Abs. 1 und 2 i.V.m. Art. 2 Abs. 1 WBV).

3.3 Genannte Richtlinien sind im Handbuch NFA enthalten. Deren Zweck besteht darin, dem Ermessen der Verwaltung betreffend das Aufstellen und die Anwendung der Kriterien einen Rahmen vorzugeben und damit die rechtsgleiche Behandlung der Gesuche um Gewährung von Abgeltungen sicherzustellen. So erläutert das Handbuch NFA im Kapitel 'Fachspezifische Erläuterungen zur Programmvereinbarung im Bereich Schutzbauten und Gefahrengrundlagen' die Subventionspolitik des Bundes. Es sieht mit Blick auf das Neue Subventionsmodell zur Abgeltung von Mehrleistungen vor, besonders wirksame Einzelprojekte (Kosten > 1 Mio. Fr.) mit zusätzlichen Abgeltungen zu fördern. Diesen zusätzlichen Abgeltungen zugänglich sind einerseits die Umsetzung eines integralen Risikomanagements und andererseits die projektbezogene Berücksichtigung der drei Nachhaltigkeitsaspekte – Ökonomie, Ökologie, Soziales. Aufgrund solcher zusätzlichen Leistungen kann die Bundesbeteiligung um insgesamt maximal 10 % erhöht werden, wovon einem integralen Risikomanagement 4 Prozentpunkte zukommen. Dabei gilt erstens, dass anhand klar messbarer Kriterien zu beurteilen ist, ob im Rahmen eines Projekts tatsächlich Mehrleistungen erbracht werden. Zweitens sind die Kriterien so zu gestalten, dass die Überprüfung mit einer Ja/Nein-Abfrage erfolgen kann. Drittens sind alle diesbezüglichen Kriterien zu erfüllen. Viertens stellt der Bund Arbeitshilfen zur Verfügung, die von den projektentwickelnden Ingenieurbüros zur Ermittlung und Dokumentation der entsprechenden Indikatoren herangezogen werden können. Für die Beurteilung von Mehrleistungen bei der Umsetzung des integralen Risikomanagements gelten folgende sechs Kriterien:

- Ereigniskataster besteht und ist nachgeführt;
- Gefahrenkarten/Risikoanalysen aller relevanten Prozesse erstellt;
- Revision der Nutzungsplanung mit Berücksichtigung der Gefahrenkarten eingeleitet oder umgesetzt;
- Alarmorganisation für relevanten Prozess vorhanden;
- Regelmässiges Training der Alarmorganisation erfolgt;
- Unterhalt bestehender Schutzbauten gewährleistet.

3.4 Das Projekt 'Entlastungsstollen' ermöglicht durch frühzeitiges Absenken des Seespiegels, Schäden infolge Hochwasserereignisse zu vermeiden bzw. zu reduzieren. Damit stellt es eine Massnahme dar, die dem Ziel der Wasserbaugesetzgebung dient. Folglich besteht grundsätzlich eine Verpflichtung des Bundes, an die Erstellung der Massnahme eine Abgeltung zu leisten. Diese ist angesichts der Projektkosten von mehr als einer Million Franken einzelfallbezogen zu gewähren. Vorliegend hat die Vorinstanz mit Verfügung vom 18. September 2007 die Massnahme als "zweckmässig und angepasst" anerkannt sowie eine Abgeltung grundsätzlich zugesagt. Im Lichte des Briefes vom 9. Juni 2009 ist anzunehmen, die Vorinstanz habe die Kriterien von Art. 1 WBV (vgl. E. 3.2) für die Massnahme als solche sowie für Mehrleistungen im partizipativen und technischen Bereich als erfüllt betrachtet, womit ein minimaler Kostenbeitrag von 39 % verbunden ist. Vorliegend liegt denn auch nur noch die Frage im Streit, ob dieser Kostenbeitrag – in Anerkennung einer umfassenden Risikobetrachtung – um 4 Prozentpunkte zu erhöhen ist.

Angesichts der klaren Vorhalte der Vorinstanz kann dem Argument des Beschwerdeführers jedenfalls nicht gefolgt werden, wonach die Vorinstanz sämtliche gesetzlichen Vorschriften einschliesslich der daraus abgeleiteten Kriterien stillschweigend als erfüllt anerkannt habe.

3.5 Zu prüfen ist daher, ob die mit Anhang des Subventionsgesuchs vom 2. März 2009 vorgetragenen Bemühungen des Beschwerdeführers die genannten sechs Kriterien (E. 3.3) erfüllen und damit als Umsetzung eines integralen Risikomanagements im Sinn des Handbuchs NFA zu gelten haben. Nachdem lediglich strittig ist, ob die Voraussetzungen mit Blick auf den integralen Ansatz im Bereich der Gefahrenkartierung sowie betreffend die raumplanerische Umsetzung derselben erfüllt sind, beschränkt sich die Prüfung auf diese Punkte.

Der Bund fördert die Umsetzung integraler Aspekte im Bereich des Risikomanagements auf dem Weg monetärer Anreize; diese sollen sowohl die Kantone als auch die Gemeinden u.a. dazu veranlassen, die in ihrem direkten Einflussbereich liegenden planerischen Massnahmen zu ergreifen. Erhebungen von der Art einer Gefahrenkarte unterstützen den Beschwerdeführer in seinen Bemühungen, sich im Rahmen der Richt- und Nutzungsplanung Vorstellungen über die erwünschte Raumstruktur zu verschaffen. Ausgehend von den einzelnen Gefahrenprozessen und deren räumlicher Wertung stellt die Gefahrenkarte ein

Element dar in einem Katalog von gewerteten Zuständen, Trends und Entwicklungsmöglichkeiten und findet Eingang in die Richt- und Nutzungsplanung (vgl. PETER HÄNNI, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, Bern 2008, S. 117ff.). Für den Wasserbau konkretisieren Art. 21 Abs. 1 und 3 WBV diese integrale Sichtweise; demnach haben die Kantone die Gefahrengebiete zu bezeichnen und bei der Richt- und Nutzungsplanung sowie bei ihrer übrigen raumwirksamen Tätigkeit zu berücksichtigen. Sie haben insbesondere Gefahrenkataster zu führen sowie Gefahrenkarten zu erstellen und periodisch nachzuführen (Art. 27 Abs. 1 Bst. b und c WBV).

3.5.1 Die Vorinstanz spricht der mit dem Gesuch eingereichten bzw. der in der Datenbank 'ShowMe' vorhandenen Gefahrenkarte die Eigenschaft ab, einer integralen Betrachtungsweise zugänglich zu sein; sie sei nicht aktuell, umfasse nicht sämtliche Naturgefahren und betrachte nicht das gesamte Einzugsgebiet der geplanten Massnahme. Der Beschwerdeführer hält dem entgegen, die Gefahrenkarte beinhalte sämtliche relevanten Gefahrenprozesse, äussert sich zu den Vorhalten der zeitlichen und räumlichen Mangelhaftigkeit indes nicht.

Angesichts der Ausführungen über das Ziel der Richt- und Nutzungsplanung (E. 3.5) ist die Art und Weise, wie die Vorinstanz das vorliegend diskutierte Kriterium 'Gefahrenkarten/Risikoanalysen aller relevanten Prozesse erstellt' anwendet, nicht zu beanstanden. Die verlangte Aktualität sowie das Erfordernis, sämtliche von der Massnahme betroffenen Gebiete und sämtliche relevanten Gefahrenprozesse in die Karte aufzunehmen, finden ihre Rechtfertigung in ihrer Planwirksamkeit; Richt- und Nutzungsplanungen, die auf veralteten Aussagen und unvollständigen Betrachtungsperimetern basieren, mögen als integral gelten, verfehlen jedoch ihr Ziel inhaltlich. Die Akten und die Datenbank 'ShowMe' der Vorinstanz zeigen, dass die relevanten Gefahrenprozesse – für sämtliche seeanstossenden Gemeinden – kartiert sind, dass jedoch die Gefahrenkarte neuere Erkenntnisse, wie sie etwas aus dem Hochwasser im Jahr 2005 haben gewonnen werden können, nicht berücksichtigt. Die Vorinstanz hat daher der fraglichen Gefahrenkarte eine integrale Eignung im Ergebnis zu Recht abgesprochen.

3.5.2 Der Vorhalt der Vorinstanz, der Beschwerdeführer habe es versäumt, Überlegungen zur Wirkungsweise des Stollens in die Gefahrenkarte einfliessen zu lassen, steht in engem Zusammenhang zu beurteilter Kritik an dieser Karte (E. 3.5.1). Indem durch den Stollen der

Pegel des Sees verändert werden kann, zeigen sich die Auswirkungen dieser Massnahme zwangsläufig beim Eintritt von Hochwasserereignissen in sämtlichen seeanstossenden Gemeinden. Dies verlangt die inhaltliche Nachführung mindestens der Hochwasserkartierung für die betroffenen Gebiete. Der Einwand des Beschwerdeführers, zur Wirkungsweise des Stollens im Subventionsantrag vom 23. Oktober 2006 eingehend Stellung genommen zu haben, vermag die – gestützt auf die Akten nicht erfolgte – Aktualisierung der damit beeinflussten Gefahrenkarten nicht zu ersetzen. Die Feststellung der Vorinstanz, die Karte sei mangelhaft und vermöge einer integralen Sichtweise nicht zu genügen, ist auch in diesem Punkt nicht zu beanstanden. Ebenfalls nicht zu beanstanden ist die vorinstanzliche Schlussfolgerung, die fehlenden Aussagen würden die Beantwortung der Frage verunmöglichen, welche Wirkungen die verschiedenen Naturgefahren aufeinander haben. Die vorstehend festgestellte zeitliche Rückständigkeit der Gefahrenkarte stützt diesen Schluss zusätzlich.

Einen Einfluss auf die Gefahrensituation hat schliesslich das Betriebsreglement über den Stollen. Die Vorinstanz führt an, solange das Reglement nicht in Kraft stehe, liessen sich keine verlässlichen Aussagen über den Einfluss des Stollens auf die Gefahrensituation machen. Der Vorhalt betrifft einen Aspekt der Wirksamkeit des Stollens, weshalb auf das Vorstehende verwiesen wird. Der Einwand des Beschwerdeführers, die Vorinstanz verlange von ihm die Beurteilung der Wirkungen, bevor der Stollen überhaupt in Anwendung des Reglements betrieben werden könne, geht fehl; ein Betriebsreglement zu einer Massnahme wird gerade in Antizipation gewünschter Wirkungen erstellt. Entsprechend ist vom Beschwerdeführer vorliegend zu verlangen, die Wirkungen des Betriebsreglements auf die Gefahrensituation – soweit möglich – bereits vor Inbetriebnahme in Anwendung des Reglements zu beschreiben. Die Vorinstanz hat daher die Absenz entsprechender Äusserungen zu Recht beanstandet.

3.5.3 Hinsichtlich der raumplanerischen Umsetzung vertritt die Vorinstanz die Ansicht, eine solche könne zwangsläufig erst erfolgen, wenn Aussagen zur veränderten Gefahrenlage, mithin aktualisierte Gefahrenkarten vorliegen, während der Beschwerdeführer die eingeleiteten Schritte, namentlich die bisher erfolgte Umsetzung, die Berücksichtigung im Thuner Baureglement 2002 sowie den Regierungsratsbeschluss betreffend Umsetzung in den Gemeinden, als genügend erachtet.

Im Licht des integralen Verständnisses sind die Bemühungen des Beschwerdeführers insofern anerkennend zu würdigen, als die genannten Instrumente ihn befähigen, einmal erkannte Gefahrenprozesse in die Richt- und Nutzungsplanung umzusetzen. Gerade der erwähnte Regierungsratsbeschluss ist geeignet, in Zukunft eine rasche und effiziente Umsetzung aktualisierter Gefahrenerkenntnisse in die kantonale Richt- bzw. in die kommunale Nutzungsplanung sicherzustellen. Auch kann ihm angesichts der weit gediehenen Umsetzung nicht vorgeworfen werden, in der Vergangenheit dem integralen Charakter der Gefahrenkartierung zu wenig Beachtung geschenkt zu haben. Mit der Vorinstanz ist indes festzuhalten, dass der Beschwerdeführer es gerade unterlassen hat, erkannte Prozesse angemessen zu berücksichtigen bzw. die zur Verfügung stehenden Instrumente ihrer Bestimmung gemäss zu nutzen. So wäre er in der Lage gewesen, die Gefahrenkarte unter Einbezug der Auswirkungen des Stollens sowie weiterer in jüngerer Vergangenheit ermittelter Informationen die Gefahrensituation betreffend zu aktualisieren. Indem er dies nicht getan hat, können heute der Gefahrenkartierung keine Aussagen darüber entnommen werden, wie die Massnahme sich auf die Gefahrenprozesse auswirkt. Eine solche Gesamtschau, die sämtliche Auswirkungen der Massnahme auf den Schutz von Menschen und erheblichen Sachwerten vor den Gefahren des Wassers berücksichtigt, darf indes im Rahmen des integralen Risikomanagements verlangt werden. Mit der Vorinstanz ist festzustellen, dass dieser Gesamtschau aktuelle Informationen über die Gefahrensituation zu Grunde zu legen sind, andernfalls sich die raumplanerische Umsetzung als nicht der Situation angemessen erweist. Der Schluss der Vorinstanz, eine fehlende aktuelle Gefahrenkartierung (vgl. E. 3.5.2) verunmögliche die Einleitung einer raumplanerischen Umsetzung, ist daher zutreffend; die Vorinstanz hat somit eine dem Sachverhalt angemessene Beurteilung des entsprechenden Kriteriums vorgenommen.

3.6 Es ist zusammenfassend nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz namentlich die fehlende Aktualität der Gefahrenkarte, die nicht beschriebenen Auswirkungen des Betriebsreglements auf die Gefahrensituation sowie die nicht erfolgte raumplanerische Umsetzung der Gefahrenkarte zum Anlass genommen hat, dem Projekt die beantragte Unterstützung für die Umsetzung eines integralen Risikomanagements zu versagen. Sie hat somit dem Hochwasserschutzprojekt 'Entlastungsstollen Schifffahrtskanal' in rechtskonformer Ausübung ihres Er-

messens einen Subventionssatz von 39% zu Grunde gelegt. Die Beschwerde ist damit abzuweisen.

4.
Bei diesem Verfahrensausgang gilt der Beschwerdeführer als unterliegend. Der vorliegende Streit dreht sich um seine vermögensrechtlichen Interessen, weshalb dem Beschwerdeführer Verfahrenskosten aufzuerlegen sind (Art. 63 Abs. 1 und 2 VwVG). Diese sind in Anwendung von Art. 4 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht (VGKE, SR 173.320.2) auf Fr. 7'000.-- festzusetzen. Zu berücksichtigen ist, dass die Rüge des Beschwerdeführers betreffend die Verletzung des rechtlichen Gehörs berechtigt war und dieser Mangel erst im vorliegenden Verfahren hat geheilt werden können (vgl. E. 2.4 f.). Da der Beschwerdeführer somit nur durch Erheben einer Beschwerde zu einer rechtsgenüglichen Begründung gelangt ist, sind ihm bloss reduzierte Verfahrenskosten aufzuerlegen (vgl. BGE 131 I 206 E. 4.3; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-1936/2006 vom 10. Dezember 2009 E. 59). Das Bundesverwaltungsgericht erachtet demgemäss die Auferlegung der Verfahrenskosten in Höhe von Fr. 5'000.-- als angemessen.

5.
Als unterliegender Partei steht dem Beschwerdeführer keine Parteientschädigung zu (Art. 64 Abs. 1 VwVG)

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.
Die Verfahrenskosten werden im Umfang von Fr. 5'000.-- dem Beschwerdeführer auferlegt. Sie werden mit dem geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 7'000.- verrechnet. Dem Beschwerdeführer werden nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils Fr. 2'000.-- des geleisteten Kostenvorschusses zurückerstattet. Hierzu hat er dem Bundesverwaltungsgericht einen Einzahlungsschein zuzustellen oder seine Kontonummer bekannt zu geben.

3.
Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.
Dieses Urteil geht an:

- den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. 1205-0784; Einschreiben)
- Generalsekretariat UVEK (Gerichtsurkunde)

Die vorsitzende Richterin: Der Gerichtsschreiber:

Marianne Ryter Sauvant Johannes Streif

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]), soweit er nicht unter die Ausnahme von Art. 83 Bst. k BGG fällt. 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 die beschwerdeführende Partei in Händen hat, beizulegen (vgl. Art. 42 BGG).

Versand: