

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 28. Februar 2018

180. Stärkung der Rechtsgrundlagen im Bereich gravitative Naturgefahren (Gesetzgebungskonzept)

A. Ausgangslage

«Naturgefahren» sind Vorgänge in der Natur, die für Mensch, Sachwerte und Umwelt schädlich sein können. In der Schweiz sind die gravitativen (z. B. Überschwemmungen), die klimatisch-meteorologischen (z. B. Trockenheit, Hitzewellen) und die tektonischen Naturgefahren (Erdbeben) von besonderer Bedeutung. Gegenstand dieses Konzepts bilden die gravitativen Naturgefahren.

Gravitative Naturgefahren sind vor allem auf die Wirkung der Schwerkraft zurückzuführen. Ihre Entstehungs-, Ausbreitungs- und Wirkungsgebiete werden meist durch die naturräumlichen Gegebenheiten (Topografie, Geologie) bestimmt. Zu ihnen zählen:

- Wassergefahren (Überschwemmung, Übersarung, Murgang, Ufererosion, Oberflächenabfluss, Grundwasseraufstoss, Kanalisationsrückstau);
- Massenbewegungen
 - Sturzgefahren (Steinschlag, Blockschlag, Felssturz, Bergsturz, Eisschlag)
 - Rutschgefahren (permanente Rutschungen, spontane Rutschungen, Hangmuren)
 - Einstürze
 - Absenkungen (Dolinen);
- Lawinengefahren (Fliess- und Staublawinen, Schneerutsch).

Wegen der unterschiedlichen Entstehung und Wirkungsweise der einzelnen Naturgefahren stehen je nach Gefahrentyp andere Schutzmassnahmen im Vordergrund. Tektonische und klimatisch-meteorologische Naturgefahren können überall auftreten. Daher ist es nicht möglich, ihnen räumlich auszuweichen. Zum Schutz vor solchen, nicht gravitativen Naturgefahren werden im Kanton Zürich teilweise bereits Massnahmen getroffen. So hat der Regierungsrat beispielsweise 2011 die SIA-Erdbebenbestimmungen im Anhang der Besonderen Bauverordnung I vom 6. Mai 1981 (Ziff. 2.9; LS 700.21) für beachtlich erklärt, um das Bewusstsein in der Bevölkerung und insbesondere bei Bauherrschaften sowie Planerinnen und Planern für die Erdbebenvorsorge zu stärken.

Dagegen sind gravitative Naturgefahren ortsgebunden und treten nur lokal auf. Ihre Raumgebundenheit ist von grosser Bedeutung, weil dadurch der wirksamste Schutz mit planerischen Massnahmen bzw. einer risiko-basierten Raumplanung erzielt werden kann. Daneben sind oft auch bau-lich-technische (z. B. Lawinerverbauungen), biologische (z. B. Schutzwald-pflege) und organisatorische (z. B. Warnung) Schutzmassnahmen gegen gravitative Naturgefahren möglich.

B. Gravitative Naturgefahren im Kanton Zürich

Im Kanton Zürich stellen Hochwasser aufgrund der topografischen Situation und der stark auf die Gewässer ausgerichteten Siedlungsgebiete die wesentlichste gravitative Naturgefahr dar. Von Lawinen bleibt der Kan-ton weitgehend verschont. In gewissen Regionen können aber Massenbe-wegungen wie Hangmuren, Rutschungen und Steinschlag auftreten. Mas-senbewegungen können Gebäude, Infrastrukturen und Kulturland beschä-digen. Bei hoher Intensität können ihre Auswirkungen Menschenleben gefährden.

Die bisherigen Untersuchungen des Kantonsgebiets auf Massenbewe-gungen zeigen auf, dass diese mit einem geschätzten Anteil von rund 23% an der Gefährdungsfläche im Vergleich zu Hochwasser deutlich zur Ge-samtgefährdung beitragen. Sie sind in ganz spezifischen Regionen anzu-treffen, z. B. Albis, Wehntal, Region Eglisau-Glattfelden und oberes Töss-tal. Dabei sind einzelne Gemeinden (z. B. Fischenthal, Hütten, Hirzel, Hor-gen, Oberrieden, Rüschlikon, Regensberg, Boppelsen, Glattfelden, Eglisau und Bauma) flächenmässig besonders stark betroffen. Auch in der Stadt Zürich sind bestimmte Bereiche anfällig für Rutschungen, Hangmuren und Steinschlag. Das Schadenpotenzial von Massenbewegungen dürfte gesamt-haft betrachtet im Vergleich zu den Hochwasserereignissen zwar deutlich geringer ausfallen, da Massenbewegungen häufig in weniger stark genutz-ten Gebieten auftreten. Trotzdem sind Gefährdungen durch Massenbe-wegungen nicht zu unterschätzen, weil diese im Einzelfall hohe Kosten verursachen können und besonders dann eine grosse Herausforderung darstellen, wenn ein Gebiet bereits bebaut ist oder sich eine Gefährdung erst nachträglich erkennen lässt. Aufgrund der starken Siedlungs- und In-frastrukturentwicklung nahm und nimmt das Schadenpotenzial stetig zu. In den kommenden Jahrzehnten ist aufgrund des Klimawandels auch in tieferen Lagen mit häufigeren und intensiveren Ereignissen durch Massen-bewegungen zu rechnen.

C. Umgang mit gravitativen Naturgefahren heute

1. Bundesrechtliche Vorgaben

Der *Hochwasserschutz* ist heute sowohl auf Bundesebene wie auch im kantonalen Gesetzes- und Verordnungsrecht weitgehend reglementiert und wird in der Praxis auch umgesetzt. Auf Bundesebene ist zurzeit geplant, den Geltungsbereich des Bundesgesetzes vom 21. Juni 1991 über den Wasserbau (SR 721.100) zu erweitern, damit dieses künftig sämtliche schadenrelevanten Wassergefahren (z. B. auch Grundwasseraufstoss) erfasst (Bericht des Bundesrates «Umgang mit Naturgefahren in der Schweiz» vom 24. August 2016, in Erfüllung des Postulats 12.4271 Darbellay vom 14. Dezember 2012, S. 58, 74, 80).

Auch zum Schutz vor *Massenbewegungen* und *Lawinen* bestehen bundesrechtliche Vorgaben. Das Waldgesetz vom 4. Oktober 1991 (WaG; SR 921.0) bezweckt, Menschen und erhebliche Sachwerte vor den Naturereignissen Lawinen, Rutschungen, Erosion und Steinschlag zu schützen (Art. 1 Abs. 2). Art. 15 ff. der Waldverordnung vom 30. November 1992 (WaV; SR 921.01) verpflichten die Kantone insbesondere:

- Inventare über Bauten und Anlagen mit Bedeutung für den Schutz vor Naturereignissen zu führen und Schadenereignisse zu dokumentieren,
- Gefahrenkarten und Notfallplanungen zu erstellen und diese periodisch nachzuführen,
- diese Grundlagen bei allen raumwirksamen Tätigkeiten zu berücksichtigen, insbesondere in der Richt- und Nutzungsplanung.

Falls es der Schutz von Menschen oder erheblichen Sachwerten erfordert, müssen die Kantone auch aktive Massnahmen ergreifen: Sie haben die Anrissgebiete von Lawinen sowie die Rutsch-, Erosions- und Steinschlaggebiete zu sichern und für den forstlichen Bachverbau zu sorgen (Art. 19 WaG, Art. 17 WaV).

2. Vorgaben und Umsetzung im Kanton Zürich

Art. 105 Abs. 3 der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 (KV; LS 101) verpflichtet den Kanton und die Gemeinden, für den Schutz vor Hochwasser und anderen Naturgefahren zu sorgen. Mit «anderen Naturgefahren» sind insbesondere Massenbewegungen gemeint, z. B. Erdbeben, Felsstürze oder Steinschläge. Der Hochwasserschutz ist im kantonalen Recht ausführlich geregelt. Hingegen fehlt es im Kanton weitgehend an Bestimmungen für den Umgang mit den weiteren gravitativen Naturgefahren. Die kantonale Waldgesetzgebung äussert sich bezüglich Schutz vor Naturereignissen nur zur Ausscheidung von Schutzwald und zur Finanzierung von Massnahmen in diesen Wäldern (§ 23 Kantonales Waldgesetz vom 7. Juni 1998 [LS 921.1], § 9 Kantonale Waldverordnung vom 28. Oktober 1998 [KWaV; LS 921.11]). Weitere Bestimmungen zu den in Ziff. 1 genannten bundesrechtlichen Vorgaben fehlen.

Auch das Bevölkerungsschutzgesetz vom 4. Februar 2008 (LS 520), das Gesetz über die Gebäudeversicherung vom 2. März 1975 (LS 862.1) oder das Planungs- und Baugesetz vom 7. September 1975 (PBG; LS 700.1) enthalten lediglich vereinzelte Anknüpfungspunkte. So regelt § 239 PBG lediglich, dass Bauten und Anlagen nach Foundation, Konstruktion und Material den anerkannten Regeln der Baukunde entsprechen müssen und weder bei ihrer Erstellung noch durch ihren Bestand Personen oder Sachen gefährden dürfen. Es fehlt aber eine Regelung für den Fall, dass nicht die Baute selber, sondern ihre Lage in einem Gefahrengebiet Grund für eine Personen- oder Sachgefährdung bildet.

Richtungsweisende, behördenverbindliche Bestimmungen enthält dagegen der kantonale Richtplan: Er erklärt den Schutz vor Gefahren durch Massenbewegungen – neben dem Schutz vor Hochwasser und Störfällen – zu einem wichtigen Ziel (Richtplan Kanton Zürich, Fassung vom 18. September 2015, Pt. 3.11.1) und schreibt vor, dass der Gefahrenschutz in erster Linie mit einer zweckmässigen räumlichen Anordnung der Nutzungen, einem zielgerichteten Unterhalt und organisatorischen Massnahmen sicherzustellen ist. Als «Massnahmen» (Pt. 3.11.3) hat der Kanton u. a. Gefahrenkarten als Grundlage für grundeigentümergebundene Nutzungsbestimmungen, Schutzmassnahmen, den Unterhalt und für die Notfallplanung zu erarbeiten. Die Gemeinden werden beauftragt, die Gefährdungen durch Massenbewegungen bei ihren planungs- und baurechtlichen Entscheiden zu berücksichtigen. Zudem haben sie die Grundeigentümerschaft über bestehende oder künftige Gefährdungen zu informieren und organisatorische Massnahmen zu treffen, um Schäden durch Massenbewegungen zu vermeiden bzw. zu vermindern.

D. Handlungsbedarf

Für den Schutz vor gravitativen Naturgefahren besteht aus den folgenden Gründen gesetzgeberischer Handlungsbedarf:

1. Umsetzung der bundesrechtlichen Vorgaben

Wie dargelegt, sind die Vorgaben des Bundesrechts (insbesondere des Waldrechts) noch nicht alle in das kantonale Recht überführt worden. Während der Hochwasserschutz weitgehend reglementiert ist, ist der Umgang mit anderen gravitativen Naturgefahren unterhalb der Verfassungsebene nur lückenhaft geregelt. Es mangelt z. B. an Rechtsgrundlagen für die Erstellung der Gefahrengrundlagen und die Pflicht zu deren Berücksichtigung im Planungs- und Bauverfahren. Eine klare Regelung fehlt, ausgenommen beim Schutzwald, auch in Bezug auf die zu ergreifenden Schutzmassnahmen. So ist nicht geregelt, ob und unter welchen Voraussetzungen der Kanton, die Gemeinde oder die betroffenen Privaten zur Ergreifung von Schutzmassnahmen (z. B. Rutschhangsicherungen, Objektschutz) gegen Massenbewegungen verpflichtet sind.

2. Umsetzung des verfassungsrechtlichen Schutzauftrags

Die Verfassung verpflichtet Kanton und Gemeinden, für den Schutz vor Hochwasser und anderen Naturgefahren zu sorgen (Art. 105 Abs. 3 KV). Zwar müssen sie diesen Schutz nicht «gewährleisten», sondern dafür «sorgen», was einen gewissen Spielraum beim Erfüllungsgrad bei der Wahrnehmung dieser Aufgabe zulässt. Zudem ist diese Verfassungsbestimmung nicht direkt anwendbar und begründet keine individuell einklagbaren Ansprüche. Es ist aber Sache des Gesetzgebers, die Naturgefahren bei den staatlichen Tätigkeiten zu berücksichtigen und die Schutzpflichten des Gemeinwesens mit Bezug auf Naturgefahren näher auszuführen (Michael Büttler, Rechtsfragen zu Naturgefahren und Revisionsbedarf im Kanton Zürich, Rechtsgutachten vom 23. September 2015, Rz. 4, 58).

3. Umsetzung des kantonalen Richtplans

Der kantonale Richtplan hat wie erläutert verschiedene Ziele und Massnahmen beim Umgang mit Naturgefahren benannt und den Zürcher Gemeinwesen bestimmte Aufgaben zugewiesen. Diese Vorgaben sind noch nicht ins kantonale Recht überführt worden. Gemäss Art. 38 Abs. 1 KV sind wichtige Rechtssätze in der Form des Gesetzes zu erlassen. Auch Aufgabenzuweisungen an die Gemeinden bedürfen – wenn dies zu einer finanziellen Mehrbelastung führt – einer formell-gesetzlichen Grundlage. Mit der Schaffung klarer Rechtsgrundlagen sollen die bestehenden staatlichen Aufgaben und Zuständigkeiten im Bereich Naturgefahren gesetzlich verankert werden.

4. Zuständigkeitskonflikte vermeiden, Unsicherheiten beseitigen

Der Kanton und die Gemeinden sind gemeinsam Adressaten des verfassungsrechtlichen Auftrags zum Schutz vor Naturgefahren. Grundsätzlich nehmen die Gemeinden die öffentlichen Aufgaben selber wahr, wenn sie diese ebenso zweckmässig erfüllen können wie der Kanton (Art. 97 Abs. 1 KV). Bei den bundesrechtlichen Vorgaben steht hingegen in erster Linie der Kanton in der Verantwortung. Sollen die Gemeinden in einem solchen Bereich tätig werden, ist eine gesetzliche Delegation erforderlich.

Der Mangel an klaren Rechtsgrundlagen erschwert die Zusammenarbeit im Verhältnis zwischen Kanton und Gemeinden. Durch die ungenügende Zuständigkeitsregelung können positive und insbesondere negative Kompetenzkonflikte entstehen. Dies führt zu Vollzugsmängeln und erhöht das staatliche Haftungsrisiko.

5. Finanzierung regeln

Auf der Grundlage von Programmvereinbarungen gewährt der Bund den Kantonen pauschale Abgeltungen an bestimmte Schutzmassnahmen, z. B. an die Erstellung von Schutzbauten (Art. 36 WaG, Art. 39 WaV). Das Kantonale Waldgesetz äussert sich insofern zur Finanzierung von Schutz-

massnahmen, als der Kanton Kostenanteile bis zu 50% an die beitragsberechtigten Kosten für Massnahmen zum Schutz vor Naturereignissen leisten muss. Die nach Abzug der Bundes- und Kantonsbeiträge verbleibenden Restkosten sind durch die Gemeinde zu tragen (vgl. § 23 Kantonales Waldgesetz). Diese Bestimmung findet nur Anwendung auf die Ausscheidung und Pflege von Schutzwald. Es ist klarzustellen, ob diese Kostentragungsregelung auch ausserhalb des Waldareals und für andere Arten von Schutzmassnahmen gelten oder ob eine andere Kostenverteilung zur Anwendung gelangen soll. Ausserdem ist eine Grundlage für die Kostentragung durch private Grundeigentümerinnen und -eigentümer zu schaffen. Eine solche ist notwendig, um die Kosten angemessen zwischen Privaten und Gemeinwesen zu verteilen. Wegen ihrer Tragweite ist die Frage der Finanzierung und Kostentragung solcher Massnahmen in die Form eines formellen Gesetzes zu kleiden (vgl. Urteil des Verwaltungsgerichts VB.2013.00342 vom 7. November 2013).

6. Haftungsrisiken vermeiden

Kommt es zu Schäden durch Naturereignisse, dürfte regelmässig der Vorwurf im Raum stehen, das zuständige Gemeinwesen habe es unterlassen, den durch das Naturereignis verursachten Schaden zu verhindern. Soweit das Bundesrecht und das kantonale Recht dies verlangen und Schutzmassnahmen zumutbar sind, haben die Zürcher Gemeinwesen zum Schutz vor Naturgefahren tätig zu werden, wollen sie sich nicht einem erheblichen Haftungsrisiko aussetzen (ausführlich zum Haftungsrisiko: Michael Bütler, a. a. O., Rz. 87 ff.).

E. Grundzüge der geplanten Regelung

Mit einer Stärkung der Rechtsgrundlagen im Bereich gravitative Naturgefahren sollen die aufgezeigten Lücken im kantonalen Recht geschlossen und damit der Vollzug des Bundesrechts sichergestellt werden. Die Aufgaben und Verantwortlichkeiten sollen geklärt werden. Dies schafft Rechtssicherheit, erleichtert den Vollzug und trägt dazu bei, das Bewusstsein aller beteiligten Stellen und der Bevölkerung für Naturgefahren und bestehende Risiken zu stärken.

1. Sektorielle Regelung, Ergänzungen auf Stufe Gesetz und Verordnung

Entsprechend der Regelung auf Bundesebene ist der Schutz vor Naturgefahren auf kantonaler Stufe weiterhin sektoriell anzugehen. Dies bedeutet, dass bestehende Erlasse ergänzt werden sollen und kein übergreifendes «Naturgefahrengesetz» zu erarbeiten ist. Bei den gravitativen Naturgefahren ist der Bereich Hochwasser schon weitgehend im Wasserwirtschaftsgesetz vom 2. Juni 1991 (LS 724.11) geregelt und wird durch das neue Was-

sergesetz (Vorlage 5164) weitergeführt und präzisiert. Für die Massenbewegungen und Lawinen soll daher in erster Linie eine Ergänzung in der kantonalen Waldgesetzgebung erfolgen. Zu prüfen sein wird, ob ergänzende Bestimmungen im PBG erforderlich sind. So ist namentlich beim Begriff der Baureife (§§ 233 f. PBG) zu prüfen, ob ein Grundstück nur dann als baureif zu bezeichnen ist, wenn keine erhebliche Gefährdung durch Naturgefahren besteht.

Wichtige Rechtssätze und daher auf Gesetzesstufe im Kantonalen Waldgesetz zu erlassen sind die Grundzüge über die Organisation und Aufgaben der Behörden, die Regelung von Kostentragung und Finanzierung von Schutzmassnahmen sowie die Übertragung von Aufgaben an die Gemeinden, sofern dies zu einer finanziellen Mehrbelastung der Gemeinden führt (z. B. Pflicht zur Erstellung einer Massnahmenplanung, Pflicht zur Erstellung von baulich-technischen Schutzmassnahmen). Ein Teil der zu schaffenden Rechtsgrundlagen hat Auswirkungen auf die Grundrechte (z. B. Einschränkungen der Eigentumsgarantie bei Bauvorhaben in Gefahrengebieten) und bedarf daher ebenfalls einer formell-gesetzlichen Grundlage. Für weniger wichtige Punkte genügt dagegen die Verordnungsebene.

2. Eigenverantwortung stärken, klare Aufgabenzuweisung

Im Gegensatz zu Hochwassern treten Massenbewegungen in der Regel eher kleinräumig auf und betreffen einen beschränkten Personenkreis. Ein weiterer Unterschied besteht darin, dass die Hochwassergefahr häufig von öffentlichen Gewässern (d. h. öffentlichen Sachen) ausgeht, während Massenbewegungen eher von privaten Grundstücken ausgehen und damit weniger Sache des Staates als vielmehr der betroffenen Grundeigentümerinnen und -eigentümer sind. Es sind daher die Rollen von Staat und Privaten beim Umgang mit Massenbewegungen festzulegen. Dabei ist der Grundsatz der Eigenverantwortung zu stärken. Baulich-technische Massnahmen zur Behebung der Gefahr sollen nur dann durch die Gemeinde bzw. den Kanton getroffen werden, wenn die Massnahmen der Privaten (z. B. Objektschutz) nicht ausreichen oder andere überwiegende öffentliche Interessen ein staatliches Einschreiten erfordern. Kanton und Gemeinden sollen hingegen verpflichtet sein, angemessene baulich-technische Massnahmen zum Schutz der eigenen Bauten und Infrastrukturanlagen zu treffen.

3. Schwerpunkt Vorsorge und raumplanerische Massnahmen

Beim Schutz vor gravitativen Naturgefahren steht die Vorsorge im Vordergrund, insbesondere durch geeignete raumplanerische, biologische und organisatorische Massnahmen. Infolge der teilweise hohen Intensität von Massenbewegungen stossen Schutzbauten oder Sicherungsmassnahmen oft an technische Grenzen oder sind zu teuer. Deshalb gilt es, diesen Na-

turgefahren möglichst auszuweichen. Den Vorrang haben dabei passive Massnahmen, d. h., das Ausmass eines möglichen Schadens ist insbesondere durch raumplanerische Massnahmen (z. B. risikobasierte Erstellung und Nutzung von Bauten und Anlagen) und gefahrengerechtes Bauen (Objektschutzmassnahmen) zu vermindern. Die Pflicht von Kanton und Gemeinden, die Gefahrenkarten bei allen Bau- und Planungsverfahren zu berücksichtigen, muss daher unmissverständlich verankert werden. Das Gleiche gilt für die Pflicht von Grundeigentümerinnen und -eigentümern, im baurechtlichen Verfahren Objektschutzmassnahmen nachzuweisen. Nur dort, wo die Gefahr nicht gemieden werden kann, sollen baulich-technische Massnahmen (z. B. Sicherung eines Rutschhangs) zum Zug kommen.

F. Fazit und weiteres Vorgehen

Die Baudirektion erarbeitet eine Vernehmlassungsvorlage zur Stärkung der Rechtsgrundlagen im Bereich gravitative Naturgefahren. In erster Linie ist eine Anpassung des Kantonalen Waldgesetzes und der Kantonalen Waldverordnung sowie gegebenenfalls des PBG auszuarbeiten. Die Vorlage soll eine klare Abgrenzung der Aufgaben von Kanton und Gemeinden umfassen, den Vorrang von raumplanerischen Massnahmen und Regeln zum gefahrengerechten Bauen festlegen, die Eigenverantwortung der Privaten stärken sowie Vorgaben für die Finanzierung und Kostenbeteiligung bei Sicherungsmassnahmen enthalten. Ferner ist zu prüfen, ob der Begriff der Baureife (§§ 233 f. PBG) zu ergänzen ist. Die Vernehmlassungsvorlage ist bis Mitte 2019 vorzulegen.

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Baudirektion wird beauftragt, eine Vernehmlassungsvorlage zur Stärkung der Rechtsgrundlagen im Bereich gravitative Naturgefahren zu erarbeiten und dem Regierungsrat bis Mitte 2019 zu unterbreiten.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Regierungsrates und die Baudirektion.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli