

**Auszug aus dem Protokoll
des Regierungsrates des Kantons Zürich**

KR-Nr. 233/2007

Sitzung vom 12. Dezember 2007

**1908. Motion (Verursachergerechte Finanzierung
von Hochwasserschutzmassnahmen)**

Kantonsrätin Françoise Okopnik, Zürich, hat am 20. August 2007 folgende Motion eingereicht:

Der Regierungsrat wird aufgefordert, dem Kantonsrat gesetzliche Grundlagen vorzulegen, um Hochwasserschutzmassnahmen verursachergerecht zu finanzieren. Dabei ist insbesondere der Flächenverbrauch zu berücksichtigen.

Begründung:

Pro Sekunde nimmt in der Schweiz – der Kanton Zürich macht dabei keine Ausnahme nach unten – die Siedlungsfläche um 0,9 m² zu. Gleichzeitig gehen 1,3 m² Kulturland verloren. Bereits 1997 waren im Kanton Zürich rund 20% der Fläche versiegelt. Durch die – durch den Richtplan sogar noch geförderte Zersiedelung – nimmt einerseits die versiegelte Fläche beständig zu, andererseits nehmen dadurch auch das Schadenspotenzial und das Sicherheitsbedürfnis zu.

Die Gemeinden sind gemäss §12 der Verordnung über den Hochwasserschutz und die Wasserbaupolizei vom 14. Oktober 1992 berechtigt, die ihr nach Abzug von Staats- und allfälligen Bundesbeiträgen verbleibenden Kosten bis höchstens $\frac{3}{5}$ auf interessierte Grundeigentümer, Wasserwerksbesitzer und andere Beteiligte zu verlegen. Eine detaillierte kantonale Regelung dazu fehlt jedoch. Der Kanton, der für den Hochwasserschutz an kantonal und regional bedeutenden Gewässern zuständig ist, hat keine Möglichkeit, Kostenbeteiligungen nach Verursacherprinzip einzufordern.

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Zur Motion von Françoise Okopnik, Zürich, wird wie folgt Stellung genommen:

Die geltende Regelung bei der Finanzierung von Hochwasserschutzmassnahmen ist historisch zu erklären. Bereits zu Beginn des 19. Jahrhunderts waren es vorab Gemeinden und Kantone, welche die Schutzbauten erstellten. Die sich entwickelnde Gesetzgebung knüpfte in erster Linie an die Bedeutung des Projektes an. Das Gesetz betreffend die

Korrektion der öffentlichen Gewässer vom 10. Dezember 1876 unterschied beispielsweise zwischen öffentlichen Gewässern erster Klasse – dazu gehörten unter anderem der Zürichsee, die Limmat und die Sihl – sowie öffentlichen Gewässern zweiter Klasse. Bei der Korrektion von Gewässern erster Klasse hatten der Kanton zwei Drittel und die Gemeinden insgesamt ein Drittel der Kosten aufzubringen. Das Wassergesetz vom 15. Dezember 1901 liess diese Unterscheidung zwar fallen, auferlegte dem Kanton aber ebenfalls, je nach Bedeutung der Korrektion, zwischen 50% und 90% der Baukosten (§ 9 Abs. 2 Wassergesetz). Der Kanton hatte deshalb auch unter dem Regime des Wassergesetzes bei überkommunalen Hochwasserschutzmassnahmen den grössten Teil der Kosten selber zu tragen.

Auch das geltende Recht knüpft bei der Frage der Finanzierung an die Bedeutung der Schutzmassnahme an. Gemäss § 13 Abs. 1 und § 14 Abs. 1 des Wasserwirtschaftsgesetzes vom 2. Juni 1991 (WWG; LS 724.11) trägt der Kanton die Kosten für den Hochwasserschutz an öffentlichen Gewässern von kantonaler und regionaler Bedeutung. In diese Kategorie fallen unter anderem Fliessgewässer mit einer Gesamtlänge von etwa 400 km. Eine Ausnahme wird gemacht, wenn die Gemeinden aus einer konkreten Schutzmassnahme einen besonderen Nutzen ziehen (§ 14 Abs. 2 WWG). Daraus ist deutlich zu erkennen, dass der Hochwasserschutz – mehr noch als früher – als eine staatliche Aufgabe angesehen wird.

Die Gemeinden sind demgegenüber für den Hochwasserschutz an den übrigen öffentlichen Oberflächengewässern mit einer Gesamtlänge von etwa 3200 km zuständig (§ 13 Abs. 2 WWG). Die Kosten für Projekte in ihrer Zuständigkeit tragen sie grundsätzlich selber (§ 14 Abs. 1 WWG). Im Unterschied zum Kanton sind sie jedoch befugt, die auf sie entfallenden Kosten bis zu drei Fünftel auf die interessierten Grundeigentümerinnen und -eigentümer, Wasserwerkbesitzerinnen und -besitzer sowie auf andere Beteiligte zu verlegen. Im geltenden Recht geht dies aus § 14 Abs. 3 WWG sowie aus § 12 der Verordnung über den Hochwasserschutz und die Wasserbaupolizei vom 14. Oktober 1992 (LS 724.112) hervor. Es ist jedoch bisher kein Fall bekannt, in dem eine Gemeinde tatsächlich Kosten auf interessierte Private verlegt hatte.

In der Motion wird verlangt, dass auch im Bereich der kantonalen Zuständigkeit eine Kostenbeteiligung nach Verursacherprinzip einzuführen sei. Eine solche wäre nur auf dem Wege der Gesetzesänderung zu erreichen und ist nur sinnvoll, wenn die Verursacher eindeutig festgestellt und die entstandenen Kosten auf Grund eines nachvollziehbaren Schlüssels auf diese verteilt werden können.

Die geforderte verursachergerechte Finanzierung nimmt Bezug auf §14 Abs. 3 WWG und geht davon aus, dass diese Bestimmung ein Anwendungsfall des Verursacherprinzips darstellt. Dem ist jedoch nicht so; die interessierten Grundeigentümerinnen und -eigentümer, Wasserwerkbesitzerinnen und -besitzer sowie Beteiligten sind nämlich nicht für die Entstehung des Hochwassers verantwortlich. Sie werden lediglich durch die getroffenen Schutzmassnahmen begünstigt, sodass eine allfällige Kostenverlegung als Beitrag zu qualifizieren wäre. Von dieser Regelung abzugrenzen ist die in der Motion vorgesehene Kostenbeteiligung der Grundeigentümerinnen und -eigentümer, welche die Speicherkapazität des Bodens durch Versiegelung verringern, was zu einer Verschärfung der Hochwassersituation führen kann. Diese Wirkung darf gemäss den neusten Erkenntnissen jedoch nicht überschätzt werden. Eine Untersuchung der Hochwasser an der Glatt im Bereich von Zürich Nord hat nämlich gezeigt, dass sich die Abflussmenge trotz extremer Verstädterung in den letzten 50 Jahren nur wenig erhöhte. Die Hochwasser entstehen nach wie vor meist ausserhalb der Siedlungsgebiete, und zwar vor allem dann, wenn die natürlichen Böden wassergesättigt und allenfalls gefroren oder schneebedeckt sind. Namentlich bei Gewässern mit grösseren Einzugsgebieten spielt die Versiegelungsfläche eine untergeordnete Rolle. Dagegen haben andere Faktoren wie beispielsweise die Jahreszeit, die Niederschlagsmenge und die Niederschlagsintensität einen grossen Einfluss auf die Hochwassersituation. Infolge der Vielschichtigkeit der Wirkungszusammenhänge lässt sich weder der Beitrag der versiegelten Fläche an ein konkretes Hochwasserereignis in nachvollziehbarer Weise bestimmen, noch liesse sich der errechnete Beitrag auf frühere oder spätere Hochwasserereignisse übertragen.

Darüber hinaus besteht nach dem Gewässerschutzgesetz vom 24. Januar 1991 (GSchG; SR 814.20) die Pflicht, das Regenwasser vor Ort versickern zu lassen oder die Einleitung in oberirdische Gewässer mit entsprechenden Rückhaltmassnahmen zu verzögern, damit das Wasser bei grossem Anfall gleichmässig abfliessen kann (Art. 7 Abs. 2 GSchG). Wie schnell das anfallende Regenwasser in ein oberirdisches Gewässer gelangt und so tatsächlich zur Hochwassersituation beiträgt, ist darum nicht bei jedem Grundstück gleich. Demzufolge wäre es auch nicht ohne Weiteres möglich, die Kosten unter den Grundeigentümerinnen und -eigentümern richtig aufzuteilen.

Bedenkt man im Übrigen, dass es vor allem die Infrastrukturanlagen von Bund, Kanton und Gemeinden sind, die einen grossen Teil der versiegelten Fläche des Kantons ausmachen, wäre eine finanzielle Entlastung des Gemeinwesens folglich durch eine verursachergerechte Finanzierung der Hochwasserschutzmassnahmen nicht zu erreichen.

Aus diesen Gründen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, die Motion KR-Nr. 233/2007 nicht zu überweisen.

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

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi