

Antrag des Regierungsrates vom 22. August 2018

KR-Nr. 206/2016

5484

**Beschluss des Kantonsrates
zum Postulat KR-Nr. 206/2016
betreffend Mehr Augenmass beim Hochwasserschutz**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 22. August 2018,

beschliesst:

I. Das Postulat KR-Nr. 206/2016 betreffend Mehr Augenmass beim Hochwasserschutz wird als erledigt abgeschrieben.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 31. Oktober 2016 folgendes von den Kantonsräten Martin Farner, Oberstammheim, Martin Arnold, Oberrieden, und Philipp Kutter, Wädenswil, am 20. Juni 2016 eingereichte Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird gebeten, den bürokratischen Aufwand der Gemeinden bei der Umsetzung der Gefahrenkarten zu Hochwasser- und Massenbewegungen zu reduzieren. Insbesondere sollen die Gemeinden abschliessend für die Umsetzung der Massnahmen zuständig sein.

*Bericht des Regierungsrates:***A. Bestehende Grundlagen**

1. Die Ziele des Schutzes vor Hochwasser und weiteren Naturgefahren werden vom Bund vorgegeben, die Umsetzung obliegt den Kantonen. Hochwasserschutz hat gemäss Art. 3 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 21. Juni 1991 über den Wasserbau (WBG, SR 721.100) in erster Linie durch den Gewässerunterhalt und durch raumplanerische Massnahmen zu erfolgen. Wo dies nicht ausreicht, sind bauliche Schutzmassnahmen vorzusehen (Art. 3 Abs. 2 WBG). Art. 6 Abs. 2 Bst. c des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 (SR 700) verpflichtet die Kantone, festzustellen, welche Gebiete durch Naturgefahren oder schädliche Einwirkungen erheblich bedroht sind. Gemäss Art. 21 der Wasserbauverordnung vom 2. November 1994 (WBV, SR 721.100.1) sind die Kantone verpflichtet, die Gefahrengebiete zu bezeichnen und periodisch zu überprüfen. Diese sind bei der Richt- und Nutzungsplanung sowie bei den übrigen raumwirksamen Tätigkeiten zu berücksichtigen. Ferner überprüfen die Kantone periodisch die Gefahrensituation an den Gewässern und die Wirksamkeit der getroffenen Massnahmen des Hochwasserschutzes (Art. 22 WBV).

Nach Art. 105 Abs. 3 der Kantonsverfassung (LS 101) obliegt dem Kanton und den Gemeinden der Schutz der Bevölkerung vor Naturgefahren. Nach § 22 Abs. 1 des Wasserwirtschaftsgesetzes vom 2. Juni 1991 (WWG, LS 724.11) gelten diejenigen Gebiete als Gefahrenbereiche, in denen mit häufigen oder stark schädigenden Hochwassern zu rechnen ist und wo die Hochwassersicherheit im Sinne von § 12 WWG kurzfristig nicht mit verhältnismässigen Mitteln hergestellt werden kann. Die entsprechenden Gefahrenbereiche in den Gemeinden sind mithilfe der Gefahrenkarte aufzuzeigen. Nach § 22 Abs. 2 WWG erlässt die Baudirektion nach Anhören der Gemeinden die Gefahrenkarte. Als Planungsinstrument ist die Gefahrenkarte in die Richt- und Nutzungsplanung einzubeziehen. Zudem ist sie im Baubewilligungsverfahren zu beachten. Gemäss § 22 Abs. 4 WWG ordnen die örtlichen Baubehörden die im Einzelfall notwendigen Massnahmen im baurechtlichen Verfahren an, die der Genehmigung durch die Baudirektion bedürfen.

2. Die Gefahrenkarten sind das Ergebnis einer fachlichen, technischen Untersuchung und zeigen parzellenscharf auf, welche Gebiete durch Hochwasser bedroht sind. Sie enthalten Angaben über Ursachen, Ablauf, räumliche Ausdehnung, Intensität und Eintretenswahrscheinlichkeit. Abhängig von der Lage, wird zudem die Gefährdung durch gravitative Naturgefahren (Rutschungen und Hangmuren) untersucht.

Für das ganze Gebiet des Kantons Zürich sind Hochwasser in unterschiedlicher Masse von Bedeutung. In Regionen mit bestimmten topografischen Verhältnissen bestehen zudem Naturgefahren aufgrund möglicher Massenbewegungen wie Rutschungen, Sturz und Hangmuren. In dicht überbauten Gebieten ist von teilweise sehr grossem Schadenpotenzial auszugehen. Daher sind den zu ergreifenden Schutzmassnahmen je nach Schadenrisiko unterschiedlich hohe Schutzziele zugrunde zu legen.

Gefahrenkarten bilden eine wichtige Grundlage zur Massnahmenplanung. Es werden bei der Gefahrenkartierung vier Gefahrenstufen unterschieden: erhebliche Gefährdung, mittlere Gefährdung, geringe Gefährdung sowie Restgefährdung. Ziel ist es, die Gefährdung von Mensch und Tier zu vermeiden und Sachschäden möglichst gering zu halten.

3. Im Kanton Zürich wurde 1998 mit der Gefahrenkartierung Hochwasser begonnen (RRB Nr. 1111/1999). Die Baudirektion erarbeitete in der Folge ein zweites Vorgehenskonzept, das 2006 vom Regierungsrat beschlossen wurde (RRB Nr. 556/2006).

Im Kanton Zürich sind die Gefahrenkarten heute zwar vollständig erstellt. Dennoch wird der Kanton auch in Zukunft dafür sorgen, dass die Gefahrenkarten bei Bedarf nachgeführt werden. Mit Beschluss Nr. 513/2018 hat der Regierungsrat die notwendigen Mittel für die Revision der Gefahrenkarten bewilligt.

B. Künftiges Recht

1. Der Regierungsrat hat dem Kantonsrat am 28. Januar 2015 den Entwurf eines neuen Wassergesetzes (WsG) unterbreitet (Vorlage 5164). Der Gesetzesentwurf wurde von der Kommission für Energie, Verkehr und Umwelt (KEVU) und mitberichtsweise von der Kommission für Wirtschaft und Abgaben behandelt; der Kantonsrat hat am 9. Juli 2018 das Gesetz erlassen.

2. Das neue Wassergesetz verfolgt als Ziel eine integrale Wasserwirtschaft. Die Wasserwirtschaft im weiteren Sinne umfasst alle zielbewussten menschlichen Eingriffe in den natürlichen Wasserhaushalt. Dazu gehören Massnahmen zum Schutz vor den schädigenden Einwirkungen des Wassers (Hochwasserschutz), zur Nutzung der ober- und unterirdischen Wasservorkommen sowie zum Schutz der Gewässer, einschliesslich der Renaturierung. Die Aufgaben sollen umfassend und vernetzt angegangen werden, um mögliche Zielkonflikte, die sich aus den unterschiedlichen Ansprüchen und Einzelinteressen ergeben, zu

lösen. Diese ganzheitliche Lösung, die auf internationaler und nationaler Ebene seit Längerem verlangt wird, ist sinnvoll. Sie strebt insbesondere eine bessere Zusammenarbeit und Abstimmung zwischen den Verwaltungsstellen an, deren Tätigkeiten gewässerrelevant sind, wie kantonale Fachstellen, Gemeinden und Fachbehörden der Nachbarkantone.

Die Aufgabenteilung zwischen Kanton, Gemeinden und Privaten wird im neuen Wassergesetz im Wesentlichen beibehalten. Wo die Abgrenzung der Aufgaben unklar ist, hat jedoch eine Präzisierung stattgefunden. Dies betrifft namentlich die Hochwasserschutzmassnahmen am zu schützenden Objekt. Auch die Verfahren wurden den Anforderungen der Rechtsweggarantie gemäss Art. 29a der Bundesverfassung (SR 101) angepasst. Damit können betroffene Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer künftig jederzeit eine Verfügung zur Rechtmässigkeit der Eintragungen in der Hochwassergefahrenkarte verlangen.

Im 2. Abschnitt des Gesetzes («Hochwasserschutz, Revitalisierung und Gewässerunterhalt») wird die seit Jahrzehnten bewährte Ordnung weitergeführt, wonach der Kanton bei Gewässern von kantonaler und regionaler Bedeutung für diese Aufgaben zuständig ist, während die Standortgemeinden für die Aufgabenerfüllung bei Gewässern von lokaler Bedeutung verantwortlich sind. Der 2. Abschnitt regelt den Hochwasserschutz an den Gewässern und an den Schutzobjekten eingehend. Auch wenn die bisherige Regelung im Wasserwirtschaftsgesetz (§§ 12 ff. WWG) inhaltlich in weiten Teilen übernommen wurde, sind gleichwohl einige bedeutsame Änderungen vorgenommen worden:

- Der Kanton berücksichtigt bei der Erfüllung seiner Wasserbauaufgaben die Anliegen der Gemeinden angemessen. Diese seit Langem gelebte Kultur ist nun bei der allgemeinen Aufgabenverteilung in § 22 Abs. 1 WsG ausdrücklich verankert. Auch hebt § 23 Abs. 3 WsG die Rolle der Baudirektion als zentrale Beratungsstelle für Gemeinden und Private hervor. Diese Änderungen wurden auf Antrag der KEVU in den Gesetzestext aufgenommen.
- Die Verpflichtung von Kanton und Gemeinden, im öffentlichen Interesse für einen wirksamen Hochwasserschutz zu sorgen, dient dem Schutz vor unmittelbarer Gefahr für Mensch und Nutztiere sowie vor unzumutbaren Schäden an öffentlichem und privatem Eigentum. Der Regierungsrat legt die Hochwasserschutzziele durch Verordnung fest (§ 25 Abs. 1 WsG). Im Siedlungsraum ist ein strenger Schutz anzustreben als bei Einzelliegenschaften oder in Landwirtschaftsgebieten. Massnahmen an Gewässern im Siedlungsgebiet werden in der Regel auf das Schutzziel eines 100-jährlichen Hochwasserereignisses ausgerichtet (§ 25 Abs. 2 WsG).

- Die Baudirektion kann gemäss § 25 Abs. 3 WsG für Sonderobjekte oder Sonderrisiken abweichende Hochwasserschutzziele festlegen. Auf diese Weise können besondere Verhältnisse im Einzelfall sachgerecht bearbeitet werden, bei denen das Schutzziel eines 100-jährlichen Hochwassers nicht ausreichend ist. Sonderobjekte sind beispielsweise Bauten und Anlagen mit hoher Personenbelegung wie Einkaufszentren oder mit wichtigen Versorgungsfunktionen für die Bevölkerung wie Eisenbahnanlagen. Als Sonderrisiken zu behandeln sind Bauten und Anlagen mit erheblichem Gefährdungspotenzial für die Umwelt wie etwa Betriebe, die der Störfallverordnung vom 27. Februar 1991 (SR 814.012) unterstellt sind.
- Zum Schutz vor Hochwasser sind neben baulichen Massnahmen an oberirdischen Gewässern und im Gewässerraum auch solche bei den zu schützenden Bauten und Anlagen ins Auge zu fassen. Denn bauliche Hochwasserschutzmassnahmen am Gewässer müssen gemäss § 33 WsG umweltgerecht, aber auch wirtschaftlich und zweckmässig sein. Somit ist eine wesentliche Neuerung des neuen Wassergesetzes, dass bauliche Massnahmen an den Gewässern auch nach ökonomischen Gesichtspunkten beurteilt werden. Das Bundesrecht verlangt dies schon heute. Fehlt es an diesen Voraussetzungen, muss der Schutz vor Hochwasser auf andere Weise erreicht werden. Neben raumplanerischen Massnahmen stehen Schutzmassnahmen an den hochwassergefährdeten Bauten und Anlagen im Vordergrund. Für Objektschutzmassnahmen stehen die Eigentümerinnen und Eigentümer von gefährdeten Bauten und Anlagen in der Pflicht. Nach § 33 Abs. 2 lit. a WsG haben sie Trinkwasserfassungen und Abwasserreinigungsanlagen sowie Sonderobjekte und Sonderrisiken in der Regel gegen 300-jährliche Hochwasser zu schützen. Für Neubauten, wesentliche Umbauten oder Zweckänderungen gilt das Schutzziel eines 100-jährlichen Hochwassers (§ 33 Abs. 2 lit. b WsG).
- Die Gemeinden ordnen Objektschutzmassnahmen bei Neubauten, wesentlichen Umbauten oder Zweckänderungen im baurechtlichen Verfahren an. Anders als heute (§ 22 Abs. 4 WWG) sind diese Anordnungen nicht mehr durch die Baudirektion zu genehmigen. Objektschutzmassnahmen bei Trinkwasserfassungen und Abwasserreinigungsanlagen ordnen die Gemeinden nach Massgabe der Dringlichkeit an. Diese Zuständigkeit ergibt sich, weil die Gemeinden für diese Anlagen in erster Linie verantwortlich sind (§ 34 Abs. 1 WsG). Das Hauptanliegen des Postulats wurde erfüllt. Die Baudirektion ist nur noch für die Anordnung von Objektschutzmassnahmen bei Sonderobjekten und Sonderrisiken zuständig (§ 34 Abs. 2 WsG). Diese Regelung ist zweckmässig, weil die Baudirektion auch die Hochwasserschutzziele bei Sonderobjekten und Sonderrisiken festlegt (§ 25 Abs. 3 WsG).

3. In der Begründung des Postulats wird ausgeführt, dass der Kanton seit 1998 Gefahrenkarten erstelle. Mit der Umsetzung der Massnahmen seien die Gemeinden beauftragt, Kosten und Verantwortung fielen bei ihnen an. Der Kanton wolle aber dennoch das letzte Wort haben, in dem das Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft bei Baubewilligungen selbst in wenig gefährdeten Gebieten das letzte Wort habe. Das erschwere die Abläufe unnötig und sei unverhältnismässig. Zudem sei dies auch ein Misstrauensvotum gegenüber den Gemeindebehörden.

Der Schutz vor Naturgefahren ist eine Verbundaufgabe, an der sich Bund, Kantone, Gemeinden, Versicherer sowie betroffene Liegenschafteneigentümerinnen und -eigentümer gemeinsam beteiligen. Neben der Subventionierung von Hochwasserschutzmassnahmen besteht auch die Pflicht des Kantons, die Gemeinden zu beraten und sie bei der Projektdefinition und -priorisierung zu unterstützen (§ 23 Abs. 3 WsG).

Im künftigen Recht ist die Rolle der Gemeinden gestärkt worden. In der Vorlage des Regierungsrates wurde bereits zugunsten der Gemeinden auf die Genehmigungspflicht von Objektschutzmassnahmen verzichtet. Der Kantonsrat hat gegenüber dem vom Regierungsrat ausgearbeiteten Entwurf des Wassergesetzes an verschiedenen Stellen den Handlungsspielraum der Gemeinden beim Hochwasserschutz zusätzlich vergrössert. Somit sind die Forderungen des Postulats im Rahmen der Erarbeitung des neuen Wassergesetzes erfüllt worden.

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 206/2016 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:	Die Staatsschreiberin:
Thomas Heiniger	Kathrin Arioli