

Auszug aus dem Protokoll des Stadtrats von Zürich

vom 29. Januar 2014

73.

Amt für Städtebau, Teilrevision der Bau- und Zonenordnung, Ergänzung der Bauordnung Art. 4a

IDG-Status: öffentlich

1. Anlass und Zielsetzung

Die vorliegende Teilrevision der Bau- und Zonenordnung (BZO) hat eine Ergänzung der Bauordnung zum Gegenstand, welche aufgrund von übergeordneten kantonalen Vorgaben erforderlich ist; sie betrifft Art. 4a (Naturgefahren). Die vom Kanton erlassene Gefahrenkarte soll auf kommunaler Stufe verankert bzw. der verlangte Hinweis in der Bau- und Zonenordnung aufgenommen werden.

2. Inhalt der Teilrevision

Mit der Wald- und Wasserbaugesetzgebung hat der Bund den Kantonen den Auftrag erteilt, Gefahrenkarten zu erstellen und diese bei allen raumwirksamen Aufgaben und Tätigkeiten zu beachten. Gefahrenkarten zeigen auf, welche Siedlungsräume durch Naturgefahren bedroht sind. Aus ihnen lässt sich ablesen, welche Flächen durch Überschwemmungen, Erdbeben, Lawinen oder Steinschlag potentiell betroffen sind.

Gefahrenkarten sind nicht grundeigentümerverbindlich, sondern behördenverbindlich. Sie sind bei der Erarbeitung und Beurteilung von Ortsplanungen sowie im Baubewilligungsverfahren zu berücksichtigen. Die Umsetzung der Gefahrenkarte in der Raum- und Notfallplanung liegt in der Verantwortung der Gemeinden.

Mit Verfügungen vom 13. Februar 2009 (Hochwasser) und vom 6. Oktober 2010 (Massenbewegungen) hat die Baudirektion die Gefahrenkarten für die Stadt Zürich erlassen. Um den gesetzlichen Auftrag zu erfüllen, hat die Stadt Zürich eine Umsetzungsorganisation geschaffen (Federführung Tiefbauamt). Diese hat ein Umsetzungskonzept entwickelt, welches die Gefahren- und Risikosituation in der Stadt Zürich, die Zuständigkeiten sowie die geplanten Massnahmen zur Umsetzung der Gefahrenkarte beschreibt.

Gemäss den Verfügungen der Baudirektion sind die Gemeinden aufgefordert, die festgelegten Gefahrenbereiche bei allen raumwirksamen Tätigkeiten, insbesondere in der Nutzungsplanung, zu berücksichtigen. Im kantonalen Leitfaden zur Umsetzung der Gefahrenkarte Hochwasser (Baudirektion Kanton Zürich, Gebäudeversicherung Kanton Zürich, 2003) wird die Aufnahme der Gefahrenkarte als Bestandteil der Bau- und Zonenordnung bzw. ein entsprechender Hinweis darauf in der BZO verlangt.

Mit Stadtratsbeschluss Nr. 291 vom 16. März 2011 wurde das Amt für Städtebau beauftragt, auf der Grundlage des «Masterplans Hochwasser Stadt Zürich» planungsrechtliche Festlegungen zu erarbeiten, welche in geeigneter Form bei einer Teilrevision der Bau- und Zonenordnung sowie bei der Erarbeitung von Sondernutzungs- und Quartierplanungen berücksichtigt werden sollen. Die Inhalte betreffend Massenbewegungen werden in den aufgrund der Gefahrenkarte Hochwasser bereits laufenden Prozess eingefügt (STRB Nr. 1284 vom 3. Oktober 2012).

Auf kommunaler Stufe sind bisher keine gesetzlichen Festlegungen betreffend Naturgefahren vorhanden. Mit der planungsrechtlichen Umsetzung der Gefahrenkarte sollen diese nun auf kommunaler Stufe geschaffen werden. Der Hinweis in der BZO soll die Eigentümerinnen und Eigentümer von Liegenschaften sowie insbesondere die Projektierenden auf das zwingend zu berücksichtigende Thema der Naturgefahren sensibilisieren. Die Erfahrung zeigt, dass Naturgefahren und der notwendige Schutzbedarf oft unterschätzt werden. Die Aufnahme einer entsprechenden Bestimmung in der BZO sorgt dafür, dass der Schutz vor Naturgefahren frühzeitig im Planungs- und Projektierungsprozess berücksichtigt wird.

Der Kanton erarbeitet derzeit ein neues Wassergesetz (WsG), welches die bisherigen Rechtsgrundlagen (Einführungsgesetz zum Gewässerschutzgesetz von 1974 und Wasserwirtschaftsgesetz von 1991) zusammenführen soll. Die Vorlage wurde 2013 in die Vernehmlassung gegeben. Der Zeitbedarf und die inhaltlichen Anpassungen in der Bereinigungs- und Festsetzungsphase sind offen und eine Inkraftsetzung des neuen Gesetzes ist noch nicht absehbar. Allfällige Auswirkungen auf den Art. 4a Naturgefahren können nicht beurteilt werden.

Der neue Art. 4a Naturgefahren formuliert die Grundpflicht, die sich an die Bauwilligen richtet: In Gefahrengebieten ist das Risiko für Personen und Sachwerte durch Naturgefahren zu minimieren. Dies kann über eine entsprechende Gebäude- und Nutzungsanordnung sowie weitere Objektschutzmassnahmen gewährleistet werden. Zudem werden diejenigen Gefahrenbereiche und Objekte definiert (Gebiete mit erheblicher oder mittlerer Gefährdung sowie besonders sensible Objekte), bei welchen im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens behördliche Auflagen angeordnet werden können bzw. ein Objektschutznachweis eingereicht und auf baubehördliche Anordnung hin umgesetzt werden muss. Als grundsätzliches Schutzziel wird – basierend auf der kantonalen Gefahrenkarte – das dreihundertjährige Ereignis definiert. In begründeten Fällen kann davon abgewichen werden. Dies kann zum Beispiel der Fall sein, wenn Aufwand und Kosten unverhältnismässig hoch sind oder wenn erhöhte Anforderungen des Denkmalschutzes oder der gestalterischen Einordnung bestehen.

3. Bezug zur laufenden BZO-Teilrevision 2014

Mit Beschluss Nr. 882 hat der Stadtrat von Zürich am 18. September 2013 die Teilrevision der BZO 2014 für die öffentliche Anhörung verabschiedet. Mit der Genehmigung durch die Baudirektion wird frühestens bis Herbst 2015 gerechnet.

Aufgrund der hohen Dringlichkeit des vorliegenden Themas soll die Bauordnung möglichst rasch, d. h. vorgängig bzw. separat zur laufenden BZO-Teilrevision 2014, ergänzt werden. Es bestehen neue übergeordnete Rechtsgrundlagen, welche zügig umgesetzt werden müssen. Die vorliegende Revisionsvorlage weist keine inhaltlichen Abhängigkeiten oder Widersprüche zu den vorgesehenen Inhalten der laufenden BZO-Teilrevision 2014 auf, weshalb ein zeitliches Vorziehen angemessen und unbedenklich ist.

4. Öffentliche Auflage

Das nach § 7 des Planungs- und Baugesetzes vorgeschriebene Mitwirkungsverfahren wurde vom 16. Januar 2013 bis zum 18. März 2013 durchgeführt. Während der öffentlichen Auflage ist ein Einwendungsschreiben eingegangen. Darin werden das angestrebte Schutzziel des dreihundertjährigen Ereignisses und damit einhergehende Bauherrenpflichten kritisiert. Insbesondere werden hohe Planungs- und Baukosten für die Bauherrschaft befürchtet. Im Weiteren wird das Fehlen einer ausreichenden Gesetzesgrundlage für die vorgeschlagenen Bestimmungen in Art. 4a bemängelt. Im Bericht zu den nicht berücksichtigten Einwendungen

(integriert im Planungsbericht nach Art. 47 der Raumplanungsverordnung) werden die Anliegen zusammengefasst dargestellt und gewürdigt.

Die Revisionsvorlage für das Mitwirkungsverfahren vom 16. Januar 2013 bis zum 18. März 2013 (vgl. STRB Nr. 1678/2012) beinhaltete neben dem Art. 4a auch die Art. 6 und 40 (Wohnanteil Kinderbetreuung) sowie 24c^{bis} (Quartiererhaltungszonen, Erscheinung der Gebäude). Während der öffentlichen Anhörung bzw. anlässlich der Bereinigung wurde festgestellt, dass der Art. 24c^{bis} einer Präzisierung bedarf, damit die angestrebten Ziele angemessen erreicht werden können. Die ursprüngliche Revisionsvorlage wurde deshalb auseinandergenommen, bzw. Art. 24c^{bis} wurde herausgelöst und in die laufende Teilrevision «BZO 2014» integriert. Aus verfahrenstechnischen Gründen wurde schliesslich entschieden, die verbleibende Revisionsvorlage in zwei separaten Weisungen dem Gemeinderat vorzulegen: Die beiden Themen bzw. Weisungen betreffend «Naturgefahren» (Art. 4a) und «Wohnanteil Kinderbetreuung» (Art. 6 und 40) und können vom Gemeinderat unabhängig voneinander behandelt werden.

5. Vorprüfung Kanton Zürich

Gleichzeitig mit der öffentlichen Auflage wurde der Entwurf der Teilrevision dem Kanton Zürich zur Vorprüfung eingereicht. Aus Sicht der Baudirektion bestehen keine Einwände gegen die Teilrevision. Die Vorlage wird als rechtmässig, zweckmässig und angemessen beurteilt.

6. Regulierungsfolgenabschätzung

Mit Art. 4a wird übergeordnetes Recht umgesetzt. Die Pflicht, die vom Kanton erlassenen Gefahrenkarten auf kommunaler Stufe zu verankern und in die BZO aufzunehmen, kann für einzelne KMU einen Mehraufwand hinsichtlich Administration und Kosten bedeuten. Demnach ist die jeweilige Bauherrschaft verpflichtet, sofern eine Liegenschaft in einem der gemäss Art. 4a Abs. 2 betroffenen Gebiete liegt, im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens in einem Bericht bzw. den gemäss Baubewilligung erforderlichen Unterlagen (Objektschutznachweis) aufzuzeigen, wie der Umgang mit den Naturgefahren und den Risiken gelöst ist und welches die notwendigen Schutzmassnahmen sind.

7. Schlussbemerkung

Mit der vorliegenden Teilrevision der BZO wird eine Ergänzung der Bauordnung vorgenommen, welche aufgrund von übergeordneten kantonalen Vorgaben erforderlich ist. Die Teilrevision der BZO stimmt mit den übergeordneten Zielen der Stadtentwicklung überein.

Auf Antrag des Vorstehers des Hochbaudepartements beschliesst der Stadtrat:

I. Dem Gemeinderat wird beantragt:

1. Die Bauordnung (AS 700.100) wird mit folgender Vorschrift ergänzt:

Art. 4a Naturgefahren

¹ Bei der Erstellung und Änderung von Bauten und Anlagen in Gefahrengebieten ist das Personen- und Sachwertrisiko durch Naturgefahren (Hochwasser, Oberflächenabfluss, Rutschungen, Hangmuren und Steinschlag) mit der Gebäude- und Nutzungsanordnung sowie weiteren Objektschutzmassnahmen zu minimieren.

² Im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens können in folgenden Gebieten Schutzmassnahmen verlangt werden, mit denen sich die Risiken minimieren lassen:

- a) in Gebieten mit erheblicher oder mittlerer Gefährdung,

- b) in Gebieten mit geringer Gefährdung oder Restgefährdung nur bei besonders sensiblen Objekten, bei denen viele Personen gefährdet sind oder sehr hohe Sach- oder andere Folgeschäden auftreten können.

³ Für die Beurteilung von Bauvorhaben und beim Erlass von Sondernutzungsplänen ist die kantonale Naturgefahrenkarte massgebend. Neuere Erkenntnisse zu Gefahrenereignissen und bauliche Schutzmassnahmen werden berücksichtigt. In der Regel sind die Massnahmen auf das Schutzziel eines dreihundertjährigen Ereignisses auszurichten.

⁴ Die Bauherrschaft weist die Naturgefahren, die Risiken und die vorgesehenen Schutzmassnahmen in einem Bericht aus.

2. Vom Bericht vom 22. Januar 2014 (Beilage) über die nicht berücksichtigten Einwendungen, der Bestandteil des Planungsberichts gemäss Art. 47 RPV ist, wird zustimmend Kenntnis genommen.
 3. Der Stadtrat wird ermächtigt, Änderungen an den Festsetzungen in eigener Zuständigkeit vorzunehmen, sofern sie sich als Folge von Rechtsmittelverfahren oder im Genehmigungsverfahren als notwendig erweisen. Solche Beschlüsse sind im Städtischen Amtsblatt und im Amtsblatt des Kantons Zürich sowie in der Amtlichen Sammlung zu veröffentlichen.
 4. Der Stadtrat setzt die Änderungen gemäss Ziff. 1 nach Genehmigung durch die kantonalen Instanzen in Kraft.
- II. Die Berichterstattung im Gemeinderat ist dem Vorsteher des Hochbaudepartements übertragen.
- III. In eigener Befugnis:
Der Vorsteher des Hochbaudepartements wird eingeladen, nach rechtskräftiger Beschlussfassung durch den Gemeinderat die Genehmigung der Baudirektion einzuholen.
- IV. Mitteilung je unter Beilagen an die Stadtpräsidentin, die Vorstehenden des Finanz-, des Polizei-, des Gesundheits- und Umwelt-, des Tiefbau- und Entsorgungs- und des Hochbaudepartements, des Departements der Industriellen Betriebe, des Schul- und Sport- sowie des Sozialdepartements, die Stadtschreiberin, den Rechtskonsulenten, die Stadtkanzlei (Amtliche Sammlung), die Stadtentwicklung, die Liegenschaftenverwaltung, Schutz & Rettung, die Dienstabteilung Verkehr, den Umwelt- und Gesundheitsschutz, das Tiefbauamt, ERZ Entsorgung + Recycling Zürich, Grün Stadt Zürich, das Amt für Städtebau, das Amt für Hochbauten, die Immobilien-Bewirtschaftung, das Amt für Baubewilligungen, die Verkehrsbetriebe, den Energiebeauftragten, die Fachstelle Schulraumplanung, die Sozialen Dienste und durch Weisung an den Gemeinderat.

Für getreuen Auszug
die Stadtschreiberin