

Auszug aus dem Protokoll des Stadtrats von Zürich

vom 27. Februar 2019

108.

Amt für Städtebau, Teilrevision der Bau- und Zonenordnung, Ergänzung der Bauordnung betreffend Hochwasserschutz, Inkraftsetzung

IDG-Status: öffentlich

Mit der Wald- und Wasserbaugesetzgebung erteilte der Bund den Kantonen den Auftrag, Gefahrenkarten zu erstellen und diese bei allen raumwirksamen Tätigkeiten zu beachten. Die vom Kanton erstellte Gefahrenkarte zeigt auf, welche Siedlungsräume durch Naturgefahren (wie z. B. Überschwemmungen, Erdbeben, Lawinen oder Steinschlag) bedroht sind. Auf kommunaler Stufe bestehen derzeit keine gesetzlichen Festlegungen betreffend Naturgefahren. Die vom Kanton erarbeitete Gefahrenkarte kann Grundlage sein für entsprechende Festlegungen in der Bau- und Zonenordnung.

Gestützt auf die fachliche Praxis, die bisher u. a. durch die Fachverbände und die Gebäudeversicherung bestimmt wurde, sowie unter enger fachlicher Begleitung durch das kantonale Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft (AWEL) wurde vom Amt für Städtebau eine nutzungsplanerische Umsetzungsvorlage erarbeitet, die von der Baudirektion im Rahmen der Vorprüfung als vorbildlich sowie rechtmässig, zweckmässig und angemessen qualifiziert wurde. Anliegen des AWEL war es seinerzeit, die verschiedenen Aspekte der Naturgefahren möglichst umfassend in der jeweiligen Bauordnung einer Gemeinde zu behandeln.

Mit Beschluss Nr. 336 vom 10. September 2014 hatte der Gemeinderat die BZO-Revisionsvorlage, gestützt auf Art. 41 lit. I der Gemeindeordnung (GO, AS 101.100), festgesetzt (GR Nr. 2014/28). Mit der Festsetzung wurde die Bauordnung (BZO, AS 700.100) mit einer neuen Vorschrift über die Naturgefahren ergänzt. Der neue Art. 4a BZO in der Fassung des Gemeinderatsbeschlusses vom 10. September 2014 regelte den Umgang mit Hochwasser, Oberflächenabfluss, Rutschungen, Hangmuren und Steinschlag. Zudem wurde mit der BZO-Teilrevision – wie seinerzeit vom Stadtrat vorgeschlagen – festgelegt, dass in der Regel die Massnahmen auf das Schutzziel eines dreihundertjährigen Ereignisses auszurichten seien.

Die vom Gemeinderat mit Beschluss Nr. 336 vom 10. September 2014 festgesetzte Ergänzung der Bauordnung lautete wie folgt:

«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) durch Gebäude- und Nutzungsanordnungen sowie weitere Objektschutzmassnahmen zu minimieren.

² Im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens können in folgenden Gebieten Schutzmassnahmen verlangt werden, durch die 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. Bauliche Schutzmassnahmen und neuere Erkenntnisse zu Gefahrenereignissen 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.»

Anlässlich des vom kantonalen Amt für Raumentwicklung (ARE) durchgeführten Genehmigungsverfahrens zeigte sich allerdings, dass die zuständigen Stellen in der Kantonsverwaltung zu einer neuen Einschätzung gelangt waren bezüglich der Frage, in welchem Umfang Naturgefahren, gestützt auf das kantonale Recht, in einer Bau- und Zonenordnung überhaupt reglementiert werden dürfen. Verschiedene zusätzliche Abklärungen auf kantonaler Stufe einschliesslich das Verfassen eines Rechtsgutachtens führten zu einer längeren Verzögerung beim Genehmigungsverfahren. Das Rechtsgutachten kam zum Schluss, dass Zürcher Gemeinden zwar berechtigt sind, in ihrer Bauordnung Bestimmungen betreffend den Hochwasserschutz aufzunehmen, dass aber für den Gefahrenbereich der Massenbewegungen die Zürcher Gemeinden keine Legiferierungskompetenz haben.

Schliesslich stellte die Baudirektion mit Verfügung vom 25. Oktober 2018 (Verfügung BVV 0882/18) fest, dass die vom Gemeinderat festgesetzte neue Vorschrift (Art. 4a BZO) nur teilweise bzw. beschränkt auf den Hochwasserschutz genehmigt werden könne. Die Baudirektion hielt in ihrer Verfügung u. a. fest:

«Mangels fehlender gesetzlicher Grundlagen können (...) in der BZO keine Bestimmungen zu Rutschungen, Hangmuren und Steinschlag erlassen werden. Zudem widerspricht die Ausrichtung eines Schutzziels auf ein dreihundertjähriges Ereignis dem kantonalen Richtplan Pt. 3.11.1. Gemäss kantonalem Richtplan ist in geschlossenen Siedlungen bei einem hundertjährigen Ereignis ein vollständiger Schutz zu gewährleisten, wobei minimale Schäden in Kauf zu nehmen sind.»

Weiter erwog die Baudirektion in ihrer Verfügung, dass zwar die vorgängige Vorprüfung im Jahr 2013 für den Art. 4a BZO positiv ausgefallen sei, dass aber die Vorprüfung fehlerhaft gewesen sei, weil die Aspekte des Legalitätsprinzips und der Richtplankonformität unzureichend berücksichtigt worden seien.

Aus diesen Gründen genehmigte die Baudirektion mit erwähnter Verfügung den vom Gemeinderat festgesetzten Art. 4a BZO nur teilweise, und zwar mit folgenden Änderungen bzw. Streichungen:

- Titel bzw. Marginalie: «Hochwasserschutz» (anstatt «Naturgefahren»)
- Absatz 1: «Bei der Erstellung und Änderung von Bauten und Anlagen in Gefahrengebieten ist das Personen- und Sachwertrisiko durch ~~Naturgefahren~~ (Hochwasser, und Oberflächenabfluss, ~~Rutschungen, Hangmuren und Steinschlag~~) durch Gebäude- und Nutzungsanordnungen sowie weitere Objektschutzmassnahmen zu minimieren.»
- Absatz 2 bleibt unverändert.
- Absatz 3: «Für die Beurteilung von Bauvorhaben und beim Erlass von Sondernutzungsplänen ist die kantonale Naturgefahrenkarte massgebend. Bauliche Schutzmassnahmen und neuere Erkenntnisse zu Gefahrenereignissen werden berücksichtigt. ~~In der Regel sind die Massnahmen auf das Schutzziel eines dreihundertjährigen Ereignisses auszurichten.»~~
- Absatz 4 bleibt unverändert.

Anlässlich der Festsetzung der BZO-Teilrevision ermächtigte der Gemeinderat den Stadtrat, Änderungen an der Festsetzung in eigener Zuständigkeit vorzunehmen, falls sie sich u. a. als Folge des Genehmigungsverfahrens als notwendig erweisen. Solche Beschlüsse sind im Städtischen Amtsblatt und im Amtsblatt des Kantons Zürich sowie in der Amtlichen Sammlung zu veröffentlichen.

Gemäss Rechtskraftbescheinigung des Baurekursgerichts vom 7. Januar 2019 wurden keine Rechtsmittel eingelegt. Die Ergänzung der Bauordnung im Sinne der obigen Erwägungen bzw. unter Beachtung der kantonalen Genehmigungsverfügung vom 25. Oktober 2018 kann damit in Kraft gesetzt werden.

Auf Antrag des Vorstehers des Hochbaudepartements beschliesst der Stadtrat:

1. Die vom Gemeinderat mit Beschluss Nr. 336 vom 10. September 2014 festgesetzte und von der Baudirektion des Kantons Zürich mit Verfügung vom 25. Oktober 2018 teilweise genehmigte Ergänzung der Bauordnung (Art. 4a BZO) wird auf den 24. April 2019 in Kraft gesetzt.
2. Somit wird die Bauordnung mit folgender neuer Vorschrift ergänzt:

Art. 4a Hochwasserschutz

¹ Bei der Erstellung und Änderung von Bauten und Anlagen in Gefahrengebieten ist das Personen- und Sachwertrisiko durch Hochwasser und Oberflächenabfluss durch Gebäude- und Nutzungsanordnungen sowie weitere Objektschutzmassnahmen zu minimieren.

² Im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens können in folgenden Gebieten Schutzmassnahmen verlangt werden, durch die 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. Bauliche Schutzmassnahmen und neuere Erkenntnisse zu Gefahrenereignissen werden berücksichtigt.

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

3. Das Hochbaudepartement wird eingeladen, die Inkraftsetzung der Ergänzung der Bauordnung Art. 4a (gemäss Ziffern 1 und 2) mit Rechtsmittelbelehrung im Städtischen Amtsblatt und im Amtsblatt des Kantons Zürich zu veröffentlichen.

4. Mitteilung an die Vorstehenden des Tiefbau- und Entsorgungs- sowie des Hochbaudepartements, die übrigen Mitglieder des Stadtrats, die Stadtschreiberin, den Rechtskonsulenten, die Stadtkanzlei (Amtliche Sammlung), das Tiefbauamt, Geomatik + Vermessung, das Amt für Städtebau, das Amt für Baubewilligungen und je durch Versand des Departementssekretariats Hochbaudepartement (3 unterzeichnete STRB, jeweils mit Beleg der Publikation) an das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, Postfach, 8090 Zürich, das Baurekursgericht des Kantons Zürich, Postfach, 8090 Zürich, und das Amt für Raumentwicklung des Kantons Zürich, Postfach, 8090 Zürich.

Für getreuen Auszug
die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti