

Weisung des Stadtrats von Zürich an den Gemeinderat

vom 29. Januar 2014

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

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 grundeigentümergebunden, 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) beinhaltet 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 aus-

einandergenommen, 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.

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.

Die Berichterstattung im Gemeinderat ist dem Vorsteher des Hochbaudepartements übertragen.

Im Namen des Stadtrats

die Stadtpräsidentin

Corine Mauch

die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti



Teilrevision Bau- und Zonenordnung

Ergänzung der Bauordnung

Art. 4a Naturgefahren Abs. 1-4 lit. i BZO

<p>Vom Gemeinderat festgesetzt mit GRB Nr. vom</p> <p>Im Namen des Gemeinderats Die Präsidentin / Der Präsident:</p> <p>Die Sekretärin / Der Sekretär:</p>
<p>Von der Baudirektion genehmigt mit BDV Nr. vom</p> <p>Für die Baudirektion</p>
<p>In Kraft gesetzt mit STRB Nr.vom auf den</p>



Ergänzung: A. Zonenordnung

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.

Teilrevision Bau- und Zonenordnung Ergänzung der Bauordnung

Art. 4a

Planungsbericht nach Art. 47 RPV

Zürich, 22. Januar 2014

Inhalt

1	Einleitung	3
1.1	Anlass und Zielsetzung	3
1.2	Bezug zur laufenden BZO-Teilrevision 2014	3
2	Ausgangslage	4
2.1	Übergeordnete Rahmenbedingungen	4
2.2	Planungsrechtliche Situation heute	5
2.3	Naturgefahrenkarte/Gefahrenstufen	5
2.4	Information der Betroffenen/Verantwortlichkeiten	8
3	Planungsrechtliche Umsetzung	10
3.1	Ergänzung der Bauordnung	10
3.2	Erläuterungen	10
4	Verfahren	13
4.1	Öffentliche Auflage und Mitwirkungsverfahren	13
4.2	Kantonale Vorprüfung	13
5	Nicht berücksichtigte Einwendungen	14
5.1	Vorbemerkung	14
5.2	Inhalt der Einwendung	14
5.3	Stellungnahme Amt für Städtebau	14

1 Einleitung

1.1 Anlass und Zielsetzung

Die Vorlage für eine Teilrevision der BZO hat eine Ergänzung der Bauordnung zum Gegenstand, welche aufgrund von übergeordneten kantonalen Vorgaben erforderlich ist.

Art. 4a Naturgefahren	Die vom Kanton erlassene Gefahrenkarte soll auf kommunaler Stufe verankert bzw. der verlangte Hinweis in der Bau- und Zonenordnung aufgenommen werden.
-----------------------	--

1.2 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.

2 Ausgangslage

2.1 Übergeordnete Rahmenbedingungen

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 grundeigentümergebunden, sondern lediglich 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 6. Oktober 2010 (Massenbewegungen) hat die Baudirektion des Kantons Zürich 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 in dieser 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. Die Inhalte betreffend Massenbewegungen werden in den aufgrund der Gefahrenkarte Hochwasser bereits laufenden Prozess eingefügt (Stadtratsbeschluss Nr. 1284 vom 3. Oktober 2012).

2.2 Planungsrechtliche Situation heute

Im Kanton Zürich ist auf Verfassungsebene festgelegt, dass es Aufgabe des Kantons und der Gemeinden ist, für den Schutz vor Hochwasser und anderen Naturgefahren zu sorgen (Art. 105 der Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005).

Für den Bereich Hochwasser bildet das kantonale Wasserwirtschaftsgesetz (WWG) vom 2. Juni 1991 die Grundlage zur Anordnung der notwendigen Massnahmen. Für den Bereich Massenbewegungen fehlt eine fachspezifische gesetzliche Regelung, mit welcher die örtlichen Baubehörden zur Anordnung der notwendigen Massnahmen in Gefahrengebieten ermächtigt werden. Die Grundlage bildet hier § 239 Abs. 1 des kantonalen Planungs- und Baugesetz (PBG), wonach Bauten und Anlagen nach Fundation, Konstruktion und Material den anerkannten Regeln der Baukunde entsprechen müssen und weder bei ihrer Erstellung noch durch ihren Bestand Personen oder Sachen gefährden dürfen.

Auf kommunaler Stufe sind bisher keine gesetzlichen Festlegungen betreffend Naturgefahren vorhanden. Mit der planungsrechtlichen Umsetzung der Gefahrenkarte sollen diese auf kommunaler Stufe geschaffen werden.

Für die Grundeigentümerschaft ergibt sich durch die planungsrechtliche Umsetzung grundsätzlich keine Änderung, da die Naturgefahrenkarte - basierend auf der kantonalen Gesetzgebung - bereits heute im Baubewilligungsverfahren berücksichtigt werden muss.

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 Artikel 4a «Naturgefahren» können nicht beurteilt werden.

2.3 Naturgefahrenkarte/Gefahrenstufen

In der kantonalen Naturgefahrenkarte sind die möglichen Wirkungsräume und die Gefahrenstufen von Naturgefahren dargestellt. Sie bilden nicht nur bekannte, sondern auch potenzielle Ereignisse ab. Neben der Gefährdung durch Hochwasser wird auch die Gefährdung aufgrund von Massenbewegungen wie beispielsweise Rutschungen oder Steinschlag untersucht.

Der Grad der Gefährdung wird in die drei Gefahrenstufen gering, mittel und erheblich unterteilt und gelb, blau sowie rot dargestellt. Gebiete, in denen eine

Restgefährdung durch Ereignisse mit sehr geringer Eintretenswahrscheinlichkeit besteht, sind gelb-weiss schraffiert.

Die Zuordnung der Gefahrenstufen erfolgt aufgrund der Kombination von Intensität und Eintretenswahrscheinlichkeit (Häufigkeit oder Wiederkehrdauer) der jeweiligen Gefahrenart. Diese beiden Parameter bestimmen in einem «Intensitäts-Wahrscheinlichkeits-Diagramm» die Gefahrenstufen.

Gefahrenstufen werden gemäss Bundesempfehlung wie folgt interpretiert:

Im **roten** Gefahrengebiet (erhebliche Gefährdung) sind Menschenleben sowohl innerhalb als auch ausserhalb von Gebäuden gefährdet, die Zerstörung von Gebäuden ist möglich.

Das rote Gebiet ist ein Verbotsbereich (keine Ausscheidung neuer Bauzonen; Rückzonung nicht überbauter Bauzonen).

Im **blauen** Gefahrengebiet (mittlere Gefährdung) sind Menschen vor allem ausserhalb von Gebäuden gefährdet, Schäden an Gebäuden sind möglich. In Untergeschossen von Gebäuden können Personen gefährdet sein.

Das blaue Gebiet ist ein Gebotsbereich (geeignete Vorsorgemassnahmen durch die Formulierung von Auflagen).

Im **gelben** Gefahrengebiet (geringe Gefährdung) sind Menschenleben kaum gefährdet, geringe Schäden an Gebäuden, Sachschäden sowie Behinderungen sind möglich. Bei Hochwasser sind im Innern von Gebäuden erhebliche Schäden möglich¹.

Das gelbe Gebiet ist ein Hinweisbereich (Empfehlungen durch die Behörde).

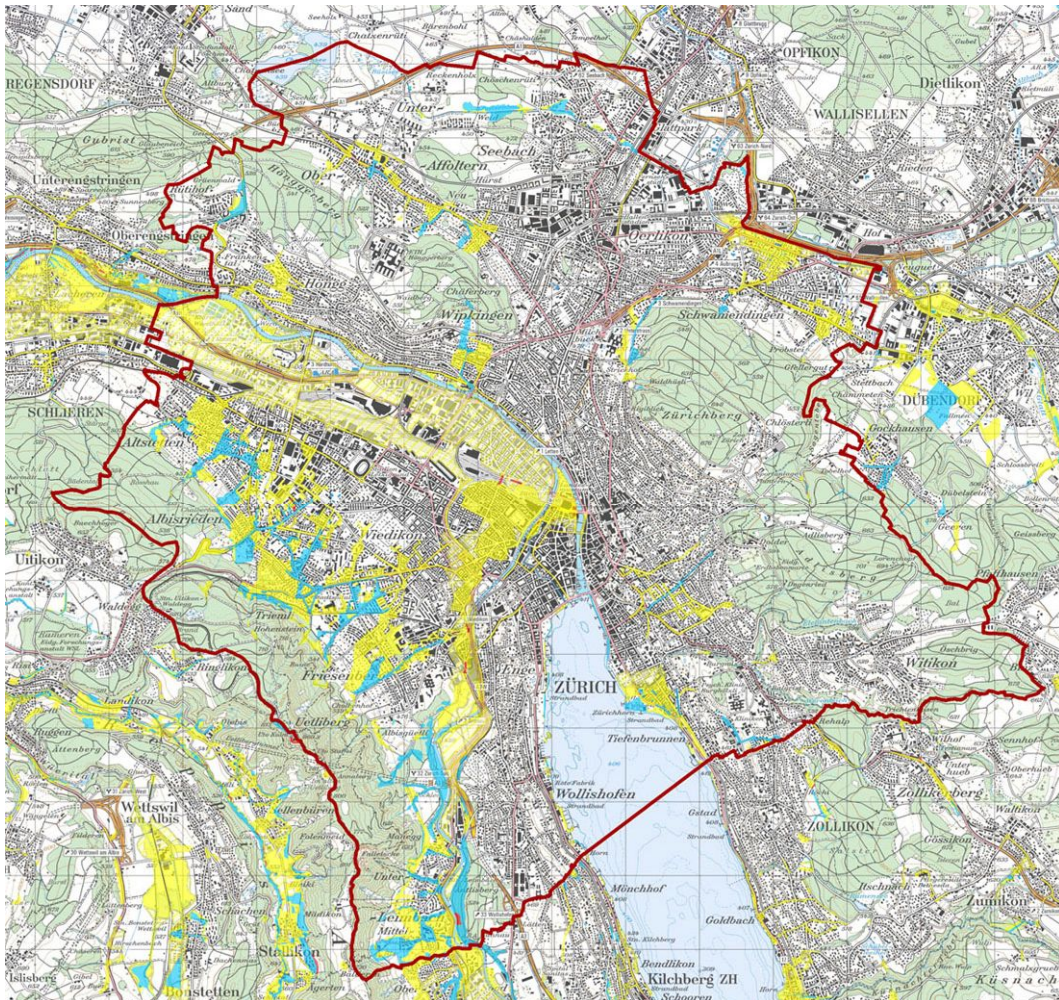
Gelb-weiss schraffiert sind Gebiete, in denen eine Restgefährdung durch Ereignisse mit sehr geringer Eintrittswahrscheinlichkeit besteht.

Das gelb-weiss schraffierte Gebiet ist ein Hinweisbereich, der eine Restgefährdung bzw. Restrisiko aufzeigt (Empfehlungen durch die Behörde).

In **weiss** markiertem Gebiet liegt keine oder eine vernachlässigbare Gefährdung nach derzeitigem Kenntnisstand vor (bzw. Gebiet nicht untersucht²).

¹ In der Stadt Zürich kann aufgrund der dichten Bebauung und der intensiven Nutzung der Untergeschosse auch bei geringer Gefährdung das Schadenrisiko für Personen- und Sachwerte sehr hoch sein.

² Der für die Gefahrenkartierung der Massenbewegungen bisher untersuchte Perimeter (Untersuchungsperimeter) umfasst nicht alle Hanglagen auf dem Gebiet der Stadt Zürich, sondern beschränkt sich auf den unteren Uetliberg und die angrenzenden Sied-



Synoptische Gefahrenkarte (Prozesse Hochwasser und Massenbewegungen) Stadt Zürich
(Quelle: mapAfS)

lungsgebiete. Die Stadt Zürich beabsichtigt, zusammen mit den Verantwortlichen des Kantons und den involvierten Fachexperten eine erneute Beurteilung des Untersuchungsperimeters vorzunehmen.

2.4 Information der Betroffenen/Verantwortlichkeiten

Gemäss den Verfügungen der Baudirektion sind die Gemeinden aufgefordert, die Grundeigentümerschaft in den gefährdeten Gebieten auf die potenziellen Gefahren aufmerksam zu machen. Die Stadt Zürich hat dazu ein Kommunikationskonzept erarbeitet und verschiedene Aufgaben bereits erledigt oder noch vorgesehen:

- Die festgesetzte Gefahrenkarte ist sowohl im kantonalen wie auch im städtischen GIS-Kartenportal aufgeschaltet.
- Betreffend der Gefährdung durch Hochwasser sind rund 10'000 betroffene Eigentümerinnen und Eigentümer (ca. 7'200 betroffene Gebäude) im Herbst 2011 brieflich informiert worden. Eine zweite Information hat im November 2013 stattgefunden.
- Betreffend Gefährdung durch Massenbewegungen sind rund 600 betroffene Eigentümerinnen und Eigentümer im Februar 2013 brieflich informiert worden.

Den Betroffenen wurde mitgeteilt, dass für den spezifischen Schutz der Liegenschaften die jeweilige Eigentümerschaft zuständig ist. Für den Hochwasserschutz an öffentlichen Oberflächengewässern ist dagegen die öffentliche Hand zuständig. Im Bereich Massenbewegungen ist die Stadt Zürich für die Umsetzung bzw. Anordnung (Baubewilligungsverfahren) von Schutzmassnahmen zur Vermeidung von relevanten Sach- und Personenschäden verantwortlich (Personen können auf dem Gebiet der Stadt Zürich beispielsweise durch Steinschlag und grosse Hangmuren zu Schaden kommen).

Bei Bauprojekten in den roten oder blauen Gefahrenbereichen muss die Bauherrschaft dem Baubewilligungsgesuch die Unterlagen zu geplanten Objektschutzmassnahmen beilegen (Objektschutznachweis). Stadt und Kanton prüfen die eingereichten Unterlagen und formulieren die allenfalls notwendigen Objektschutzaufgaben. Im gelben oder gelb-weissen Bereich ist es alleine in der Verantwortung der Bauherrschaft, Schutzmassnahmen zu treffen. Mit einer Selbstdeklaration erklärt die Bauherrschaft im Baubewilligungsverfahren, ob und mit welchen Schadenverhütungsmassnahmen der Gefährdung begegnet werden soll³. Für besonders sensible Objekte, welche im Rahmen eines Masterplans «Hochwasser Stadt Zürich» bezeichnet werden, können Auflagen von der örtlichen Baubehörde an-

³ Im Baubewilligungsverfahren erfolgt keine Prüfung und Genehmigung der deklarierten Massnahmen. Es liegt in der Verantwortung der Bauherrschaft bzw. Grundeigentümerschaft, geeignete Massnahmen vorzukehren. Bei Hochwasserschäden kann von einer Versicherungsdeckung nur ausgegangen werden, wenn die zumutbaren Objektschutzmassnahmen getroffen wurden.

geordnet werden. Für Bestandesbauten besteht keine Verpflichtung, allfälligen Gefährdungen vorzubeugen.

3 Planungsrechtliche Umsetzung

3.1 Ergänzung der Bauordnung

Die Bauordnung der Stadt Zürich soll wie folgt ergänzt werden (**Ergänzung rot**):

A. Zonenordnung

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.

3.2 Erläuterungen

Absatz 1:

Der Absatz 1 des Artikels «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.

Absatz 2:

Absatz 2 definiert – gestützt auf den Leitfaden zur Umsetzung der Gefahrenkarten Hochwasser des Kantons Zürich und der Gebäudeversicherung des Kantons Zü-

rich – diejenigen Gefahrenbereiche und Objekte, bei denen im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens behördliche Auflagen angeordnet werden können bzw. ein Objektschutznachweis eingereicht und auf baubehördliche Anordnung hin umgesetzt werden muss.

In Gebieten mit geringer Gefährdung oder Restgefährdung sind grundsätzlich Neubauten, Umbauten und Nutzungsänderungen ohne behördliche Objektschutz-Auflagen möglich bzw. liegen diese in der alleinigen Verantwortung der Bauherrschaft. Dem Baugesuch ist aber eine so genannte Selbstdeklaration beizulegen. Darin erklärt die Bauherrschaft, ob und, wenn ja, mit welchen Schadenverhütungsmassnahmen der Gefährdung begegnet werden soll. Für besonders sensible Objekte, bei denen viele Personen gefährdet sind oder hohe Sach- oder andere Folgeschäden auftreten können, können jedoch auch in Gebieten mit geringer Gefährdung oder Restgefährdung Schutzmassnahmen verlangt werden.

Als besonders sensible Objekte gelten:

- Gebäude und Anlagen, in denen sich besonders viele Personen aufhalten, die schwer zu evakuieren sind (wie Spitäler, Heime, Schulen) oder die besonderen Risiken ausgesetzt sind (z.B. Campingplätze);
- Gebäude und Anlagen, an denen bereits geringe Einwirkungen grosse Schäden zur Folge haben (wie Schalt- und Telefonzentralen, Steuerungs- und Computeranlagen, Trinkwasserversorgungen, Kläranlagen);
- Gebäude und Anlagen, an denen grosse Folgeschäden auftreten können (wie Bahnhöfe, Deponien, Lagereinrichtungen oder Produktionsstätten mit Beständen an gefährlichen Stoffen).

Absatz 3:

Im Absatz 3 wird die kantonale Naturgefahrenkarte als für die Beurteilung massgebendes Plandokument definiert, welche bei Bauvorhaben und Sondernutzungsplanungen entsprechend zu berücksichtigen ist. Im Weiteren wird auf die Berücksichtigung neuer Erkenntnisse hingewiesen. Neuere Erkenntnisse können beispielsweise durch die Realisierung von Schutzmassnahmen am Gewässer resultieren, welche in der rechtsgültigen Naturgefahrenkarte noch nicht abgebildet sind.

Als grundsätzliches Schutzziel wird das dreihundertjährige Ereignis definiert. Dieses ist gemäss gängiger Praxis in der Stadt Zürich bei Objektschutzmassnahmen (Neubauten) bereits heute einzuhalten. In begründeten Fällen kann davon abgewichen werden. Die vom Kanton erlassene Gefahrenkarte baut für die Ausdehnung der Gefährdungsbereiche auf dem dreihundertjährigen Ereignis auf. Es wäre nicht nachvollziehbar, wenn in der kantonalen Gefahrenkarte und in der städtischen BZO unterschiedliche Massstäbe angesetzt würden. Die vorgesehene Bestimmung (Art. 4a Abs. 3) lässt in begründeten Fällen Ausnahmen zu («in der Regel gilt das dreihundertjährige Ereignis»). 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. Bei Neubauten lässt sich das Schutzziel des dreihundertjährigen Ereignis oft ohne (oder mit geringem) Zusatzaufwand erreichen. Bei Renovationen von bestehenden Gebäuden kann dies aufwändiger sein. Dort ist eine verhältnismässige und dem Risiko entsprechende Lösung zu suchen. Im Weiteren wird in der Stadt Zürich sehr dicht gebaut und werden Untergeschosse zunehmend intensiv genutzt (gefährdete Personen- und Sachwerte), weshalb ein entsprechender Schutz vor Naturgefahren gerechtfertigt ist. Auch aus wirtschaftlicher Sicht ist es für Eigentümer sinnvoll, die Gebäude ausreichend zu schützen.

Absatz 4:

Mit Absatz 4 wird die Bauherrschaft verpflichtet, im Rahmen eines Berichts, bzw. mit den gemäss Baubewilligung erforderlichen Unterlagen, Aufschluss über die Gefahr, die Risiken sowie den Umgang mit denselben (Schutzmassnahmen) zu geben.

4 Verfahren

4.1 Öffentliche Auflage und Mitwirkungsverfahren

Das nach § 7 des Planungs- und Baugesetzes vorgeschriebene Mitwirkungsverfahren wurde vom 16. Januar bis und mit 18. März 2013 durchgeführt. Es wurde ein Einwendungsschreiben eingereicht (vgl. Bericht zu den nicht berücksichtigten Einwendungen im Kapitel 5).

Die Revisionsvorlage für das Mitwirkungsverfahren vom 16. Januar 2013 bis zum 18. März 2013 (vgl. StRB Nr. 1678/2012) beinhaltete neben dem Artikel 4a auch die Artikel 6 und 40 (Wohnanteil Kinderbetreuung) sowie 24c^{bis} (Quartiererhaltungszonen, Erscheinung der Gebäude). Während der öffentlichen Anhörung bzw. anlässlich der Bereinigung wurde festgestellt, dass der Artikel 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.

4.2 Kantonale Vorprüfung

Gleichzeitig mit der öffentlichen Auflage wurde der Entwurf der Teilrevision der Nutzungsplanung 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.

5 Nicht berücksichtigte Einwendungen

5.1 Vorbemerkung

Innerhalb der Frist der öffentlichen Auflage wurde ein Einwendungsschreiben eingereicht. Der Bericht zu den nicht berücksichtigten Einwendungen erfolgt in anonymisierter Form.

5.2 Inhalt der Einwendung

Das eingegangene Einwendungsschreiben betrifft insbesondere das angestrebte Schutzziel des dreihundertjährigen Ereignisses und damit einhergehende Bauherrenpflichten. Insbesondere werden hohe Planungs- und Baukosten für die Bauherrschaft befürchtet (Überwälzung der Kostentragungspflicht für Schutzmassnahmen auf die Grundeigentümerschaft bzw. Bauherrschaft). Im Weiteren wird das Fehlen einer ausreichenden Gesetzesgrundlage für die vorgeschlagenen Bestimmungen in Artikel 4a bemängelt.

5.3 Stellungnahme Amt für Städtebau

Der Kanton verlangt von den Gemeinden, dass die Gefahrenkarte als Bestandteil der Bau- und Zonenordnung (BZO) aufgenommen bzw. ein Hinweis darauf gemacht wird (Verfügung Baudirektion vom 13. Februar 2009 sowie kantonaler Leitfaden zur Umsetzung der Gefahrenkarte Hochwasser aus dem Jahr 2003). Die rechtlichen Grundlagen für eine derartige Bestimmung finden sich u.a. im Art. 105 der Verfassung des Kantons Zürich (KV), § 22 des kantonalen Wasserwirtschaftsgesetzes (WWG), §§ 233 und 239 PBG sowie § 9 der Verordnung über den Hochwasserschutz und die Wasserbaupolizei.

Die Rechtsgrundlagen sind für den Einzelnen schwierig zu finden, mitunter ein Grund für die oft ungenügende Berücksichtigung der notwendigen Vorsorge gegen Naturgefahren bei Bauvorhaben. Der Hinweis in der BZO soll die Eigentümerinnen und Eigentümer der Liegenschaften sowie insbesondere die Projektierenden auf das zwingend zu berücksichtigende Thema der Naturgefahren sensibilisieren. Die Aufnahme einer entsprechenden Bestimmung in der BZO sorgt dafür, dass der Schutz vor Naturgefahren frühzeitig im Planungs- und Projektierungsprozess berücksichtigt wird und somit keine unnötigen Kosten verursacht werden. Je früher die Anforderungen in die Planung einfließen, desto weniger Kosten fallen in der Regel an.

Wie bis anhin werden die im Einzelfall notwendigen Massnahmen aufgrund der konkreten Gefährdungsstufe und des geplanten Bauvorhabens festgelegt und - je nach Gefährdungsstufe - dem Kanton zur Genehmigung vorgelegt. Hieran ändert die Bestimmung in der BZO nichts. Ebenso findet keine Umverteilung der Kostentragungspflicht für Schutzbauten statt.

Die vom Kanton erlassene Gefahrenkarte baut für die Ausdehnung der Gefährdungsbereiche auf dem dreihundertjährigen Ereignis auf. Es wäre nicht nachvollziehbar, wenn in der kantonalen Gefahrenkarte und in der städtischen BZO unterschiedliche Massstäbe angesetzt würden.

Bei einer Überschwemmung steht das Wasser bei einem dreihundertjährigen Ereignis je nach Situation nicht zwingend viel höher als bei einem hundertjährigen Ereignis. Die Wassermenge beim dreihundertjährigen Ereignis ist aber grösser und dringt dadurch vor allem weiträumiger in ein Quartier ein, wodurch mehr Gebäude betroffen sind. Mit der Festlegung des dreihundertjährigen Ereignisses als Beurteilungsgrundlage hat die Stadt die Gewähr, dass bei allen Bauvorhaben in Gefahrenbereichen das Risiko vor Ort abgeschätzt wird und dem Schutzziel entsprechende Massnahmen vorgesehen werden. Bei der Ausrichtung auf das hundertjährige Ereignis könnte hingegen der Fall eintreten, dass für Gebäude, welche zwar in einem Gefahrenbereich verzeichnet sind (Grundlage der Gefahrenkarte bildet das dreihundertjährige Ereignis), keine Massnahmen ergriffen werden müssten. Beim Eintritt eines dreihundertjährigen Ereignisses wäre der Schutz entsprechend nicht gewährleistet und die Stadt möglicherweise mit Haftungsfragen konfrontiert.

Im Weiteren wird in der Stadt Zürich sehr dicht gebaut und werden Untergeschosse zunehmend intensiv genutzt (gefährdete Personen- und Sachwerte), weshalb ein entsprechender Schutz vor Naturgefahren gerechtfertigt ist. Auch aus wirtschaftlicher Sicht ist es für Eigentümer sinnvoll, die Gebäude ausreichend zu schützen.

Die vorgesehene Bestimmung (Art. 4a Abs. 3) lässt in begründeten Fällen Ausnahmen zu («in der Regel gilt das dreihundertjährige Ereignis»). 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. Bei Neubauten lässt sich das Schutzziel des dreihundertjährigen Ereignisses oft ohne (oder mit geringem) Zusatzaufwand erreichen. Bei Renovationen von bestehenden Gebäuden kann dies aufwändiger sein. Dort ist eine verhältnismässige und dem Risiko entsprechende Lösung zu suchen. Eigentümerinnen und Eigentümer von Liegenschaften sollen nicht unverhältnismässig belastet werden.

Im Baubewilligungsverfahren der Stadt Zürich wird der Prozess für einen besseren Schutz vor Naturgefahren seit 2011 angewendet. In Gefahrengebieten mit geringer Gefährdung berät die kantonale Gebäudeversicherung die Eigentümerschaft und mit der Planung beauftragte Personen bei der Wahl geeigneter Schutzmassnahmen. In den rund 250 Beratungen hat sich gezeigt, dass der Informationsstand und die Sensibilität zum Thema Naturgefahren noch gering sind. Im Rahmen der Beratungen konnten in der Regel einvernehmliche Lösungen ge-

funden werden und die Betroffenen sind mit der Einhaltung des Schutzziels des dreihundertjährigen Ereignisses einverstanden.

Aus den aufgeführten Gründen wird die Einwendung in der Teilrevision der Bau- und Zonenordnung nicht berücksichtigt.