

Sitzung vom 4. Februar 2015

93. Anfrage (Hochwasser Gebäudeschutz)

Kantonsrat Michael Zeugin, Winterthur, hat am 27. Oktober 2014 folgende Anfrage eingereicht:

Viele Bau und Zonenordnungen in Zürcher Gemeinden sind bezüglich der Ausnützungsziffer auf die Anwendung der Baumasse übergegangen. Nebst verschiedenen Vorteilen ist bei Bauzonen mit Überschwemmungsgefahr ein Nachteil beim Objektschutz entstanden. Bei der Variante Ausnützungsziffer kann ein neu zu bauendes Gebäude zur Verminderung von Schäden bei Hochwasser und ohne Verlust von Nutzfläche aus dem natürlichen gewachsenen Terrain gehoben werden. Dies schafft einen natürlichen Schutz vor Hochwasser und vermindert damit den finanziellen Schaden bei einer effektiven Überschwemmung. Das Heben des Hauses aus dem natürlich gewachsenen Terrain stellt neben raumplanerischen Massnahmen, der Revitalisierung von Fliessgewässern und der Sicherstellung ausreichender Versickerungsflächen eine weitere Massnahme zur Verminderung von Schäden bei Hochwasser dar.

Mit der Festlegung der Baumasse wird diese bisher oft angewandte Schutzmassnahme massiv verteuert. Bauherren sind gezwungen, den Hochwasser-Objektschutz mit teuren andern baulichen und betrieblichen Massnahmen zu bewerkstelligen oder eben einen Verlust an Baumasse (für Wohn- oder Büroraum), und dadurch eine Einbusse an Nutzen, in Kauf zu nehmen.

In diesem Zusammenhang bitte ich den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Wie beurteilt der Regierungsrat den oben beschriebenen Sachverhalt?
2. Teilt der Regierungsrat die Einschätzung, dass der Verlust von Nutzungsvolumen ein Hindernis für die Anwendung dieser Hochwasser-Objektschutzmassnahme darstellt?
3. Welche Ausnahmeregelungen wären unter welchen Bedingungen möglich, um den Verlust von Nutzungsvolumen zu Gunsten des Objektschutzes zu kompensieren?
4. Wie kann eine frühzeitige Zusammenarbeit mit der Gebäudeversicherung sicherstellen, dass eine Lösung angestrebt wird, welche den Nutzen unter Berücksichtigung der Kosten für alle beteiligten optimiert?
5. Ist der Regierungsrat bereit, die entsprechenden Massnahmen umzusetzen?

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Michael Zeugin, Winterthur, wird wie folgt beantwortet:

Zu Frage 1:

Zur Regelung der zulässigen Ausnützung auf einem Grundstück stellt das Planungs- und Baugesetz (PBG, LS 700.1) den Gemeinden verschiedene Nutzungsziffern zur Verfügung; darunter die mit der Anfrage angesprochenen Ausnützungs- und Baumassenziffern. Bei der Baumassenziffer gilt der oberirdisch umbaute Raum mit seinen Aussenmassen als anrechenbar (§ 258 Abs. 1 PBG). Es entspricht den Tatsachen, dass in Gemeinden mit dem Nutzungsmass der Baumassenziffer vermehrt der wirtschaftliche Druck zu verzeichnen ist, dass neben der höchstzulässigen oberirdischen Bauvolumen im Rahmen der übrigen Festlegungen der Bau- und Zonenordnung wie Geschosshöhe und Terraingestaltung (Abgrabungsvorschriften) Untergeschosse mit Wohn-, Schlaf- und Arbeitsräumen zwecks Verbesserung der Wohnhygiene durch Abgrabungen freigelegt werden. Wird das Terrain abgegraben, ergeben sich somit grössere Schutzhöhen für tieferliegende Gebäudeteile, was einerseits zu einem vermehrten Risiko führen und andererseits zusätzliche Massnahmen zum Schutz erfordern kann. Das Anheben von Gebäuden ist eine sehr wirksame und kostengünstige Objektschutzmassnahme. Das Anheben von Gebäuden bzw. des Terrains stösst jedoch nicht nur unter dem Regime einer Baumassenziffer, sondern auch bei einer Ausnützungsziffer an Grenzen. Diese Grenzen werden z. B. durch Höhenvorschriften gesetzt (Definition des gewachsenen Terrains [§ 5 Allgemeine Bauverordnung, LS 700.2], limitierte Gebäudehöhe, anrechenbare Geschosshöhe). Die Freilegung von Untergeschossen wird von Bauherrschaften jedoch vielfach zur reinen Ausnützungsoptimierung gewählt. Aus Sicht des Hochwasserschutzes ist es in der Tat fragwürdig, wenn in gefährdeten Gebieten die Gebäudenutzung in den Untergrund verlegt und das Risiko dadurch – unter Umständen sogar trotz Schutzmassnahmen – erhöht wird.

Die Hochwassergefahr wird durch sichernde Massnahmen gemäss § 12 des Wasserwirtschaftsgesetzes (LS 724.11; Revitalisierung von Fliessgewässern, Rückhaltebecken, Sicherstellung ausreichender Versickerungsflächen usw.) fortlaufend verringert und damit auch die von einer Gefährdung betroffene Fläche verkleinert. In den noch gefährdeten Gebieten ist eine Abwägung aller Gesichtspunkte (Vor-/Nachteile einer Unterge-

schossnutzung bzw. der entsprechenden Höhenlage des Gebäudes) vorzunehmen, die auch in der Verantwortung der Bauherrschaft bzw. der Architektin oder des Architekten liegt. Die Baubewilligungsbehörden sind ihrerseits durch die Beachtung einer strengen Bewilligungspraxis gefordert.

Zu Frage 2:

Der Verlust von Nutzungsvolumen kann unter Umständen ein Hindernis dafür sein, dass eine Terrainanhebung als Objektschutzmassnahme umgesetzt wird. Allerdings können auch andere Bauvorschriften begrenzend wirken und diese Objektschutzmassnahme erschweren (vgl. Beantwortung der Frage 1). Aus diesem Grund ist es sehr wichtig, dass die Ortsplanung, insbesondere die Bau- und Zonenordnung, auf die Gefährdungssituation abgestimmt wird. Die Grundlagen für die Gefährdung durch Hochwasser sind im Kanton Zürich weitgehend vorhanden. Die Gemeinden sind beauftragt, gestützt auf die vorliegenden Gefahrenkarten eine Massnahmenplanung zu erarbeiten und dabei auch raumplanerische Instrumente einzusetzen. Mit raumplanerischen Instrumenten können die Höhe, Lage und Nutzweise von Gebäuden definiert werden. Auf dem Weg der Nutzungsplanung kann die im Einzelfall geeignete Hochwasserschutzmassnahme ermöglicht werden, ohne dabei eine angemessene bauliche Nutzung des Bodens zu verhindern. Im Rahmen der Nutzungsplanung ist es ferner möglich, für einzelne Gebiete und Gefährdungssituationen einheitliche Lösungen zu finden, während die Gewährung von Ausnahmegewilligungen auf einzelne Grundstücke beschränkt ist (vgl. nachfolgende Beantwortung der Frage 3) und dadurch die Gefahr von unkoordinierten Massnahmen besteht. Letzteres führt tendenziell zu unbefriedigenden und teureren Lösungen. Werden gestützt auf die Gefahrenkarte die Erkenntnisse über die Naturgefahren in der Bau- und Zonenordnung sowie in Sondernutzungsplanungen berücksichtigt, müssen Objektschutzmassnahmen wie das Anheben des Terrains nicht zu unnötigen Nutzungseinschränkungen führen. Gleichzeitig kann den ortsbaulichen Interessen Rechnung getragen werden.

Zu Frage 3:

Gestützt auf und im Rahmen von § 220 PBG könnte der Gemeinderat für vereinzelte Grundstücke eine Ausnahmegewilligung erteilen; z. B. das Kellergeschoss bei Anhebung des Gebäudes zwecks Hochwasserschutz nicht als Vollgeschoss anrechnen oder eine Überschreitung der erlaubten Gebäudehöhe erlauben.

Zu Frage 4:

Eine frühzeitige, koordinierte Beratung durch das Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft (AWEL), zusammen mit dem Amt für Raumentwicklung und der Gebäudeversicherung des Kantons Zürich, wird empfohlen. Gemeinden sollten ihre Bauwilligen frühzeitig, d. h. schon bei der ersten Kontaktaufnahme, auf die Gefährdung hinweisen. In der Stadt Zürich beispielsweise hat sich dies seit einigen Jahren sehr bewährt. Die Sensibilisierung der Planenden ist wichtig. Je früher Objektschutzmassnahmen in der Planung berücksichtigt werden, desto günstiger werden diese (analog erdbebensicherem Bauen). Die Erfahrung zeigt, dass bei Neubauten mit verhältnismässig günstigen Massnahmen ein wirksamer Schutz herbeigeführt werden kann. Dies bedingt den Einbezug der lokalen Gefährdung bereits im Vorprojekt.

Zu Frage 5:

Wie aus den vorangehenden Ausführungen hervorgeht, ist es fallbezogen stets wichtig, alle Schutzmöglichkeiten in einer möglichst frühen Planungsphase in Betracht zu ziehen und dabei auch die ortsbaulichen Gesichtspunkte zu berücksichtigen. Durch Abwägung ist die für das entsprechende Projekt sinnvollste Lösung zu finden und festzulegen.

Das AWEL macht Gemeinden und private Planungsträger regelmässig auf den Wert raumplanerischer Massnahmen für die Umsetzung der Gefahrenkarten aufmerksam. Anregungen werden jeweils bei der Vorprüfung von Planungsvorlagen bekanntgegeben. Zurzeit ist ferner eine Vollzugshilfe für die Umsetzung der Gefahrenkarten in der Raumplanung in Erarbeitung.

Aus dem Gesagten ergibt sich, dass im Rahmen des Vollzugs bestehender Vorschriften auf dem Weg einer Planung sowie im Baubewilligungsverfahren genügend Möglichkeiten zur Problemlösung vorhanden sind.

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

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi