



Kanton Zürich
Baudirektion
Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft
Rechtsdienst

Kontakt: Dr. Hans W. Stutz, Leiter Rechtsdienst, Walcheplatz 2, 8090 Zürich
Telefon +41 43 259 32 64, www.awel.zh.ch

1. Juli 2015
1/21

Teilrevision der Verordnung über den Hochwasserschutz und die Wasserbaupolizei (Bereiche allgemeine Gewässerraumfestlegung, Objektschutz Hochwasser, Notfallplanung Hochwasser).

Bericht zur Verordnungsvorlage (Vernehmlassung)

A. Ausgangslage und Handlungsbedarf

Die Verordnung über den Hochwasserschutz und die Wasserbaupolizei vom 14. Oktober 1992 (HWSchV, LS 724.112) erweist sich in verschiedenen Punkten als revisionsbedürftig. Einerseits sind die bisherigen Bestimmungen zur Gewässerraumfestlegung zu ergänzen und andererseits sind im Zusammenhang mit der Hochwassersicherheit Änderungen bzw. Neuregelungen betreffend bauliche und organisatorische Massnahmen erforderlich. Die vorliegende Revision der HWSchV lässt sich somit in drei Teile gliedern:

1. Gewässerraumfestlegung,
2. Objektschutzmassnahmen und
3. Notfallplanung Hochwasser.

Die vorgesehenen Ordnungsänderungen sind mit dem Wassergesetz, das der Regierungsrat dem Kantonsrat zum Neuerlass beantragt (RRB Nr. 74/2015), inhaltlich abgestimmt. Die materiellen Vorgaben ergeben sich indes aus dem Bundesrecht. Zudem ist insbesondere bei der Gewässerraumfestlegung zeitliche Dringlichkeit gegeben. Die Gewässerräume sind gemäss Bundesrecht flächendeckend bis 31. Dezember 2018 festzulegen. Aus diesen Gründen sollen die Ordnungsänderungen bereits vor dem Inkrafttreten des Wassergesetzes beschlossen werden.

1. Gewässerraumfestlegung

Seit dem 1. Januar 2011 steht das teilrevidierte Gewässerschutzgesetz des Bundes (GSchG, SR 814.20) in Kraft. Neben anderen Bestimmungen wurde Art. 36a neu in das Gesetz eingefügt. Danach legen die Kantone nach Anhörung der betroffenen Kreise den Raumbedarf der oberirdischen Gewässer (Gewässerraum) fest, der erforderlich ist für die natürlichen Funktionen der Gewässer, den Schutz vor Hochwasser und die Gewässernutzung.

Zur Konkretisierung der gesetzlichen Verpflichtung hat der Bundesrat eine Ergänzung der Gewässerschutzverordnung (GSchV, SR 814.201) beschlossen und per 1. Juni 2011 in Kraft gesetzt. Art. 41a und 41b GSchV enthalten numerische Anforderungen an den Gewässerraum für Fließgewässer einerseits und stehende Gewässer andererseits. Art. 41c GSchV umschreibt die zulässigen Nutzungen im Gewässerraum. Gemäss den Übergangsbestimmungen zur Änderung vom 4. Mai 2011 der GSchV haben die Kantone den Gewässerraum bis zum 31. Dezember 2018 festzulegen. Für den Zeitraum bis zur Festlegung des Gewässerraums legen die Übergangsbestimmungen einen von Bauten und Anlagen freizuhaltenden Uferstreifen fest. Die bundesrechtlichen Vorgaben sind geltendes, zwingendes Recht und gehen vorbestandene kantonalen Bestimmungen vor, soweit sie diesen widersprechen.

Hinsichtlich des Verfahrens schreibt Art. 36a Abs. 1 GSchG einzig vor, dass die Kantone den Gewässerraum «nach Anhörung der betroffenen Kreise» festzulegen haben. Somit müssen die Kantone das weitere Vollzugsrecht schaffen und Regelungslücken schliessen. Form und Inhalt des kantonalen Ausführungsrechts und die Zuständigkeit zur Rechtsetzung bestimmen sich nach kantonalem Recht. Entsprechend den Intentionen des Bundesgesetzgebers ist der Gewässerraum in einem planungsrechtlichen Verfahren parzellenscharf, grundeigentümerverbindlich und anfechtbar zu sichern. Damit wird mit der Gewässerraumfestlegung eine raumwirksame Aufgabe erfüllt, weshalb die Gebote der Abstimmung mit anderen Planungen (Art. 2 Abs. 1 des Raumplanungsgesetzes [RPG, SR 700]) und der umfassenden Interessenabwägung (Art. 3 der Raumplanungsverordnung [RPV, SR 700.1]) gelten.

Der Regierungsrat hat bereits am 13. Dezember 2011 eine erste Änderung der HWSchV beschlossen, welche nach Abweisung einer dagegen erhobenen Beschwerde durch das Verwaltungsgericht (Urteil vom 26. Juni 2012, AN.2012.00001) am 1. November 2012 in Kraft getreten ist. Diese Änderung enthält erste Vollzugsbestimmungen für die Festlegung des Gewässerraums im Rahmen von nutzungsplanerischen Verfahren (§§ 15 – 15 c und e HWSchV) und von Wasserbauprojekten (§ 15 h HWSchV). Damit wurden die Rechtsgrundlagen dafür geschaffen, dass die Gemeinden und der Kanton im Rahmen laufender Planungen bzw. Projekte den starren bundesrechtlichen Uferstreifen durch eine definitive Festlegung des Gewässerraums ablösen können (vgl. dazu Verordnung über den Hochwasserschutz und die Wasserbaupolizei, Änderung vom 13. Dezember 2011, ABI. Nr. 1/2012, S. 18 ff.). In materieller Hinsicht haben die Kantone nur wenig Spielraum zur Bestimmung des Gewässerraums, welcher mit § 15 d HWSchV sowie den Übergangsbestimmungen zur Änderung vom 13. Dezember 2011 der HWSchV genutzt worden ist.

Mit der vorliegenden Änderung der HWSchV soll das Verfahren zur Festlegung des Gewässerraums umfassend geregelt werden. Mit solchem Vollzugsrecht werden keine Eingriffe in Grundrechte bewirkt, die eine Regelung im Gesetz (Art. 36 Abs. 1 der Bundesverfassung [BV, SR 101]) erfordern würden.

2. Objektschutzmassnahmen

Der Schutz vor Hochwasser ist Aufgabe der Kantone (Art. 2 des Bundesgesetzes über den Wasserbau [SR 721.100]). Der Kanton Zürich nimmt diese Aufgabe auf vielseitige Weise wahr: Neben dem Unterhalt der Gewässer, planerischen Massnahmen und Hochwasserschutz am Gewässer bilden Objektschutzmassnahmen an Bauten und Anlagen, die im Baubewilligungsverfahren angeordnet werden (§ 22 Abs. 4 des Wasserwirtschaftsgesetzes [WWG]; § 9 HWSchV), ein zweckdienliches und sinnvolles Mittel zur präventiven Begrenzung des Schadensrisikos. Entsprechend ist bei Bauvorhaben in Gefahrenbereichen ein angemessener Objektschutz einzuplanen. § 9 HWSchV gibt diese sinnvolle Praxis noch nicht ausdrücklich wieder, weshalb eine Änderung von § 9 Abs. 2 HWSchV geplant ist.

3. Notfallplanung Hochwasser

Im Rahmen der vorliegenden Teilrevision der HWSchV soll neu das Thema Notfallplanung für Hochwasserereignisse als Teilaspekt des Bevölkerungsschutzes in die Verordnung aufgenommen werden. Es hat sich erwiesen, dass neben raumplanerischen und baulichen Hochwasserschutzmassnahmen auch organisatorische Massnahmen wesentlich dazu beitragen können, dass Hochwasserschäden verhindert oder zumindest verringert werden. In der HWSchV sollen nun die Aufgaben von Kanton und Gemeinden bei der Notfallplanung in den Grundzügen normiert werden.

B. Änderung der Verordnung über den Hochwasserschutz und die Wasserbaupolizei

1. Im Allgemeinen

Gewässerraum

Zur Erfüllung der bundesrechtlichen Pflicht zur Sicherung des Raumbedarfs der oberirdischen Gewässer sind auf kantonaler Ebene Bestimmungen zu erlassen, die das Verwaltungsverfahren der Gewässerraumfestlegung regeln. Mit den §§ 15–15 h HWSchV wurden erste Verfahrensbestimmungen hierzu erlassen. Die genannten Bestimmungen regeln jedoch nur die Gewässerraumfestlegung im Rahmen von nutzungsplanerischen Verfahren oder im Verfahren zur Festsetzung von Wasserbauprojekten. Um eine flächendeckende

Festlegung zu erzielen, sind daher die bisherigen Bestimmungen in der HWSchV durch die Regelung eines allgemeinen Verfahrens zu ergänzen. Mit den neuen Vorschriften soll ein eigenes, von anderen Vorhaben oder Planungen unabhängiges Verfahren für die Festlegung des Gewässerraums eingeführt werden. Dadurch kann die Gewässerraumfestlegung an den im Kanton Zürich bestehenden rund 3600 km Fliessgewässern und den stehenden Gewässern flächendeckend nach kantonalen Vorgaben erfolgen. Diese Fachplanung ist für alle raumwirksamen Tätigkeiten beachtlich und unmittelbar behörden- und grundeigentü-merverbindlich.

Die bisherigen Bestimmungen in der HWSchV haben sich in der Praxis bewährt und werden dahingehend ergänzt, dass in Gebieten, in denen keine formelle Anpassung der kommunalen Nutzungsplanung erforderlich ist, eine Gewässerraumfestlegung in einem «vereinfachten Verfahren» vorgenommen werden kann. Dieses vereinfachte Verfahren kann bei Gewässern von kommunaler Bedeutung innerhalb der Bauzonen, der kommunalen Freihaltezonen, Erholungszonen oder Reservezonen von den Gemeinden, bei allen übrigen Gewässern vom Kanton angewendet werden. Die Bezeichnung als «vereinfachtes Verfahren» bedeutet nicht, dass die Gewässerraumfestlegung einfacher vorzunehmen wäre. Vielmehr weist diese Begriffsbezeichnung darauf hin, dass die Gewässerraumfestlegung unabhängig von anderen Verfahren (d.h. unabhängig von nutzungsplanerischen Verfahren oder Projektfestsetzungsverfahren) stattfindet.

Das Bundesrecht erlaubt es, in bestimmten Fällen (gemäss Art. 41a Abs. 5 und Art. 41b Abs. 4 GSchV) ausnahmsweise auf eine Gewässerraumfestlegung zu verzichten, sofern keine überwiegenden Interessen entgegenstehen. Von dieser Möglichkeit kann jedoch nicht in generell-abstrakter Weise Gebrauch gemacht werden, vielmehr ist ein Verzicht stets durch die Betrachtung des konkreten Einzelfalls unter Würdigung der gesamten Umstände im Sinne einer umfassenden Interessenabwägung zu prüfen.

Objektschutzmassnahmen

Der geltende § 9 HWSchV legt bereits heute fest, dass zur Vermeidung von Schäden an Bauten und Anlagen Beschränkungen der baulichen Nutzung und bauliche Massnahmen angeordnet werden können. Unter welchen Voraussetzungen Objektschutzmassnahmen nötig sind, soll besser im Verordnungsrecht verankert werden.

Notfallplanung Hochwasser

Die Notfallplanung Hochwasser ist eine Verbundaufgabe, bei der verschiedene kantonale und kommunale Stellen zusammenwirken, um im Falle eines Hochwasserereignisses mit organisatorischen Massnahmen den Bevölkerungsschutz zu gewährleisten und Hochwasserschäden zu begrenzen. Mit den neu eingefügten §§ 9 a – 9 d werden der Umfang der Notfallplanung und die damit zusammenhängenden Aufgaben von Kanton und Gemeinden aufgezeigt.

2. Bemerkungen zu den einzelnen Paragrafen

1. Teil: Gewässerraum

Zu § 14 e. Grundsätze

Der Gewässerraum ist von den Kantonen festzulegen (Art. 36a GSchG). Das kantonale Recht kann aber anordnen, dass die Gemeinden diese Aufgabe wahrnehmen. Das ist im Kanton Zürich nicht vorgesehen, was Gewähr für eine rechtsgleiche Verwaltungspraxis innerhalb des Kantonsgebietes bietet.

Die nachfolgenden Verfahrensbestimmungen ermöglichen eine umfassende Koordination zwischen Gewässerraumfestlegung einerseits und kommunaler Nutzungsplanung andererseits.

Abs. 1 regelt die Zuständigkeit des Kantons zur grundeigentümerverbindlichen Festlegung des Gewässerraums. Da die Zuständigkeit in gewissen Fällen beim Regierungsrat liegt (Festlegung im Rahmen grösserer Wasserbauprojekte, § 18 Abs. 4 WWG), kann hier nicht generell die Baudirektion genannt werden (vgl. aber zur Zuständigkeit der Baudirektion im Rahmen des nutzungsplanerischen Verfahrens und des vereinfachten Verfahrens § 15 e HWSchV).

In zwei seltenen Fällen kann die Festlegung des Gewässerraums in der Bauzone eine materielle Enteignung bewirken:

- *Beschränkung der baulichen Nutzung eines Grundstücks*
Bauliche Einschränkungen, die durch die Festlegung des Gewässerraums entstehen, sind grundsätzlich nicht entschädigungspflichtig. Falls aber eine bestimmungsgemässe, wirtschaftlich gute Nutzung nicht mehr möglich ist, kann ausnahmsweise eine Entschädigungspflicht entstehen. Ab wann eine Nutzungseinbusse die Intensität eines enteignungsgleichen Eingriffs aufweist, ist im Einzelfall zu bestimmen. Das Bundesgericht hat in seiner Rechtsprechung diesbezüglich feste Masszahlen stets abgelehnt. In der Praxis dürften solche materielle Enteignungen nur selten vorkommen.
- *Vollständige Unüberbaubarkeit eines Baugrundstücks*
Bewirkt die Festlegung des Gewässerraums, dass ein Grundstück vollständig unüberbaubar wird, ist eine materielle Enteignung und damit eine Entschädigungspflicht anzunehmen, wenn eine Überbauung in naher Zukunft faktisch und rechtlich möglich gewesen wäre. Eine fehlende Erschliessung oder beispielsweise eine Pflicht zur Erarbeitung eines Quartierplanes können die Annahme der Überbaubarkeit in naher Zukunft jedoch zerstören. Keine materielle Enteignung liegt auch in denjenigen Fällen vor, in denen der Gewässerraum ausschliesslich oder überwiegend der Gefahrenabwehr dient (Schutz vor Hochwasser). Auch der Enteignungstatbestand aufgrund Unüberbaubarkeit eines Grundstücks dürfte selten vorliegen.

Bei Landwirtschaftsland sind materielle Enteignungen praktisch ausgeschlossen. Bei offenen Oberflächengewässern werden Beschränkungen der landwirtschaftlichen Nutzung im Gewässerraum durch Direktzahlungen für die dort nötigen ökologischen Ausgleichsflächen

weitgehend oder vollständig abgegolten (Art. 55 ff. der Verordnung über die Direktzahlungen an die Landwirtschaft [DZV, SR 910.13]). Bei eingedolten Oberflächengewässern bewirkt der Gewässerraum gar keine Beschränkung der landwirtschaftlichen Nutzung. Damit fällt eine materielle Enteignung bei Landwirtschaftsland ausser Betracht.

Die Zuständigkeit des Kantons zur Festlegung des Gewässerraums hat zur Folge, dass Entschädigungsforderungen von Grundeigentümerinnen oder Grundeigentümern nach dem Gesetz betreffend die Abtretung von Privatrechten (AbtrG, LS 781) sowie dem Einführungsgesetz zum Zivilgesetzbuch (EG ZGB, LS 230) an den Kanton (Baudirektion) zu richten sind. Der oder die von der materiellen Enteignung Betroffene kann den Entschädigungsanspruch innerhalb von zehn Jahren seit dem Inkrafttreten der Eigentumsbeschränkung anmelden (§ 183^{ter} Abs. 1 EG ZGB). Die Entschädigung wird sodann im Rahmen eines Schätzungsverfahrens gemäss dem Abtretungsgesetz festgelegt.

Bei einer raumwirksamen Tätigkeit wie der Festlegung des Gewässerraums ist auch Art. 3 RPV zu beachten: Stehen den Behörden bei Erfüllung und Abstimmung raumwirksamer Aufgaben Handlungsspielräume zu (was bei der Ausscheidung von Gewässerräumen regelmässig der Fall ist), so wägen sie die Interessen gegeneinander ab, indem sie die betroffenen Interessen ermitteln, beurteilen und aufgrund der Beurteilung im Entscheid möglichst umfassend berücksichtigen (Art. 3 Abs. 1 RPV). Sie legen die Interessenabwägung in der Begründung ihrer Beschlüsse dar (Art. 3 Abs. 2 RPV).

Abs. 2 stellt in diesem Sinne klar, dass die Gewässerräume gestaffelt ausgeschieden werden und der Betrachtungsperimeter nicht zu eng gelegt werden soll. Eine sachgerechte Planung mit der gebotenen umfassenden Interessenabwägung setzt einen genügend grossen Perimeter voraus, der sich auf eine ganze Gemeinde, ein Gewässer oder (bei grösseren Gewässern) auch nur auf einen Abschnitt eines Gewässers beziehen kann.

Die Umsetzung soll im Kantonsgebiet nach einheitlichen Grundsätzen erfolgen. Der Kanton legt daher im Rahmen des Bundesrechts die inhaltlichen Vorgaben fest.

Abs. 3 nennt die drei möglichen Verfahren, in welchen die Gewässerräume festgelegt werden können. In vielen Fällen, namentlich ausserhalb der Bauzonen, wird das vereinfachte Verfahren Platz greifen (lit. b). Dieses wird angewandt, wenn nicht die Kombination mit der Nutzungsplanung oder mit Wasserbauprojekten wünschbar oder geboten erscheint. Im Unterschied zur Gewässerraumfestlegung im Rahmen von nutzungsplanerischen Verfahren (lit. a) findet im vereinfachten Verfahren keine gleichzeitige Änderung von Nutzungs- oder Sondernutzungsplänen statt.

Abs. 4 hält fest, dass rechtskräftig festgelegte Gewässerräume in Anwendung eines der drei Verfahren geändert werden können.

Zu § 15 Festlegung im Rahmen von nutzungsplanerischen Verfahren a. Antrag

Abs. 1 bleibt unverändert. Die Bestimmung ist nicht zwingend («kann ... beantragen»). Eine generelle Pflicht, den Gewässerraum im Zusammenhang mit der kommunalen Nut-

zungsplanung festzulegen, besteht nicht. Weil allerdings mit der Festlegung des Gewässerraums eine raumwirksame Aufgabe im Sinne von Art. 2 RPG erfüllt wird, ist die Gewässerraumplanung nach Art. 2 Abs. 1 RPG mit anderen Planungen, insbesondere auch mit der kommunalen Nutzungsplanung, «abzustimmen». Der Gewässerraum ist daher im Rahmen von nutzungsplanerischen Verfahren festzulegen, wenn Koordinationsbedarf besteht, also die Gewässerraumfestlegung eine Änderung der Nutzungsplanung erfordert oder umgekehrt die Nutzungsplanung auch eine Gewässerraumfestlegung erheischt (vgl. die Ausführungen zu § 14 Abs. 3).

Nutzungspläne ordnen die zulässige Nutzung des Bodens (Art. 14 Abs. 1 RPG), und zwar in Form von Rahmennutzungsplänen (Bau- und Zonenordnung, übergeordnete Nutzungszonen) oder von Sondernutzungsplänen. Das zürcherische Recht sieht als kommunalen Rahmennutzungsplan die Bau- und Zonenordnung vor (§§ 45 ff. des Planungs- und Baugesetzes [PBG, LS 700.1]) und als Sondernutzungsplanung die Sonderbauvorschriften (§§ 79 ff. PBG) und Gestaltungspläne (§§ 83 ff. PBG). Sonderbauvorschriften fallen im vorliegenden Zusammenhang ausser Betracht, da sie keinen Zwang bewirken, nach ihnen zu bauen (§ 81 Abs. 1 PBG) und deshalb keine zwingende Festlegung des Gewässerraums erlauben.

Mit einem Gestaltungsplan werden in einem abgegrenzten Gebiet Festlegungen der Bau- und Zonenordnung verfeinert und geändert (FRITZSCHE/BÖSCH/WIPF, Zürcher Planungs- und Baurecht, Bd. 1, 5. Aufl., Zürich 2011, S. 175). Keinen derartigen Zweck erfüllt indes der Quartierplan als Element der Erschliessungsplanung nach zürcherischem Recht, mit welchem das Zonenregime nicht geändert werden kann (vgl. FRITZSCHE/BÖSCH/WIPF, a.a.O., Tabelle S. 176). Gemäss § 125 Abs. 1 PBG sind vor oder mit dem Quartierplan nur Bau- und Niveaulinien für die der Erschliessung dienenden Verkehrsanlagen festzusetzen. Nur solche Baulinien entsprechen dem Zweck des Quartierplans (Herstellung baureifen Landes).

Daraus ergibt sich, dass wohl der Gestaltungsplan, nicht aber der Quartierplan ein geeignetes Verfahren zur Sicherung des Gewässerraums darstellt. Der Quartierplan ist denn auch nicht in §§ 36–89 PBG, sondern weiter hinten im Gesetz (§§ 123 ff. PBG) geregelt. Mit einem Quartierplan kann aber unter den hierfür geltenden Voraussetzungen und im dafür vorgeschriebenen Verfahren ein Gestaltungsplan festgesetzt werden (§ 129 Abs. 1 PBG), welcher die Festlegung des Gewässerraums erlaubt.

Wie bisher wird die Gewässerraumfestlegung mit Verfügung der Baudirektion vorgenommen (vgl. auch § 15 e).

Gemäss Abs. 2 ist der «Planungsträger» für die Einreichung der Unterlagen zuständig. «Planungsträger» bedeutet hier nicht die Legislative (auf Stufe der Gemeinde die Gemeindeversammlung), sondern die Exekutive (Gemeindevorstand). Es besteht also eine analoge kommunale Zuständigkeit wie bei der (fakultativen) Vorprüfung der kommunalen Nutzungsplanung (in Kraft seit 1. Juli 2014; vgl. dazu die Weisung des Regierungsrates zu § 87 a PBG [ABl. 2011, S. 1133]). Beim Planungsträger kann es sich auch um Private handeln, so im Rahmen von privaten Gestaltungsplänen nach § 85 PBG.

Die getrennte Einreichung der Unterlagen (einerseits beim AWEL, andererseits beim ARE) hat sich nicht bewährt. Im Sinne einer Vereinfachung sind die Unterlagen künftig beim ARE einzureichen. Dieses sorgt für die Weiterleitung der erforderlichen Unterlagen an das AWEL.

Für den Gewässerraum und (in Abweichung zu § 87 a Abs. 1 PBG) die damit kombinierte Nutzungsplanung ist eine obligatorische (und nicht nur fakultative) Vorprüfung vorgesehen. Das ermöglicht eine optimale Koordination zwischen Nutzungsplanung einerseits und Gewässerraumfestlegung andererseits bereits im Stadium der Vorprüfung.

Im Entwurf zum technischen Bericht, der vom Planungsträger zur Vorprüfung einzureichen ist, sind die betroffenen öffentlichen und privaten Interessen darzulegen und zu würdigen. Eine erste umfassende Interessenabwägung (vgl. dazu die Ausführungen zu § 14 e Abs. 1) ist also bereits in diesem Stadium vorzunehmen.

Zu § 15 a. b. Vorprüfung und öffentliche Auflage

Abs. 1 Satz 1 bleibt unverändert. Das AWEL nimmt zur Rechtmässigkeit und Zweckmässigkeit des Entwurfs zuhanden der Gemeinde Stellung. Damit wird die Behandlungsfrist übernommen, wie sie für die Vorprüfung der Nutzungsplanung gilt (§ 87 a Abs. 2 PBG), womit gewährleistet werden soll, dass das Planungsverfahren nicht durch die Gewässerraumfestlegung unnötig verzögert wird. Die Vorprüfung hat – im Sinne einer Ordnungsfrist (vgl. zu § 87 a PBG, ABI. 2011, S. 1133) – im Regelfall innert 60 Tagen zu erfolgen. Die Ordnungsfrist konkretisiert den gesetzlichen Anspruch von § 4 a VRG, wonach die Verwaltungsbehörden die bei ihnen eingeleiteten Verfahren beförderlich zu behandeln und ohne Verzug für deren Erledigung zu sorgen haben. Die Frist gilt aber nicht absolut. Ordnungsfristen stellen für die Behörden in erster Linie eine Richtlinie dar, innerhalb welcher Zeitdauer sie zu entscheiden haben (GRIFFEL ALAIN, Kommentar VRG, § 27 c N 19). Gerade in komplizierteren Verfahren kann sich die Frist als zu kurz erweisen. Abs. 1 wird dahingehend ergänzt, als die betroffenen kantonalen Fachstellen im Rahmen der Vorprüfung ebenfalls anzuhören sind (Abs. 1 Satz 2).

In Abs. 2 wird der Hinweis auf § 88 PBG gestrichen. Diese Bestimmung regelt das Festsetzungsverfahren, nicht das Auflage- und Einwendungsverfahren.

Der Planungsträger überarbeitet den Entwurf entsprechend der Vorprüfung; die Gemeinde legt ihn zusammen mit dem Nutzungsplan öffentlich auf. Dabei gilt das für Nutzungsplanungen anwendbare Auflageverfahren auch für die Ausscheidung des Gewässerraums. Gemäss § 6 PBG, worauf in Abs. 2 neu verwiesen wird, ist die öffentliche Auflage gleichzeitig im kantonalen Amtsblatt und in den üblichen Publikationsorganen der Gemeinde(n) unter Angabe von Rechtsbehelfen und Fristen anzukündigen. Die öffentliche Auflage erfolgt bei der Gemeindeverwaltung am Ort der gelegenen Sache während der vollen Frist (§ 6 Abs. 1 lit. a und c und Abs. 2 PBG). Liegt der festzusetzende Gewässerraum auf dem Gebiet mehrerer Gemeinden, erfolgt die Bekanntmachung und Auflage je separat, aber gleichzeitig, wie dies schon heute für entsprechende Gestaltungspläne gilt. Die Auflagefrist von 60 Tagen entspricht jenem in der Nutzungsplanung (vgl. § 7 Abs. 2 PBG).

Zu Abs. 3: Sofern die Festlegung des Gewässerraums auch andere Gemeinden berührt (und nur dann), sind diese zwingend anzuhören, falls sie nicht ohnehin in die Gewässerraumplanung einbezogen werden. Diese Gemeinden sind dann «betroffene Kreise» im Sinne von Art. 36a GSchG. Abs. 3 ist aber nicht als abschliessend zu verstehen. In direkter Anwendung von Art. 36a GSchG kann es sich im Konfliktfall aufdrängen, etwa auch den Regionalen Planungsverband beizuziehen, wenn der Gewässerraum und/oder die Nutzungsplanung regionale Interessen berühren.

In Abs. 4 wird die Regelung aufgenommen, dass betroffene Grundeigentümer durch eingeschriebenen Brief angeschrieben werden, wenn sie in der Schweiz wohnen oder ein Zustelldomizil bezeichnet haben. Die Regelung entspricht § 6 Abs. 1 lit. b PBG und verbessert das rechtliche Gehör. Wenn aber sehr viele Personen betroffen sind, ist die individuelle Eröffnung unzweckmässig und aufwändig. Aus diesem Grund soll an Stelle der individuellen Eröffnung eine Orientierungsveranstaltung stattfinden. Diese kommt dem Gehörsanspruch besser entgegen als die blosser Publikation und öffentliche Auflage des Geschäfts. Zwar geht damit die Information der Betroffenen über die Verfahrensrechte bei der Nutzungsplanung hinaus, die sich mit der öffentlichen Auflage begnügt. Eine individuelle Mitteilung sieht das PBG hingegen namentlich bei der Festsetzung von Baulinien vor (§ 108 PBG). Mit der Regelung in Abs. 4 wird Art. 36a Abs. 1 GSchG entsprochen, wonach «betroffene Kreise anzuhören» sind. Eine blosser Auflage würde diesem Anspruch nicht genügen.

In Abs. 5 wird jedermann (also nicht nur den Stimmberechtigten oder Betroffenen) die Möglichkeit eingeräumt, sich zum Gewässerraum vernehmen zu lassen, wie dies auch hinsichtlich der Nutzungsplanung möglich ist.

Die Formulierung von Abs. 5 entspricht § 7 Abs. 2 PBG. Damit geht Abs. 5 über eine «Anhörung der betroffenen Kreise» nach Art. 36a GSchG hinaus und übernimmt das für die Nutzungsplanung geltende Einwendungsverfahren. Dies erweist sich als sinnvoll, um die Gewässerraumfestlegung mit der Nutzungsplanung nicht nur inhaltlich, sondern auch hinsichtlich des Verfahrens optimal abzustimmen.

Das Recht zur Einwendung verwirkt nach 60 Tagen seit der Bekanntmachung. Später sind Einwendungen nicht mehr möglich. Die Erhebung einer Einwendung ist aber für das Rekursrecht nicht Voraussetzung (vgl. aber Art. 12 c Abs. 2 und 4 des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz [NHG, SR 451] betreffend Beschwerde von berechtigten Organisationen).

Zu § 15 b. c. Fliessgewässer an Planungsgebietsgrenzen

Entspricht dem heutigen § 15 e.

*Zu § 15 c. Festlegung im vereinfachten Verfahren
a. bei Gewässern von kommunaler Bedeutung innerhalb der Bauzonen, kommunalen Freihaltezonen, Erholungszonen und Reservezonen*

Ausserhalb der kommunalen Nutzungsplanung wird der Gewässerraum im vereinfachten Verfahren festgesetzt. «Vereinfacht» ist das Verfahren deshalb, weil nicht gleichzeitig eine Änderung der kommunalen Rahmen- oder Sondernutzungsplanung erfolgt.

Nach Abs. 1 haben die Gemeinden bei Gewässern von kommunaler Bedeutung in der Bauzone, den kommunalen Freihaltezonen, den Erholungszonen und Reservezonen des Gemeindegebiets sowohl ein Vorschlagsrecht wie auch eine Vorschlagspflicht für den Gewässerraum, sofern solche Gewässer als «oberirdische Gewässer» im Sinne von Art. 36a GSchG gelten.

Gewässer von «kommunaler Bedeutung» sind solche, die keine vom Regierungsrat bezeichnete öffentliche Oberflächengewässer von kantonaler oder regionaler Bedeutung im Sinne von § 13 Abs. 1 WWG sind. Sie fallen nur unter § 15 c, sofern sie im Bereich, in dem der Gewässerraum festzulegen ist, innerhalb der Bauzone, einer kommunalen Freihaltezone, Erholungszone oder Reservezone verlaufen.

Der Inhalt des Entwurfs (Plan und Bericht) ist gleich geregelt wie bei der Gewässerraumfestlegung im Rahmen von nutzungsplanerischen Verfahren (vgl. die Ausführungen zu § 15).

Abs. 2 verweist für die Vorprüfung, die Überarbeitung durch die Gemeinde, die öffentliche Auflage, die Information der betroffenen Grundeigentümer und das Einwendungsverfahren auf § 15 a Abs. 1 - 5.

Zu § 15 d. b. bei den übrigen Gewässern

Abs. 1 regelt die Ausarbeitung des Entwurfs bei den übrigen Gewässern, d. h. bei solchen Gewässern, die nicht unter § 15 c fallen. Es handelt sich im Wesentlichen um vom Regierungsrat bezeichnete öffentliche Oberflächengewässer von kantonaler oder regionaler Bedeutung im Sinne von § 13 Abs. 1 WWG und kleinere Fliessgewässer ausserhalb der Bauzonen, kommunalen Freihaltezonen, Erholungszonen und Reservezonen. Bei solchen Gewässern liegt die Zuständigkeit für die Ausarbeitung des Entwurfs beim AWEL, weil entweder die Bedeutung oder die Lage des Gewässers dies verlangt. Das AWEL erstellt den Entwurf (Plan und Bericht) nach den gleichen Regeln, wie sie für die Gemeinde nach § 15 c gelten. Der Entwurf ist dem Gemeindevorstand der betroffenen Gemeinde(n) und den kantonalen Fachstellen zwingend vorzulegen.

Nach Abs. 2 nehmen die Gemeinde und die kantonalen Fachstellen innert 60 Tagen ab Eingang der Unterlagen Stellung. Die Frist von 60 Tagen für die Stellungnahme gilt als Ordnungsfrist (vgl. zur Bedeutung einer Ordnungsfrist die Bemerkungen zu § 15 a Abs. 1). Diese Gemeinden sind dann «betroffene Kreise» im Sinne von Art. 36a GSchG.

Die Anhörung nach § 15 d ist aber nicht als abschliessend zu verstehen. In direkter Anwendung von Art. 36a GSchG kann es sich in einzelnen Fällen aufdrängen, etwa auch den Regionalen Planungsverband beizuziehen, wenn der Gewässerraum regionale Interessen berührt. Es verhält sich hier gleich wie beim Verfahren im Rahmen der Nutzungsplanung (vgl. dazu die Bemerkungen zu § 15 a Abs. 3).

Gemäss Abs. 3 berücksichtigt das AWEL die Einwände der Gemeinde und der Fachstellen und bereinigt den Entwurf. Das bedeutet allerdings nicht, dass die Einwände der Gemeinde zwingend aufzunehmen sind. Dies ginge über ein «Anhörungsrecht» nach § 7 PBG, wie es für die Nutzungsplanung gilt, hinaus und würde § 14 e widersprechen, wonach die Baudirektion den Gewässerraum nach einheitlichen Grundsätzen festzusetzen hat. Immerhin hat das AWEL aber die Einwände der Gemeinde zu würdigen und – sofern nicht kantonalen Interessen oder bundesrechtlichen Vorgaben widersprechend – aufzunehmen. Für die Berücksichtigung der Einwände kantonalen Fachstellen ist das direktionsinterne Bereinigungsverfahren massgebend.

Nach der Überarbeitung durch das AWEL legt die Gemeinde den bereinigten Entwurf während 60 Tagen öffentlich auf (Abs. 4). Für die öffentliche Bekanntmachung gilt dasselbe wie in § 15 a Abs. 2. Es kann auf die entsprechenden Ausführungen verwiesen werden.

Betroffene Grundeigentümer werden nach Massgabe von § 15 a Abs. 4 schriftlich oder mittels einer öffentlichen Orientierungsveranstaltung informiert. Wiederum können Einwendungen gegen den Entwurf erhoben werden, wofür § 15 a Abs. 5 gilt (Abs. 5).

Zu § 15 e. Festlegung durch die Baudirektion

Zuständig für die grundeigentümerverbindliche und parzellenscharfe Festlegung des Gewässerraums ist die Baudirektion.

Die Regelung entspricht dem heutigen § 15 b Abs. 1 und gilt für die Festlegung des Gewässerraums im Verfahren der Nutzungsplanung und im vereinfachten Verfahren. Zum Verfahren bei der Festsetzung von Wasserbauprojekten vgl. § 15 g.

Die Baudirektion entscheidet in ihrer Verfügung auch über die Einwendungen der Gemeinde und der Grundeigentümer, welche diese im Rahmen einer Stellungnahme bei der Anhörung bzw. während der öffentlichen Auflage erhoben haben.

In seltenen Fällen kann die Festlegung des Gewässerraums eine enteignungsähnliche Wirkung entfalten. So etwa, wenn ein Grundstück in der Bauzone infolge der Gewässerraumfestlegung nicht mehr sinnvoll überbaut werden kann und die übrigen Voraussetzungen einer materiellen Enteignung erfüllt sind. Eine allfällige Entschädigungsforderung des Grundeigentümers oder der Grundeigentümerin ist nach Massgabe des Abtretungsgesetzes sowie des EG ZGB an die Baudirektion zu richten.

Der Rechtsschutz muss hier nicht geregelt werden, weil dieser seit dem 1. Juli 2014 sowohl für die Anfechtung von Nutzungsplänen (§ 329 PBG) wie auch für die Anfechtung der Gewässerraumfestlegung im nutzungsplanerischen oder vereinfachten Verfahren

(§ 78 a WWG) einheitlich bestimmt ist. In all diesen Fällen ist ein Rekurs an das Baurekursgericht zu richten. Dies gilt im Grundsatz auch für die Gewässerraumfestlegung im Rahmen der Festsetzung von Wasserbauprojekten, es sei denn, diese werde durch den Regierungsrat vorgenommen (vgl. § 78 a Abs. 1 und 2 WWG). Es bedarf deshalb keiner nochmaligen Erwähnung des Rechtsmittelwegs in der HWSchV. § 15 b Abs. 3 in der bestehenden Formulierung kann gestrichen werden.

Zu § 15 f. Öffentliche Bekanntmachung durch die Gemeinde

§ 15 f Abs. 1 entspricht dem geltenden § 15 b Abs. 2. Im Vergleich zur bestehenden Regelung soll aber präzisiert werden, dass die Festlegung auch öffentlich aufzulegen ist und zwar mitsamt der Stellungnahme des AWEL zu den nicht berücksichtigten Einwendungen. Damit wird inhaltlich § 7 Abs. 4 PBG (Nutzungsplanung) übernommen.

Bei der Festlegung im Rahmen des nutzungsplanerischen Verfahrens hat die öffentliche Bekanntmachung und Auflage zwingend koordiniert mit der Nutzungsplanung zu erfolgen (Abs. 2).

Zu § 15 g. Festlegung im Projektfestsetzungsverfahren

Abs. 1 bleibt unverändert.

In Abs. 2 wurden lediglich die Verweisungen angepasst.

Abs. 3 schliesst die Lücke, welche ohne Ergänzung durch diesen Absatz mit Bezug auf das rechtliche Gehör bei Projektfestsetzungsverfahren bestehen würde. Das Projektfestsetzungsverfahren nach § 18 a Abs. 1 WWG sieht lediglich vor, dass die Projekte für bauliche Veränderungen von Oberflächengewässern während 30 Tagen öffentlich aufzulegen sind und die Planaufgabe öffentlich bekannt zu machen ist. Eine schriftliche Information der betroffenen Grundeigentümer sieht § 18 a WWG hingegen nicht vor. Im Vergleich zur Gewässerraumfestlegung im Rahmen vom nutzungsplanerischen Verfahren und im vereinfachten Verfahren würde dies eine deutliche Beschränkung des rechtlichen Gehörs darstellen, weshalb Abs. 3 die schriftliche Information oder eine Orientierungsveranstaltung vorsieht. Dies ist insbesondere von Bedeutung, da bei Projektfestsetzungsverfahren das Rekursrecht verwirkt ist, wenn keine Einsprache erhoben wurde (vgl. § 18 a Abs. 5 WWG).

Der Einbezug anderer kantonalen Fachstellen ist im Rahmen von Projektfestsetzungsverfahren bereits heute sichergestellt, da eine kantonsinterne Vernehmlassung der geltenden Praxis entspricht.

Zu § 15 h. Bemessung

Dies entspricht unverändert dem heutigen § 15 d.

Zu § 15 i. Ausnützung

Dies entspricht unverändert dem heutigen § 15 f.

Zu § 15 j. Besitzstandsgarantie und Brandstattrecht

Abs. 1 entspricht unverändert dem heutigen § 15 g.

Da weder die Besitzstandsgarantie nach Art. 41c Abs. 2 GSchV noch die erweiterte Besitzstandsgarantie nach § 357 PBG den Wiederaufbau eines durch Brand oder sonstige Katastrophen zerstörten Gebäudes zulassen, ist ein Verweis auf das sogenannte Brandstattrecht gemäss § 307 PBG in § 15 j aufzunehmen. Allerdings ist der Wiederaufbau im Gewässerraum unter Anwendung von § 307 PBG nur zulässig, wenn ein Wiederaufbau ausserhalb des Gewässerraums nicht möglich ist (Abs. 2).

Nach § 307 PBG ist der Wiederaufbau von vorschriftswidrigen Gebäuden, die durch Brand oder andere Katastrophen ganz oder teilweise zerstört worden sind, gestattet, wenn keine überwiegenden öffentlichen oder nachbarlichen Interessen entgegenstehen und das Baugesuch innert dreier Jahre seit der Zerstörung eingereicht wird. Der Ersatzbau hat dem zerstörten Gebäude hinsichtlich Art, Umfang und Lage zu entsprechen, sofern nicht durch eine Änderung eine Verbesserung des bisherigen Zustands herbeigeführt wird. Das schliesst gewisse untergeordnete (und im Falle von Verbesserungen auch erheblichere) Änderungen nicht aus. Sie dürfen allerdings nicht so weit gehen wie jene nach § 357 Abs. 1 PBG (vgl. dazu FRITZSCHE/BÖSCH/WIPF, Zürcher Planungs- und Baurecht, Bd. 2, 5. Aufl., Zürich 2011, S. 1145 f.).

Zu § 15 k. Planliche Darstellung

Die Bestimmung entspricht unverändert dem heutigen § 15 c. Bis jetzt werden festgelegte Gewässerräume im GIS des Kantons abgebildet (vgl. GIS-Karte Öffentliche Oberflächengewässer, Gewässerraum und Wasserrechte). Künftig soll der Gewässerraum auch im ÖREB-Kataster abgebildet werden (vgl. dazu die Nebenänderungen betreffend Änderung der kantonalen Geoinformationsverordnung [KGeoIV]). Mit § 15 k nicht angestrebt wird die Abbildung der Gewässerräume in einem separaten Übersichtsplan.

Zur Übergangsbestimmung zur Änderung vom 13. Dezember 2011

Unverändert.

Zur Übergangsbestimmung zur Änderung vom ...

Die Übergangsbestimmung bezweckt eine geordnete, durch den Kanton koordinierte, ressourcenoptimierte und fristgerechte Umsetzung der Gewässerraumvorschriften des Bundes (Abs. 1 der Übergangsbestimmungen zur Änderung vom 4. Mai 2011 der GSchV).

2. Teil: Objektschutzmassnahmen

Zu § 9 Gefahrenbereiche

Der Schutz vor Hochwasser wird in erster Linie durch den Unterhalt der Gewässer und raumplanerische Massnahmen gewährleistet. Reicht dies nicht aus, müssen Hochwasserschutzmassnahmen am Gewässer getroffen werden (vgl. Art. 3 Abs. 1 und 2 des Bundesgesetzes über den Wasserbau). Diese werden in der Form von Wasserbauprojekten umgesetzt und umfassen etwa Gerinneaufweitungen, Dämme oder Rückhaltebecken. Wasserbauprojekte müssen technisch möglich, umweltverträglich und wirtschaftlich sinnvoll sein, andernfalls sind dafür keine Bundesbeiträge erhältlich. Da im Kanton Zürich von mehreren hundert Kilometern Fliessgewässer eine Hochwassergefahr für Siedlungsgebiete ausgeht und Wasserbauprojekte mit grossen finanziellen Aufwendungen verbunden sind, konnte erst ein Teil der Gewässer hochwassersaniert werden. Diese Umstände bewirken, dass noch in vielen Gebieten eine Hochwassergefahr besteht (Gefahrengebiete). Die Gefahrengebiete werden von der Baudirektion laufend ermittelt, aktualisiert und in Plänen dargestellt (Gefahrenkarten; § 22 Abs. 2 WWG). In den Gefahrenkarten werden vier Gefahrenbereiche unterschieden:

rot	erhebliche Gefährdung
blau	mittlere Gefährdung
gelb	geringe Gefährdung
gelb-weiss	Restgefährdung

Nach § 22 Abs. 4 WWG ordnen die örtlichen Baubehörden bei Bauvorhaben in Gefahrenbereichen die im Einzelfall notwendigen Massnahmen im baurechtlichen Verfahren an (Objektschutzmassnahmen). Objektschutzmassnahmen bedürfen der Genehmigung der Baudirektion (§ 22 Abs. 4 WWG).

Zwingend sind Objektschutzmassnahmen in roten und blauen Gefahrenbereichen. Demgegenüber liegen sie in gelben und gelb-weissen Bereichen im Ermessen und in der Verantwortung der Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer. Im Regelfall ist ein Schutzniveau von HQ_{300} (Schutz vor Hochwasser bei einem Ereignis, das statistisch betrachtet alle 300 Jahre eintritt) anzustreben. Diese Praxis wird im Kanton Zürich bei Bauvorhaben seit 2010 gepflegt. Sie entspricht den Anforderungen der Gebäudeversicherung Kanton Zürich (AWEL und GVZ, Arbeitshilfe für Umsetzung Gefahrenkarte Hochwasser bei Neu- und Umbauten, Zürich 2013, Kap. 6A). Auch landesweit setzt sich für den Objektschutz zunehmend die Auffassung durch, dass ein Schutzniveau von HQ_{300} in der Regel sachgerecht ist. Das Schutzniveau HQ_{300} wird für Neubauten und Umbauten grundsätzlich verlangt in den Kantonen Thurgau, St. Gallen und Bern. Der Kanton Basel Land verlangt ein Schutzziel zwischen HQ_{100} und HQ_{300} . Im Kanton Schaffhausen wird das Schutzziel HQ_{300} für Neubauten empfohlen. Ein Schutzniveau von HQ_{300} streben insbesondere die kantonalen Gebäudeversicherungen an. Aber auch private Verbände wie der Schweizerische Ingenieur- und Architektenverein oder der Schweizerische Hauseigentümerverband empfehlen den Bauherrschaften, ihre Gebäude auf das Schutzziel eines 300-jährlichen Hochwassers auszurichten (Kantonale Gebäudeversicherungen/SIA/HEV Schweiz et al., Checkliste für die Planung und Umsetzung von Gebäudeschutzmassnahmen, Februar 2014, S. 3; abrufbar über: www.schutz-vor-naturgefahren.ch).

Objektschutzmassnahmen bestehen zum einen aus baulichen Massnahmen wie zum Beispiel eine günstige Ausrichtung der Baute, Terrainerhöhungen oder die Abdichtung von Untergeschossen. Zum anderen können sie Nutzungsbeschränkungen umfassen, etwa das Verbot, in hochwassergefährdeten Untergeschossen Arbeitsstätten zu betreiben. Bei Neubauten kann der Objektschutz meist mit einfachen und kostengünstigen Massnahmen umgesetzt werden. Hingegen sind bei Umbauten hohe Baukosten nicht immer auszuschliessen. Besonders in solchen Fällen gilt es, den Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu beachten und ein angemessenes Kosten-Nutzen-Verhältnis einzuhalten. Mit anderen Worten dürfen die Objektschutzkosten die durch den Objektschutz erzielbare Schadensminderung über die Lebensdauer der Baute oder Anlage nicht übersteigen. Gegebenenfalls muss das Schutzziel herabgesetzt werden. Dasselbe gilt, wenn dem Objektschutz wichtige Aspekte des Denkmalschutzes entgegenstehen. Vorbehalten bleiben Fälle, in denen das Leben von Menschen oder Nutztieren gefährdet ist. In seltenen Fällen sind auch Abweichungen nach oben denkbar: Sonderobjekte und Sonderrisiken (Bauten und Anlagen mit hoher Personenbelegung, wichtige Infrastrukturanlagen, Industrieanlagen mit hohem Umweltgefährdungspotential usw.) sind allenfalls sogar gegen Extremereignisse zu schützen.

Auf diese Weise konzipierte Objektschutzmassnahmen sind effizient, weil das Personen- und Sachwertrisiko mit geringem Aufwand stark vermindert wird. Aus wirtschaftlicher Sicht der Eigentümerinnen und Eigentümer sind Objektschutzmassnahmen Investitionen in den Werterhalt ihrer Bauten. Kurzfristig bewirkt die Anordnung von Objektschutzmassnahmen zwar einen leichten Eingriff in die Eigentumsgarantie (Art. 26 BV), weil dafür zusätzliche Investitionen nötig sind. Über die Lebensdauer einer Baute betrachtet, werden die Investitionskosten für den Objektschutz aber durch die Vermeidung von Hochwasserschäden bei weitem amortisiert.

Die vorgeschlagene Revision von § 9 Abs. 2 bezweckt, die seit Jahren geübte Praxis beim Objektschutz besser im Verordnungsrecht zu verankern. Mit der gewählten Formulierung von Absatz 2 ist es möglich, dem Einzelfall Rechnung zu tragen, so dass keine Bauherrschaft von unverhältnismässigen oder wirtschaftlich ineffizienten Massnahmen betroffen wird. Die Anordnung von «angemessenen» und «nach dem Schadensrisiko abgestuften» Objektschutzmassnahmen bewirkt höchstens einen leichten Eingriff in die Eigentumsgarantie (vorstehend) und darf auf Verordnungsstufe geregelt werden (Art. 36 Abs. 1 BV). In § 9 Abs. 2 wird insbesondere auch festgehalten, dass in der Regel das Schutzziel eines 300-jährlichen Hochwasserereignisses gilt. Für einen rechtsgleichen Vollzug des Objektschutzes durch die kommunalen Baubehörden werden das AWEL und die GVZ beauftragt, eine Richtlinie zu erlassen. Darin werden insbesondere die Anforderungen an den Objektschutz, die Grundsätze und Ausnahmen, der Nachweis durch die Bauherrschaft und die Baukontrolle näher geregelt.

Das Schutzziel HQ₃₀₀, welches nur in roten und blauen Gefahrengebieten zwingend umzusetzen ist, steht im Einklang mit der Schutzzielmatrix des kantonalen Richtplans:

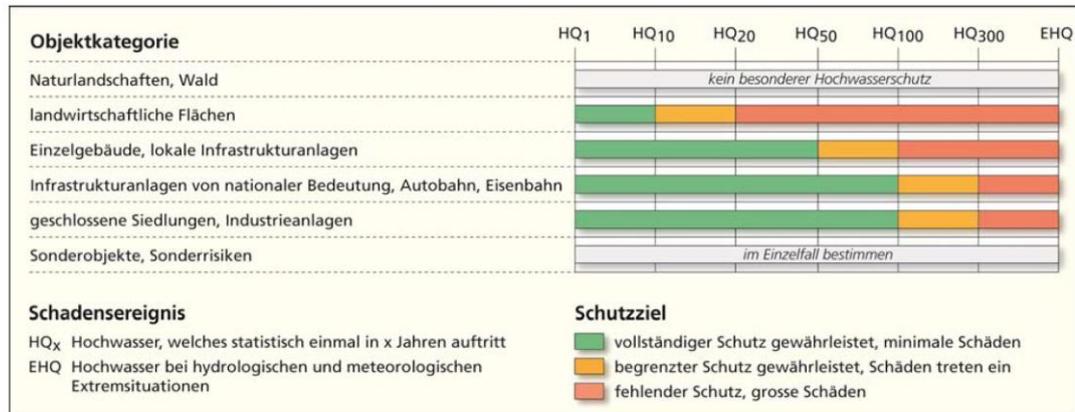


Abb. 1 Schutzzielmatrix des kantonalen Richtplanes, Kap. 3.11 Gefahren

Nach der Schutzzielmatrix ist in geschlossenen Siedlungsgebieten und bei Industrieanlagen ein begrenzter Schutz bis zum HQ₃₀₀ anzustreben; Schäden können eintreten. Indem für den Objektschutz nur in roten und blauen Gefahrenbereichen zwingend ein Schutzniveau von HQ₃₀₀ verlangt wird (und auch dies nur im Rahmen der Verhältnismässigkeit), ist der Schutz begrenzt. In gelben Gefahrenbereichen können bei einem Hochwasser > HQ₁₀₀ Schäden eintreten.

Mit dem neuen § 9 Abs. 2 wird der bisherige Wortlaut aufgehoben, weil die Formulierung zur Annahme verleitete, von der Gemeinde veranlasste Massnahmen würden nach Erreichen des wasserbaulichen Hochwasserschutzziels hinfällig.

§ 9 Abs. 3 ermöglicht den Gemeinden, den Objektschutz in ihrer Bau- und Zonenordnung näher zu regeln. Dies fördert die Koordination zwischen baurechtlichen Belangen und dem Hochwasserschutz in Gefahrenbereichen. Die Regelungen der Gemeinden müssen sich an § 9 Abs. 2 und die darin vorgesehene Richtlinie halten.

3. Teil: Notfallplanung Hochwasser

Zu § 9 a. *Notfallplanung* a. *Umfang*

In § 9 a wird die Aufgabe der Notfallplanung für Hochwasserereignisse im Allgemeinen verankert. Es wird neu in der Verordnung festgehalten, dass auch organisatorische Massnahmen erforderlich sind, um Hochwasserschäden zu begrenzen.

Abs. 2 ist Ausdruck des integralen Risikomanagements und zeigt auf, dass die Notfallplanung nicht nur die Intervention im Ereignisfall, sondern auch die Prävention und Bereitschaftserhöhung sowie die Nachsorge umfasst.

Zu § 9 b. *b. Kantonale Aufgaben*

Die Aufgaben des Kantons, die durch verschiedene kantonale Stellen zu bewältigen sind, werden in § 9 b in nicht abschliessender Weise aufgezählt.

Für die frühzeitige Erkennung von grossräumigen Hochwasserereignissen (lit. a) ist in erster Linie die Hochwasserfachstelle des AWEL verantwortlich, welche eine tägliche Lagebeurteilung durchführt und dabei die Vernetzung zu Fachstellen des Bundes und anderen Fachspezialisten zwecks Informationsaustausch nutzt.

Lit. b gibt eine Aufgabe wieder, die bereits Art. 24 der Wasserbauverordnung des Bundes (WBV, SR 721.100.1) festhält: «Die Kantone sorgen für den Aufbau und den Betrieb der Frühwarndienste, welche zur Sicherung von Siedlungen und Verkehrswegen vor den Gefahren des Wassers erforderlich sind.» Für die Warnung der Betroffenen und der Bevölkerung ist, soweit nicht bereits die Bundesstellen entsprechende Warnungen veröffentlicht haben, die Kantonspolizei verantwortlich, welche wiederum frühzeitig durch die Hochwasserfachstelle über die Gefahrenlage informiert wird.

Die Alarmierung der Einsatzkräfte und die notwendige Beratung der Gemeinden und Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes (lit. c und d) erfolgt in der Phase der Bereitschaftserhöhung sowie während und nach dem Ereignis durch die kantonalen Einsatzzentralen der Kantonspolizei und der Feuerwehr bzw. durch die kantonale Führungsorganisation, sofern diese einberufen wird. Die Hochwasserfachstelle liefert dabei der zuständigen Stelle den erforderlichen Fachinput und kann im Rahmen der Vorsorge bei der Erarbeitung von Unterlagen mitwirken.

Die Ereignisanalyse (lit. e) dient dazu, Erkenntnisse aus den Vorgängen und Geschehnissen zu gewinnen, die sodann als Vorwissen für künftige Ereignisse genutzt werden können. Sie dient somit der Prävention und ist eine Aufgabe, die durch die Hochwasserfachstelle wahrgenommen wird.

Zu § 9 c. c. Kantonale Hochwasserfachstelle

Das AWEL betreibt eine kantonale Hochwasserfachstelle. Sie bildet die Drehscheibe zwischen hochwasserspezifischen Informationsquellen und den kantonalen Einsatzzentralen der Kantonspolizei und Feuerwehr, respektive der kantonalen Führungsorganisation (KFO). Sie hat Zugang zu Fachinformationen, wie beispielsweise Wetterwarnungen und Prognosen, Szenarienberechnungen, Gefahrenkarten und Pegel- und Niederschlagsmessdaten, und ist fähig, diese Informationen zu interpretieren und die Hochwasserlage zu beurteilen.

Die Hochwasserfachstelle nimmt im Rahmen der Notfallplanung vor allem eine beratende und informierende Rolle ein und stellt zudem die Koordination mit anderen Fachorganen sicher. Das AWEL unterhält – unabhängig von den Aufgaben bei der Notfallplanung – Pegel- und Niederschlagsmessstationen. Die Messdaten sind, neben anderen wichtigen Verwendungszwecken, insbesondere auch für die frühzeitige Erkennung von Hochwasser von Bedeutung. Im Ereignisfall gewährleistet die Hochwasserfachstelle eine erhöhte Verfügbarkeit der Pegel- und Niederschlagsmessungen. Des Weiteren beurteilt die Hochwasserfachstelle die Notwendigkeit und die möglichen Auswirkungen der Seeregulierung und erarbeitet Entscheidungsgrundlagen dazu.

Zu § 9 d. d. Notfallplanung der Gemeinden

Die konkrete Notfallplanung soll durch die Gemeinden im Rahmen der Umsetzung der Gefahrenkarte erarbeitet werden, da die Gemeinden auf ihrem Gebiet die örtlichen Verhältnisse kennen und daher auch die Art und den Umfang der notwendigen organisatorischen Massnahmen bei Hochwasserereignissen am besten abschätzen können. Die Notfallplanung hat risikobasiert zu erfolgen.

Die Notfallplanung umfasst einerseits Interventionskonzepte, Einsatzpläne und die dazugehörigen technischen Anleitungen für die Notfallorganisationen. Andererseits müssen die nötigen personellen Ressourcen sowie die erforderliche Ausrüstung und Logistik bereitgestellt werden. Zudem sollten die Einsatzorganisationen für Einsätze bei Hochwasserereignissen geschult werden, damit sie für den Ereignisfall vorbereitet sind.

Da die Notfallplanung eine typische Verbundaufgabe darstellt, haben die Gemeinden eng mit den Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes und den Inhaberinnen und Inhabern von Sonderobjekten und Sonderrisiken zusammenzuarbeiten. Als Beispiele für Sonderobjekte können Bauten und Anlagen mit hoher Personenbelegung oder mit wichtigen Versorgungsfunktionen für die Bevölkerung genannt werden. Sonderrisiken sind beispielsweise Bauten und Anlagen mit erheblichem Gefährdungspotenzial für die Umwelt. Die Notfallplanungen sind mit denjenigen der Nachbargemeinden abzustimmen.

C. Wirkungen der neuen Verordnungsbestimmungen

1. Auswirkungen der Bestimmungen über den Gewässerraum

Die Aufnahme eines vereinfachten Verfahrens zur Festlegung des Gewässerraums ermöglicht Kanton und Gemeinden, die Gewässerraumfestlegung voranzutreiben, da die Gewässerraumfestlegung fortan auch losgelöst von nutzungsplanerischen Verfahren und von Wasserbauprojekten erfolgen kann. Damit wird ein wichtiger Schritt zur Umsetzung des sich aus der Gewässerschutzgesetzgebung des Bundes ergebenden Auftrags unternommen, die Gewässerräume bis Ende 2018 flächendeckend festzulegen. Die Bestimmungen zum Teilbereich Gewässerraumfestlegung sind somit hauptsächlich verfahrensrechtlicher Natur und dienen dem Vollzug des Bundesrechts.

Materiell zeitigt diese Teilrevision der HWSchV wenige Auswirkungen auf die Gestaltung und Bewirtschaftung im Gewässerraum, da den Kantonen in materieller Hinsicht nur ein kleiner Spielraum zukommt. Vielmehr regelt das Bundesrecht die Möglichkeiten der Gestaltung und Bewirtschaftung im Gewässerraum grösstenteils in Art. 41c GSchV. Der dem Kanton zukommende Spielraum wurde bereits mit der Änderung vom 13. Dezember 2011 der HWSchV mit § 15 d (Bemessung), § 15 g (Besitzstandsgarantie) sowie den Übergangsbestimmungen zur Änderung vom 13. Dezember 2011 (Uferstreifen bei stehenden Gewässern mit einer Wasserfläche bis zu 0,5 ha) genutzt. Neu soll in § 15 j überdies das Brandstattrecht im Gewässerraum geregelt werden.

Die Festlegung des Gewässerraums führt zu mehr Rechtssicherheit für Private und Unternehmen, da damit die häufig unzweckmässige – und teilweise auch über den tatsächlichen Raumbedarf der Gewässer hinausgehende – Uferstreifenregelung gemäss den Übergangsbestimmungen zur Änderung vom 4. Mai 2011 der GSchV entfällt.

2. Auswirkungen der Bestimmungen über den Objektschutz

Mit der Neuformulierung von Abs. 2 von § 9 soll die langjährige kantonale Praxis zur Anordnung von Objektschutzmassnahmen besser in der HWSchV abgebildet werden. Dies fördert für Unternehmen und Private die Rechtssicherheit. Die inhaltlichen Anforderungen, die an Objektschutzmassnahmen gestellt werden, sollen nicht erhöht, sondern gemäss der geltenden Praxis weitergeführt werden. Die Änderung von § 9 Abs. 2 führt damit nicht zu finanziellen Mehrbelastungen für Private und Unternehmen.

Generell wird durch Objektschutzmassnahmen die Sicherheit von Personen und Sachwerten erhöht. Der Nutzen von Objektschutzmassnahmen liegt somit in der Verminderung der Gefahr für Leib und Leben und für Sachwerte. Während das Schadenrisiko durch Objektschutzmassnahmen erheblich vermindert werden kann, ist der Aufwand, der für Objektschutzmassnahmen betrieben werden muss, gerade bei Neubauten gering. Bei wesentlichen Umbauten ist im Sinne der Verhältnismässigkeit ein angemessenes Kosten-Nutzen-Verhältnis anzustreben, und auf nicht gerechtfertigte Massnahmen ist zu verzichten.

3. Auswirkungen der Bestimmungen über die Notfallplanung

Die Bestimmungen über die Notfallplanung bilden die Grundlage zum Aufbau der erforderlichen organisatorischen Massnahmen bei Kanton und Gemeinden. Der Auftrag zum Aufbau und Betrieb eines Frühwarnsystems ergibt sich bereits aus dem Bundesrecht (Art. 24 WBV). Diese organisatorischen Massnahmen der Notfallplanung werden dazu beitragen, Schäden durch Hochwasserereignisse zu verhindern. Zugleich werden die Aufgaben des Kantons und der Gemeinden im Verordnungsrecht festgelegt. Dies gilt auch für die bereits heute betriebene Hochwasserfachstelle des AWEL.

4. Regulierungsfolgeabschätzung

Durch die beantragten Verordnungsänderungen ergibt sich keine administrative Mehrbelastung von Betrieben im Sinne von § 1 in Verbindung mit § 3 des Gesetzes zur administrativen Entlastung von Unternehmen (EntlG, LS 930.1) bzw. § 5 der Verordnung zur administrativen Entlastung der Unternehmen (EntlV, LS 930.11).

5. Auswirkungen auf den Kantonshaushalt

Die Umsetzung der Bundesaufgaben im Bereich Gewässerraum bindet bedeutende Mittel (vgl. RRB Nr. 608/2014). Einen direkten Zusammenhang mit der vorliegenden Verordnungsänderung haben diese Aufwendungen jedoch nicht.

Die Notfallplanung bewirkt einen geringen Mehraufwand, der indes mit den vorhandenen personellen und finanziellen Mitteln in der Baudirektion abgedeckt werden kann.

Die Verankerung der Bestimmung über den Objektschutz ist mit keinen Auswirkungen auf den Kantonshaushalt verbunden. Die Umsetzung dieser Verordnungsbestimmung erfolgt mit den vorhandenen personellen und finanziellen Mitteln des Kantons.

6. Auswirkungen auf die Gemeinden

Die Umsetzung der Bundesaufgaben im Bereich Gewässerraum bindet auch bedeutende kommunale Mittel. Einen direkten Zusammenhang mit der vorliegenden Verordnungsänderung haben diese Aufwendungen jedoch nicht.

Die Notfallplanung bewirkt einen geringen Mehraufwand bei den Gemeinden mit Gefahrengebieten, weil diese im Rahmen der Umsetzung der Gefahrenkarte die konkrete Notfallplanung erarbeiten.

Objektschutzmassnahmen werden bereits heute durch die örtlichen Baubehörden im baurechtlichen Verfahren angeordnet. Die Verankerung dieser Bestimmung auf Verordnungsstufe bewirkt keinen Mehraufwand bei den Gemeinden.