

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 6. Oktober 2021

1137. Teilrevision des Kantonalen Waldgesetzes und der Kantonalen Waldverordnung, Gravitative Naturgefahren (Vernehmlassung, Ermächtigung)

A. Ausgangslage

Hochwasser stellen im Kanton Zürich die wichtigste, aber nicht die einzige gravitative Naturgefahr dar. In gewissen Gebieten können insbesondere auch Massenbewegungen wie Hangmuren, Rutschungen oder Steinschlag auftreten. Mit RRB Nr. 180/2018 wurden die Risiken beim Umgang mit gravitativen Naturgefahren erläutert, und es wurde aufgezeigt, weshalb beim Schutz vor Naturgefahren im Kanton Zürich ein gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht. Im Wesentlichen gilt es, die geltenden bundesrechtlichen Vorgaben, den verfassungsrechtlichen Schutzauftrag (Art. 105 Abs. 3 Kantonsverfassung [LS 101]) und den kantonalen Richtplan umzusetzen, die Aufgaben und Zuständigkeiten (zwischen Kanton, Gemeinden und Privaten) klar zu verteilen und die Kostentragung von Schutzmassnahmen zu regeln. Im genannten Beschluss des Regierungsrates wurde dargelegt, wie die Grundzüge der geplanten Regelung zur Stärkung der Rechtsgrundlagen im Bereich gravitative Naturgefahren auszugestalten sind. Die Baudirektion wurde beauftragt, gestützt auf dieses Gesetzgebungskonzept eine entsprechende Vernehmlassungsvorlage zu erarbeiten.

B. Teilrevision der kantonalen Waldgesetzgebung

Analog zur Regelung auf Bundesebene soll der Schutz vor gravitativen Naturgefahren auch im Kanton Zürich weiterhin in der jeweiligen Sachgesetzgebung angegangen werden. Das eidgenössische Waldgesetz vom 4. Oktober 1991 (WaG; SR 921.0) bezweckt neben dem Schutz des Waldes auch den Schutz von Menschen und erheblichen Sachwerten vor Lawinen, Rutschungen, Erosion und Steinschlag («Naturereignisse»; Art. 1 Abs. 2 WaG). Mit der vorliegenden Vernehmlassungsvorlage sollen daher das Kantonale Waldgesetz vom 7. Juni 1998 (KWaG; LS 921.1) und die Kantonale Waldverordnung vom 28. Oktober 1998 (KWaV; LS 921.11) revidiert und mit einem neuen Abschnitt «Schutz vor Naturereignissen» ergänzt werden. Da der Schutz vor gravitativen Naturgefahren besonders mit planungs- und baurechtlichen Instrumenten herzustellen ist, sind auch einzelne punktuelle Anpassungen im Planungs-

und Baugesetz vom 7. September 1975 (PBG; LS 700.1) vorgesehen (z. B. § 48 [Gestaltungsplanpflicht], neuer § 78b [Sonderbauvorschriften zum Schutz vor Naturgefahren], § 96 [Baulinien] PBG). Gleichzeitig kann die geplante Revision der Waldgesetzgebung auch für weitere notwendige Anpassungen und Aktualisierungen im forstrechtlichen Bereich zum Anlass genommen werden.

C. Eckpunkte der Vernehmlassungsvorlage

1. Schutz vor Naturereignissen

- *Schwerpunkt Vorsorge und raumplanerische Massnahmen:* Beim Schutz vor gravitativen Naturgefahren steht die Vorsorge im Vordergrund, insbesondere durch geeignete raumplanerische, biologische und organisatorische Massnahmen. Das Ausmass eines möglichen Schadens ist durch passive Massnahmen wie die risikobasierte Erstellung und Nutzung von Bauten und Anlagen und gefahrengerechtes Bauen (Objektschutz) zu vermindern.
- *Grundsatz der Eigenverantwortung:* Wo es das Gesetz nicht anders bestimmt, obliegt der Schutz vor gravitativen Naturgefahren den Eigentümerinnen und Eigentümern der betroffenen Grundstücke, Bauten und Anlagen: Sie haben einen Beitrag zur angestrebten Sicherheit zu leisten, insbesondere durch Objektschutz und gefahrenrechtes Verhalten. Analog zum Wasserwirtschaftsgesetz (LS 724.11) soll auch im Kantonalen Waldgesetz eine drittverbindliche Rechtsgrundlage betreffend die Gefahrenkarten verankert und klargestellt werden, dass bei Bauten und Anlagen in Gefahrengebieten mit öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen zu rechnen ist. Bei Bauvorhaben in Gefahrengebieten darf das Personen- und Sachwertrisiko durch Naturereignisse nicht wesentlich erhöht werden; der Nachweis und die für allfällige (Objektschutz-)Massnahmen entstehenden Kosten sind von der Eigentümerin oder vom Eigentümer zu tragen. Die neuen Bestimmungen tragen dazu bei, die betroffenen Akteurinnen und Akteure frühzeitig auf Gefährdungen zu sensibilisieren und die Transparenz, Akzeptanz und Rechtssicherheit zu verbessern.
- *Klare Aufgabenzuweisung an Kanton und Gemeinden:* Wo die Massnahmen der Privaten (z. B. Objektschutz) nicht ausreichen oder andere überwiegende öffentliche Interessen es erfordern, ist ein staatliches Einschreiten geboten. Der Kanton hat die Schutzziele festzulegen, die Gefahren- und Risikogrundlagen zu erstellen und die Gefahrenkarten festzusetzen. Wie bislang bleibt die grundsätzliche Zuständigkeit für den Vollzug der Waldgesetzgebung bei der Baudirektion bzw. dem Amt für Landschaft und Natur. Hingegen

sollen die neu zu verankernden Aufgaben, d. h. der Schutz vor Naturereignissen (§§ 19a ff. E-KWaG) und dessen Förderungsmassnahmen (§ 22 ff., insbesondere § 23a E-KWaG), durch das Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft (AWEL) übernommen werden. Dessen Federführung rechtfertigt sich, weil das AWEL bereits für den Hochwasserschutz (Hochwasser ist die im Kanton Zürich am häufigsten auftretende gravitative Naturgefahrenart) zuständig ist und bisher auch faktisch für den Bereich Massenbewegungen zuständig war. Die Bündelung sämtlicher gravitativer Naturgefahrenprozesse bei derselben Stelle kann Synergien schaffen und Kompetenzkonflikte vermeiden. Auch aus ökonomischer Sicht ist eine Anknüpfung an die bestehenden Strukturen und Tätigkeiten folgerichtig.

Die Gemeinden sollen verpflichtet werden, die Gefahrenkarten risikogerecht umzusetzen (Massnahmenplanung) und diese ausdrücklich bei sämtlichen Bau- und Planungsverfahren zu berücksichtigen. Bei Bauvorhaben in Gefahrengebieten haben sie Objektschutzmassnahmen zu prüfen und bei einer erheblichen und akuten Personengefährdung auch ausserhalb eines laufenden Verfahrens die notwendigen Schutzmassnahmen anzuordnen (vorbehalten bleiben Sonderobjekte und -risiken, bei denen der Kanton zuständig ist). Ferner haben die Gemeinden organisatorische Massnahmen zur Vorsorge und Bewältigung von Schäden durch Naturereignisse zu treffen. Schliesslich sollen die Gemeinden auch (vor allem aktive) Massnahmen treffen wie z. B. die Sicherung von Rutsch- und Steinschlaggebieten. Die Pflicht der Gemeinden zur Ergreifung dieser Schutzmassnahmen soll jedoch nur insoweit eingeführt werden, als dies der Schutz von Menschen oder erheblichen Sachwerten erfordert, d. h. wenn weder durch planerische Massnahmen noch durch gefahrengerechtes Bauen ein ausreichender Schutz hergestellt werden kann. Diese Vorgabe besteht von Bundesrechts wegen (Art. 19 WaG; Art. 17 Waldverordnung vom 30. November 1992 [SR 921.01]); die Aufgabe soll an die Gemeinden delegiert werden, weil diese mit den örtlichen Verhältnissen besser vertraut sind und ihnen allgemein der Schutz des Siedlungsgebiets obliegt.

- *Finanzierung und Kostenbeteiligung bei Schutzmassnahmen:* Wie bei der Wassergesetzgebung soll sich die Kostentragung für Massnahmen zum Schutz vor Naturgefahren in erster Linie nach den Sachzuständigkeiten richten. Das kostenpflichtige Gemeinwesen erhält aber die Möglichkeit, unter bestimmten Voraussetzungen auch Dritte (andere Gemeinwesen, Grund- und Werkeigentümerinnen und -eigentümer, Verursacherinnen und Verursacher) zur Mitfinanzierung heranzuziehen. Dadurch können die Kosten angemessen zwischen Privaten und Gemeinwesen verteilt werden.

Auf der Grundlage von Programmvereinbarungen gewährt der Bund den Kantonen pauschale Abgeltungen an bestimmte Schutzmassnahmen, z. B. an die Erstellung von Schutzbauten (Art. 36 WaG). Bereits das geltende Recht sieht vor, dass der Kanton bis zu 50% Kostenanteile an die beitragsberechtigten Kosten für den Schutz vor Naturereignissen ausrichtet (§ 23 KWaG). In Anlehnung an die Regelung beim Hochwasserschutz sollen die Staatsbeiträge für Massnahmen zum Schutz vor Naturereignissen künftig aber als Subventionen (nicht als Kostenanteile) ausgerichtet werden. Die Subvention kann herabgesetzt werden, sofern sie zusammen mit den Bundesbeiträgen die Höhe von 85% übersteigt. In keinem Fall können mehr als 100% der anrechenbaren Kosten subventioniert werden.

2. Anpassungen im forstrechtlichen Bereich

Die Revision des kantonalen Waldrechts wird zum Anlass genommen, aufgrund des Bundesrechts notwendig gewordene Änderungen und Aktualisierungen im forstrechtlichen Bereich vorzunehmen. Der Nachvollzug des Bundesrechts führt zu Änderungen in den Bereichen Rodungsersatz/Waldfonds (§ 3 E-KWaG) und zur Aufhebung von § 21 KWaG (Ausbildung von Waldarbeiterinnen und Waldarbeitern). Weiter sind die Finanzierungsbestimmungen (Förderungsmassnahmen) im forstrechtlichen Bereich und im Bereich Schutz vor Naturereignissen aufeinander abzustimmen, was ebenfalls zu Anpassungen führt. Schliesslich soll die Terminologie im ganzen kantonalen Waldrecht an jene des Bundesrechts angeglichen werden (z. B. wird der Begriff «Staat» durch «Kanton» ersetzt). Überdies sollen neu die Grundsätze der Beitragsausrichtung (Beiträge an die Schutzwaldpflege sowie für die weiteren Beiträge gestützt auf §§ 23, 24 und 24a E-KWaG), die vom Amt für Landschaft und Natur praxisgemäss in entsprechenden Richtlinien geregelt werden, auf Verordnungsstufe festgehalten werden.

D. Personelle und finanzielle Auswirkungen

Durch den Vollzug des Sachgebiets «Schutz vor Naturereignissen» entsteht dem Kanton ein gewisser personeller Mehraufwand. Dieser Mehraufwand ist vor allem auf die Beratung der Gemeinden hinsichtlich Schutzmassnahmen und Massnahmenplanung sowie die Prüfung der Subventionierung von Schutzmassnahmen zurückzuführen. Zur Gewährleistung einer zweckmässigen Organisation ist es notwendig, die personellen Mittel aufzustocken. Es ist mit einem zusätzlichen Bedarf von rund 1,4 Stellen im Bereich Massenbewegungen zu rechnen. Der Bund leistet erhebliche Abgeltungen an Massnahmen; daher ist in finanzieller Hinsicht nur mit geringen Mehraufwendungen zu rechnen,

die durch Einsparungen in anderen Projekten kompensiert werden können. Für die Gemeinden ist nur vereinzelt mit Mehrkosten zu rechnen und dies nur dann, wenn das Siedlungsgebiet einer Gemeinde erheblich von Massenbewegungsgefahren betroffen ist. Die Kosten für Schutzmassnahmen der Gemeinden sind, wie erläutert, subventionsberechtigt.

Im forstrechtlichen Bereich ist weder beim Kanton noch bei den Gemeinden mit finanziellen oder personellen Mehrbelastungen zu rechnen.

E. Ermächtigung

Der Entwurf kann bei Gemeinden, betroffenen Behörden, politischen Parteien, Verbänden und weiteren Interessierten in die Vernehmlassung gegeben werden. Die Baudirektion ist zu ermächtigen, das Vernehmlassungsverfahren durchzuführen.

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Baudirektion wird ermächtigt, das Vernehmlassungsverfahren zur Teilrevision des Kantonalen Waldgesetzes und der Kantonalen Waldverordnung durchzuführen.

II. Mitteilung an die Baudirektion.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli