

Vorlage an den Landrat

Beantwortung der Interpellation 2022/112 von Felix Keller: «Naturgefahrenkarten - werden Beschlüsse des Landrats ignoriert?»

2022/112

vom 23. August 2022

1. Text der Interpellation

Am 24. Februar 2022 reichte Felix Keller die Interpellation 2022/112 «Naturgefahrenkarten - werden Beschlüsse des Landrats ignoriert?» ein. Sie hat folgenden Wortlaut:

Seit Ende 2011 liegen für alle Gemeinden die Naturgefahrenkarten vor. Sämtliche Karten sind auf der GIS Plattform des Kantons (www.geo.bl.ch) öffentlich zugänglich. Mit einem Schreiben vom 28. Juni 2011 forderte der Regierungsrat die Gemeinden auf, ihre Zonenreglemente und –pläne (Nutzungsplanung) unverzüglich an die Gefahrenkarten anzupassen und wenn möglich innert 3 Jahren dem Souverän zur Beschlussfassung vorzulegen. Diese Aufforderung wurde von einigen Gemeinden als Zumutung erachtet, da unter anderem eine jeweilige Neubeurteilung der Gefahrenzone bzw. -stufe stets eine Anpassung der kommunalen Nutzungsplanung notwendig macht. Basierend auf diesem kommunalen Anliegen habe ich am 8. März 2012 die Motion (2012-073) mit dem folgenden Auftrag eingereicht:

Der Regierungsrat wird aufgefordert, das Raumplanungs- und Baugesetz (RBG) bzw. die Verordnung zum Raumplanungs- und Baugesetz (RBV) dahingehend zu ändern, so dass die Vorgaben nur über eine Anpassung des Zonenreglements und ohne aus den Gefahrenkarten - sofern nötig - Anpassung der kommunalen Zonenpläne grundeigentümerverbindlich sind.

Mit der Vorlage 2015-436 «Berücksichtigung von gravitativen Naturgefahren im Rahmen von Baubewilligungsverfahren; Änderung des Raumplanungs- und Baugesetzes vom 8. Januar 1998» wurde diese Motion an der Sitzung des Landrates vom 12. Januar 2017 abgeschrieben. Die Abschreibung erfolgte unter der Prämisse des Landratsbeschlusses Absatz 5:

Der Regierungsrat informiert die Gemeinden, wie die Naturgefahrenkarten unter Berücksichtigung der veränderlichen Gefahrenausbreitung und des Schadenpotenzials in den Zonenvorschriften berücksichtigen werden können.

Damit hat der Landrat mit 80: 1 Stimmen explizit beschlossen, dass keine Pflicht besteht die Naturgefahrenkarten im Zonenplan abzubilden. Es soll lediglich darauf hingewiesen werden, wie die Naturgefahren, z. B. im Zonenreglement, berücksichtigt werden können. Die damals zuständige Regierungsrätin Sabine Pegoraro wird aus dem Protokoll der Landratssitzung vom 12. Januar 2017 wie folgt zitiert: «(Sie) sagt es gerne noch einmal: Sie wehrt sich nicht gegen den Auftrag. Er wird so übernommen. Die Gemeinden werden informiert, was beschlossen würde.

Wenn eine Gemeinde übernehmen will, zeigt der Leitfaden, wie das gemacht werden kann. Es wird keine Gemeinde dazu gezwungen.»

Wie es sich nun aber in der Praxis zeigt (z. B. Gemeinde Oberdorf), werden die Gemeinden doch gezwungen, die Gefahrenkarten 1 :1 in ihren Zonenplänen abzubilden. Dies ist insofern befremdend, dass anscheinend der Beschluss Nr. 5 der Landratsvorlage 2015-436 und auch die Aussage von RR Pegoraro ignoriert werden.

Gemäss Antwort des Regierungsrates auf die Interpellation 2019-773 von Rolf Blatter vom 10. März 2020 wird eine Gesamtrevision der Naturgefahrenkarte ab dem Jahr 2025 beabsichtigt. Es bestätigt sich nun, dass angesichts der anstehenden Aktualisierungen eine kommunale Festsetzung von Gefahrenzonen im Zonenplan keinen Sinn macht, da diese dann allenfalls in wenigen Jahren wieder angepasst werden müssten. Demzufolge wird eine Planungs- und Rechtsunsicherheit generiert, wenn die rechtsgültigen Zonenpläne nicht mit den aktualisierten Naturgefahrenkarten übereinstimmen.

Ich bitte den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. *Welche Gemeinden haben bisher die Naturgefahrenkarten vollständig in ihren kommunalen Zonenplänen abgebildet?*
2. *Was sind die Gründe, dass nicht alle Gemeinden fristgerecht die Naturgefahrenkarten in die kommunalen Zonenpläne übernommen haben?*
3. *Wie wurden die Gemeinden über den Beschluss Nr. 5 der Landratsvorlage 2015-436 vom 12. Januar 2017 informiert, wie sie die Naturgefahrenkarten unter Berücksichtigung der veränderlichen Gefahrenerweiterung und des Schadenpotenzials in den Zonenvorschriften berücksichtigen werden können (und nicht müssen)?*
4. *Gibt es Einschränkungen seitens der Gebäudeversicherung bezüglich Auflagen infolge Naturgefahren im Rahmen des Baubewilligungsvollzuges, ob eine Gemeinde die Naturgefahrenkarte im kommunalen Zonenplan abgebildet hat oder nicht?*
5. *Wie beurteilt der Regierungsrat eine allfällige Planungs- und Rechtsunsicherheit, wenn nach 2025 die Naturgefahrenkarten revidiert werden?*

2. Einleitende Bemerkungen

Die eidgenössische Waldverordnung (Waldverordnung, WaV) vom 30. September 1992 verpflichtet die Kantone, die Naturgefahrenkarten bei ihren raumwirksamen Tätigkeiten, insbesondere der Richt- und Nutzungsplanung zu berücksichtigen (Art. 15 Abs. 3 WaV). Der Kanton Basellandschaft berücksichtigt die Naturgefahrenkarte in seiner Richtplanung. Objektblatt L 1.3 (Naturgefahren) enthält die entsprechenden Festlegungen. Insbesondere sieht Planungsanweisung a vor, dass der Kanton und die Gemeinden die Gefahrenkarten bei ihren raumwirksamen Tätigkeiten zu berücksichtigen und die notwendigen planerischen und baurechtlichen Schutzbestimmungen in ihren Richt- und Nutzungsplänen festzulegen haben. Das Raumplanungs- und Baugesetz (RBG) vom 8. Januar 1998 sieht dazu die Überlagerung der Nutzungszonen durch Gefahrenzonen vor (§ 19 Absatz 2 RBG und § 30 RBG). Mit der Festsetzung von Gefahrenzonen durch die zuständige Gemeindebehörde (§ 31 Absatz 1 RBG) werden die Gefahrenzonen grundeigentumsverbindlich, wobei der Rechtsschutz der Betroffenen durch die vom gesetzlichen Verfahrensablauf gewährleistete Einsprachemöglichkeit (§ 31 Absatz 2 RBG) gesichert wird.

Den Gemeinden wird gemäss § 2 RBG die Kompetenz eingeräumt, im Rahmen des Gesetzes eigene Vorschriften zu erlassen. Gemäss Art. 2 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG) vom 22. Juni 1979 und gestützt auf § 5 RBG sind sie aber auch zur Raumplanung verpflichtet. Es obliegt also grundsätzlich den Gemeinden, ihre Zonenplanung zu

erlassen und zu überarbeiten. Naturgefahrenkarten sind eine wichtige Grundlage, die bei der raumplanerischen Tätigkeit zu berücksichtigen sind. Der behördenverbindliche, kantonale Richtplan hält im Objektblatt L 1.3 zu den Naturgefahren als Planungsanweisung folgerichtig fest, dass Gemeinden und Kanton die Gefahrenhinweiskarte und die Gefahrenkarten bei ihren raumwirksamen Tätigkeiten berücksichtigen.

Die Naturgefahrenkarte Basel-Landschaft ist ein nach wissenschaftlichen Kriterien erarbeitetes Fachgutachten, das keinen planungsrechtlichen Prozess durchlaufen hat. Dementsprechend kommt ihr keine demokratische Legitimation und auch keine direkte grundeigentumsverbindliche Wirkung zu. Die Betroffenen hatten keine Möglichkeit sich zu den in der Naturgefahrenkarte ausgewiesenen Gefahrengebieten zu äussern oder Rechtsmittel zu ergreifen. Mit einem ausschliesslichen Verweis auf die Naturgefahrenkarte im Zonenreglement, und ohne planungsrechtliche Festsetzung der Gefahrenzonen im Zonenplan, würde die Gemeinde den Betroffenen den diesbezüglichen Rechtsschutz vorenthalten. Das Nutzungsplanungsverfahren hat den Rechtsschutz der Betroffenen jedoch zu gewährleisten. Die Überlagerung der Grundnutzungszonen mit Gefahrenzonen nach § 30 RBG ist das dazu vorgesehene und geeignete Mittel.

Mit der Landratsvorlage 2015/436 vom 15. Dezember 2015 wurde die Änderung des RBG bezüglich der Berücksichtigung von gravitativen Naturgefahren im Rahmen von Baubewilligungsverfahren behandelt. Mit den damals neu eingeführten Bestimmungen ergab sich eine Verpflichtung für die Bauherrschaft, Massnahmen, die vor den Auswirkungen von gravitativen Naturgefahren schützen, im Rahmen von Neubauten sowie bei in Bezug auf die Naturgefahr relevanten Umbauten bestehender Bauten und Anlagen zu planen und zu realisieren. Die Bestimmung schliesst jedoch nicht die Pflicht der Gemeinden aus, die Naturgefahrenkarte in der kommunalen Nutzungsplanung umzusetzen. Mit der obgenannten Änderung des RBG wurde den Naturgefahren insofern eine grössere Bedeutung beigemessen, als dass sie von Bauwilligen bei ihren Bauvorhaben zu beachten sein werden. Es wurde ihnen damit indirekt verbindliche Wirkung zugewiesen, ohne dass jedoch in die Gemeindeautonomie eingegriffen wurde. Damit konnte der Gefahrenprävention, einem wesentlichen Aspekt, der hinter den Naturgefahrenkarten steckt, jedenfalls in Bezug auf den Objektschutz Nachachtung verschafft werden. Dadurch fiel das Erfordernis, die kommunale Nutzungsplanung in Folge der Naturgefahrenkarten möglichst bald zu überarbeiten, weg. Die Gemeinden blieben aber auf Grund der übergeordneten Gesetzgebung und der behördenverbindlichen kantonalen Richtplanung nach wie vor zuständig, im Rahmen ihrer Zonenplanrevisionen die Naturgefahrenkarten zu berücksichtigen. Dazu hat der Kanton als Hilfestellung zu Handen der Gemeinden eine entsprechende Wegleitung ausgearbeitet. Damit wurde im Sinne der Motion 2012-073 der Druck reduziert, die kommunalen Nutzungsplanungen unverzüglich anpassen zu müssen.

3. Beantwortung der Fragen

1. *Welche Gemeinden haben bisher die Naturgefahrenkarten vollständig in ihren kommunalen Zonenplänen abgebildet?*

Gemäss Auswertungen der Geodaten haben bis jetzt 24 Gemeinden die Naturgefahren vollständig in ihre kommunale Nutzungsplanung übernommen bzw. berücksichtigt.

2. *Was sind die Gründe, dass nicht alle Gemeinden fristgerecht die Naturgefahrenkarten in die kommunalen Zonenpläne übernommen haben?*

Einige Gemeinden wollen die Gefahrenzonen im Rahmen einer Ortsplanungsrevision in den Zonenplänen festlegen. Da eine Gesamtrevision alle 15 -20 Jahre erfolgt, dauert es eine gewisse Zeit bis diese Gemeinden die Naturgefahrenkarte in den Zonenplänen umgesetzt haben. Im Übrigen wurde in der Landratsvorlage vom 15. Dezember 2015 (Berücksichtigung von gravitativen Naturgefahren im Rahmen von Baubewilligungsverfahren: Änderung des Raumplanungs- und Baugesetzes vom 8. Januar 1998) darauf hingewiesen, dass «mit der vorgeschlagenen Regelung der Gefahrenprävention, einem wesentlichen Aspekt, der hinter den Naturgefahrenkarten steckt,

jedenfalls in Bezug auf den Objektschutz Nachachtung verschafft werden kann. Dadurch fällt das Erfordernis, die kommunale Nutzungsplanung in Folge der Naturgefahrenkarten möglichst bald zu überarbeiten, weg.»

3. *Wie wurden die Gemeinden über den Beschluss Nr. 5 der Landratsvorlage 2015-436 vom 12. Januar 2017 informiert, wie sie die Naturgefahrenkarten unter Berücksichtigung der veränderlichen Gefahrenausbreitung und des Schadenpotenzials in den Zonenvorschriften berücksichtigen werden können (und nicht müssen)?*

Vor allem im Rahmen von konkreten Anfragen wurden die Gemeinden auf die geänderten Rahmenbedingungen gemäss der Landratsvorlage 2015-436 vom 12. Januar 2017 aufmerksam gemacht.

4. *Gibt es Einschränkungen seitens der Gebäudeversicherung bezüglich Auflagen infolge Naturgefahren im Rahmen des Baubewilligungsvollzuges, ob eine Gemeinde die Naturgefahrenkarte im kommunalen Zonenplan abgebildet hat oder nicht?*

Nein. Der Bereich Elementarschadenprävention der Basellandschaftlichen Gebäudeversicherung (BGV) prüft als kantonale Fachstelle im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens, ob die Schutzziele gegen gravitative Naturgefahren nach § 10 des Gesetzes über die Prävention vor Schäden durch Brand- und gravitative Naturgefahren (Brand- und Naturgefahrenpräventionsgesetz; BNPG; SGS 761) vom 12. Januar 2017 eingehalten sind. Gemäss § 8 der Verordnung über die Prävention vor Schäden durch Brand- und gravitative Naturgefahren (Brand- und Naturgefahrenpräventionsverordnung, BNPV) vom 29. August 2017 werden die Schutzziele aus der Naturgefahrenkarte Basel-Landschaft, der Gefahrenhinweiskarte Basel-Landschaft sowie der schweizerischen Gefährdungskarte Oberflächenabfluss bestimmt. Eine Prüfung auf Einhaltung der kommunalen Zonenvorschriften gehört nicht zu den Aufgaben der BGV.

Von Seiten der BGV wird bedauert, dass die Umsetzung der Naturgefahrenkarte in die kommunale Nutzungsplanung nur schleppend vorangeht. Die zielgerichtete Prävention von Schäden durch gravitative Naturgefahren gemäss dem kantonalen Richtplan beruht auf zwei sich ergänzenden Ansätzen: zum einen auf kantonomer Ebene die Prüfung von Baugesuchen gemäss BNPG, und zum anderen auf kommunaler Ebene die Nutzungsplanungen. Das BNPG alleine kann keinen umfassenden Schutz bieten, schon allein deshalb nicht, weil es z. B. keine Aussagen zur Personensicherheit ausserhalb des Brandschutzes macht.

5. *Wie beurteilt der Regierungsrat eine allfällige Planungs- und Rechtsunsicherheit, wenn nach 2025 die Naturgefahrenkarten revidiert werden?*

Beim Umgang mit sich veränderndem Gefahrenpotential in der Nutzungsplanung gilt es zu beachten, dass gemäss Artikel 21 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG) vom 22. Juni 1979 Nutzungspläne überprüft und nötigenfalls angepasst werden, wenn sich die Verhältnisse erheblich geändert haben. Dies kann dann der Fall sein, wenn die Veränderung klar zu einem anderen Ergebnis geführt hätte, wenn sie zum Zeitpunkt der Nutzungsplanung bekannt gewesen wäre. Wenn durch die Nachführung der Naturgefahrenkarte ein geändertes Gefahrenpotential festgestellt wird, kann ein solcher Fall vorliegen, womit die Festlegungen in der Nutzungsplanung entsprechend überprüft werden und ggf. anzupassen sind. Diese Anpassung kann auch erst im Rahmen einer Ortsplanungsrevision erfolgen. Die Gefahr einer Planungs- und Rechtsunsicherheit besteht somit nicht.

Liestal, 23. August 2022

Im Namen des Regierungsrats

Die Präsidentin:

Kathrin Schweizer

Die Landschreiberin:

Elisabeth Heer Dietrich