

Antrag des Regierungsrates vom 18. April 2012

KR-Nr. 86/2011

4896

**Beschluss des Kantonsrates
zum dringlichen Postulat KR-Nr. 86/2011 betreffend
Schaffung der korrekten gesetzlichen Grundlagen für
die Vergabe der Pachten der Fischereireviere**

(vom

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 18. April 2012,

beschliesst:

I. Das Postulat KR-Nr. 86/2011 betreffend Schaffung der korrekten gesetzlichen Grundlagen für die Vergabe der Pachten der Fischereireviere wird als erledigt abgeschlossen.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 2. Mai 2011 folgendes von Kantonsrat Andreas Federer, Thalwil, sowie den Kantonsrätinnen Rahel Walti, Thalwil, und Renate Büchi-Wild, Richterswil, am 14. März 2011 eingereichte dringliche Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird aufgefordert, die gesetzlichen Grundlagen für die Vergabe von Pachten der Fischereireviere zu ergänzen, damit zukünftig die Pachten nicht bloss an natürliche Personen, sondern auch an juristische Personen (Vereine) vergeben werden können. Gleichzeitig sind sämtliche 2010 erfolgten Pachtvergaben der Fischereireviere offen zu legen.

Bericht des Regierungsrates:

Kleinseen, Weiher, bestimmte Fluss- und Bachabschnitte, ganze Bachläufe oder Kanäle sind in geschlossene Fischereireviere eingeteilt. Die Berechtigung, hier zu fischen, wird durch die Verpachtung solcher Reviere verliehen. Zur Fangausübung berechtigt ist hier ausserdem, wer von Revierpächtern eine Fischereikarte erwirbt. Das Amt für Landschaft und Natur (ALN) umschreibt die verschiedenen Arten und die Zahl der abzugebenden Karten (§ 4 Abs. 1 lit. a und d sowie §§ 11 und 15 Gesetz über die Fischerei vom 5. Dezember 1976, FG, LS 923.1). Die Pächter sind befugt und zugleich in bestimmtem Ausmass verpflichtet, solche Karten gegen Entgelt an Dritte abzugeben. Fischereireviere mit normaler Ertragsfähigkeit werden öffentlich versteigert. Der Zuschlag hat, unabhängig von den höchsten Angeboten, an bewährte bisherige Pächterinnen und Pächter oder an ortsansässige Bewerberinnen und Bewerber bzw. Bewerbergruppen zu erfolgen, sofern ihr Steigerungsangebot angemessen erscheint (§ 10 Abs. 2 FG).

2009 wurden die Fischereireviere für die Pachtperiode 2010 bis 2018 zur Verpachtung ausgeschrieben. Erstmals sollten neben natürlichen Personen auch Vereine als Pächter zugelassen werden. Lediglich für zehn der 238 versteigerten Reviere haben sich auch Vereine beworben, für zwei Reviere als alleinige Pächter, für acht Reviere gemeinsam mit natürlichen Personen. In sieben dieser zehn Reviere bewarb sich nur eine Gruppe. Insgesamt mussten somit nur drei Reviere mit Bewerbungen von Vereinen über das Steigerungsverfahren zugeschlagen werden.

In der Folge kam es zu einem Beschwerdeverfahren, in dem die Zulässigkeit der Pachtvergabe an Vereine Streitgegenstand war. Das Verwaltungsgericht hat in seinem Entscheid ausgeführt, dass der Wortlaut des Gesetzes über die Fischerei eine Pacht durch Vereine zwar nicht ausschliesse, nämlich insofern, als sich an einer Pachtgesellschaft sowohl natürliche wie auch juristische Personen beteiligen könnten. Dies habe aber nicht in der Absicht des historischen Gesetzgebers gelegen und sei nicht praktikabel. So seien die in § 7 FG aufgeführten Ausschlussgründe nur für natürliche Personen anwendbar; auch das Kriterium der Ortsansässigkeit (§ 10 Abs. 2 FG) und die Festsetzung der kleinsten und grösstmöglichen Pächterzahl (§ 13 FG) und der Verantwortlichkeiten seien bezüglich Vereinen problematisch. Massgebend sei aber vor allem die Schwierigkeit, natürliche und juristische Personen im Zuschlagsverfahren rechtsgleich zu behandeln. Kriterien, mit denen sich – bei gleichzeitiger Teilnahme natürlicher und juristischer Personen – ungerechtfertigte Ungleichbehandlungen vermeiden liessen, seien nicht ersichtlich. Somit sei (de lege lata) die Zulassung von Vereinen zur Pacht unzulässig. (Urteil des Verwaltungsgerichts VB.2010.00295 vom 27. Oktober 2010, www.vgrzh.ch).

Wenn die Reviervergabe auch an Vereine (juristische Personen) möglich sein soll, müsste zunächst der Katalog der Gründe, die zu einem Ausschluss von der Fischereiberechtigung führen (§ 7 FG), entsprechend ergänzt werden. Die dort aufgeführten Gründe sind auf natürliche Personen zugeschnitten (Unmündigkeit, Zahlungsverzug bei Steuern usw.) und können nicht unbesehen auf juristische Personen übertragen werden. Auch die Festlegung der kleinst- und grösstmöglichen Pächterzahl (§ 13 FG), die im Verhältnis zur Reviergrösse stehen muss, ist bezüglich Vereinen fragwürdig; es ist nicht der Verein als einzelne juristische Person, sondern es sind dessen Mitglieder, welche die Fischerei ausüben. Diese Gesichtspunkte liessen sich vergleichsweise einfach regeln. Weit schwieriger wäre es, mittels gesetzlich verankerter Zuschlagskriterien die Gleichbehandlung der beiden Bewerberkategorien im Vergabeverfahren sicherzustellen. Die Kriterien müssten sowohl für Bewerbergruppen von in der Regel zwei bis sechs natürlichen Personen als auch für Vereine mit einer unbestimmten Zahl von Mitgliedern gleichzeitig anwendbar sein und eine rechtsgleiche Behandlung erlauben. Dabei ist zu beachten, dass ein Verein mit nur wenigen Mitgliedern gebildet werden kann, es aber auch Vereine mit 100 und mehr Mitgliedern gibt. Solche Kriterien lassen sich – vorbehaltlich der im folgenden Abschnitt genannten – kaum finden. Das Problem der Vergleichbarkeit zeigt sich etwa an den (in § 10 Abs. 2 FG aufgeführten) Kriterien «Ortsansässigkeit» und «bisherige Bewährung». Bei einer Bewerbergruppe, rechtlich eine einfache Gesellschaft (Art. 530 OR, § 14 FG), ist abzustellen auf die einzelnen Mitglieder. Diese müssen die verlangten Eigenschaften selber erfüllen. Die Gesellschafterinnen und Gesellschafter – nicht die Gesellschaft – sind denn auch für die Hege und Pflege des Reviers persönlich verantwortlich und haften für den Pachtzins solidarisch. Bei einem Verein sind die Zuschlagskriterien auf diesen, also die juristische Person, anzuwenden. Ein Verein hängt wesentlich von der Zusammensetzung seiner (aktiven) Mitglieder ab. Diese Zusammensetzung kann wechseln, was bei einer Verpachtung über acht Jahre nichts Unwahrscheinliches ist. Rechtlich bleibt der Verein unverändert bestehen, unabhängig davon, wie sich der Mitgliederbestand verändert. Verantwortlich und für den Pachtzins haftbar ist allein der Verein bzw. das Vereinsvermögen, nicht das einzelne Mitglied (vgl. Art. 75a ZGB). Insbesondere bei schlecht geführten oder sich auflösenden Vereinen kann dies leicht dazu führen, dass sich niemand mehr verantwortlich fühlt, zumal die Behörde mangels Vertrag mit den Vereinsmitgliedern kaum über Druckmittel verfügt.

Eine einfache Möglichkeit, die Gleichbehandlung sicherzustellen, wäre, den Zuschlag der meistbietenden Bewerbergruppe zu erteilen, also die im geltenden Recht (§ 10 Abs. 1 FG) enthaltene Beschränkung des höchstzulässigen Pachtzinses fallen zu lassen. Dies hätte aber den Nachteil, dass finanzstarke Bewerberinnen und Bewerber sich die begehrtesten Reviere aussuchen könnten. Es kann jedoch nicht in erster Linie darum gehen, aus der Verpachtung der Fischereireviere den höchstmöglichen finanziellen Ertrag zu erzielen. In der Weisung zum Gesetz über die Fischerei wird die Einführung des höchstzulässigen Pachtzinses denn auch mit den «bei der letzten Versteigerung zum Teil vorgekommenen finanziellen Exzessen» (ABI 1976, 452) begründet.

Eine Möglichkeit, bei der das Problem der Gleichbehandlung im Vergabeverfahren sich gar nicht stellen kann, wäre, bestimmte Fischereireviere Vereinen vorzubehalten, bei andern nur Bewerbergruppen mit natürlichen Personen zuzulassen. Die Reviere müssten durch das ALN entsprechend aufgeteilt werden. Bei dieser Aufteilung bliebe wohl keine andere Möglichkeit, als sich an bestehenden Vereinen zu orientieren. Für grosse Vereine müssten entsprechend grosse Reviere ausgeschrieben werden. Nichtvereinsmitgliedern könnte in solchen Gebieten der Zugang zum Fischen erheblich erschwert oder gar verunmöglicht werden, sodass sich faktisch ein Vereinszwang ergeben würde. Durch die im Postulat verlangte bevorzugte Behandlung von Vereinen würde dieser noch verstärkt.

Bei der Revision des Gesetzes über die Fischerei 1976 wurde ausdrücklich eine Öffnung der Fischerei für die Bevölkerung angestrebt. Es wurden nicht mehr nur Einzelpersonen als Pächterinnen und Pächter zugelassen, sondern auch Personengruppen. Sofern nichts anderes vereinbart wird, bilden die Pächterinnen und Pächter eine einfache Gesellschaft (§ 14 FG). Diesen Pachtgesellschaften ist es freigestellt, ihr Revier mittels Abgabe der Fischereikarten (vgl. § 4 Abs. 1 lit. d FG) vorzugsweise dem Fischereiverein, bei dem sie selber Mitglied sind, zur Verfügung zu stellen. In der Weisung wird dazu ausgeführt, dass in diesem Sinn «auch die Übernahme von Revieren durch Vereine möglich» sei, «wobei jedoch die Pächter dem Regalinhaber gegenüber verantwortlich bleiben» (ABI 1976, 452). Auf diese Weise kann ein Verein indirekt an einem Revier beteiligt werden, ohne dass eine direkte Vergabe an ihn als juristische Person erfolgt. Tatsächlich sind zahlreiche Vereine so an mindestens 25 Fischereirevieren beteiligt, ohne dass sich daraus für die Vereine nennenswerte Nachteile ergeben hätten. Für einen indirekt beteiligten Verein besteht einzig eine gewisse Unsicherheit, indem er darauf angewiesen ist, dass die Pächterinnen und Pächter die zur Verfügung stehenden Fischereikarten tatsächlich den Vereinsmitgliedern abgeben. So kann es – zumindest theoretisch – vorkommen, dass sich die Pächterinnen und Pächter mit den übrigen

Vereinsmitgliedern überwerfen und ihnen deshalb keine Karten mehr abgeben. Diese Unsicherheit kann indessen auf einfache Weise behoben werden, indem die Pachtvertragsbestimmungen dahingehend ergänzt werden, dass die zur Verfügung stehenden Karten dem Verein, aus dessen Mitte die Pächterinnen und Pächter stammen, abgegeben werden müssen. Diese Auflage gilt auch dann weiter, falls Pächterinnen oder Pächter den Verein verlassen sollten. Eine solche Lösung kann ohne Anpassung des Gesetzes über die Fischerei umgesetzt werden. Das ALN ist bereit, auf Antrag einer Bewerbergruppe künftig eine solche Bestimmung in den Pachtvertrag aufzunehmen. Auf diese Weise kann die seit über 30 Jahre dauernde und klaglos bewährte Praxis der indirekten Vereinsbeteiligung weiterentwickelt werden, ohne die Nachteile in Kauf nehmen zu müssen, die mit der geforderten direkten Zulassung oder gar Bevorzugung von Vereinen verbunden sind. Vor dem Hintergrund, dass Vereine bereits bisher rege Gebrauch von der indirekten Pachtbeteiligung machten und nur eine Gruppierung die direkte Vereinsbeteiligung forderte, ist auf die verlangte Gesetzesänderung zu verzichten.

Betreffend die Forderung im Postulat, sämtliche 2010 erfolgten Pachtvergaben offenzulegen, kann auf das gültige Fischereireviervverzeichnis verwiesen werden. Dieses ist im Internet (unter www.aln.zh.ch > Fischerei und Jagd > Fischerei > Informationen) für jedermann einsehbar.

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das dringliche Postulat KR-Nr. 86/2011 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:	Der Staatsschreiber:
Gut-Winterberger	Husi