

Sitzung vom 12. März 2025

265. Anfrage (Ersatzmassnahmen bei Erneuerung bestehender Konzessionen für Bauten und Anlagen auf dem Zürichsee)

Kantonsrätin Marzena Kopp, Meilen, und Mitunterzeichnende haben am 25. November 2024 folgende Anfrage eingereicht:

Öffentliche Gewässer stellen wertvolle Ressourcen dar, deren Nutzung sorgfältig geregelt werden muss, um sowohl ökologische als auch gesellschaftliche Interessen zu wahren. Auf öffentlichen Gewässern stehen unter anderem Bauten und Anlagen mit zeitlich beschränkten Konzessionen. Die Erneuerung der bestehenden Konzessionen scheint an Auflagen, Ersatz- bzw. Kompensationsmassnahmen gekoppelt zu sein.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Für welche Bauten und Anlagen werden Konzessionen erteilt?
2. Wie viele konzessionierte Bauten und Anlagen sind auf dem Kantonsgebiet des Zürichsees vorhanden? Wir bitten um eine tabellarische Aufstellung pro Art der Baute/Anlage und pro jeweilige Gemeinde.
3. Wann laufen die jeweiligen Konzessionen für diese Bauten und Anlagen aus? Wir bitten um tabellarische Aufführung pro Art der Baute/Anlage und Ende der Konzession.
4. Ist die Erneuerung von bestehenden Konzessionen an bestimmte Auflagen, Ersatz- bzw. Kompensationsmassnahmen gekoppelt? Wenn ja, um welche Massnahmen handelt es sich und gestützt auf welche gesetzliche Grundlagen?
5. Unterscheiden sich die Sachverhalte und Anforderungen, erstens, für eine Neukonzession und, zweitens, für die Erneuerung einer bestehenden Konzession, und wenn ja, inwiefern? Kann davon ausgegangen werden, dass es sich bei bereits bestehenden Bauten und Anlagen jeweils um eine Erneuerung handelt?
6. Inwiefern wird die Renaturierung von Seeufern als Ersatz- bzw. Kompensationsmassnahme verlangt? Wie gross ist die zu renaturierende Fläche (m²) im Verhältnis zur jeweiligen zu erneuernden oder neuen Konzession?
7. Gibt es genügend Möglichkeiten/Flächen/Uferabschnitte für die Renaturierung, um die bestehenden Konzessionen erneuern zu können? Zu Lasten welcher Flächen geht die Renaturierung? Müssen die Flächen in unmittelbarer Nähe der Konzessionsanlage sein? Sind gemeindeübergreifende Pool-Lösungen möglich?

8. Mit welchen Kosten ist bei den Renaturierungsmassnahmen zu rechnen? Wer bezahlt diese Kosten?
9. Wie stellt sich der Regierungsrat dazu, sollten Wassersportclubs (z. B. Segelclubs) die erforderlichen Kosten nicht bezahlen können? Werden in diesem Fall die Wassersportclubs finanziell unterstützt?
10. Inwiefern wird bei Renaturierungen auf dem Zürichsee Rücksicht auf die Erholungsbedürfnisse der Bevölkerung (Baden, Schwimmen, Wassersport) genommen? Inwieweit wird der Renaturierung Vorzug gegeben?
11. Inwieweit wird das Gewohnheitsrecht bzw. die Bestandswahrung durchbrochen, sollte die Verlängerung von bestehenden Konzessionen mit neuen zwingenden Auflagen bzw. Ersatzmassnahmen verknüpft werden?

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Marzena Kopp, Meilen, und Mitunterzeichnende wird wie folgt beantwortet:

Die Pflicht, ökologische Ersatzmassnahmen zu leisten, ist bundesrechtlich geregelt; dem Kanton obliegt der Vollzug. Dem Regierungsrat ist bewusst, dass es dabei vereinzelt zu schwierigen Situationen kommen kann und er ist bereit, bei der Suche nach sachgerechten Lösungen Unterstützung zu leisten.

Zu Frage 1:

Alle Nutzungen der öffentlichen Gewässer, die den Gemeingebrauch beschränken oder übersteigen, wie auch die dazu erforderlichen Bauten und Anlagen sowie deren Änderungen, bedürfen je nach Art der Nutzung einer Konzession oder Bewilligung (§ 36 Wasserwirtschaftsgesetz vom 2. Juni 1991 [WWG; LS 724.11]).

Bauten und Anlagen auf dem Zürichsee benötigen somit eine Konzession für die langdauernden räumlichen Nutzungen. Typische Beispiele sind Hafenanlagen, Stege, Bootshäuser oder durch Bauten und Signalisationen abgegrenzte Seeflächen wie etwa die Sperrflächen bei Seebädern.

Zu Fragen 2 und 3:

Im Bereich des Zürichsees gibt es mehr als 7000 Verfügungen betreffend Bauten und Anlagen im Uferbereich des Zürichsees. Die gewünschte spezifische Abfrage ist nicht möglich.

Zu Fragen 4 und 5:

Die gesetzlichen Grundlagen sind das WWG, die Konzessionsverordnung zum Wasserwirtschaftsgesetz vom 21. Oktober 1992 (LS 724.211) und das Bundesgesetz vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG; SR 451). Konzessionen und Bewilligungen zur Nutzung öffentlicher Gewässer dürfen gestützt auf §§ 2 und 43 Abs. 1 WWG nur erteilt werden, wenn sie weder öffentliche Interessen erheblich beeinträchtigen noch die Rechte anderer Wassernutzungsberechtigter erheblich schmälern. Zu den öffentlichen Interessen gehören auch Interessen des Naturschutzes gemäss Art. 18 NHG. Gemäss Art. 21 NHG haben die Kantone dafür zu sorgen, dass Ufervegetation, wo sie fehlt, angelegt wird oder zumindest die Voraussetzungen für deren Gedeihen geschaffen werden.

Ein Rechtsanspruch auf eine Konzession besteht nicht. Läuft eine befristete Konzession aus, kommt eine Konzessionserneuerung einer bestehenden Anlage rechtlich der Erteilung einer neuen Konzession gleich. Daher kommt im Zuge der Konzessionserneuerung das jeweils geltende Recht zur Anwendung. Bei der Konzessionserteilung sind mittels einer Umweltnotiz die ökologischen Auswirkungen zu prüfen und bei einer Beeinträchtigung der vorhandenen oder potenziell vorhandenen schutzwürdigen Lebensräume die notwendigen Ersatzmassnahmen zu definieren. Auch der Fortbestand einer Anlage verhindert, dass am Ort der Anlage wieder ein naturnaher Lebensraum entsteht (natürliches Ufer, Flachwasserzone usw.), was ebenfalls eine Beeinträchtigung im Sinne von Art. 18 Abs. 1^{ter} NHG darstellt.

Die Rechtsgrundlage für ökologische Ersatzmassnahmen (Art. 18 Abs. 1^{ter} NHG) trat 1985 in Kraft. Da der Vollzug dieser Vorschrift verzögert einsetzte, sind die gesetzlich erforderlichen Ersatzmassnahmen bisher bei vielen, auch nach 1985 erstmals erteilten oder erneuerten Konzessionen noch nicht geleistet worden.

Zu Frage 6:

Lässt sich eine Beeinträchtigung schutzwürdiger Lebensräume durch bestehende oder neue konzessionierte Bauten und Anlagen unter Abwägung aller Interessen trotz Schutz- und Wiederherstellungsmassnahmen nicht vermeiden, sind gemäss Art. 18 Abs. 1^{ter} NHG angemessene Ersatzmassnahmen erforderlich. Diese haben grundsätzlich die gleiche Qualität und Funktionalität wie die beeinträchtigten Lebensräume aufzuweisen und sind im Uferbereich des beeinträchtigten Gewässers wenn möglich in ausreichender Nähe der Anlage umzusetzen. Geeignete Massnahmen können beispielsweise die Wiederherstellung der Wasserwechsel- und der Flachwasserzone in verbauten Seeuferabschnitten oder

die Förderung von Schilfröhricht in unbewachsenen Uferabschnitten sein. Revitalisierungsmassnahmen können landseitig, seeseitig oder als Mischform umgesetzt werden.

Eine allgemeine Aussage, wie gross die aufzuwertende Fläche im Verhältnis zur jeweiligen zu erneuernden oder neuen Konzession ist, lässt sich nicht treffen. Bisherige Planungen für Ersatzprojekte im Seebecken der Stadt Zürich zeigen gegenüber den Konzessionsflächen einen Flächenfaktor für den Ersatz von unter 1. Als Beanspruchung gilt dabei nur die Seegrundfläche, die durch das Vorhaben tatsächlich mit Infrastrukturen (z. B. Stegen, Molen) und Schiffen überstellt wird, und nicht die ganze Konzessionsfläche.

Zu Frage 7:

Die strategische Revitalisierungsplanung des Kantons hat ergeben, dass auf dem Zürcher Kantonsgebiet des Zürichsees 40,880 km Uferlinie mit mittlerem oder hohem Revitalisierungsnutzen bestehen. Davon wurden lediglich 4,630 km als prioritäre Abschnitte für Revitalisierungen ausgeschieden, die nicht gleichzeitig für Ersatzmassnahmen genutzt werden können. Somit steht ein grosses Potenzial für Ersatzmassnahmen zur Verfügung.

Um den unterschiedlichen Situationen in den einzelnen Gemeinden Rechnung zu tragen, ist es möglich, den Ersatzbedarf mehrerer Anlagen auch gemeindeübergreifend zusammenzufassen und im Sinn von Pool-Lösungen in gemeinsamen (grösseren) Ersatzmassnahmen zu decken. Gemeindeübergreifende Pool-Lösungen werden vom Kanton als sehr sinnvoll und zweckdienlich beurteilt. In einem Schreiben vom Dezember 2024 an die betroffenen Gemeinden haben das Amt für Landschaft und Natur und das Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft die Gemeinden angeregt, solche Lösungen in Angriff zu nehmen. Die zuständigen Ämter des Kantons sind auch bereit, den Aufbau einer solchen Organisation aktiv zu unterstützen.

Zu Frage 8:

Die Kosten sind abhängig von Art, konkreter Ausgestaltung und Umfang der Massnahmen und können nicht verallgemeinert werden. Pool-Lösungen bieten häufig die Möglichkeit für eine kostengünstigere Umsetzung von erforderlichen Ersatzmassnahmen.

Die Pflicht zu angemessenen Schutz-, Wiederherstellungs- und Ersatzmassnahmen gemäss Art. 18 Abs. 1^{ter} NHG gilt für die Verursachenden von technischen Eingriffen, die zur Beeinträchtigung schutzwürdiger Lebensräume führen. Die Verursachenden müssen auch die Kosten für diese Massnahmen tragen. Somit sind Ersatzmassnahmen, die durch konzessionierte Anlagen erforderlich werden, durch die jeweiligen Konzessionärinnen oder Konzessionäre zu bezahlen.

Zu Frage 9:

Es besteht keine Rechtsgrundlage, aufgrund deren sich der Kanton an diesen Kosten beteiligen könnte. Allerdings profitieren Wassersportvereine gestützt auf § 20 Abs. 2 der Gebührenverordnung zum Wasserwirtschaftsgesetz vom 21. Oktober 1992 (LS 724.21) von einem stark reduzierten Gebührenansatz für die jährlichen Nutzungsgebühren ihrer Stationierungsanlagen, weil solche Anlagen im öffentlichen Interesse liegen. Die zuständigen Ämter sind bereit, im Rahmen des bundesrechtlich Zulässigen pragmatische Lösungen zu finden. Zudem kann im Zusammenhang mit Sanierungen oder Erneuerungen von Wassersportanlagen ein Beitrag aus dem Sportfonds gewährt werden.

Zu Frage 10:

Diese Frage lässt sich nicht pauschal beantworten. Die gewichtigen Anliegen der Renaturierung der Gewässer und der Erholungsnutzung an den Gewässern stehen nicht für sich im Widerspruch, sondern können sich ergänzen. Den berechtigten Anliegen der Gemeinden, insbesondere im Bereich von öffentlichen Erholungsnutzungen, misst der Kanton eine grosse Bedeutung bei. Im Vordergrund stehen Lösungen, welche die Situation vor Ort unter Wahrung der bundesrechtlichen Vorgaben bestmöglich berücksichtigen. Dieser Zielsetzung wird mit einer umfassenden Interessensabwägung im Einzelfall am besten Rechnung getragen.

Zu Frage 11:

Es liegt in der Natur von Konzessionen, dass sie ein Sondernutzungsrecht lediglich für eine bestimmte Zeitdauer einräumen. Das Gemeinwesen kann sich nicht dauerhaft einer öffentlichen Sache entledigen und muss die Möglichkeit haben, sich von Zeit zu Zeit zu vergewissern, ob die Nutzung mit den geltenden Gesetzen und den öffentlichen Interessen noch im Einklang steht.

Nach Erlöschen der Konzession, sofern keine neue erteilt wird, muss die Konzessionärin oder der Konzessionär gemäss § 56 WWG die vorgeschriebenen Massnahmen ergreifen, die durch die Herbeiführung eines natürlichen Gewässerzustands nötig werden. In der Regel enthält auch die Konzessionsurkunde Bestimmungen über den Rückbau der Baute oder Anlage bei Ablauf der Konzessionsdauer. Es besteht somit kein Anrecht auf Fortbestand der Baute oder Anlage, weshalb durch die Forderung von Ersatzmassnahmen keine Bestandswahrung verletzt werden kann.

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

Vor dem Regierungsrat

Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli