

Sitzung vom 25. Oktober 2017

966. Anfrage (Landaufschüttungen als ergänzendes Instrument für die praktikable Realisierung des Seeuferweges am Zürichsee)

Kantonsrätin Esther Meier, Zollikon, sowie die Kantonsräte Jonas Erni, Wädenswil, und Davide Loss, Adliswil, haben am 10. Juli 2017 folgende Anfrage eingereicht:

Wer zur Gestaltung des Seeufers substantiell etwas Gedankliches beitragen will, kommt nicht darum herum, den historischen Wandel am See zu beachten. Die Bedeutung – gewissermassen die gesellschaftliche Funktion des Seeufers – veränderte sich über die Jahrhunderte. Das Seeufer diente im späten 18. und im 19. Jahrhundert dem wirtschaftlichen Fortschritt (Fischen, Landwirtschaft, Industrie, Materialtransporte). Es wurden konzessionierte Landanlagen geschaffen, sprich Aufschüttungen. Der Zweck von Landanlagen wurde immer mehr privatisiert und Grundbuchänderungen sorgten dafür, dass Land am See zu lukrativen Kapitalanlagen wurde. Die völlige Privatisierung der Landanlagen wurde durch Servitute und behördliche Auflagen (Konzessionen) etwas abgebremst. Seeufer und See haben immer mehr eine hohe Bedeutung erhalten für den gesellschaftlichen Erholungszweck und den Naturschutz. Vor diesem Hintergrund sind die Bestrebungen nach einem möglichst durchgehenden Seeuferweg zu sehen. Dem Bau eines Seeuferweges stehen aber an vielen Orten private Interessen gegenüber und es ist mit jahrelangen Rechtshändeln zu rechnen, bevor ein durchgehender Weg realisiert werden könnte.

Aufschüttungen sind auch heute noch eine mögliche Massnahme zum Bau von Uferwegen. Denn wenn es angezeigt war, im 19. Jahrhundert Landaufschüttungen zu bewilligen, um die industrielle Entwicklung voran zu treiben, und im 20. Jahrhundert sinnvoll für Tourismus und Naturschutz, planerische und bauliche Prozesse am See in den Vordergrund zu stellen, so ist es nicht mehr als eine natürliche und gesellschaftlich nahe liegende Weiterentwicklung, wenn man in dosiertem Ausmass auch im 21. Jahrhundert als Umgehung einer privaten Zone einzelne, vergleichsweise minimale Landaufschüttungen ins Auge fasst und so dem Bedeutungswandel des Seeufers für die gesellschaftliche Erholung gerecht wird.

Landaufschüttungen können auch eine positive Auswirkung auf die ökologische Vielfalt im und am See haben, wenn gleichzeitig neue Flachwasserzonen geschaffen werden, so geschehen anlässlich des Baus des Seeuferwegabschnittes zwischen Wädenswil und Richterswil.

Bedenkt man die Ausmasse der früheren Aufschüttungen (30 und mehr Meter in den See hinaus, 95% der Seeuferlinie als Konzessionsland), so wäre der Bedarf von Aufschüttungen an einzelnen, ausgesuchten Stellen, wo keine andere Lösung möglich ist, trotz geänderter Gesetzeslage zu prüfen. Das Ausmass für kleine Aufschüttungen wäre im Vergleich zu früheren Jahrhunderten äusserst bescheiden. Es geht um zwei bis vier Meter an ausgesuchten Stellen, wo der Verlauf des Uferweges aus rechtlichen oder andern Gründen verunmöglicht oder so unattraktiv ist, dass man nicht mehr von einem Seeweg reden kann.

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

1. Wie beurteilt er die geschichtliche Analyse zum Bedeutungswechsel des Seeufers im Kanton Zürich?
2. Wie ist die aktuelle Gesetzeslage zu Landaufschüttungen?
3. Wann und wo geschahen die letzten Aufschüttungen?
4. Welche Gesetzesänderungen wären nötig, um dosierte Landaufschüttungen für den Uferweg realisieren zu können bzw. welches wären die rechtlichen Voraussetzungen?
5. Wie lauten die Ergebnisse der Prüfung des Geschiebes der in den Zürichsee einmündenden Fliessgewässer, welche aufgrund einer ZPZ-Idee (Inselaufschüttungen) vor einigen Jahren von der Baudirektion geprüft wurde?
6. Wie entwickelten sich die Flachwasserzonen entlang des Uferweges zwischen Wädenswil und Richterswil aus ökologischer Sicht?

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Esther Meier, Zollikon, Jonas Erni, Wädenswil, und Davide Loss, Adliswil, wird wie folgt beantwortet:

In der Anfrage wird davon ausgegangen, dass Schüttungen im Zürichsee ein Instrument darstellen können, um die Erstellung des Seeuferwegs zu fördern. Es ist jedoch zu bedenken, dass solche Schüttungen aus technisch-topografischen und rechtlichen Gründen nur in sehr eingeschränkter Masse möglich sind. Insbesondere die der Anfrage zugrunde liegende Einschätzung, mit Aufschüttungen und einer vom Ufer abgesetzten Führung des Seeuferweges könnten Rechtsstreitigkeiten mit Eigentümerinnen und Eigentümern von Uferparzellen vermieden werden, kann nicht geteilt werden. Die Erfahrung etwa im Zusammenhang mit dem Bau des Stgs zwischen dem Hafen Wollishofen und der Roten Fabrik zei-

gen, dass sich Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer auch gegen eine solche Wegführung mit allen Mitteln zur Wehr setzen (vgl. Urteile des Bundesgerichts 1C_86/2012 vom 7. September 2012 und 1C_634/2013 vom 10. März 2014). Dies dürfte auch bei anderen Stegprojekten der Fall sein, durch die sich Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer in der freien Nutzung des Gewässers und in ihrer Privatsphäre beeinträchtigt fühlen.

Aus diesen Gründen besteht kein Anlass, für den Bau des Uferwegs solche Aufschüttungen besonders zu fördern. Es ist darin kein Lösungsansatz zu erkennen für die Umsetzung des Richtplanauftrags, einen Seeuferweg zu schaffen. Vielmehr werden damit neue Abhängigkeiten und Angriffspunkte für entsprechende Wegprojekte geschaffen. Damit verschliesst sich der Kanton aber nicht grundsätzlich gegen die Führung eines Uferwegs über aufgeschüttete Inseln, wo solche auch aus anderen Gründen zweckmässig sind. In diesem Sinn wurde die Evaluation von Inselstandorten zur Ablagerung von Bachgeschiebe bereits im «Leitbild Zürichsee 2050» vorgesehen.

Zu Frage 1:

Es ist zutreffend, dass sich die Bedeutung des Seeufers über die letzten Jahrhunderte hinweg verändert hat und dass das Land am Seeufer in jüngerer Zeit an Attraktivität gewonnen hat. Die ehemals vorwiegend gewerbliche Nutzung hat sich zur Wohn- und Erholungsnutzung hin verschoben.

Bezüglich der raumplanerischen Belange lässt sich beobachten, dass im Allgemeinen der Druck auf attraktive Freiflächen (unter anderem Freiflächen am Zürichsee) mit der inneren Verdichtung steigt. Eine solche Entwicklung wird vor allem dadurch bewirkt, dass die Grün- und Freiflächen innerhalb der bebauten Struktur zur Optimierung der Bauten gering gehalten und dementsprechend zusätzliche Aufenthalts- und Erholungsflächen gefragt sind. Solche Flächen am Zürichsee spielen dabei eine wichtige Rolle. Im Rahmen des Leitbilds Zürichsee 2050 haben sich die kantonale Verwaltung und die Seegemeinden stark mit der Erholungsnutzung am Zürichsee auseinandergesetzt. Als Ziele wurde festgehalten, dass bedeutende Teile des Seeufers für die Bevölkerung öffentlich zugänglich sein, öffentliche Frei- und Grünräume das Bild des Ufers prägen und Infrastrukturen für Sport und Unterhaltung in einzelnen Abschnitten attraktive Uferbereiche für Erholungssuchende bilden sollen. Gleichzeitig wurde aber auch die ökologische Funktion des Zürichsees hervorgehoben. Dementsprechend sollen am Zürichsee 2050 mehr ungestörte Uferlebensräume vorhanden sein als 2012. Zudem soll eine gezielte Aufwertung zu ökologisch wertvollen Bachzuflüssen, geschütz-

ten Röhrichtbeständen mit einer Vielfalt an Brutvögeln und zu hochwertigen Flachufeln führen. Im Weiteren sind die Anliegen der Archäologie und der Denkmalpflege zu berücksichtigen. An den Seeufeln liegen verschiedene hochrangige Schutzobjekte der Archäologie (besonders urgeschichtliche «Pfahlbausiedlungen») wie auch der Denkmalpflege.

Trotz der gesteigerten Nutzungsansprüche für die Öffentlichkeit sowie für die Natur kann die historische Entwicklung nicht ausser Acht gelassen werden. In diesem Sinn müssen Entwicklungen am Zürichsee stets im Spannungsfeld zwischen den Interessen an der öffentlichen Erholung, dem Naturschutz, den Interessen der Kulturgütererhaltung und der Eigentumsgarantie betrachtet werden. Es muss demnach im Einzelfall geklärt werden, inwiefern eine Landaufschüttung für die Erholungsnutzung unter den Gesichtspunkten Naturschutz, Kulturgütererhaltung und Eigentumsrechte infrage kommen kann bzw. als zweckmässig beurteilt wird. Den Bedarf für Landaufschüttungen direkt aus der gesteigerten Nachfrage nach Erholungsräumen abzuleiten, wird der Komplexität des Themas nicht gerecht. Dabei gilt es unter anderem auch zu berücksichtigen, dass das Leitbild Zürichsee 2050 die Nutzungsintensität auf dem See stabil halten möchte.

Zur rechtlichen Entwicklung des Konzessionslandes ist zu bemerken, dass Landanlagen jeweils auf der Grundlage einer Konzession erstellt und nach der Erstellung sofort im Grundbuch als Grundstücke eingetragen wurden. Mit der Aufnahme ins Grundbuch galt das ehemalige Seegebiet unter der neuen Landanlage als entwidmet und das neue Grundstück ging in Privateigentum über; das neu gewonnene Land war und ist jedoch nicht lastenfrei. Es bestehen verschiedene öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkungen wie die Pflicht zur Erstellung und zum Unterhalt von Entwässerungsleitungen oder die Pflicht zur Abtretung des für öffentliche Anlagen benötigten Landes (vgl. dazu die Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 109/2017 betreffend Private Enteignung von öffentlichem Land am Zürichseeufer). Die Umwandlung von Seegebiet in privates Land geschah im Einzelfall in der Regel innert weniger Monate und war nicht ein Prozess, der sich schleichend über Jahre oder gar Jahrzehnte hinzog.

Zu Frage 2:

Das Bundesrecht enthält die für Schüttungen in Seen massgebenden Vorgaben:

Gemäss Art. 21 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG, SR 451) darf Ufervegetation weder gerodet noch überschüttet noch auf andere Weise zum Absterben gebracht werden. Ausnahmen für standortgebundene Vorhaben sind in den durch die Wasserbaupolizei- oder Gewässerschutzgesetzgebung erlaubten Fällen möglich (Art. 22 Abs. 2 NHG).

Nach Art. 39 Abs. 1 des Gewässerschutzgesetzes vom 24. Januar 1991 (GSchG, SR 814.20) ist es untersagt, feste Stoffe in Seen einzubringen, auch wenn sie Wasser nicht verunreinigen können. Indessen kann die kantonale Behörde Schüttungen bewilligen für standortgebundene Bauten in überbauten Gebieten, wenn überwiegende öffentliche Interessen eine Schüttung erfordern und sich der angestrebte Zweck anders nicht erreichen lässt (Art. 39 Abs. 2 Bst. a GSchG). Ebenso kann eine Schüttung bewilligt werden, wenn dadurch eine Flachwasserzone verbessert werden kann (Art. 39 Abs. 2 Bst. b GSchG). Die Schüttungen sind so natürlich wie möglich zu gestalten, und zerstörte Ufervegetation ist zu ersetzen (Art. 39 Abs. 3 GSchG).

Auf kantonaler Ebene bedürfen Schüttungen einer wasserrechtlichen Konzession im Sinne von §§ 36 ff. des Wasserwirtschaftsgesetzes (WWG, LS 724.11). Konzessionen und Bewilligungen zur Nutzung öffentlicher Gewässer dürfen nur erteilt werden, wenn sie weder öffentliche Interessen erheblich beeinträchtigen noch die Rechte anderer Wassernutzungsberechtigter erheblich schmälern (§ 43 Abs. 1 WWG).

Aus diesen Bestimmungen ergibt sich, dass in Bereichen, in denen Ufervegetation vorhanden ist, nur unter den genannten strengen Voraussetzungen Schüttungen für den Seeuferweg bewilligt werden können. Allerdings sind in diesen Fällen auch Lösungen in Betracht zu ziehen, die nicht zum Absterben der Ufervegetation führen. An Uferbereichen mit gut ausgebildeter Unterwasservegetation sind Steglösungen Schüttungen in der Regel vorzuziehen. Beeinträchtigungen der Ufervegetation durch die Stege sind dann mit gezielten Aufwertungsmassnahmen angemessen zu ersetzen (Art. 18 Abs. 1^{ter} NHG).

In Uferbereichen ohne Ufervegetation sind Schüttungen grundsätzlich möglich. Soweit es die Verhältnisse zulassen, haben die Kantone hier dafür zu sorgen, dass Ufervegetation angelegt wird oder zumindest die Voraussetzungen für deren Gedeihen geschaffen werden (Art. 21 Abs. 2 NHG).

Zu Frage 3:

Aufschüttungen durch Privatpersonen kommen auch heute noch vor, wenn auch selten und in bescheidenem Umfang. Für private Nutzungen kann in begründeten Fällen einmalig eine zusätzliche Inanspruchnahme der Seeparzelle im Umfang von höchstens 5 m² erlaubt werden. Diese Inanspruchnahme kann zum Beispiel durch Verbreiterung eines bestehenden Stegs oder auch in Form einer Schüttung erfolgen. Dazu ist immer eine wasserrechtliche Konzession erforderlich. Der Seegrund wird hierbei in der Regel nicht mehr zu Eigentum abgetreten (§ 78 Abs. 1 WWG). Die Konzessionen sind zudem zeitlich befristet, und die Inanspruchnahme ist gebührenpflichtig.

Grössere Schüttungen kommen heute nur noch für Vorhaben von öffentlichem Interesse, im Rahmen von ökologischen Ausgleichs- und Ersatzmassnahmen oder für Revitalisierungsmassnahmen infrage. Die letzte grössere Schüttung erfolgte für den Seeuferweg Wädenswil–Richterswil.

Zu Frage 4:

Wie bereits in der Beantwortung der Frage 2 aufgezeigt, können Aufschüttungen nur unter strengen Voraussetzungen vorgenommen werden. Namentlich die Bestimmungen des Natur- und Heimatschutzgesetzes über den Schutz der Ufervegetation und des Gewässerschutzgesetzes über das Einbringen fester Stoffe in Seen setzen derartigen Bestrebungen enge Grenzen.

Wollte man Landaufschüttungen für den Uferweg erleichtern, bedürfte es einer Lockerung des Bundesrechts (namentlich von Art. 39 Abs. 2 GSchG, der sehr einschränkend formuliert ist). Wegen des Grundsatzes «Bundesrecht bricht kantonales Recht» ist es dem kantonalen Gesetzgeber verwehrt, Erleichterungen im kantonalen Recht vorzusehen, die dem massgebenden Bundesrecht widersprechen.

Zu Frage 5:

In Bezug auf den Geschiebeeintrag aus den Seitenbächen des Zürichsees und der Verwendung des Geschiebes wurden im Rahmen des Folgeprojektes «Inselschüttungen» zur Umsetzung des Leitbildes Zürichsee 2050 und der Erarbeitung der strategischen Planung zur Sanierung des Geschiebehaushalts im Einzugsgebiet des Zürichsees aufgrund von Art. 83b GSchG und Art. 42a–42c der Gewässerschutzverordnung (GSchV, SR 814.201) folgende Erkenntnisse gewonnen (vgl. die von der ZHAW und der Flussbau AG herausgegebene Studie «Grundlagen Geschiebewirtschaftung Zürichseebäche» vom 15. April 2016 sowie den Bericht zur «Strategischen Planung. Sanierung Geschiebehaushalt. Einzugsgebiet Zürichsee» der Flussbau AG vom 4. November 2016):

- Nach Durchführung der Sanierungsmassnahmen gestützt auf Art. 42c GSchV fallen auf dem Kantonsgebiet im Schnitt jährlich rund 350 m³ Geschiebe aus den Zürichseebächen an.
- Für Inselschüttungen ist diese Menge nicht ausreichend.
- Grundsätzlich soll das Geschiebe in den Bächen bzw. in den Deltas im See belassen werden.
- Sofern Geschiebe entnommen werden muss, ist dieses aus gewässerschutzrechtlichen Gründen in erster Linie für ökologische Aufwertungen zu verwenden. Dazu zählen Deltaentwicklung an den Mündungen der Zürichseebäche, Flachuferschüttungen oder auch Verklappung des

Geschiebes auf den Seegrund zur Förderung von Fischlaichgebieten. Auch der Schutz archäologischer Standorte im Flachwasserbereich durch Geschiebeaufschüttungen ist eine mögliche Verwendungsmöglichkeit.

- Würde das anfallende Geschiebe aus den Seitenbächen des Zürichsees vollständig verwendet, könnten jährlich lediglich rund 35 Laufmeter Flachufer aufgewertet werden.

Zu Frage 6:

Die Uferaufwertungen entlang des Seeuferwegs zwischen Wädenswil und Richterswil entwickeln sich aus ökologischer Sicht positiv. So verlief die Schilfanpflanzung auf den Flachuferschüttungen erfolgreich: Das mit Schilf bewachsene Areal hat sich seit 2014 vervierfacht. Erfolgskontrollen für einzelne Tiergruppen zeigen, dass fünf Jahre nach den Schüttungen im Wasserbereich alle Arten, die früher vorkamen, wieder zurückgekehrt sind. Teilweise sind die Individuendichten noch kleiner als vor dem Projekt. Es kann jedoch mit einer weiteren positiven Entwicklung gerechnet werden. Im Bereich des Vorkommens des Strandlings (*Littorella uniflora*), einer sehr seltenen Wasserpflanzenart, wurde der Seeuferweg nicht mit einer Schüttung, sondern mit einem Steg erstellt. Das Vorkommen konnte dank diesem differenzierten Vorgehen erhalten werden. Fördermassnahmen für den Strandling waren auf den neuen Schüttungen bisher nicht erfolgreich.

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

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi