

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 19. März 2025

304. Wasserbau, Stadt Zürich, Limmat, Investitionsausgabe und -beitrag für Ertüchtigung Münsterbrücke (gebundene Ausgabe)

A. Ausgangslage

Die Münsterbrücke wie auch die Rathausbrücke bilden seit jeher das Nadelöhr für den Ausfluss aus dem Zürichsee. Bei höheren Seespiegeln wird die Abflussmenge aus dem Zürichsee nicht mehr durch das Platzspitzwehr, sondern durch diese Brückenquerschnitte bestimmt. Dadurch dauert es nach intensiven Niederschlägen oft Tage bis Wochen, bis der See wieder auf dem Normalwasserspiegel liegt. In der Zwischenzeit steigt parallel dazu das Grundwasser, was verdeckte Schäden wie nasse Keller oder Grundwassereinbrüche in unterirdische Anlagen nach sich zieht.

Die Münsterbrücke mit den bestehenden drei Pfeilern stellt einen Engpass beim Hochwasserabfluss der Limmat dar. Um diesen Engpass zu beseitigen, ist eine Absenkung der Flusssohle im Bereich der Münsterbrücke erforderlich. Gleichzeitig müssen die bestehenden Fundamente der Münsterbrücke ertüchtigt werden, damit sie einem stärkeren Limmatabfluss Stand halten.

Mit den Massnahmen bei Rathaus- und Münsterbrücke wird die Ausflusskapazität aus dem Zürichsee in die Limmat um rund 10% vergrössert. Diese Vergrösserung der Ausflusskapazität führt zu mehr Flexibilität in der Steuerung des Zürichseespiegels. Diese Steuerung des Zürichsees ist auf nationaler Ebene ein wichtiges Element zur Koordination des Abflusses der Aare nach dem Zusammenfluss mit der Reuss und der Limmat.

Zudem wurde im Rahmen des Projekts «Hochwasserschutz an Sihl, Zürichsee und Limmat» als wichtigste Massnahme der Bau eines Entlastungsstollens vom Sihltal in den Zürichsee beschlossen (Vorlage 5642). Die Bauarbeiten am Entlastungsstollen begannen im Frühling 2022. Die Inbetriebnahme ist Mitte 2026 geplant. Eine Vergrösserung des Seeausflusses sorgt auch dafür, dass der Seespiegel im Ereignisfall nicht übermässig erhöht wird.

B. Massnahmenbeschreibung

Im Bereich der Münsterbrücke sind Hochwasserschutzmassnahmen in Form von Sohlenabsenkungen zur Vergrösserung der Abflusskapazität notwendig. Die Sohlenabsenkungen schwächen allerdings die Fun-

damente der Pfeiler und Widerlager, weshalb Verstärkungsmassnahmen erforderlich sind. Weiter besteht auch ohne Sohlenabsenkung Sanierungsbedarf an den Widerlager- und Pfeilerfundationen, die auf Holzpfählen abgestützt sind. Die Verstärkungsmassnahmen erfüllen daher zwei Zwecke: Einerseits dienen sie der notwendigen Verstärkung der Fundamente als Folge der Sohlenabsenkungen (Hochwasserschutzmassnahme) und anderseits sind sie eine Sanierungsmassnahme im Rahmen des ordentlichen Unterhalts.

C. Eigentumsverhältnisse

Ein gemeinsam von Stadt und Kanton Zürich in Auftrag gegebenes Rechtsgutachten von Rechtsanwalt Dr. Christoph Schaub vom 21. Dezember 2016 zum Thema «Aufteilung der Kosten für den Ersatzneubau der Rathausbrücke sowie für Sohlenabsenkungen im Bereich von Münster- und Rathausbrücke» (Rechtsgutachten Schaub) ergab hinsichtlich der Münsterbrücke Folgendes:

Ursprünglich stand die gesamte Münsterbrücke in städtischem Eigentum. Dieses erlosch im Zusammenhang mit der Einführung des eidgenössischen Grundbuchs Ende 1979 und die Brücke ging in kantonales Eigentum über. Es besteht weder eine Konzession noch eine Baurechts- bzw. Überbaurechtsdienstbarkeit zugunsten der Stadt Zürich und zulasten des kantonalen Gewässergrundstücks. Daher richtet sich das Eigentum an Bauten oder Teilen davon gemäss dem Akzessionsprinzip nach dem Eigentum am betreffenden Grundstück (Art. 642, Art. 667 Abs. 2 und Art. 671 Abs. 1 ZGB [SR 210]). Folglich befinden sich die Teile der Brücke auf dem Gewässergrundstück der Limmat Kat.-Nr. AA3400 im Eigentum des Kantons Zürich und die übrigen Teile der Brücke – jene auf den städtischen Grundstücken Kat.-Nr. AA4077 und AA4426 – im Eigentum der Stadt Zürich. Sowohl der bauliche als auch der betriebliche Unterhalt der gesamten Brücke wurde jedoch seit jeher von der Stadt Zürich durchgeführt und von ihr finanziert.

Der Umstand, dass die Stadt Zürich über kein Eigentumsrecht am eigentlichen Brückenkörper der Münsterbrücke verfügt, ist ungewöhnlich und nicht zweckmässig. Mit der Erteilung einer wasserrechtlichen Konzession gemäss §§ 36 ff. des Wasserwirtschaftsgesetzes vom 2. Juni 1991 (WWG, LS 724.11) soll das Werkeigentum an der Münsterbrücke vollständig an die Stadt übertragen werden, was gemäss § 52 Abs. 2 des Strassengesetzes vom 27. September 1981 (LS 722.1) bei Infrastrukturbauten für Staatsstrassen üblicherweise der Fall ist. Die Konzessionserteilung erfolgt vor Ausführungsbeginn der Massnahmen.

D. Aufgabenteilung

Der Kanton ist für Hochwasserschutzmassnahmen an der Limmat verantwortlich (Art. 2 Bundesgesetz vom 21. Juni 1991 über den Wasserbau [SR 721.100] und § 13 Abs. 1 WWG in Verbindung mit RRB Nr. 377/1993). Daher fällt die Sohlenabsenkung im Bereich der Münsterbrücke in seinen Aufgabenbereich. Die Ertüchtigung der Pfeilerfundamente auf dem kantonalen Gewässergrundstück der Limmat fällt ebenfalls in den kantonalen Aufgabenbereich. Auch die Sanierung der Widerlager auf den städtischen Parzellen infolge der verstärkten Beanspruchung fällt als Hochwasserschutzmassnahme in den kantonalen Aufgabenbereich. Die Sanierung der Widerlager im ordentlichen Unterhalt fällt hingegen in die Zuständigkeit der Stadt.

Aus technischer Sicht sind die anstehenden Hochwasserschutz- und Sanierungsmassnahmen eng miteinander verknüpft und können nicht sinnvoll getrennt werden. Es ist daher sinnvoll, wenn sie in einer Hand vereinigt werden. Sie sollen in einem Gesamtprojekt durch die Stadt Zürich geplant, bewilligt und umgesetzt werden. Obwohl der Kanton den Hauptteil der Kosten zu tragen hat, ist diese Regelung im Hinblick auf die in Erwägung C beschriebene Eigentumsbereinigung sinnvoll und richtig. Zu diesem Zweck wird ein Kostenteiler zwischen Kanton und Stadt festgesetzt (siehe Erwägung E).

Der Kanton erbringt entsprechend die folgenden Leistungen:

- Federführung bei der Durchführung des Konzessionsverfahrens (Bewilligungsverfahren)
- Federführung bei allfälligen Rechtsmittelverfahren
- Sicherstellung und Leisten des kantonalen Investitionsbeitrags gemäss Kostenteiler
- Beantragen von Bundesbeiträgen für den verbesserten Hochwasserschutz
- Sicherstellung im Rahmen des Mitspracherechts, dass die kantonalen Vorgaben und Interessen vollständig und rechtzeitig in die Projektentwicklung und -realisierung einfließen, sowie Begleitung der fachgerechten Umsetzung.

Die Stadt erbringt zusammengefasst die folgenden Leistungen:

- Einreichung des Gesuchs um Erteilung der wasserrechtlichen Konzession
- Übernahme aller planerischen Leistungen
- Finanzierung gemäss Kostenteiler
- Durchführung der Submissionsverfahren
- Gesamtleitung und Ausführung der Bauarbeiten bis und mit Kreditabrechnung
- Koordination mit dem Projekt Rathausbrücke
- Einbezug des Kantons betreffend Fragen der Hochwassersicherheit

E. Kosten und Finanzierung

a. Kosten

Die reinen Baukosten gemäss Kostenvoranschlag für das Bauprojekt liegen bei rund 10,5 Mio. Franken (ohne MWSt). Unter Berücksichtigung aller weiteren Kosten (MWSt, Teuerung, Planung und Projektierung, Verkehrsführung, weitere Untersuchungen, Verwaltungskosten, Unvorhergesehenes usw.) liegen die Gesamtkosten des Projekts bei 22 Mio. Franken (Stand Januar 2024).

b. Kostenteiler

Der Kanton vereinbart mit der Stadt Zürich einen Kostenteiler (vgl. nachfolgend, Erwägung F). Massgebend sind die Eigentumsverhältnisse vor Konzessionserteilung an die Stadt Zürich. Dem Kostenteiler liegen die folgenden, im Rechtsgutachten Schaub festgehaltenen Grundsätze zugrunde:

- *Der Kanton Zürich ist kostenpflichtig für [...] die Sohlenausbaggerungen und durch diese notwendig werdende Verstärkungsmassnahmen an Bauten anderer Eigentümer [...].*
- *Für Massnahmen zur Instandhaltung bzw. Sanierung der Bauteile ist der jeweilige Eigentümer verantwortlich.*

Aufgrund der Baukosten gemäss Kostenvoranschlag und der Zuständigkeiten von Kanton und Stadt resultiert ein Kostenteiler für die übergeordneten Kosten des Gesamtprojekts von 76% zulasten des Kantons und von 24% zulasten der Stadt Zürich. Die Baukosten für den Sohlenaushub gehen ausschliesslich zulasten des Kantons, während die Baukosten für die Verstärkung der Widerlager und Pfeiler zu 68% zulasten des Kantons und zu 32% zulasten der Stadt Zürich gehen.

Zusammengefasst werden alle Leistungen einer der drei folgenden Kostenarten zugewiesen und gemäss folgender Kostenaufteilung abgerechnet:

Tabelle: Kostenarten und Aufteilungsschlüssel

Kostenart	Beschreibung (nicht abschliessend)	Aufteilungsschlüssel	
		Stadt	Kanton
Übergeordnete Kosten Gesamtprojekt	– Projektierung – Bewilligungen – Allgemeine Installationen – Bauleitung – Überwachung	24%	76%
Bau: Verstärkung Fundamente	– Spezifische Installationen – Baumassnahmen an Pfeiler und Widerlager	32%	68%
Bau: Sohlenaushub	– Sohlenaushub – Archäologische Begleitung, Massnahmen – Sohlenbefestigung		100%

Gesamthaft gehen somit 5,3 Mio. Franken zulasten der Stadt Zürich und 16,7 Mio. Franken zulasten des Kantons gemäss Kostenteiler. Die Kosten zulasten des Kantons teilen sich folgendermassen auf:

- Planung: 2,1 Mio. Franken
- Bau: 11,0 Mio. Franken
- Administration und Unvorhergesehenes (rund 20%): 3,6 Mio. Franken

Werden diese Kosten zulasten des Kantons anteilmässig zu den reinen Baukosten auf die Sohlenabsenkung und die Massnahmen an der Brücke verteilt, ergeben sich 5,8 Mio. Franken für die Sohlenabsenkung und 10,9 Mio. Franken für die Massnahmen an der Brücke.

Gestützt auf § 38 Abs. 4 des Gesetzes über Controlling und Rechnungslegung vom 9. Januar 2006 (CRG, LS 611) und § 38 Abs. 1 der Finanzcontrollingverordnung vom 1. Januar 2023 (FCV, LS 611.2) wird die Ausgabe der Baukostenentwicklung unterstellt. Die Kosten werden nach Massgabe des Schweizerischen Baupreisindex, Region Zürich, Baugewerbe total, gemäss folgender Formel der Teuerung angepasst:

$$\text{Bewilligte Ausgabe} \times \text{Zielindex} \div \text{Startindex (Indexstand Oktober 2023, Basis 2020, Indexstand 114,5)}$$
Als Preis- und Ausgangsbasis für die Teuerungsrechnung gilt der Kostenstand vom 1. Januar 2024.

c. Investitionsausgabe und -beitrag

Für die Kosten des Gesamtprojekts bis und mit Inbetriebnahme ist für den Anteil des Kantons gemäss Kostenteiler eine Ausgabe zugunsten der Stadt Zürich zu beschliessen. Diese teilt sich auf in eine Investitionsausgabe von 5,8 Mio. Franken für die Sohlenabsenkung und einen Investitionsbeitrag von 10,9 Mio. Franken für die Massnahmen an der Brücke.

Sobald diese Ausgabe beschlossen und der Stadt Zürich rechtskräftig zugesichert ist, beantragt die Stadt Zürich für ihren Anteil am Gesamtprojekt einen Nettokredit gemäss § 110 Abs. 2 des Gemeindegesetzes vom 20. April 2015 (LS 131.1). Die kantonale Ausgabe wird unter dem Vorbehalt der Rechtskraft dieses Nettokredits bewilligt.

Beim Betrag, der an die Stadt zu zahlen ist, handelt es sich nicht um einen im Voraus bestimmten Betrag. Die endgültige Aufstellung und Berechnung des zu leistenden Beitrags erfolgt nach Abschluss der Bauarbeiten und berechnet sich nach den tatsächlichen Baukosten und gemäss dem vereinbarten Kostenteiler.

Die Ausrichtung des zu leistenden Beitrags wird in einem Zahlungsplan geregelt.

F. Vereinbarung

Zwischen dem Kanton Zürich, vertreten durch die Baudirektion, Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft (AWEL), und der Stadt Zürich, vertreten durch das Tiefbau- und Entsorgungsdepartement, Tiefbauamt (TAZ), wird ein Vertrag betreffend Zusammenarbeit und Verantwortlichkeiten sowie Finanzierung und Kostenteiler bezüglich des Projekts «Hochwasserschutzmassnahmen und Ertüchtigung Münsterbrücke» abgeschlossen. Die Vertragsunterzeichnung erfolgt rasch nach vorliegendem Beschluss. Der Regierungsrat ermächtigt das AWEL, einen entsprechenden Vertrag mit dem TAZ abzuschliessen.

G. Gebundene Ausgabe

Gemäss § 37 Abs. 2 lit. a und b CRG ist eine Ausgabe gebunden, wenn sie zur Erfüllung von gesetzlich vorgeschriebenen Verwaltungsaufgaben zwingend erforderlich ist und namentlich der Beschaffung und Erneuerung der für die Verwaltungstätigkeit erforderlichen personellen und sachlichen Mittel dient oder wenn sie zur Erhaltung und zeitgemässen Ausstattung der vorhandenen Bausubstanz nötig ist.

Auch bei der benachbarten Rathausbrücke muss die Abflusskapazität vergrössert werden. Dazu hat die Stadt Zürich das Projekt «Ersatzneubau Rathausbrücke» gestartet. Am 24. November 2024 haben die Stimmberechtigten der Stadt Zürich die Vorlage «Ersatzneubau Rathausbrücke, Ausgaben von 58,345 Millionen Franken» angenommen. Beide Brücken müssen, um den Anforderungen zu genügen, möglichst rasch instand gestellt bzw. ersetzt werden.

In zeitlicher Hinsicht duldet das Projekt keinen weiteren Aufschub. Die Inbetriebnahme des Entlastungstollens ist Mitte 2026 vorgesehen. Die Abflusskapazität vom Zürichsee in die Limmat bis zum Platzspitzwehr muss rasch an die neuen Verhältnisse angepasst und vergrössert werden. Aus diesen Gründen gibt es keine Handlungsfreiheit oder Alternativen, und es besteht eine starke Abhängigkeit zwischen allen Vorhaben.

Des Weiteren ist die Münsterbrücke denkmalgeschützt, und sie wird von der Stadt Zürich als Verkehrsweg benötigt. Es ist daher unumgänglich, sie im engen Rahmen der denkmalpflegerischen Vorgaben zu ertüchtigen, sodass sie weiterhin als kommunaler Verkehrsweg dienen kann. Es besteht kein gestalterischer Spielraum. Die Brücke darf auch nicht abgebrochen werden.

Insgesamt ergibt sich, dass die Handlungsfreiheit betreffend die Umsetzung des Projekts in sachlicher, zeitlicher und örtlicher Hinsicht sehr stark eingeschränkt ist. Demzufolge handelt es sich um eine gebundene Ausgabe im Sinne von § 37 Abs. 2 lit. a und b CRG, für deren Bewilligung der Regierungsrat zuständig ist.

H. Budgetdeckung und Belastung

Der Betrag ist im Budget 2025 (1,0 Mio. Franken) enthalten sowie im Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan (KEF) 2025–2028 (Planjahr 2026 4,0 Mio. Franken; Planjahr 2027 4,0 Mio. Franken; Planjahr 2028 3,0 Mio. Franken) eingestellt (Projekt-Nr. 85W-847). Der restliche Betrag von 4,7 Mio. Franken wird in die nachfolgenden KEF aufgenommen.

Das Bundesamt für Umwelt wird die Massnahmen zum Hochwasserschutz voraussichtlich mit einem Mindestsatz von 35% subventionieren.

Der Investitionsbeitrag an die Stadt Zürich für die Massnahmen an der Brücke von 10,9 Mio. Franken (Kontierung 5620080040, 85W-847) wird ab dem Zeitpunkt der Bauabnahme über eine Nutzungsdauer von 50 Jahren abgeschrieben. Die durchschnittlichen Kapitalfolgekosten (Abschreibungen/Zuschreibungen und Zinsen) betragen über die angegebene Nutzungsdauer und mit einem Zins von 0,75% rund Fr. 258 900.

Die Investitionsausgabe für die Sohlenabsenkung von 5,8 Mio. Franken (Kontierung 5021000000, 85W-847) wird ab dem Zeitpunkt der Bauabnahme über eine Nutzungsdauer von 80 Jahren abgeschrieben. Die durchschnittlichen Kapitalfolgekosten (Abschreibungen/Zuschreibungen und Zinsen) betragen über die angegebene Nutzungsdauer und mit einem Zins von 0,75% rund Fr. 94 300.

Weitere Folgeaufwendungen nach § 33 Abs. 1 lit. e FCV gibt es nicht.

I. Ausgabenbewilligung

Für den Investitionsbeitrag an die Stadt Zürich zur Ertüchtigung der Münsterbrücke von 10,9 Mio. Franken und für die Investitionsausgabe für die Sohlenabsenkung von 5,8 Mio. Franken ist eine gebundene Ausgabe gemäss § 37 Abs. 2 lit. a und b CRG von insgesamt 16,7 Mio. Franken zulasten der Investitionsrechnung der Leistungsgruppe Nr. 8500, Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft, zu bewilligen.

Mit Verfügung der Baudirektion (BDV Nr. 0625/2018) wurde für die Planung eine gebundene Ausgabe von Fr. 580 000 zulasten der Investitionsrechnung der Leistungsgruppe Nr. 8500 bewilligt. Bislang sind für den Kanton keine Kosten entstanden. Die Stadt Zürich hat sämtliche Planungskosten vorfinanziert. Die Verfügung BDV Nr. 0625/2018 ist aufzuheben.

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Für den Investitionsbeitrag an die Stadt Zürich zur Ertüchtigung der Münsterbrücke für den Hochwasserschutz von Fr. 10 900 000 und für die Investitionsausgabe für die Sohlenabsenkung von Fr. 5 800 000 wird eine gebundene Ausgabe von höchstens Fr. 16 700 000 zulasten der Investitionsrechnung der Leistungsgruppe Nr. 8500, Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft, bewilligt.

II. Die Ausgabe gemäss Dispositiv I steht unter dem Vorbehalt der Kreditgenehmigung durch die Stadt Zürich für deren Kostenanteil.

III. Der Betrag wird nach Massgabe des Schweizerischen Baupreisindex, Region Zürich, Baugewerbe total, gemäss folgender Formel der Teuerung angepasst:

Bewilligte Ausgabe $\times$ Zielindex $\div$ Startindex (Indexstand Oktober 2023: 114,5)

IV. Die Verfügung BDV Nr. 0625/2018 wird aufgehoben.

V. Das Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft wird ermächtigt, einen Vertrag mit dem Tiefbauamt der Stadt Zürich betreffend Zusammenarbeit und Verantwortlichkeiten sowie Finanzierung und Kostenteiler bezüglich des Projekts Hochwasserschutzmassnahmen und Ertüchtigung Münsterbrücke abzuschliessen.

VI. Mitteilung an die Stadt Zürich (Stadt Zürich, Tiefbauamt, Werdmühleplatz 3, Amtshaus V, 8001 Zürich) sowie an die Finanzdirektion und die Baudirektion.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli