

Zum künftigen rechtlichen und politischen Umgang mit dem Grundeigentum und dem Bauen am Zürichseeufer

Im Zusammenhang mit der Debatte über einen verbesserten Zugang zum Zürichsee ist in den letzten Jahren viel diskutiert worden und auch viel Druckerschwärze geflossen. FAiR fasst vorliegend den Stand des jüngeren Geschehenes zusammen, macht eine Standortbestimmung und versucht, einen Blick in die nähere Zukunft der Entwicklung der rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen für das Grundeigentum am Zürichsee zu werfen.



Schilfgürtel am Zürichseeufer

Politische Vorstösse und gesetzgeberische Entwicklung rund um den Seeuferweg – Was bisher geschah

Initiativen der SP und der EVP versuchten mit einem durchgehenden Seeuferweg, den lückenlosen Zugang rund um den Zürichsee zu erzwingen, auch über Privatgrundstücke. Nachdem die EVP ihre Vorlage zu Gunsten der SP-Vorlage zurückgezogen hatte, lehnte der Kantonsrat die Volksinitiative «Zürisee für alli» ab und beschloss, einen Gegenvorschlag zu erarbeiten. Der Regierungsrat des Kantons Zürich schlug dann vor, in einer Änderung des Strassengesetzes bis zur Fertigstellung des durchgehenden Uferweges jährlich wiederkehrend 6 Mio. Franken einzusetzen.

Die das Geschäft vorberatende Kommission des Kantonsrates ergänzte die regierungsrätliche Vorlage mit der Bestimmung, dass private Grundstücke für die Erstellung von Uferwegen grundsätzlich nicht enteignet oder ohne Zustimmung der Eigentümer beansprucht werden dürfen. In der Schlussabstimmung des Kantonsrats vom 25. November 2013 wurde die Gesetzesvorlage mit 92 zu 72 Stimmen angenommen.

Mit dieser Verankerung im Strassenverkehrsgesetz hat der Kantonsrat die Verwaltung in die Pflicht

FAiR *points*

genommen, für die Realisierung von Uferwegen *keine Enteignungen und auch keine anderweitige Beanspruchung von Privatgrundstücken* zuzulassen. Aufgabe der kantonalen Verwaltung wird es sein, diese Gesetzesvorgabe behördenverbindlich umzusetzen. Dabei ist in erster Linie an die Anpassung des kantonalen und der regionalen Richtpläne zu denken, die zwingend vorzunehmen sein wird. Daraus abgeleitet wird zudem zwingend eine neue, das private Grundeigentum nicht beanspruchende Wegführung zu projektieren sein.

Gegen diesen politischen Entscheid des Kantonsrats – gegen den kein Referendum ergriffen wurde – haben die unterlegenen Initianten einer Beschwerde beim Bundesgericht eingereicht. Sie wollen den Kantonsratsbeschluss höchststrichterlich auf seine Legitimität überprüfen lassen. Ein nicht alltäglicher Vorgang in unserem Parlamentsbetrieb, der wohl aufzeigt, welch politischer und emotionaler Druck um die Eigentumsrechte am Seeufer auch in Zukunft bestehen bleiben wird.

Wie geht es weiter?

Beim ufernahen Land überlagern sich verschiedene rechtliche und politische Aspekte, was eine komplexe Ausgangslage schafft.

Neben den «normalen» planungs- und baurechtlichen Grundlagen, welche das Bauen innerhalb und ausserhalb der Siedlungsgebiete und Bauzonen detailliert regeln, bestehen an fliessenden und stehenden Gewässer zahlreiche zusätzliche gewässerrechtliche Vorschriften, Verordnungen und Auflagen, welche nicht allgemein bekannt sind und insbesondere auch die Grundstücke am Ufer des dichtbebauten Zürichsees betreffen und belasten. Ebenso hat der Natur- und Heimatschutz vielfach ein gewichtiges Wort mitzureden.

Änderungen in der eidgenössischen Gewässerschutzgesetzgebung – Umsetzung im Kanton mit Fokus auf die Zürichseeanrainer

Der Bund hat insbesondere mit Blick auf den Hochwasserschutz auf den 1. Januar 2011 die eidgenössi-



Dicht überbautes Gebiet am rechten Zürichseeufer

FAiR *points*

sche Gewässerschutzgesetzgebung überarbeitet und Bestimmungen zur besseren Sicherstellung eines funktionierenden Gewässerraumes erlassen. Ziel dieser gesetzgeberischen Stossrichtung ist es, einen verbesserten Schutz vor Hochwasser zu gewährleisten. In der Umsetzung soll der Gewässerraum, der bei Hochwasser beansprucht wird, möglichst frei gehalten und nicht noch weiter überbaut werden können.

Zudem werden mit der Festlegung des Gewässerraums nicht nur Schutzgedanken verfolgt, sondern zweifellos auch raumplanerische Ziele angestrebt, welche eine sorgfältige Abwägung der öffentlichen und privaten Interessen unabdingbar machen.

Konkret wird in Art. 41b Abs. 1 der Gewässerschutzverordnung (GSchV) festgehalten, dass bei stehenden Gewässern ein Gewässerraum von mindestens 15 Metern (ab Uferlinie gemessen) einzuhalten ist. *In dicht überbautem Gebiet kann der Gewässerraum den baulichen Gegebenheiten angepasst werden* (Art. 41b Abs. 3 GSchV).

Die Kantone sind angehalten, bis zum 31. Dezember 2018 den Gewässerraum verbindlich festzulegen (Abs. 1 ÜBest GSchV). Bis zur gesetzesmässigen Sicherung des Gewässerraumes gilt im Kanton Zürich offenbar die Praxis, dass beim Zürichsee ein Abstand von 20 Metern einzuhalten ist.

Aktuell wird auf Stufe der Verwaltung und Kantonsregierung ein Umsetzungsprogramm zu einer Novelle des kantonalen Wasserwirtschaftsgesetzes erarbeitet. Dies als Folge der Verschärfung der Bundesgesetzgebung in der Gewässerschutzverordnung (GSchV). Es geht dabei insbesondere um die Festlegung der «Gewässerräume». In der Umsetzung gesteht der Bund den Kantonen bewusst einen gewissen Spielraum zu, den es aus unserer Optik im Interesse der Gemeinden und der privaten Seeanstösler zu nutzen gilt. Es geht somit nicht nur um eine rein rechtliche Umsetzung, sondern auch um eine politische Interessenabwägung. Dabei sind die Gemeinden, Planungsfachleute und Grundeigentümer gleichermassen zum Handeln

aufgefordert, ist doch bisher nicht ersichtlich, dass in der kantonalen Verwaltung (AWEL, ARE und weitere) «mit Augenmass» eine befriedigende Interessenabwägung der durchaus vorhandenen, zum Teil divergierenden öffentlichen und privaten Interessen, vorgenommen wird.

Es betrifft dies zum einen das Bauen auf sogenannten «Landanlagen» am Zürichsee sowie zum andern die Umsetzung der Festlegung des Gewässerraums im Siedlungsgebiet.

Auch wenn heute noch nicht abschliessend festgelegt ist, wie der Kanton Zürich mit diesen politischen und gesetzgeberischen Vorhaben vorzugehen gedenkt, kann im Sinne einer Standortbestimmung Folgendes festgehalten werden.

Ungenügende Rechtsgrundlagen für das Planen und Bauen am See – wie weiter mit dem Konzessionsland?

Ufernahe Seeflächen des Zürichsees sind ab dem 19. Jahrhundert mit Bewilligungen des Kantons Zürich zwecks Landgewinnung aufgeschüttet worden. Dieses trockengelegte Land wurde (und wird) als sog. Konzessionsland bezeichnet, weil zur Aufschüttung eine Bewilligung – sprich Konzession (vom lateinischen Wort «concessio», was nichts anderes als Bewilligung bedeutet) – erforderlich war (vgl. FAiR points 3.13).

Über die rechtliche Qualität dieser trocken gelegten Uferpartien, insbesondere über die Frage, wem diese gehören, wird seit einigen Jahren eine politische Diskussion geführt, die klassenkämpferische Dimensionen erreicht hat, obwohl die Antwort längst auf dem Tisch liegt: Auf eine Anfrage im Kantonsrat hat der Regierungsrat die Fakten zusammengetragen und festgehalten, dass die Aufschüttung (a) eine Bewilligung des Kantons voraussetzte, (b) in der Bewilligung für spätere Bauvorhaben allenfalls ein Bewilligungsvorbehalt vereinbart worden ist und (c) das so gewonnene Landanlageland ins Eigentum des Berechtigten übergegangen ist (vgl. den Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons

Zürich aus der Sitzung vom 28. April 2004, KR-Nr. 56/2004).

In der Vergangenheit hat die Baudirektion des Kantons Zürich bei Bauvorhaben auf sog. Konzessionsland ihre Bewilligungspraxis gestützt auf verwaltungsinternen Grundlagen beurteilt.

Das Bundesgericht hat in einem Verfahren, das ein auf dem Gemeindegebiet Rüschlikon gelegenes Grundstück betrifft, entschieden, dass die von der kantonalen Baudirektion erlassene «Richtlinie für bauliche Veränderungen auf Landanlagen und für Seebauten» (vom 7. Juli 1995) und das «Merkblatt Höhenbegrenzung und Gewässerabstand bei Neu-/ Umbauten auf Landanlagen» (vom 1. Dezember 2008) keine gesetzliche Grundlage hat. Mit diesem Vorgehen habe die Verwaltung, indem sie gestützt darauf die ersuchte Bewilligung verweigert habe, das ihr zustehende Ermessen überschritten und damit willkürlich gehandelt (BGer 1C_41/2012 vom 28. März 2013; siehe dazu FAiR points 3.13).

In der Folge hat die kantonale Baudirektion entschieden, dass auf den Erlass von Übergangsbestimmungen verzichtet werden soll und im Rahmen eines übergreifenden Projekts zu klären ist, wie in Zukunft die öffentlichen Interessen am Ufer des Zürichsees gewahrt werden sollen. Dazu hat die Baudirektion Interviews mit verschiedenen Organisationen und Interessengruppen geführt. Daraus sollen Erkenntnisse im Umgang mit sog. Konzessionsland gewonnen werden. Hierbei handelt es sich um eine Pendenz, die nun seit knapp zwei Jahren der Behandlung harrt.

Aus Sicht von FAiR und des privaten Grundeigentums am See ist zusammenfassend festzuhalten, dass eine klare und im Einzelfall nachvollziehbare Interessenabwägung zwischen den öffentlichen und privaten Interessen aufgrund der ortsspezifischen Ausgangssituationen zu erfolgen hat.

Zwei weitere Fälle aus der aktuellen Rechtsprechung

Zur Frage, wie der in der Gewässerschutzgesetzgebung eingeführte Begriff des *dicht überbauten Gebiets* auszulegen ist, sind erste höchstrichterliche Urteile ergangen:

Konkret zu beurteilen war in Lausanne zunächst die Situation in der Luzerner Gemeinde Dagmersellen östlich der Wigger. Das Bundesgericht lehnt die Erteilung einer Ausnahmegewilligung (für den Abbruch eines bestehenden und den Neubau von zwei Mehrfamilienhäusern) ab mit der Begründung, dass das östliche Ufer der Wigger lediglich auf einer Länge von rund hundert Metern auf vier Parzellen überbaut sei. Es handle sich um *ein peripher gelegenes Gebiet*, das nicht als dicht überbaut bezeichnet werden könne. Daran ändere auch der Umstand nichts, dass die Wigger im fraglichen Abschnitt verbaut ist und kaum aufgewertet werden kann. Der Gewässerraum solle den Raumbedarf des Gewässers langfristig sicherstellen und sei daher unabhängig vom Bestehen konkreter Revitalisierungs- oder Hochwasserschutzprojekte auszuscheiden (BGer 1C_565/2013 vom 12. Juni 2014).

Der zweite Fall betrifft die Züricher Gemeinde Rüschlikon. Hier war vorgesehen, ein bestehende Baute abzureissen, das Badehaus am See stehen zu lassen und auf dem Grundstück, das rund zur Hälfte auf sog. Konzessionsland liegt, mit einem Einfamilienhaus mit Garage neu zu überbauen. Dieses Projekt – so das Bundesgericht – *liege nicht peripher, sondern im Hauptsiedlungsgebiet der Agglomeration* am linken Zürichseeufer. Der betroffene Seeabschnitt ist nicht nur durch eine Ufermauer hart verbaut, sondern zudem mit Boots- und Badehäusern überstellt. Das Bundesgericht richtet den Fokus in erster Linie auf das Ufer und nicht auf das Hinterland und gelangt so zum Schluss, dass grundsätzlich von einem dicht überbauten Gebiet auszugehen sei. Damit kann eine Ausnahmegewilligung erteilt werden sofern keine überwiegenden öffentlichen Interessen entgegenstehen. Wie es sich damit verhält, ist aufgrund einer umfassenden Interessenabwägung zu prüfen, wobei

FAiR *points*

die Anliegen des Hochwasserschutzes, des Natur- und Landschaftsschutzes und das Interesse der Öffentlichkeit an einem erleichterten Zugang zu den Gewässern zu berücksichtigen sind. Dies gab dem Bundesgericht Anlass, die Sache an die erstinstanzliche Behörde zurückzuweisen (BGer 1C_803/2013 vom 14. August 2014).

Folgerungen für die künftige Siedlungsentwicklung und das Bauen am Zürichsee

1. Das Bundesgericht hat den Kanton zurückgepfiffen, weil er sich bei der Beurteilung von Baubewilligungsgesuchen auf interne Merkblätter und Regelungen bezieht, die einer gesetzlichen Grundlage entbehren. Der Kanton ist gefordert, den vorhandenen Spielraum auch im Interesse der betroffenen Grundeigentümer wahr zu nehmen.
2. Die heterogene Siedlungsentwicklung um den Zürichsee ist massgebend in den letzten 200 Jahren geprägt worden. Dabei spielte die Landerwerbspolitik des Kantons («Konzessionsland», «Landanlagen») für die notwendigen Infrastrukturen wie Kantonsstrasse und Bahn eine ausschlaggebende Rolle, was sich bis heute auf die Eigentums- und Baustrukturen am Zürichsee auswirkt. Sie wird auch weiterhin die Entwicklung der Kulturlandschaft «Zürichseeraum» beeinflussen. Dabei darf sie nicht ausser Acht lassen, dass eine Kulturlandschaft immer auch eine gelebte Landschaft und kein Reservat ist. Es wäre vom Staat vermessen und unangebracht, das Rad der Zeit mit einem einheitlichen und starren System für den «Gewässerraum» zurückdrehen zu wollen.
3. Für die Regelungen im Gewässerraum um den Zürichsee kann keine generelle, schematische, abstrakte und starre Abstands-Regelung gefunden werden (z.B. mindestens 15 m), welche in allen Zürichseegemeinden eine rechtsgleiche Behandlung aller Betroffener ermöglicht. Art. 41b Abs. 3 der GSchV sieht deshalb für solche



Naturnahe Ufergestaltung



FAiR *points*

Fälle auch vor: «Die Breite des Gewässerraums kann in dicht überbauten Gebieten den baulichen Gegebenheiten angepasst werden, soweit der Schutz vor Hochwasser gewährleistet ist.»

4. Innerhalb der heutigen Bauzonen der meisten Seegemeinden ist (auch aufgrund der Topographie) in den überwiegenden Fällen von «dicht überbauten Gebieten» auszugehen. Die (heute ungültigen) Richtlinien der Baudirektion vom 11. August 2009 waren ein Ansatz dazu. Die konkreten Abstandsregelungen sind in den kommunalen Bauzonenordnungen BZO festzulegen.
5. Die Weiterentwicklung dieser Siedlungsstruktur ist, auch unter Berücksichtigung öffentlicher Interessen, bestmöglich zu gewährleisten.
6. Hauptzuständigkeit für die Festlegungen und den Vollzug im Einzelnen hat bei den Gemeinden zu liegen. Für Ausnahmegewilligungen bleibt der Kanton zuständig.
7. Es gibt keine hinreichende Begründung dafür, dass ein überwiegendes öffentliches Interesse an einer «zürichseespezifischen» vereinheitlichten und schematischen Vorgabe und Steuerung der Uferbereiche und Ortsbilder auf regionaler oder kantonalen Stufe bestünde.
8. Die Gestaltung und Weiterentwicklung der sich überwiegend im Privateigentum befindlichen Uferbereiche hat durch die Eigentümer nach den jeweiligen Randbedingungen der kommunalen Bauzonenordnungen zu erfolgen. Eine «Verstaatlichung» der Uferbereiche oder gleichgerichtete Regulierungsformen entsprechen weder einem notwendigerweise öffentlichen Interesse noch sind sie von der Bundesverfassung oder der Raumplanungsgesetzgebung gefordert.
9. Die Konzessionsrichtlinien sollen im Rahmen des ordentlichen Baurechts im PBG und den BZO der

Gemeinden aufgelöst werden, denn «Konzessionsland» ist «normales» Grundeigentum (mit überwiegend nutzungsbezogenen Auflagen aus einer Zeit vor der modernen raumnutzungsbestimmenden Raumplanungs-Gesetzgebung ab Mitte des letzten Jahrhunderts).

Zur Frage, wie der Uferbereich genutzt, gestaltet und weiterentwickelt werden soll, ist aus unserer Sicht festzuhalten, dass der punktuelle Zugang zum Seeufer bei jeder sich bietenden Gelegenheit gefördert werden kann. Ein allfälliger Landerwerb hat freihändig zu erfolgen. Private Grundstücke, Gebäude, Gärten und Anlagen sind ein Hauptbestandteil der dynamischen Kulturlandschaft «Zürichsee», der Ortsbilder und deren Entwicklung innerhalb der letzten 150–200 Jahre und werden es auch in der Zukunft bleiben. Die heutigen Instrumente der kantonalen und regionalen Richtplanung und Baugesetzgebung sind ausreichend.

FAiR hat festgestellt, dass die sich heute bereits im öffentlichen Eigentum befindlichen Ufergrundstücke und Seezugänge oft ungepflegt sind und über weite Anstosslängen nicht ganzjährig (z.B. Badeanstalten) der Bevölkerung zur Verfügung stehen. Ein lückenloser öffentlicher Zugang zum Seeufer, auch über Privatgrundstücke, entspricht offensichtlich keinem überwiegenden Bedürfnis einer breiten Bevölkerung.

FAiR hat mehrfach gefordert, dass auf einen durchgehenden, unmittelbar der Uferlinie folgenden Seeuferweg zu verzichten ist. Vielmehr ist ein durchgehender «Zürichseeweg», der nicht zwingend dem Ufer folgend angelegt sein muss, zu realisieren. Ein durchgehender Uferweg hätte – als massiver Eingriff – in den meisten Fällen auch schwer abzuschätzende negative Folgen für die Ufergestaltung und das Landschafts- sowie das seeseitige Ortsbild der Gemeinden.

Eine 2013 durchgeführte repräsentative Umfrage bei den Stimmberechtigten des Kantons Zürich hat ergeben, dass rund 80% einen durchgehenden

FAiR *points*



Ungepflegte Seepromenade in öffentlichem Besitz

Uferweg mit seinen hohen Kostenfolgen ablehnen, jedoch einen den See umrundenden «Zürichseeweg», mit Blick auch von den Hanglagen auf den See, im gleichen Masse befürworten.

Zusammenfassung

Die laufende Diskussion soll in verlässlichen rechtlichen Grundlagen und Rahmenbedingungen für die Weiterentwicklung der «Kulturlandschaft Zürichsee» münden. Dabei liegt im Rahmen der Raumplanung und der Gewässerschutzgesetzgebung die Hauptgestaltung bei den Gemeinden. Der Kanton hat im Vollzug seine Aufgabe mit der Ausschöpfung des den Kantonen vom Bund zugestandenen Handlungsspielraums zugunsten einer zweckmässigen Interessenabwägung wahrzunehmen.

Neue «zürichseespezifische» städtebauliche Instrumente und «architektonisch-gestalterische Prinzipien beim Bauen am Zürichsee» sowie neue, einschränkende, über das heutige Planungs- und Baurecht hinausgehende kantonale Regelungen erachtet FAiR als nicht angezeigt und nicht zielführend.

Es lohnt sich also für den privaten Grundeigentümer am See durchaus, das rechtliche und vor allem auch politischen Geschehen zum Thema «Planen und Bauen am See» in den Gemeinden und den Medien zu aufmerksam zu verfolgen, seine eigenen Schlüsse zu ziehen und auch, wenn angezeigt, rechtlich und politisch aktiv zu werden.

Zürich, Dezember 2014

Ruedi Jeker *Jürg Waldmeier*

Dr. Ruedi Jeker
Präsident FAiR

Jürg Waldmeier
Vorstandsmitglied und
Juristischer Berater FAiR



FAiR *points*

Quellen und weiterführende Literatur

- Aufsatz PD Dr. iur. Stefan Vogel «Landanlagekonzessionen im Kanton Zürich», erschienen in: Staats- und Verwaltungsrecht auf vier Ebenen, Festschrift Tobias Jaag, Schulthess 2012, Seite 372
- Rechtsgutachten Dr. iur. Markus Rüssli «Landanlagen am Zürichsee und Bauten auf Landanlagen» vom 8. Juni 2006
- Rechtsgutachten Prof. Dr. iur. Tomas Poledna «Gesetzliche Grundlagen und Rechtsprechung mit der Erteilung von Konzessionen an Landanlagen im Kanton Zürich» vom 19. Dezember 2003

Weiterführende Informationen unter www.fair-zh.ch unter «Aktuell» und «Links/Downloads», z.B. FAiR *points* 1.12, 2.13, 3.13

Impressum

Herausgeber: FAiR Points | Für eine Aufwertung des Zürichseeufers im Recht
Aargauerstrasse 250 | 8048 Zürich | T +41 (0)44 365 30 82
info@fair-zh.ch | www.fair-zh.ch
Konzept: PFISTER KUGLER und PARTNER GmbH | www.pfister-kugler.ch
Layout: Pomcanys's Marketing AG | www.pomcanys.ch
