

Die Wirkung der Richtplanung auf die Linienführung des Seeuferweges am Zürichsee

Zurzeit wird im Kantonsrat die Vorlage 4946: Änderung des Strassengesetzes; Umsetzung des Gegenvorschlages zur Volksinitiative «Zürisee für alli» beraten, worin es in erster Linie um die Finanzierung eines durchgehenden Uferwegs rund um den Zürichsee geht. Im Vorfeld ist es dabei in der Presse zur unterschiedlichen Auslegung der Richtpläne gekommen, die ja um den Zürichsee einen durchgehenden Uferweg vorsehen. Folgende Ausführungen sollen den Sachverhalt klären.



*Ausschnitt aus dem Regionalen Richtplan des Kantons Zürich
Region Pfannenstil; Verkehr; Fuss und Wanderwege
Originalmassstab 1:25'000 (leicht vergrössert)*

Kantonale Verwaltung windet sich

Vielfach wird, auch von der zuständigen kantonalen Verwaltung, behauptet, es sei noch nichts vorbestimmt und man könne wenig über die künftige definitive durchgehende Seeuferwegführung sagen. Alles sei mehr oder weniger «bewusst offengehalten, weil in jedem Einzelfall geprüft werden müsse, welcher Wegverlauf sinnvoll sei. Der kantonale Richtplan sei zudem eine generalisierte Darstellung, die einen Anordnungsspielraum lasse» (NZZ 30.1.2013). Auf den Punkt gebracht heisst das, dass es zwar Richtpläne gibt, diese aber für die unteren Stufen nicht von so grosser (Vor-) Wirkung seien, wie man glauben könnte.

Dies mag zwar formaljuristisch für einzelne Grundstücke teilweise zutreffen, entspricht jedoch nicht den tatsächlichen politischen und planerischen Realitäten der Richtplanung. Der Kanton hatte schon im letzten Jahrhundert *generelle Projekte für einen durchgehenden Uferweg als Grundlage für seine Richtplanung erarbeiten lassen*. Jeder Ingenieur und Planer weiss, was das heisst. Eine Sichtung und Auswertung der heute gültigen regionalen Richtpläne Pfannenstil (RRB Nr. 1252/1998) und Zimmerberg (RRB Nr. 2258/1998) führt zu einem eindeutig anderen Ergebnis.

FAiR *points*

Zusammenhang zwischen kantonalem und regionalem Richtplan

Der regionale Richtplan Zimmerberg hält beispielsweise zum Planungsspielraum des regionalen Richtplanes fest: «Verbindliche Grundlage des Richtplanes ist der am 31. Januar 1995 vom Kantonsrat festgesetzte kantonale Richtplan. *Mit dem regionalen Richtplan können Festlegungen des kantonalen Richtplanes weder geändert noch aufgehoben werden.* Hingegen können sie ergänzt, detailliert oder präzisiert werden. Abweichungen vom kantonalen Richtplan sind gemäss § 16 Abs. 2 PBG nur zulässig, wenn sie sachlich gerechtfertigt und untergeordneter Natur sind».

Zu den Rechtswirkungen wird u.a. festgehalten: «Wie im kantonalen Richtplan stellen die Festlegungen des regionalen Richtplanes keinen direkten Eingriff ins private Grundeigentum dar.» Und weiter: «Wie im kantonalen Plan enthalten die Festlegungen des regionalen Planes einen erheblichen Spielraum». Im Nachsatz wird dies jedoch gleich wieder erheblich eingeschränkt mit der Feststellung: «Dieser kann je nach Sachbereich sehr unterschiedlich sein und ergibt sich von Fall zu Fall unter *Berücksichtigung von kartographischen Festlegungen und Formulierungen im Text*».

Karte und Text gleichermaßen behördenverbindlich

Als Grundlage für die Überarbeitung des regionalen Richtplanes Pfannenstil wurden zunächst vier Leitideen zur räumlichen Entwicklung formuliert und verabschiedet.

Formell legt der Richtplan, mit dem nötigen Ermessensspielraum für die Umsetzung auf Gemeindeebene, *behördenverbindlich* die räumliche Ordnung für eine ausgewogene Entwicklung der Region fest. Er gliedert sich in die Bereiche Siedlung, Landschaft, Verkehr, Versorgung/Entsorgung und öffentliche Bauten und Anlagen. *Der Richtplan besteht aus Karte und Text, welche gleichermaßen verbindlich sind.* Die Karte zeigt die Richtplanvorhaben in ihrem räumlichen Zusammenhang, der Text konzeptionelle Aussagen und Massnahmenblätter für das weitere Vorgehen. Die Behördenverbindlichkeit der Richtpläne, sie wird in § 19 Abs. 1 des Planungs- und Baugesetzes vorgeschrieben, bedeutet,

dass die Verwaltung bei ihren Planungen an die in den Richtplänen und den dazugehörigen Unterlagen festgehaltenen Vorgaben *gebunden sind*. Wenn nun der Richtplan die Linienführung des Seeuferweges vorgibt, so müssen sich die mit Planungsarbeiten befassten Behörden an diese Vorgaben halten.

Raumplanerische Ziele und Vorgaben

Die weitere Beurteilung beschränkt sich auf die raumplanerischen Ziele und Vorgaben, welche für eine Linienführung des Seeuferweges massgebend sind, diese beeinflussen und weitgehend festlegen. Die regionalen Leitideen zur räumlichen Entwicklung der Region Pfannenstil halten in Punkt 3 «Rücksichtsvoller Umgang mit der Landschaft» u.a. fest: «*Die Zugänglichkeit des Seeufers ist weiter zu verbessern*». Zu diesem Zwecke sind «*die Fertigstellung des Hangkanten-Panoramaweges und des Zürichseeweges zügig an die Hand zu nehmen*».

Der regionale Richtplan legt im Bereich Verkehr in Ergänzung zum kantonalen Richtplan u.a. auch «Wege und öffentliche Verkehrslinien von überkommunaler Bedeutung fest. Die Festlegung der Verkehrsinfrastruktur sind Grundlage für den Erlass von Baulinien oder Werkplänen».

Neben Strassenführungen, Werkhof und Parkieranlagen legt er auch Radwege, Reitwege sowie Fuss- und Wanderwege fest. Dazu wird festgehalten: «*Die Festlegung von Wanderwegen ist den Regionen und Gemeinden überlassen*» und weiter: «*Die regionalen Fuss- und Wanderwege sind gemäss Strassengesetz den Staatsstrassen gleichgestellt. Sie werden somit durch den Staat projektiert, realisiert, unterhalten und finanziert*».

Zur *Festlegung des Zürichseeweges* werden zur Linienführung folgende, *für das Privateigentum wesentliche*, ergänzende Kriterien festgelegt und kommentiert:

Mit Verweis auf das Bundesgesetz über die Raumplanung ist damit beabsichtigt, «*in Ergänzung zu den öffentlichen Anlagen am See den Zugang zum See und die Begehung des Ufers über längere Abschnitte zu ermöglichen*».

FAiR *points*

Im Rahmen der Teilrevision des regionalen Richtplanes (RRB Nr. 2609/1990) wurde in *Zusammenarbeit mit den Gemeinden bereits eine grobe Linienführung festgelegt* und Kriterien definiert, aufgrund derer vom Ufer abgewichen werden muss oder kann. Dies betrifft insbesondere noch unversehrte natürliche Uferpartien und überbaute Privatgrundstücke und Schutzobjekte, die durch eine Wegführung am Ufer stark beeinträchtigt würden und einen unverhältnismässig grossen Aufwand generierten.

Trouvailles aus den Berichten

«zu den nicht berücksichtigten Einwendungen»

Aufschlussreiches über die Wirkung der Richtplanung auf die Projektierung und Realisierung des Seeuferweges ist auch dem jeweilig zugehörigen «*Bericht zu den nicht berücksichtigten Einwendungen*» zu entnehmen.

So wird etwa zu einer Einwendung zur Präzisierung der Linienführung im Plan Massstab 1:25'000 ausgeführt, dass der Richtplan seiner Natur nach einen gewissen Spielraum enthält und kartentechnisch nicht überall genau möglich sei. Im Nachsatz wird dann jedoch gleich festgehalten: «*Wo in der Karte genügend Platz vorhanden war, wurde allerdings der Zürichseeweg so festgelegt, wie er im Vorfeld der Richtplanrevision von 1990*

aufgrund detaillierter Abklärungen mit den Gemeinden abgesprochen wurde.»

In der Gemeinde Zollikon beantragten beispielsweise mehrere Einwender, auf die *Festlegung eines Zürichseeweges sei zu verzichten oder diesen an die Seestrasse zu verschieben* (insb. Abschnitt Wässrig – Schiffflände Zollikon). Neben den Begründungen, welche von den Grundsätzen des RPG abgeleitet werden und der politischen Motivation eines regionalen Beitrags der Region Pfannenstil «an die Öffentlichkeit vor allem im Bereich der Erholung – einerseits im Pfannenstilgebiet und andererseits am See» wird auf die *Festlegung im regionale Richtplan 1982 (RRB Nr. 4436 / 1982) verwiesen.*

Abschliessend wird festgehalten:

«*Der Verzicht auf eine Linienführung im Uferbereich im Abschnitt Schiffflände/Strandbad und Wässrig zugunsten einer Wegführung auf dem Trottoir der Seestrasse stellt den Zürichseeweg als Ganzes in Frage. Andere Gemeinden könnten die Forderung erheben, den Zürichseeweg auf vergleichbaren Abschnitten auch vom Ufer weg an die Seestrasse zu verlegen. Damit wäre die ursprüngliche Absicht eines regionalen Zürichseeweges dahin und der Planungsgrundsatz des Raumplanungsgesetzes verletzt.*»



FAiR *points*

Fazit

Entgegen dem von der Verwaltung öffentlich erweckten Eindruck, man müsse ja sowieso mit den privaten Grundeigentümern eine Lösung finden (was rechtlich zwar zutrifft), und die Seeuferwegstrecke kann deshalb aus dem Richtplan nicht definitiv herausgelesen werden, spricht die kantontale und regionale Richtplanung eine eindeutige Sprache, *welche den politischen und planerischen Willen zur Durchsetzung des durchgehenden Uferweges eindeutig bekräftigt.* An dieser Grundhaltung des Kantons hat sich seit Jahrzehnten nichts, aber auch gar nichts geändert. Jedem Grundeigentümer wird also, wo keine anderen übergeordneten rechtlichen oder baulichen Hindernisse im Wege stehen, wohl oder übel, *bis hin zur Enteignung diese durchgehende Uferweglösung erzwungen werden.* Jeder Grundstückseigentümer steht dann dem «mächtigen» Kanton und seiner Verwaltung weitgehend schutzlos alleine gegenüber. Teure Hilfe könnte er sich nur noch über die Eigentumsgarantie und die Gerichte erhoffen.

Zudem sieht sich der Kantonsrat erstmals seit über 30 Jahren mit den gesamten *Wegkosten von heute über einer halben Milliarde Franken* konfrontiert. Bisher hatten sich weder die Regierung noch der Kantonsrat mit realistischen Finanzierungskosten für diesen, im Richtplan festgeschriebenen, durchgehenden Seeuferweg ernsthaft auseinandergesetzt.

Der Kantonsrat hat es wohl letztmals in der Hand, dies in der Beratung dieser Strassengesetzvorlage zu tun und

den sinnvollen Seeuferzugang, gegen den nichts einzuwenden ist, vom ideologischen Zwang eines durchgehenden Seeuferwegs zu entkoppeln.

Bei den vorgesehenen jährlichen Finanzierungstranchen von 7 (6 + 1 Mio. Gemeindebeträge) Mio. Franken würde das Gesamtwerk rechnerisch eine Realisierungsdauer von **über 70 (!) Jahren** beanspruchen, und unter Berücksichtigung der Bauteuerung auf mutmasslich **weit mehr als 1.4 Milliarde Steuerfranken zu stehen kommen!**

Gemäss LIK-Teuerungsrechner der Bundesverwaltung betrug die Teuerung der letzten 70 Jahre (1942 – 2012, Indexbasis 1939) vergleichsweise 438,5 Prozentpunkte. So berechnet, würde die letzte Jahresrate in 70 Jahren teuerungsbefugt von heute 7 Mio. Franken auf 37,7 Mio. Franken im Jahre 2083 anwachsen.

*Dr. Ruedi Jeker, dipl. Ing. ETH
Präsident FAiR*

Regionaler Richtplan Pfannenstil, Beschluss des Regierungsrates (RRB Nr. 1252/1998) mit Bericht und zugehörigem Plan 1:25'000 Verkehr, Fuss- und Wanderwege sowie Bericht zu den nicht berücksichtigten Einwendungen

Regionaler Richtplan Zimmerberg, Beschluss des Regierungsrates (RRB Nr. 2258/1998) mit Bericht und zugehörigem Plan 1:25'000 Verkehr, Fuss- und Wanderwege sowie Bericht zu den nicht berücksichtigten Einwendungen

Landesindex der Konsumentenpreise, LIK-Teuerungsrechner, Bundesverwaltung admin.ch

Anmerkung: Hervorhebungen in Zitaten in Kursiv- und Fettschrift durch den Verfasser.



Bau(t)en am Zürichsee:

Die kantonale Verwaltung handelt ohne genügende Rechtsgrundlage

Das Bundesgericht klopft mit einem interessanten Entscheid (publiziert am 28.3.2013) dem Amt für Wasser, Energie und Landschaft (AWEL) auf die Finger.

Das Bundesgericht hat in einem kürzlich publizierten Entscheid – es betrifft ein am Zürichsee gelegenes Grundstück auf dem Gebiet der Gemeinde Rüschlikon¹ – 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. Die Verwaltung habe das mit Verweigerung der Bewilligungserteilung ihr zustehende Ermessen überschritten und damit willkürlich gehandelt.

Leitentscheid

Dieser höchstrichterliche Entscheid ist zur Veröffentlichung in der amtlichen Sammlung vorgesehen, womit das Bundesgericht zu erkennen gibt, dass es sich hier um einen wegweisenden, in der Juristensprache um einen «Leitentscheid» handelt.

Frühere Rechtsprechung

Interessant sind die Erwägungen, die zu diesem Entscheid geführt haben. Zum besseren Verständnis des aktuellen Entscheids muss aber zuerst ein Blick zurück auf die frühere Rechtsprechung geworfen werden:

Im Jahre 1976 hat das Bundesgericht im Fall «Erben Monneron»² entschieden, der in den «Landanlagekonzessionen» jeweils enthaltene Bauvorbehalt, wonach «für die Ausführung einer Baute auf der Landanlage eine Bewilligung der Direktion für öffentliche Arbeiten erforderlich ist», lasse es zu, die Baukonzession mit Rücksicht auf öffentliche Interessen zu verweigern, sofern die Verwaltung dabei nach pflichtgemäsem Ermessen entscheide. Es sei naheliegend, so das Bundesgericht im Jahre 1976, dass die öffentlichen Interessen grundsätzlich uneingeschränkt berücksichtigt werden dürfen. Das



Bundesgericht hat damals die Allgemeinen Bedingungen für Landanlagen vom 27. Februar 1948 und für Seebauten und Bauten auf Landanlagen vom gleichen Datum geschützt.

Neue Ausgangslage

Mit Entscheid vom 28. März 2013 hat nun das Bundesgericht seine bisherige Rechtsprechung zum oben zitierten Bewilligungsvorbehalt der kantonalen Baudirektion aufgegeben und dies wie folgt begründet: Seit dem Entscheid in Sachen «Erben Monneron» habe sich die Rechtslage durch das Inkrafttreten des Planungs- und Baugesetzes (am 1. April 1976) sowie des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes (am 1. Januar 1980) erheblich geändert. Die Kantone seien seither verpflichtet, See- und Flussufer mit planerischen Mitteln möglichst freizuhalten und den öffentlichen Zugang und die Begehung zu erleichtern. Die Mittel der Raumplanung und des Natur- und Heimatschutzes erlauben es, den Seeufer-schutz nunmehr in umfassender Weise wahrzunehmen. Sie ermöglichen den Schutz aus der vom Bundesrecht verlangten gesamtheitlichen Sicht anzugehen und ihn



nicht allein auf das aufgeschüttete Land, sondern auf die ganze Uferzone zu erstrecken.

Soweit verbindliche Normen und nutzungsplanerische Festlegungen bestehen, welche die Nutzung des Seeuferbereichs regeln, die auch das aufgeschüttete Land betreffen, sei die kantonale Baudirektion beim Entscheid über die Baukonzessionen (sic. Baubewilligungsvorbehalt der kantonalen Baudirektion) daran gebunden. Das Ermessen der kantonalen Baudirektion werde in diesem Umfang eingeschränkt. Die Rechtslage habe sich in dieser Hinsicht seit dem letzten Urteil des Bundesgerichts aus dem Jahre 1976 grundlegend geändert. Die kantonale Baudirektion könne in diesem nutzungsplanerisch oder spezialgesetzlich geordneten Bereich nicht mehr frei entscheiden, so das Bundesgericht in seinen für den Entscheid zentralen Überlegungen.

Rechtliche Grundlage fehlt

In der Folge hat das Bundesgericht im «Fall Rüschlikon» die Richtlinie für bauliche Veränderungen auf Landanlagen und für Seebauten vom 7. Juli 1995 und das Merkblatt Höhenbegrenzung und Gewässerabstand bei Neu- bzw. Umbauten auf Landanlagen vom 1. Dezember 2008, auf die die kantonale Baudirektion ihren das

Baugesuch ablehnenden Entscheid gestützt hat, als eine Art Spezialbauordnung bezeichnet. Diese würden von den vorliegend anwendbaren Normen und bezüglich Geschosshöhe (Bau- und Zonenordnung der Gemeinde Rüschlikon) in verschiedenen Punkten abweichen und zusätzliche Anforderungen stellen. Dazu würde es aber einer gesetzlichen Grundlage bedürfen, die vorliegend fehle. Diese verwaltungsinternen Vorgaben gestützt auf den Bewilligungsvorbehalt in der Landanlagekonzession zu erlassen gehe nicht an. Das führte das Bundesgericht zur bereits eingangs zitierten Erkenntnis: Die kantonale Baudirektion habe höhere Anforderungen als rechtlich zulässig gemacht, habe dadurch ihr Ermessen überschritten und damit willkürlich gehandelt.

Kantonale Baudirektion überprüft Praxis

Im Nachgang zu diesem Entscheid hat sich die kantonale Baudirektion in einer Medienmitteilung dahingehend geäußert, dass sie ihre Praxis zum Konzessionsland überprüfe. Insbesondere werde nun geprüft, welche Auswirkungen das Urteil auf die massgebenden Bestimmungen und die künftige Bewilligungspraxis habe. Dazu wäre zu ergänzen, dass laufende Verfahren bis zum Vorliegen neuerer Erkenntnisse sistiert wurden. Es wird interessant zu verfolgen sein, ob und wie die Verwaltung den in einem lesenswerten Aufsatz «Landanlagekonzessionen im Kanton Zürich» von Stefan Vogel³ skizzierten Handlungsbedarf umsetzen wird.

*Jürg Waldmeier, Fürsprecher
Vorstandsmitglied von FAiR*

¹ Entscheid des Bundesgerichts 1C_41/2012 vom 28. März 2013

² BGE 102 Ia 122 in Sachen Erben Monneron gegen Gemeinde Männedorf und Verwaltungsgericht des Kantons Zürich

³ PD Dr. iur. Stefan Vogel, «Landanlagekonzessionen im Kanton Zürich» in: Festschrift für Tobias Jaag, Staats- und Verwaltungsrecht auf vier Ebenen, Schulthess 2012, Seite 369 ff.

Wem gehört das am Zürichsee gelegene Konzessionsland?

FAiR hat schon mehrfach über die rechtliche Situation des sogenannten Konzessionslandes berichtet. Hier nochmals eine Zusammenfassung.

Immer, wenn die Absicht besteht, am Zürichsee Uferabschnitte der Öffentlichkeit zugänglich zu machen, wird die Eigentumsfrage diskutiert. Was ist von dieser Diskussion zu halten? Es kann dazu auf die Antwort des Regierungsrates auf eine Anfrage im Kantonsrat verwiesen werden, worin der Regierungsrat festgehalten hat:

Konzessionsland diente der Landgewinnung

Bei aufgefülltem Seegebiet, das als «Landanlage» oder auch als «Konzessionsland» bezeichnet wird, handelt es sich um künstlich erstellte Seeauffüllungen, die dem Zweck der Landgewinnung dienen. Im Kanton Zürich wurden seit Beginn des 19. Jahrhunderts einzig am Zürichsee in grösserem Ausmass Landanlagen aufgeschüttet. Anfänglich sind einfache Bewilligungen erteilt worden, ab Mitte des 19. Jahrhunderts «Konzessionen». Diese berechtigten den Bewilligungsinhaber zur Auffüllung von Seegebiet und zur privaten Nutzung.

Baubewilligungsvorbehalt

Mit der Erlaubnis zur Erstellung einer Landanlage wurde ein Teil des Zürichsees zur Sondernutzung überlassen (sog. Verleihung). In diesem Akt der Verleihung konnten durch die zuständige Behörde verschiedene Rechte und Pflichten, sog. «Konzessionsbedingungen», begründet werden wie beispielsweise eine Leistungs-, eine Duldungs-, eine Unterlassungs- oder eine Abtretungspflicht. Die meisten «Landanlagekonzessionen» enthielten die Bedingung, dass für die Ausführung oder Veränderung von Bauten auf der betreffenden Landanlage eine Bewilligung der Baudirektion erforderlich ist. Hierbei handelt es sich um einen Baubewilligungsvorbehalt. Für die Erteilung der Bewilligung sind öffentliche Interessen (Natur- und Landschaftsschutz, öffentlicher Zugang zum See usw.) begleitend.

Staat handelte im eigenen (finanziellen) Interesse

Im 19. Jahrhundert standen für den Staat bei der «Konzessionserteilung» nicht selten eigene Interessen im Vordergrund. So wurde das für den Bau der Seestrasse erforderliche Land oft unentgeltlich erworben und mit der «Konzessionierung» von Landanlagen kompensiert. Damit entlastete sich der Staat von den damals recht erheblichen Kosten des Uferschutzes, indem er diesen den «Konzessionären» überband. Das durch die Aufschüttung neu gewonnene Land wurde den jeweiligen «Konzessionären» gegen Entrichtung einer kleinen «Gebühr» zu Eigentum übertragen.

*Jürg Waldmeier, Fürsprecher
Vorstandsmitglied von FAiR*



¹ siehe Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich (KR-Nr. 56/2004, Sitzung vom 28. April 2004)



FAiR *points*

Impressum

Herausgeber: FAiR Points | Für eine Aufwertung des Zürichseeufers im Recht | Aargauerstrasse 250, CH-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: Pomcany's Marketing AG, www.pomcanys.ch
