

[nzz.ch](https://www.nzz.ch)

Umkämpftes Land am Zürichsee | NZZ

Andreas Schürer

7-9 Minuten

Seit dem spektakulären Leiturtel des Bundesgerichts zum willkürlichen Zürcher Umgang mit Konzessionsland ist hinter den Kulissen ein Seilziehen im Gang. Ein Rechtsexperte schlägt eine radikale Lösung vor – die Konzessionen seien aufzulösen.

15.7.2013



Rund 95 Prozent des Zürichseeufers sind aufgeschüttet. Der Umgang mit dem Konzessionsland ist umstritten. (Bild: NZZ / Christoph Ruckstuhl)

Weisser Rauch ist aus der Zürcher Baudirektion noch nicht aufgestiegen. Bis klar ist, wie sie auf das im April publizierte Leiturtel des Bundesgerichts reagiert, das einem Schuss vor den Bug gleichkam, dürfte es noch eine Weile dauern. Inzwischen sind alle Verfahren mit Eigentümern von

Konzessionsland am Zürichsee sistiert worden. So zum Beispiel auch der Streit mit jenem Stäfner Seeanwohner, dem die Baudirektion mit Hinweis auf ihre Richtlinien vorschreiben wollte, seine rund 4 Meter hohe Lorbeer-Hecke auf 1,4 Meter zurückzuschneiden (NZZ 6. 4. 13). Der Grund für die blockierten Verfahren: Das Bundesgericht kam zum Schluss, dass die Baudirektion Eigentümern von Konzessionsland am Zürichsee Vorschriften macht, die nicht gesetzlich abgestützt seien (NZZ 26. 4. 13).

Forderungen von allen Seiten

Nicht sistieren lässt sich die politische Auseinandersetzung. Der Verein Fair, der sich für die Rechte der Grundeigentümer einsetzt, sieht seine Argumente bestätigt. Jürg Waldmeier, Vorstandsmitglied und Rechtsanwalt, sagt: «In der Baudirektion dürfte es nun rauchen und motten. Wichtig ist, dass eine nachhaltige Lösung gefunden wird – und dass nicht krampfhaft nach Lücken im Bundesgerichtsurteil gesucht wird.» Ungeschminkt äussert sich Martin Arnold, SVP-Kantonsrat und Gemeindepräsident von Oberrieden. Im zuständigen Amt der Baudirektion habe es einige Leute, die beim Thema Seezugang «im roten Bereich drehen». Es sei höchste Zeit, dass sie der Baudirektor Markus Kägi an die kurze Leine nehme. Auf der anderen Seite drängen die EVP, die SP und die Grünen darauf, dass die bisherigen Bestimmungen auf keinen Fall ersatzlos gestrichen würden. Namentlich die Zugänglichkeit des Sees, die Gewährleistung der Sichtbezüge und der Schutz des Ufers seien auch künftig in gleichem Masse zu gewährleisten, fordern sie in einem vor Wochenfrist eingereichten Postulat.

Stefan Vogel, Privatdozent an der Universität Zürich und Leiter des Rechtsdiensts des Flughafens, nimmt eine pointierte rechtliche Position ein: Er schlägt vor, die Konzessionsverhältnisse zu liquidieren. Als historisch gewachsenes, überaus eigenartiges Konstrukt passten sie nur bedingt in die heutige Rechtslandschaft. Der Boden, der durch das Aufschütten von Seegebiet gewonnen wurde, sei eindeutig ins Eigentum der Konzessionäre übergegangen. Die Konzession habe aber zur Folge, dass die Betroffenen trotzdem nur Eigentümer auf Zusehen hin seien und sich mehr gefallen lassen müssten, weil der Staat einen Schuh in der Tür habe. Die Verwaltungsbehörden hätten denn auch nach Gutdünken Vorschriften erlassen, die demokratisch schlecht legitimiert seien.

Damit ist nun Schluss. In seinem Leiturteil hielt das Bundesgericht fest, dass die Richtlinien der Baudirektion an die Adresse der Seeanstösser eine Art «Spezialbauordnung» darstellten, willkürlich seien und keine gesetzliche Grundlage hätten. Im Jahr 1976 hatte das höchste Schweizer Gericht noch anders entschieden. Seither veränderte sich jedoch die Gesetzeslandschaft wesentlich – und es gab in den fast 40 Jahren auf höchster Stufe keinen Kläger mehr. Unverständlich ist für den Fair-Juristen Waldmeier, dass die Baudirektion nicht selber auf die Idee gekommen sei, die veränderte Rechtslage einzubeziehen. Für noch bedenklicher hält er, dass das Baurekurs- und das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich das behördliche Vorgehen gestützt haben. So oder so: Das Bundesgericht schlug nun einen Pflock in den Zürichsee. So verwies es darauf, dass an Konzessionäre nicht höhere Ansprüche

gestellt werden könnten als an alle anderen Eigentümer. Grundlage für das behördliche Handeln müssten auch gegenüber Eigentümern von aufgeschüttetem Land das inzwischen in Kraft getretene Planungs- und Baugesetz, das eidgenössische Raumplanungsgesetz und das neue Gewässerschutzgesetz sein.

Fast überall aufgeschüttet

Eine erste direkte Folge zeitigte der Bundesgerichtsentscheid gerade kürzlich. Das Baurekursgericht hob die Auflage der Baudirektion auf, ein Grundeigentümer am Zürichsee müsse unentgeltlich ein Fusswegrecht über sein Grundstück erlauben (NZZ 11. 7. 13). Auch sonst hat die Rechtsprechung des Bundesgerichts weitreichende Folgen. Rund 95 Prozent der zürcherischen Seeuferstrecke bestehen aus aufgeschüttetem Land, aus Konzessionsland. Längere natürliche Uferpartien gibt es nur noch in Feldbach und bei der Halbinsel Au in Wädenswil. Das Land wurde im 19. und zu Beginn des 20. Jahrhunderts dem See abgerungen. Weil das sumpfige Gebiet als ungesund galt und die Bewirtschaftung oft teuer war, übergab es der Kanton den Erstellern – und zwar nicht als zeitlich befristete Konzession, sondern zu Eigentum, wie der Rechtsexperte Vogel bereits 2012 in einem vielbeachteten und auch im Bundesgerichtsurteil zitierten Aufsatz festhielt.

In der Zwickmühle

Nun sieht Vogel die Baudirektion in der Zwickmühle. Klar sei, dass sie alle Richtlinien, die sie weiterhin anwenden wolle, in Gesetzestexte im Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht

umgiessen und in die politische Beratung geben müsse. Damit würden die Konzessionen aber ihrer wesentlichen, wenn heute auch unrechtmässigen Funktion beraubt – jener eines Gefässes für die Installation einer besonderen Gestaltungs-, Nutzungs- und Bauordnung. Dadurch wiederum stelle sich die Frage, ob sie noch gerechtfertigt seien, erst recht. Für Vogel sollte deshalb eine Liquidation dieser Rechtsverhältnisse ins Auge gefasst werden. Mit anderen Worten: Die Konzessionen sollen abgeschafft und die damit verbundenen Eigentumsbeschränkungen aufgehoben werden. Vogel sagt: «Sicher ist aus meiner akademischen Sicht, dass die Konzessionen heute quer in der Landschaft stehen und nicht ewig aufrechterhalten werden können. Politisch diskutiert werden sollte, wie und zu welchem Preis man sie liquidieren kann.»

Die Baudirektion gibt sich bedeckt. Auf Nachfrage heisst es, dass bei verschiedenen Gemeinden das Bedürfnis nach einer Veränderung im Umgang mit Konzessionsland bestehe. In einem Projekt überprüfe der Kanton deshalb nun zusammen mit den Gemeinden und den regionalen Planungsverbänden, wie die öffentlichen Interessen am Zürichsee auch weiterhin gewahrt werden könnten. Pikant: In der Arbeitsgruppe dabei ist als einer von zwei Gemeindepräsidenten auch SVP-Kantonsrat Martin Arnold. Für angeregte Diskussionen ist gesorgt – man darf gespannt sein.