

Sitzung vom 3. September 2013

970. Dringliche Anfrage (Bauliche Änderungen auf Konzessionsland beim Bahnhof Tiefenbrunnen)

Kantonsrat Markus Schaaf, Zell, Kantonsrätin Sabine Ziegler, Zürich, und Kantonsrat Josef Wiederkehr, Dietikon, haben am 8. Juli 2013 folgende dringliche Anfrage eingereicht:

Die Landanlagebedingungen datieren beispielsweise bei der Erteilung der Landanlagekonzession an die SBB im Zürcher Bahnhof Tiefenbrunnen aus dem Jahre 1946. Damals wurde das Land den SBB zur Verfügung gestellt, damit sie ihrem Mobilitätsauftrag nachkommen kann. Für den Fall einer Nutzung für andere als öffentliche Zwecke der SBB wurde eine finanzielle Entschädigung zu Gunsten des Kantons vorbehalten. Aktuell beabsichtigt die SBB auf diesem Areal ein Büro- und Dienstleistungsgebäude zu errichten mit dem Ziel, eine gute Rendite zu erwirtschaften. Der Kanton als Konzessionsbehörde hat hierfür eine Bewilligung ohne weitere Bedingungen erteilt. Diese neue Nutzung des Konzessionslandes für andere als Eisenbahnzwecke dienende Bauten stellt eine klare Änderung des ursprünglichen Konzessionszweckes dar. Die unklaren Bewilligungsprinzipien, wie auch der Verzicht auf eine finanzielle Entschädigung zu Gunsten des Kantons, stossen bei der betroffenen Bevölkerung auf Unverständnis und vor allem auf Skepsis gegenüber den Behörden im Kanton.

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

1. Welche juristischen Folgen hat die Entwicklung, dass die geplante Nutzung des Konzessionslands nicht mehr dem einmaligen Mobilitätsauftrag entspricht?
2. Welches sind die finanziellen Folgen für den Kanton?
3. Das Bundesgericht forderte kürzlich vom Kanton Zürich eine klarere Definition der vorhandenen Vereinbarungen zur Nutzung von Konzessionsland. Wie gedenkt der Regierungsrat in dieser Sache vorzugehen?
4. Welche gesetzlichen Änderungen müssten geschaffen werden, damit zukünftig ehemalige Bundesbetriebe Konzessionsland, welches ihnen einst praktisch unentgeltlich zur Verfügung gestellt worden ist, heute nicht als private Renditeobjekte verwendet werden? Wie kann der Kanton für sich eine allfällige Entschädigung sicherstellen?

5. Wie beurteilt der Regierungsrat die Frage, dass es im Zusammenhang mit den neuen Richtlinien zum Gewässerabstand eine neue Bauzonenart bräuchte, welche die Nutzung von Konzessionsland an Gewässern regelt?

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die dringliche Anfrage Markus Schaaf, Zell, Sabine Ziegler, Zürich, und Josef Wiederkehr, Dietikon, wird wie folgt beantwortet:

Zu Frage 1:

Die Landanlage beim Bahnhof Tiefenbrunnen beruht auf einer Landanlagekonzession und entstand anlässlich des Baus des Riesbachtunnels in den Jahren 1890–1893, indem das anfallende Ausbruchmaterial in der vorgelagerten Flachwasserzone abgelagert wurde. Das Eigentum an der Landanlage wurde nach ihrer konzessionsgemässen Fertigstellung auf die Schweizerischen Bundesbahnen (SBB) übertragen. Diese Konzessionsbedingungen gelten grundsätzlich noch heute, ergänzend kamen später die in der Verfügung der Baudirektion Nr. 1015 vom 30. Oktober 1945 niedergelegten Ziff. 4 und 5 hinzu. Gemäss Ziff. 4 bedarf die Ausführung oder Veränderung von nicht Eisenbahnzwecken dienenden Bauten auf Landanlagen einer Bewilligung der Baudirektion. Mit Ziff. 5 hat sich die Baudirektion für den Fall einer Veräusserung der Landanlage für andere als öffentliche Zwecke die Erhebung einer Gebühr für das beanspruchte Seegebiet gemäss der dannzumal geltenden Gebührenordnung vorbehalten. Dieselbe Rechtsfolge tritt bei einmaliger oder wiederholter Gewährung eines mindestens 30 Jahre ununterbrochen dauernden Baurechts im Sinne von Art. 675 ZGB ein.

Die teilweise noch bis heute bestehende Nutzung als Güterumschlagplatz steht bzw. stand in einem unmittelbaren Zusammenhang mit dem Bahnbetrieb, ebenso die Park-and-Ride-Anlage. Die 2006 erfolgte Begründung einer auf 29 Jahre befristeten Baurechtsdienstbarkeit zugunsten einer privaten Aktiengesellschaft für den Bau und Betrieb einer Autowaschanlage bewirkte eine umfassende Zweckänderung und sprengte den Rahmen dessen, was als sogenannter Bahnnebenbetrieb aufgefasst werden konnte. Dementsprechend wurde das Bauvorhaben mit Verfügung der Baudirektion Nr. 850 vom 2. Mai 2006 zwar bewilligt; in Anlehnung an Ziff. 4 und 5 der Verfügung der Baudirektion Nr. 1015/1945 wurde aber gleichzeitig eine Gebührenpflicht verfügt. Den von den SBB dagegen erhobenen Rekurs hiess die Baurekurskommission I mit Ent-

scheid vom 18. Dezember 2007 gut. Damit hat die Baudirektion die kommerzielle Nutzung dieses Grundstücks während einer 29-jährigen Frist entschädigungslos zu dulden. So wurde zwar auch der Neubau eines Geschäftshauses auf dem gleichen Areal mit Verfügung der Baudirektion Nr. 1219 vom 3. Juli 2012 (Verfahren BVV Nr. 12/0848) bewilligt, es wurde aber festgehalten, dass die aufgrund der Konzessionsbestimmungen entschädigungslos zu dulden kommerzielle Nutzung am 3. Mai 2036 auslaufen wird. Wegen hängiger Rechtsmittelverfahren ist die Baubewilligung noch nicht rechtskräftig.

Zu Frage 2:

Zum heutigen Zeitpunkt ist eine zuverlässige Abschätzung der finanziellen Folgen für den Kanton Zürich nicht möglich. Es lässt sich aber sagen, dass es um grössere Beträge gehen kann. Im Falle der genannten Autowaschanlage hätte die jährliche Nutzungsgebühr knapp Fr. 27 000 betragen. Umgerechnet auf 29 Jahre, würden sich so Gebühren von etwa Fr. 780 000 ergeben.

Zu Frage 3:

Im Urteil 1C_41/2012 vom 28. März 2013 beanstandete das Bundesgericht die seit Jahrzehnten geltenden, auf konzessionsrechtlicher Grundlage beruhenden Gestaltungsrichtlinien für Landanlagen am Zürichsee. Das Bundesgericht stellte fest, es handle sich bei diesen Richtlinien um eine gemäss heutiger Rechtsauffassung unzulässige Spezialbauordnung, zumal sich diese auf die Landanlagen beschränke. Es wies auf die heute geltenden raumplanungsrechtlichen Vorgaben hinsichtlich einer umfassenden Uferplanung hin und erörterte die notwendige Abstimmung auf den am 1. Januar 2011 in Kraft getretenen Art. 36a des Gewässerschutzgesetzes vom 24. Januar 1991 (GSchG, SR 814.20) über die Ausscheidung von Gewässerräumen. Offengelassen wurde in diesem Urteil jedoch der verbleibende Anwendungsspielraum für die konzessionsrechtlichen Bestimmungen.

Im Sinne des im März 2013 verabschiedeten und am 27. Juni 2013 der Öffentlichkeit vorgestellten Leitbildes Zürichsee 2050 hat die Baudirektion (Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft sowie Amt für Raumentwicklung) ein Projekt eingeleitet, mit dem der künftige Umgang mit den Uferbereichen am Zürichsee, einschliesslich der Landanlagen, geklärt werden soll. Die Städte und Gemeinden mit Seeanstoss und die betroffenen regionalen Planungsverbände haben bereits Abordnungen in eine Begleitgruppe bezeichnet. Im Rahmen dieses Projekts sollen die nötigen Grundlagen erarbeitet werden, um weiterhin eine zweckmässige Nutzung und Gestaltung des Zürichseeufers zu gewährleisten.

Zu Frage 4:

Die Steuerung der baulichen Nutzung von Grundstücken – auch von Konzessionsland – hat im Wesentlichen mittels raumplanungsrechtlicher Instrumente zu erfolgen. Eine über die konzessionsrechtlichen Möglichkeiten hinausgehende Verhinderung der Kommerzialisierung ist nur in beschränktem Mass möglich. Auch wenn es sich bei den Landanlagekonzessionen um nach heutiger Auffassung atypische Konzessionen handelt, so begründen sie doch wohlverworbene Rechte und sind grundsätzlich gesetzesbeständig.

Es ist aber nicht von der Hand zu weisen, dass die SBB den in der Verfügung der Baudirektion Nr. 1015/1945 enthaltenen Gedanken einer fairen Zuteilung der Nutzungsrechte am ehemaligen Seegebiet mit ihrer jüngsten Bewirtschaftungspraxis faktisch aushebeln. Es ist angezeigt, bei passender Gelegenheit die Grundlagen der damaligen Nutzungsordnung zu überprüfen. Der Kanton Zürich hat den SBB das Land beim Bahnhof Tiefenbrunnen unentgeltlich zur Verfügung gestellt, in der Meinung, dass die Flächen in erster Linie dem Bahnbetrieb dienen sollen und nicht bahnfremden kommerziellen Interessen.

Zu Frage 5:

Mit der jüngsten Revision des Gewässerschutzrechts wurden die Kantone beauftragt, zwecks Gewährleistung des Hochwasserschutzes, des Gewässerschutzes sowie der Gewässerfunktionen entlang von Gewässern im Sinne von Art. 36a GSchG sogenannte Gewässerräume auszuscheiden. In diesen Bereichen sind Neubauten grundsätzlich nicht mehr zulässig; in dicht überbauten Gebieten sind Ausnahmen möglich, sofern ein hinreichender Hochwasserschutz gewährleistet ist (vgl. Art. 41c Gewässerschutzverordnung vom 28. Oktober 1998 [SR 814.201]). Ob diese Massnahmen im Hinblick auf die gemäss den bundesrechtlichen Planungsgrundsätzen nach Art. 3 des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 (SR 700) erforderliche Uferplanung genügen, ist unklar. Ebenso kann heute noch nicht gesagt werden, ob sich in einem über den Gewässerraum hinausgehenden Uferbereich eine neue Bauzonenart als erforderlich erweist. Im Rahmen des genannten Projekts der Baudirektion (Beantwortung der Frage 3) wird sich zeigen, welche planungsrechtlichen Instrumente angewendet werden sollen.

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

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi