

Sitzung vom 12. Juli 2017

**673. Anfrage (Private Enteignung von öffentlichem Land
am Zürichseeufer)**

Kantonsrat Jonas Erni, Wädenswil, hat am 24. April 2017 folgende Anfrage eingereicht:

Betrachtet man die relevanten öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen der Landanlagekonzessionen am Zürichsee etwas genauer, erkennt man unschwer, dass der Bau der Uferwege gemäss dem Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Zürisee für Alli» unverzüglich vorangetrieben werden könnte, wenn beim Regierungsrat der entsprechende Wille vorhanden wäre.

Diverse der erwähnten Eigentumsbeschränkungen beinhalten explizit ein öffentliches Nutzungsrecht, weshalb bei allen Seegrundstücken mit entsprechender Eigentumsbeschränkung, die heute nicht öffentlich zugänglich sind, von einer privaten Enteignung von öffentlichem Land ausgegangen werden muss.

So besagt beispielsweise in verschiedenen Konzessionen die entsprechende Eigentumsbeschränkung, dass ohne Bewilligung der Baudirektion die Landanlage (oder Seebaute) der öffentlichen Zweckbestimmung nicht entfremdet werden darf.

Eine weitere Bestimmung verlangt, dass für Verbreiterungen der Seestrasse für Trottoiranlagen der Eigentümer der Landanlage das erforderliche Gebiet unentgeltlich an den Kanton abzutreten hat.

Ebenfalls von grosser Relevanz ist die Bestimmung, die besagt, dass die Baudirektion jederzeit berechtigt ist, die Konzessionsbewilligung ohne Entschädigung aufzuheben und die gänzliche Wiederbeseitigung der Bauten auf Kosten des Eigentümers anzuordnen.

Die wohl wichtigste Bestimmung in diversen Konzessionen berechtigt die Baudirektion jederzeit dazu, im öffentlichen Interesse (Quaistrasse, Uferweg, öffentliche Anlagen, etc.) auf Kosten des Eigentümers die Verlegung oder die gänzliche Beseitigung der Bauten aus dem Seegebiet anzuordnen!

Im Zusammenhang mit diesen Eigentumsbeschränkungen stellen sich die folgenden Fragen:

1. Ist der Regierungsrat bereit, alle für die Realisierung eines Seeufers relevanten öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen öffentlich zu machen und auf einer Karte parzellenscharf einzuzeichnen?

Falls die obige Frage ablehnend beantwortet wird, bitte ich um eine rechtliche Begründung für die in diesem Fall vorliegende Missachtung des Öffentlichkeitsprinzipes.

2. Wo können die existierenden Konzessionen von interessierten Personen gesichtet werden?
3. Wie oft sind die in der Einleitung erwähnten öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen in den Konzessionen der vom Kanton überprüften Testgemeinden aufgeführt?
4. Wie oft sind die in der Einleitung erwähnten öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen in allen den Zürichsee betreffenden Landanlagekonzessionen aufgeführt?
5. Wo und wie lang sind die längsten zusammenhängenden Uferabschnitte, die aufgrund der in der Begründung genannten Eigentumsbeschränkungen optimal für einen Seeuferweg geeignet wären?
6. Ist der Regierungsrat bereit, die 6 Mio. Franken pro Jahr für die Realisierung von Seeuferwegen umgehend im Zusammenhang mit der Ausübung der entsprechenden Eigentumsbeschränkungen (Berechtigung für den Bau von Uferwegen, Öffentliche Zweckbestimmung) einzusetzen?
7. Wieso hat der Regierungsrat bisher nicht von ihren oben erwähnten durch die Konzessionen zustehenden Rechten bezüglich Öffentlichkeit und der Realisierung der Seeuferwege auf den entsprechenden Parzellen Gebrauch gemacht?
8. Was sagt das neuste Rechtsgutachten von 2016 zur aktuellen Gültigkeit der jeweiligen öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen?
9. Auf wie hoch schätzt der Regierungsrat den Wert aller aktuell gültigen öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen im Zusammenhang mit den Landanlagekonzessionen am Zürichsee?
10. Trifft es zu, dass jede Aufhebung einer Landanlagekonzession mit öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen, die einen finanziellen Gegenwert darstellen, vom Kanton als Ausgabe verbucht werden müssten?

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Jonas Erni, Wädenswil, wird wie folgt beantwortet:

Ab den 1820er-Jahren bis Mitte der 1940er-Jahre wurden am Zürichsee, auf dem Gebiet des Kantons Zürich, zur Landgewinnung grosse Teile der Flachufer aufgefüllt. Diese «Landanlagen» (auch «Konzessionsland» genannt) wurden von Gemeinden und Privaten aufgrund einer

kantonale Konzession (Landanlagekonzession) erstellt. Die konzessionsgemässe Aufschüttung verschaffte der Konzessionärin oder dem Konzessionär Privateigentum am neu geschaffenen Grundstück. Die Landanlagekonzession war Rechtsgrund für die Eintragung des Grundstücks im Grundbuch oder Grundprotokoll, und sie war gleichzeitig die rechtliche Grundlage für den Untergang der vormals öffentlichen Sache Zürichsee im konzedierten Umfang. Es fand mithin eine Entwidmung von Zürichseegebiet (eine Ausserdienststellung von Zürichseegebiet durch Aufgabe der öffentlichen Zweckbestimmung des betreffenden Gebiets) statt. Es ist daher nicht angebracht, im vorliegenden Zusammenhang von einer «private[n] Enteignung von öffentlichem Land am Zürichseeufer» zu sprechen.

Zwar wurde der Konzessionärin oder dem Konzessionär Privateigentum an der neu geschaffenen Parzelle verschafft (so bereits § 550 des Privatrechtlichen Gesetzbuches für den Kanton Zürich von 1854: «Der Eigentumserwerb an neuen Landanlagen in vormaligem See- oder Flussgebiet setzt voraus, dass Erlaubniss zu der Ausfüllung erteilt und dieselbe vollzogen worden sei.»). Dieses Grundeigentum war (und ist) jedoch nicht lastenfrei. In die Landanlagekonzession nahm der Regierungsrat bzw. die Baudirektion regelmässig verschiedene öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkungen auf:

- Leistungspflichten wie Erstellungs- und Unterhaltungspflichten an Entwässerungsleitungen in den Zürichsee oder die Pflicht, das von der Seestrasse her anfallende Wasser in den See abzuleiten;
- Duldungspflichten wie die Pflicht, die Benutzung von Landungsplätzen durch Dritte zu dulden;
- Unterlassungspflichten wie das Verbot, in bestimmten Bereichen neue Bauten und Anlagen zu errichten;
- Abtretungspflichten wie die Pflicht, das für öffentliche Anlagen erforderliche Land dem Kanton zur Verfügung zu stellen;
- Pflicht, neben einer kommunalen Baubewilligung auch eine kantonale «Bewilligung aufgrund der Landanlagekonzession» (auch «Baukonzession» genannt) einzuholen.

Die Eigentümerinnen und Eigentümer von Landanlagen haben somit nicht nur den Genuss am geschaffenen Privateigentum, sondern müssen auch die in der Konzession verbrieften Rechte des Kantons gegen sich gelten lassen (vgl. dazu das im Juli 2016 von Prof. Dr. iur. Tobias Jaag und Rechtsanwalt Dr. iur. Markus Rüssli verfasste «Rechtsgutachten zum zukünftigen Umgang mit dem Konzessionsland am Zürichsee», S. 19–21).

Neben den direkt aus den Landanlagekonzessionen fliessenden öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen wurden zugunsten des Kantons auch Rechte in den Bewilligungen aufgrund der Landanlagekonzession begründet.

Heute machen rund 95% des zürcherischen Seeanstosses Landanlagen aus. Etwa 1600 Grundstücke sind ganz oder teilweise Landanlagen. Die Fläche aller Landanlagen am Zürichsee (Gebiet Kanton Zürich) beträgt etwa 195 ha.

Es ist im Übrigen festzuhalten, dass Landanlagekonzessionen und Bewilligungen aufgrund der Landanlagekonzession nicht mit sonstigen wasserrechtlichen Konzessionen und Bewilligungen zu verwechseln sind. Die Landanlagekonzessionen und die gestützt darauf erlassenen Bewilligungen aufgrund der Landanlagekonzession regeln die Rechtsverhältnisse auf ehemaligem Zürichseegebiet, also auf heutigem Privatland. Hingegen regeln die wasserrechtlichen Konzessionen und Bewilligungen im Sinne von §§ 36 ff. des Wasserwirtschaftsgesetzes (LS 724.11) die Sondernutzung bzw. den gesteigerten Gemeingebrauch an einer weiterhin öffentlichen Sache (nämlich des Zürichsees). Diese wasserrechtlichen Konzessionen und Bewilligungen werden daher regelmässig befristet – wie dies übrigens auch bundesrechtlich vorgeschrieben ist (vgl. Urteil des Bundesgerichtes 2A.218/2000 vom 30. Oktober 2000 [St.Gallen]). Landanlagen und Seebauten sind also auseinanderzuhalten.

Zu Fragen 1 und 2:

Bereits heute sind die Landanlagen (Konzessionsgrundstücke) im Geografischen Informationssystem des Kantons (GIS; www.gis.zh.ch) unter der Rubrik «Seebautenkataster» abrufbar. Im Seebautenkataster sind die einzelnen Konzessionsgrundstücke verzeichnet, ebenso ist die Landanlagenlinie ersichtlich. Bei den Grundstücken ist zudem grafisch festgehalten, ob darauf ein Recht des Kantons besteht, Land für den Bau eines Uferwegs zu beanspruchen. Die Arbeiten am Seebautenkataster sind indessen noch nicht abgeschlossen; im GIS sind daher die vorhandenen Rechtsverhältnisse nur teilweise ausgewiesen. Vor allem auf der linken Seeseite konnten wegen knapper personeller Mittel beim Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft (AWEL) noch nicht alle öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen elektronisch erfasst werden. Es ist vorgesehen, den Kataster im Lauf der nächsten fünf Jahre zu vervollständigen.

Die Landanlagekonzessionen, die ergangenen Bewilligungen aufgrund der Landanlagekonzession und die dazu gehörenden Akten (Pläne usw.) sind in den Beständen des Staatsarchivs aufgenommen, sofern die entsprechenden Verwaltungsverfahren vor 1971 abgeschlossen wurden. In diese Unterlagen kann jede Person ohne Nachweis eines Interesses uneingeschränkt Einblick erhalten (§ 11 Abs. 1 lit. a Archivgesetz [LS 170.6]).

Akten jüngerer Datums sind beim AWEL archiviert. Soweit Einsicht in die einzelnen Konzessionsakten gewünscht wird, gewährt das AWEL Einsicht in die Akten gemäss §§ 20–29 des Gesetzes über die Information und den Datenschutz (LS 170.4) und § 11 des Archivgesetzes.

Zu Fragen 3 und 4:

Da die umfangreichen, fast zwei Jahrhunderte umfassenden Aktenbestände zu den Landanlagen heute nur zu einem Teil digital aufbereitet sind, kann die Gesamtzahl der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen nicht abgeschätzt werden. Verlässliche Aussagen können gemacht werden, sobald die elektronische Erfassung abgeschlossen sein wird.

Im Rahmen des Projekts «Planen und Bauen im Uferbereich von Seen» (vgl. dazu Beantwortung der Frage 10) wurden 2015 die Landanlagekonzessionen in den Gemeinden Hombrechtikon, Stäfa, Wädenswil und Zollikon abgeschätzt und die Häufigkeiten der in den Konzessionen vorkommenden öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen erhoben. Die Auswertung hat damals folgende Zahlen ergeben:

	Hombrechtikon	Stäfa	Wädenswil	Zollikon
Anzahl Konzessionen	47	434	197	85
enthaltend:				
Abnahmepflicht des von oberhalb (einschliesslich von der Seestrasse) her anfallenden Wassers	9	318	117	75
Pflicht zur Erstellung und zum Unterhalt von Wasserableitungen in den Zürichsee	9	219	13	19
Pflicht zum Uferunterhalt	13	255	140	85
Pflicht zur unentgeltlichen Abtretung von Land für Strassen (insbesondere die Seestrasse)	1	36	0	8
Pflicht zur unentgeltlichen Abtretung von Land für eine Quaistrasse oder einen Quaiweg	0	0	0	17
Gebot, Veränderungen durch die Baudirektion bewilligen zu lassen	13	20	22	10
Pflicht, die Landanlage für öffentliche Zwecke zu nutzen	1	24	37	10
Pflicht, die Baute entschädigungslos zu beseitigen, wenn die Bewilligung der Baudirektion aufgehoben wird	1	18	18	11
Baubewilligungsvorbehalt (Pflicht zur Einholung einer Bewilligung aufgrund der Landanlagekonzession)	13	320	135	73

Da nicht alle der zum Teil sehr alten Schriftstücke ausgewertet werden konnten, sind noch Ungenauigkeiten vorhanden. Verlässliche Zahlen sind erst nach vollständiger Erfassung der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen erhältlich. Immerhin lassen sich folgende allgemeine Aussagen machen:

- Häufig ist in den Landanlagekonzessionen die Pflicht zur Durchleitung des Niederschlagswassers (insbesondere von der Seestrasse) enthalten, ebenso die Pflicht zum Unterhalt des Ufers.
- Die Pflicht, die Landanlage nur für öffentliche Zwecke zu nutzen, betrifft regelmässig Landanlagen, die im Eigentum der Gemeinden stehen und von Anfang an für öffentliche Zwecke vorgesehen waren.
- Die Pflicht zur unentgeltlichen Abtretung von Land für einen Uferweg wurde ursprünglich durch die kantonale Quaiverordnung (Verordnung betreffend die Beitragspflicht des in den Gemeinden Zürich, Riesbach, Enge und Wollishofen gelegenen Grundeigentums mit Bezug auf eine Quaianlage) vom 25. März 1875 geordnet (OS XVIII, 495). Aufgrund dieser Verordnung wurde im unteren Seebecken bei Schüttungen von Landanlagen regelmässig ein Wegrecht ausbedungen. Später ordnete § 60 des Gesetzes betreffend die Korrektion, den Unterhalt und die Benutzung der Gewässer (Wasserbaugesetz) vom 15. Dezember 1901 an, dass in den Landanlagekonzessionen die Eigentumsverhältnisse sowie die Nebenbestimmungen aufzunehmen waren, die «zur Wahrung der öffentlichen Interessen, namentlich einer spätern Inanspruchnahme der Landanlage zu öffentlichen Zwecken, der Sicherheit der Schifffahrt und der soliden Ausführung und planmässigen Ufergestaltung erforderlich sind» (OS XXVI, 325). Aufgrund dieser Rechtsgrundlagen wurden in vielen Landanlagekonzessionen Wegrechte des Kantons verankert. Über die genaue Anzahl dieser Rechte besteht zurzeit kein Überblick.

Zu Fragen 5 und 7:

Auf zahlreichen Grundstücken entlang des Zürichseeufers bestehen zwar Uferwegrechte zugunsten des Kantons. Systematische Zusammenstellungen von zusammenhängenden Uferabschnitten mit seeuferwegbegünstigenden öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen gibt es jedoch nicht. Es sind oft nur kürzere, wenige Parzellen lange Abschnitte der in den regionalen Richtplänen vorgesehenen Linienführung durch solche Wegrechte gesichert. Diese Rechte zugunsten des Kantons berechtigen in der Regel zum Wegbau entlang des Ufers, nicht aber für eine Wegverbindung zwischen den Grundstücken an den See (z. B. von der Seestrasse her).

Für die fehlenden Abschnitte – entlang des Sees bzw. an den See – wären die nötigen Rechte, namentlich das Eigentum, freihändig oder nötigenfalls auf dem Weg der Enteignung zu erwerben. Eine Enteignung muss auf einem überwiegenden öffentlichen Interesse beruhen. Zudem müssen der Eingriff und die sich daraus ergebenden Kosten im Einzelfall verhältnismässig sein. Die am 29. August 2016 vom Kantonsrat vorläufig unterstützte parlamentarische Initiative KR-Nr. 310/2015 betreffend Beanspruchung von privatem Grundeigentum beim Bau von Uferwegen sieht eine stärkere Gewichtung des privaten Grundeigentums bei der hier vorzunehmenden Interessenabwägung vor.

Im Übrigen ist anzumerken, dass allein anhand der bestehenden öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen keine verbindliche Aussage darüber gemacht werden kann, wo bestmögliche Voraussetzungen für die Erstellung eines Seeuferwegs vorhanden sind. Für infrage kommende Teilstücke sind jeweils vertiefte technische und rechtliche Abklärungen vorzunehmen (Beschaffenheit des Ufers, gegenwärtige Bebauungssituation, bestehende und künftig vorgesehene Nutzungen, Vorgaben der kantonalen und regionalen Richtplanung, Revitalisierungsplanung usw.). Von Bedeutung ist auch das Eigeninteresse der betroffenen Gemeinden (vgl. dazu insbesondere §28b Abs. 2 Strassen-gesetz [StrG, LS 722.1], wonach sich die Standortgemeinden unter bestimmten Umständen an den Kosten für einen Seeuferweg beteiligen). Bei der Seeuferwegplanung müssen mithin verschiedenste öffentliche und private Interessen gegeneinander abgewogen werden, und es müssen insgesamt zweckmässige Lösungen erarbeitet werden. Diese Planung wird von der Volkswirtschaftsdirektion (Amt für Verkehr) durchgeführt.

Zu Frage 6:

Der Kanton projektiert eine Wegverbindung in Wädenswil (Seeplatz bis Giessen; die Federführung liegt bei der Baudirektion, Tiefbauamt) und einen Uferweg im Zusammenhang mit der Umnutzung des Areals der ehemaligen Chemischen Fabrik in Uetikon (Federführung: Volkswirtschaftsdirektion, Amt für Verkehr). Daneben plant das Amt für Verkehr an verschiedenen Stellen am linken Seeufer örtliche Aufwertungsmassnahmen zur Verbesserung oder Erleichterung des Seezugangs. Dazu steht es im Austausch mit den jeweiligen Gemeinden.

Soweit in einem Projektperimeter bereits (z. B. im Rahmen einer Landanlagekonzession) Berechtigungen für den Bau des Uferwegs bestehen, muss der Kanton diese Rechte nicht noch einmal erwerben. Die gemäss §28b StrG im Budget vorgesehenen Mittel werden in erster Linie für die Projektierungs- und Baukosten eingesetzt. Sofern Wegrechte nicht bereits gesichert sind, sondern noch erworben werden müs-

sen, können die entsprechenden Kosten auch über den Budgetkredit gedeckt werden. Vorauszusetzen ist dabei, dass eine entsprechende Ausgabenbewilligung vorliegt (§ 35 Abs. 1 Gesetz über Controlling und Rechnungslegung [CRG, LS 611]).

Zu Frage 8:

Im eingangs genannten Gutachten vom 22. Juli 2016 wird ausgeführt, dass die Pflichten der Landanlagekonzessionärinnen und -konzessionäre, für den Uferschutz (Uferunterhalt) zu sorgen, Wasserläufe abzunehmen oder unentgeltlich Land für Strassen und Uferanlagen abzutreten, auch heute noch Bestand haben. Das Eigentum geht nur so weit, wie die Konzession reicht (Jaag/Rüssli, a. a. O., S. 19). Nach Ansicht der Gutachter sind die dem Kanton Zürich eingeräumten Rechte auch nicht durch Zeitablauf oder Nichtausübung untergegangen (Jaag/Rüssli, a. a. O., S. 20). Dies entspricht auch der Haltung des Regierungsrates.

Zu Frage 9:

Der Wert der zugunsten des Kantons in den Landanlagekonzessionen und den Bewilligungen aufgrund der Landanlagekonzession gesicherten Rechte lässt sich nicht zuverlässig beziffern. Heute ist weder die genaue Anzahl der entsprechenden Verfügungen bekannt, noch sind detaillierte Angaben zu den massgebenden Landwerten vorhanden, noch verfügt man über vertiefte Kenntnisse zum Ausmass der aufgrund der Landanlagekonzessionen vorhandenen Nutzungseinschränkungen. Müssten die zugunsten des Kantons bestehenden Rechte heute erworben werden, wären jedoch mit Sicherheit sehr erhebliche Mittel aufzuwenden, die in der Grössenordnung von mehreren Dutzend bis Hunderten von Millionen Franken liegen dürften.

Zu Frage 10:

Verschiedene öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkungen zugunsten des Kantons (z. B. Durchleitungs- oder Wegrechte) weisen einen wirtschaftlichen Wert auf. Ein einseitiger Verzicht auf diese Rechte ohne Gegenleistung käme einem Einnahmenverzicht gemäss § 29 Abs. 1 lit. e der Finanzcontrollingverordnung (LS 611.2) gleich und würde eine Ausgabenbewilligung erfordern (§ 35 Abs. 1 CRG).

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

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi