

**5279**

**Beschluss des Kantonsrates  
zum Postulat KR-Nr. 224/2013 betreffend  
Klärungsbedarf beim Konzessionsland**

(vom . . . . .)

*Der Kantonsrat,*

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 7. Juni 2016,

*beschliesst:*

I. Das Postulat KR-Nr. 224/2013 betreffend Klärungsbedarf beim Konzessionsland wird als erledigt abgeschrieben.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

---

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 16. Juni 2014 folgendes von Kantonsrat Markus Schaaf, Zell, sowie den Kantonsrätinnen Monika Spring und Esther Guyer, Zürich, am 8. Juli 2013 eingereichte Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird ersucht, für die Erteilung von Konzessionen für bauliche Änderungen oder Neubauten auf Konzessionsland neue gesetzliche Grundlagen zu schaffen, mit welchen die mit den bisherigen Richtlinien der Baudirektion verfolgten öffentlichen Interessen (Uferschutz, Landschafts- und Naturschutz, Zugänglichkeit des Sees, städtebauliche und ästhetische Interessen, Gewährleistung der Sichtbezüge zum See usw.) gewährleistet bleiben. Der Regierungsrat wird im Weiteren ersucht zu prüfen, welche geeigneten Anordnungen und Massnahmen getroffen werden müssen in der Übergangszeit, bis die neue gesetzliche Regelung in Kraft ist.

---

*Bericht des Regierungsrates:***A. Ziele des Postulats**

Das Postulat verlangt eine neue gesetzliche Grundlage für bauliche Änderungen oder Neubauten auf Konzessionsland, mit der die mit den bisherigen Richtlinien der Baudirektion verfolgten öffentlichen Interessen gewährleistet bleiben. Zusammengefasst wird das Postulat wie folgt begründet: Das Bundesgericht habe am 28. März 2013 entschieden, dass diese «Richtlinien für bauliche Veränderungen auf Landanlagen und für Seebauten» vom 7. Juli 1995 nicht auf ausreichenden gesetzlichen Grundlagen beruhen würden (Urteil 1C\_41/2012). Es ist gemäss Postulatsbegründung sicherzustellen, dass neben den gewässerschutzrechtlichen Vorschriften auch die übrigen öffentlichen Interessen gewährleistet bleiben. Hierzu bedürfe es einer Überführung der bisherigen Richtlinien in Gesetzesrecht. Zudem seien bis zum Inkrafttreten dieser neuen rechtlichen Grundlagen Anordnungen und Massnahmen zu treffen, die eine negative Präjudizierung verhindern.

**B. Ausgangslage**

1. Etwa 95% des Zürichseeufers besteht aus sogenannten Landanlagen (auch Konzessionsland genannt). Sie entstanden vor allem im 19. Jahrhundert durch Aufschüttung von Seegebiet und dienten häufig als Realersatz für den Landverlust durch die Erstellung von Verkehrsinfrastrukturen. Hierfür war jeweils eine kantonale Konzession («Landanlagekonzession») nötig. Deren Trägerinnen und Träger erlangte das Eigentum an den so entstandenen Grundstücken, wenn sie bzw. er die Landanlage gemäss den Vorgaben der Landanlagekonzession aufschüttete. Regelmässig enthalten die mit diesen Landanlagen verbundenen Konzessionen öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkungen, die auch heute noch gelten (Leistungs-, Duldungs-, Unterlassungs- und Abtretungspflichten). So werden beispielsweise Rechte und Pflichten für den Unterhalt der Ufersicherung oder der Strassenentwässerung geregelt. Oft sind damit Baubewilligungsvorbehalte verbunden. Liegt ein Bewilligungsvorbehalt vor, ist das Errichten und Ändern von Bauten und Anlagen auf Landanlagen nur mit einer Bewilligung des Kantons zulässig («Bewilligung aufgrund der Landanlagekonzession» oder «Baukonzession»); hierfür enthält die Bauverfahrensverordnung vom 3. Dezember 1997 (BVV; LS 700.6) in Ziff. 1.6.4 des Anhangs denn auch eine entsprechende Bewilligungszuständigkeit. Somit ist für die Errichtung und Änderung von Bauten und Anlagen auf Konzessions-

land nicht nur eine kommunale Baubewilligung, sondern darüber hinaus auch eine Bewilligung aufgrund der Landanlagekonzession der zuständigen kantonalen Fachstelle erforderlich, falls auf dem betreffenden Grundstück ein entsprechender Vorbehalt lastet.

Die Baudirektion erliess mit Blick auf den Baubewilligungsvorbehalt und im Interesse einer einheitlichen Bewilligungspraxis die erwähnten Richtlinien. Eine solche Richtlinie wurde am 7. Juli 1995 letztmals erlassen. Am 28. März 2013 hob das Bundesgericht diese Richtlinie auf («Rüschlikon I»: BGE 139 II 470=URP 2013, 333). Es kam zum Schluss, dass dieser, vom Planungs- und Baugesetz vom 7. September 1975 (PBG; LS 700.1) abweichenden, Spezialbauordnung eine genügende gesetzliche Grundlage fehle. Zudem sei das Seeufer heute vollumfänglich mit den Mitteln der Raumplanung sowie des Natur- und Heimatschutzes zu sichern.

2. 2011 sind neue Bundesvorschriften über den Raumbedarf der oberirdischen Gewässer in Kraft getreten. Die Kantone haben gemäss Art. 36a Abs. 1 des Gewässerschutzgesetzes vom 24. Januar 1991 (GSchG; SR 814.20) dafür zu sorgen, dass nach Anhörung der betroffenen Kreise der Raumbedarf der Gewässer festgelegt wird, der für die Gewährleistung der natürlichen Funktionen der Gewässer, den Schutz vor Hochwasser und die Gewässernutzung erforderlich ist. Auf Verordnungsebene wurde in diesem Zusammenhang am 4. Mai 2011 ausführendes Recht erlassen: Die Kantone müssen nach der Gewässerschutzverordnung vom 28. Oktober 1998 (GSchV; SR 814.201) entlang der oberirdischen Gewässer bis 31. Dezember 2018 einen sogenannten Gewässerraum ausschneiden. In diesem gilt unter anderem ein grundsätzliches Bauverbot. Ein solches beschlägt einen Streifen von 20 m Breite ab der Uferlinie, solange der Gewässerraum noch nicht festgelegt ist (übergangsrechtlicher Uferstreifen). Für die endgültige Festlegung des Gewässerraums gilt entlang der Uferlinie im Allgemeinen ein Mindestmass von 15 m. In dicht überbauten Gebieten kann die Breite des Gewässerraums den baulichen Gegebenheiten angepasst werden, soweit der Schutz vor Hochwasser gewährleistet ist (Art. 41b Abs. 3 GSchV).

3. Am 27. Juni 2013 stellten die Baudirektion und die Volkswirtschaftsdirektion das Leitbild Zürichsee 2050 der Öffentlichkeit vor. Darin wurde u. a. festgehalten, dass der künftige Umgang mit Konzessionsland geklärt wird. Vor dem Hintergrund des vom Bundesgericht ergangenen Entscheids soll dabei aufgezeigt werden, wie in Zukunft mit dem Konzessionsland umgegangen werden soll und wie die regionalen und kantonalen öffentlichen Interessen mit Mitteln der Raumplanung, des Natur- und Heimatschutzgesetzes sowie des Gewässerschutzgesetzes am Zürichsee gewährleistet werden können.

### **C. Das Projekt «Planen und Bauen am Zürichsee»**

Im Hinblick auf diese Ausgangslage führt die Baudirektion das Projekt «Planen und Bauen am Zürichseeufer» unter Einbezug u. a. von Vertretungen der an den Zürichsee anstossenden Gemeinden und Regionen durch. Dessen Ziel besteht hauptsächlich darin zu prüfen, wie im Uferbereich des Zürichsees mit dem Raumplanungs-, dem Natur- und Heimatschutzrecht sowie dem Gewässerschutzrecht die verschiedenen öffentlichen Interessen gesichert werden können und welche Handlungsspielräume für das Bauen im Uferbereich gelten sollen.

Handlungsbedarf besteht insbesondere auch deshalb, weil bauliche Veränderungen im Nahbereich des Seeufers heute nicht oder nur als Ausnahme bewilligungsfähig sind. In einem weiteren Entscheid (1C\_803/2013 vom 14. August 2014, «Rüschlikon II») hat das Bundesgericht festgehalten, dass Baugesuche im Gewässerraum bzw. im Übergangsbereich des Uferstreifens einer umfassenden Interessenabwägung bedürfen. Diese nötige Einzelfallbetrachtung führt zu Unsicherheiten bei den Gesuchstellenden und zu erheblichem Mehraufwand für die Bewilligungsbehörden.

Im Rahmen des Projekts «Planen und Bauen am Zürichseeufer» wurde am 20. Januar 2014 ein Kreisschreiben der Baudirektion an die Städte und Gemeinden mit Anstoss an den Zürichsee gerichtet. Darin wurde die Rechtslage aufgrund der Gewässerschutzverordnung und des Bundesgerichtsentscheids «Rüschlikon I» dargelegt. Gleichzeitig wurden die Gemeinden aufgefordert zu prüfen, ob nach Wegfall der kantonalen Richtlinien im Bereich der Landanlagen zur Verhinderung einer unerwünschten Bebauungsstruktur eine Planungszone beantragt werden soll. Bis heute wurde der Baudirektion kein entsprechendes Gesuch eingereicht.

In einem Workshopverfahren wurden sodann Konzepte und Prinzipien zur künftigen Bebauung und Nutzung des Uferbereichs unter Berücksichtigung der ortsspezifischen Verhältnisse, der landschaftlichen Gegebenheiten und der jeweiligen Nutzungsansprüche an das Zürichseeufer entwickelt. Als Uferbereich gilt das Bauzonengebiet zwischen Seestrasse bzw. Bahnlinie und dem Zürichseeufer. Es wurden hierfür drei Teams aus den Fachbereichen Architektur und Landschaftsarchitektur zur Entwicklung von Lösungsansätzen eingeladen. In diesem Verfahren wurden verschiedene Annahmen getroffen, die den Rahmen für Empfehlungen bildeten. So wurde festgehalten, dass das Zürichseeufer heute Teil der urbanen Wohnlandschaft und ein kultivierter, fast durchgehend anthropogen gestalteter Uferbereich sei. Die vorhandene Vielfalt weise besondere Vorzüge und Werte auf. Sollten diese bewahrt werden, sei eine differenzierte Betrachtung notwendig. Die

künftige Entwicklung habe sich am Bestand zu orientieren und solle zur Erhöhung des Öffentlichkeitsgrades des Zürichsees beitragen. Für die Klärung der Frage, welche Bebauungsstruktur dem konkreten Ort angemessen ist, seien die Lage der Seestrasse und deren Bezüge zum Seeufer sowie die anzustrebende bauliche Dichte wegleitend.

Aus ortsbaulicher Sicht sind ortsspezifische Regelungen zu Lage, Stellung und Volumen der Bauten zu treffen, einen angemessenen Durchblick zwischen Seestrasse und See sowie eine der Lage entsprechende Umgebungsgestaltung zu gewährleisten. Diese aus der architektonisch-landschaftsplanerischen Betrachtung abgeleiteten Empfehlungen mögen im Einzelfall nicht uneingeschränkt anwendbar sein. Dennoch definieren sie einen Rahmen, in dem die vorzufindende Vielfalt und Bebauungsstruktur weiterentwickelt werden kann, ohne die vorhandenen Qualitäten zu schmälern. Beim Zürichseeufer handelt es sich um einen landschaftlich sensiblen Raum, in dem Bauten und Anlagen besonders sorgfältig einzuordnen sind. Der heute in den allermeisten Fällen zurückhaltende Umgang mit dem Bauen im Bereich des Seeufers ist weiterzuführen. Aus dem Workshopverfahren ergab sich die Empfehlung, weiterhin sehr behutsam mit der Bebauung am Seeufer umzugehen. Die Strahlkraft des Zürichsees und seine landschaftliche Einzigartigkeit sollen nicht geschmälert werden.

Im Rahmen dieser Neuordnung wird auch die vollständige Aufhebung der Landanlagenkonzessionen geprüft. Die möglichen Auswirkungen und zu erwartenden Folgen werden gegenwärtig von der Bau- und Verkehrsplanung untersucht.

## **D. Handlungsbedarf**

Die erfolgreiche Umsetzung dieser Erwartungen und Empfehlungen setzt indessen die gleichzeitige Abstimmung mit weiteren Planungen und Interessen voraus. Namentlich drängt sich eine widerspruchsfreie Abstimmung mit den gewässerschutzrechtlichen Anliegen wie der Festlegung des Gewässerraums, der Revitalisierungsplanung und dem Zugang zum Gewässer auf. Und nicht zuletzt gilt es, die Bebauungsstruktur am Zürichsee durch planerische Zielsetzungen und weniger durch konzessionsrechtliche Regeln sicherzustellen.

Die verschiedenen, teilweise konkurrierenden Interessen und Ansprüche an das Zürichseeufer im Bereich von Bauzonen bedürfen einer Ergänzung in den richt- und nutzungsplanerischen Grundlagen. Dabei sollen die grundeigentümerverbindlichen und parzellenscharfen Festlegungen im Rahmen der kommunalen Nutzungsplanung vorgenommen werden (§§ 2 lit. c und 88 PBG).

Ferner soll eine möglichst schlanke, dennoch wirksame kantonale Ordnung mit dem Ziel geschaffen werden, die kommunale Nutzungsplanung mit den überkommunalen öffentlichen Interessen und mit dem funktionalen Planungsrecht zu koordinieren. Als überkommunales öffentliches Interesse gilt die Wahrung der in den Landanlagekonzessionen enthaltenen Nutzungsrechte des Kantons. Als funktionales Planungsrecht kommen die Gewässerraumfestlegung, die Revitalisierungsplanung, die Uferwegplanung sowie Planungen aufgrund des Natur- und Heimatschutzrechts infrage. Mit Blick auf die Planungshierarchie sind die überkommunalen öffentlichen Interessen in der kantonalen und in der regionalen Richtplanung auszuweisen. Auf der Stufe des kantonalen Richtplans sind Grundsätze hinsichtlich Erlebbarkeit, Zugänglichkeit und Erholung festzusetzen, verbunden mit dem Auftrag an die regionalen Planungsverbände, die Anforderungen räumlich zu konkretisieren und sicherzustellen (§ 16 PBG). Mit einer umfassenden Interessenabwägung im Rahmen der Richt- und Nutzungsplanung und den im Bundesrecht enthaltenen Vorgaben lässt sich eine Vereinfachung des Baubewilligungsverfahrens erreichen. Dies dient der Rechtssicherheit und der Verfahrensbeschleunigung sowie der Verständlichkeit behördlicher Anordnungen.

## **E. Vorgehen**

Um die erwähnten Ziele zu erreichen, sind folgende Anpassungen in den überkommunalen Richtplänen nötig:

- Im kantonalen Richtplan soll eine Grundaussage zum Zürichseeufer gemacht werden. Diese enthält Angaben über die Abgrenzung des Uferbereichs, die darin zu erreichenden Ziele und den erforderlichen Abstimmungsbedarf bei den übrigen Interessen. Ferner ist ein Auftrag an die regionale Richtplanung zur Erfüllung der genannten Aufgabe zu erteilen. Dabei sind auch die bereits enthaltenen Aussagen zu den Themen Zugänglichkeit und Erholung, Revitalisierung, Seeuferweg und Hochwasserschutz zu berücksichtigen.
- Im regionalen Richtplan erfolgt eine deutliche Konkretisierung der vielschichtigen Vorgaben zum Seeufer. So ist der Uferbereich räumlich in einem Plan abzubilden und in Teilräume zu gliedern, die jeweils bestimmten Eigenschaften folgen. Für diese Grundformen sind ferner ortsbauliche Vorgaben zu definieren und die vorhandenen Interessen aufzuzeigen. Letztere ergeben sich zur Hauptsache aus den Richtplanvorgaben zu den genannten Themen. Es können aber auch situationsbedingte Interessen berücksichtigt werden. Dazu gehören der sorgfältige Umgang mit der bestehenden Bebauungsstruktur und die Respektierung der Eigentumsgarantie.

Neben den beschriebenen richtplanerischen Anpassungen zeichnet sich ein Rechtsetzungsbedarf auf Nutzungsplanstufe ab:

Nach Massgabe der richtplanerischen Vorgaben sind die Gemeinden gefordert, in ihren Bau- und Zonenordnungen grundeigentümerverbindliche und parzellenscharfe Festlegungen zu treffen. Diese schliessen hauptsächlich Bauvorschriften zur Dimensionierung und Stellung von Gebäudekörpern, deren Einordnung und Gestaltung sowie die Umgebungsgestaltung ein. Zur Erfüllung dieser Aufgaben soll im PBG die Grundlage für überlagernde nutzungsplanerische Festlegungen im Uferbereich geschaffen werden. Durch die Möglichkeit, Lage und Stellung von Gebäuden vorzuschreiben, können die Gemeinden vergleichbare Regelungen treffen, wie solche bereits dem heutigen Planungssystem in Kern- oder Quartiererhaltungszonen eigen sind. Dies umfasst beispielsweise die Festlegung von Baubereichen, mit denen die Bebaubarkeit von Grundstücken neu ermöglicht werden kann. Diese kommunale Planung ist mit der Gewässerraumfestlegung nach Gewässerschutzgesetz abzustimmen.

Mit der Teilrevision 2015 des kantonalen Richtplans wird dem Kantonsrat die erwähnte Anpassung unterbreitet. Nach Festsetzung dieser Änderungen sind die Regionen am Zürichsee angehalten, ihre regionalen Richtpläne entsprechend anzupassen.

Die erwähnte Revision des PBG wird derzeit vorbereitet. Es soll im Sommer 2016 zu dieser Gesetzesrevision eine öffentliche Vernehmlassung durchgeführt werden. Mit dieser neuen Regelung wird auch eine Revision des bisherigen Vollzugs im Bereich des Konzessionslandes zu prüfen sein.

## **F. Ergebnis**

Die Ansprüche an den Uferbereich des Zürichsees sollen mittels neuer richt- und nutzungsplanerischer Grundlagen geregelt werden. Die Anforderungen an die Einordnung und Gestaltung von Bauten, Anlagen und Umschwung am Zürichseeufer sind im Hinblick auf die landschaftlich und ortsbaulich sensible Lage festzulegen. Bei der planerischen Bearbeitung der Uferbereiche sind die massgeblichen Fachplanungen (Gewässerraumfestlegung, Revitalisierungsplanung, Uferwegplanung, Planungen aufgrund des Natur- und Heimatschutzrechts usw.) so weit wie möglich aufeinander abzustimmen. Es soll eine möglichst schlanke, aber wirksame Ordnung entwickelt werden, die auf dem Subsidiaritätsprinzip aufbaut. Zudem soll mit der planerischen Bearbeitung der Uferbereiche möglichst eine Vereinfachung für das Bewilligungsverfahren bewirkt werden – im Interesse der Nachvollziehbarkeit und Reproduzierbarkeit von Entscheidungen.

Mit den eingeleiteten Massnahmen zur Anpassung der richt- und nutzungsplanerischen Grundlagen wird den Forderungen des Postulats entsprochen.

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 224/2013 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:

Mario Fehr

Der Staatsschreiber:

Beat Husi