

Antrag des Regierungsrates vom 20. Juni 2018

5469

Planungs- und Baugesetz (PBG)

(Änderung vom; Uferbereichsplanung)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 20. Juni 2018,

beschliesst:

I. Das Planungs- und Baugesetz vom 7. September 1975 wird wie folgt geändert:

§ 67 a. ¹ Für den Uferbereich von Seen werden in der Bau- und Zonenordnung nach den Vorgaben der Richtplanung ergänzende Festlegungen für Bauzonen und, soweit zweckmässig, für Freihalte- und Erholungszonen getroffen. C. Uferbereich
von Seen

² Mit Rücksicht auf die besondere Lage und die vorhandene bauliche Struktur können ergänzende Festlegungen vorgenommen werden:

- a. zu Baubereichen für Gebäude,
- b. zur Stellung und Erscheinung von Gebäuden sowie zur Gebäudelänge, Gebäudebreite, Gesamt- und Fassadenhöhe,
- c. zu weiteren Bauten und Anlagen sowie zum Umschwung.

Die Marginalien der §§ 68, 69 und 75–78 a C.–I. werden zu den Marginalien D.–J.

Übergangsbestimmungen zur Änderung vom ...

¹ Die Gemeinden passen ihre Bau- und Zonenordnungen innerhalb von fünf Jahren nach der rechtskräftigen Überarbeitung des regionalen Richtplans an.

² Ab Festsetzung der Überarbeitung des regionalen Richtplans dürfen bis zur Rechtskraft von ergänzenden Festlegungen im Uferbereich von Seen keine baulichen Veränderungen oder sonstigen Vorkehren getroffen werden, welche die Umsetzung des regionalen Richtplans in die Nutzungsplanung nachteilig beeinflussen.

II. Diese Gesetzesänderung untersteht dem fakultativen Referendum.

III. Mitteilung an den Regierungsrat.

Weisung

A. Überblick

Die vorliegende Ergänzung des Planungs- und Baugesetzes (PBG; LS 700.1) mit einer neuen Bestimmung über den Uferschutz an Seen ist hauptsächlich wegen einer grundlegenden Praxisänderung des Bundesgerichtes erforderlich. Mit einem Entscheid vom 28. März 2013 (BGE 139 II 470; «Rüschlikon I») stellte das Gericht klar, dass die bestehenden, auf den teilweise über 150 Jahre alten Landanlagekonzessionen beruhenden öffentlich-rechtlichen Bauvorschriften am Zürichseeufer durch Instrumente des heutigen Raumplanungs- und Baurechts zu ersetzen sind.

Dieser Auftrag soll mit der vorgeschlagenen Ergänzung des Planungs- und Baugesetzes mit einem neuen § 67a erfüllt werden. Die Regelung beruht auf der Absicht, dem sensiblen Uferbereich mit einer einfachen, aber griffigen Bestimmung Rechnung zu tragen, den Vollzug zu vereinfachen und die Gemeindeautonomie zu stärken.

Mit § 67a PBG werden die Gemeinden mit Anstoss an den Zürichsee verpflichtet, zum Schutz des Uferbereichs für Bauzonen und, soweit zweckmässig, für Freihaltezonen und Erholungszonen, für die nutzungsplanerische Grundordnung ergänzende Festlegungen zu Bauten, Anlagen und Umschwung zu treffen.

Sobald die Uferbereichsplanung der Gemeinden rechtskräftig ist, entfällt die bisherige kantonale «Bewilligung aufgrund der Landanlagekonzession».

B. Bedeutung des Uferbereichs

1. Grundsätzliche Bedeutung

Gewässern kommt seit jeher ein besonderer wirtschaftlicher, ökologischer und gesellschaftlicher Stellenwert zu; dies gilt insbesondere für den Uferbereich. In diesem Übergangsbereich zwischen Land und Wasser konzentrieren sich viele menschliche Aktivitäten, und hier befinden sich besonders wertvolle Lebensräume für Tiere und Pflanzen.

2. Uferbereiche am Zürichsee

Der Zürichsee ist Teil eines überaus dynamischen Wirtschafts- und Lebensraums mit über einer Million Einwohnerinnen und Einwohnern. Er bietet hochwertige Wohnlagen, Arbeitsplätze, vielfältige Erholungsmöglichkeiten, Lebensräume für Tiere und Pflanzen, beherbergt zahlreiche kulturhistorische Zeitzeugen, wird beidseits von Strassen und Eisenbahnlinien sowie von Siedlungsgebiet flankiert, ist auch ein Verkehrsweg und gleichzeitig einer der wichtigen Trinkwasserspeicher im Kanton.

3. Veränderte Interessenlagen

Das Zürichseeufer erfuhr im Zuge der wirtschaftlichen und technischen Entwicklungen des 19. Jahrhunderts eine tiefgreifende Veränderung und einen Bedeutungswandel. Mit den auf beiden Seeseiten erfolgten Aufschüttungen beinahe aller Flachwasserzonen wurde Land gewonnen für den Bau der Seestrassen und Eisenbahnlinien, aber auch für die industrielle Produktion. Diese Landanlagen machen heute rund 95% des gesamten Zürichseeufers aus. Sie erstrecken sich in der Regel auf einen Uferstreifen von 30 m, einzelne Aufschüttungen, so etwa beim Bahnhof Tiefenbrunnen, weisen allerdings noch wesentlich grössere Dimensionen auf. Auf dem Gebiet des Kantons Zürich finden sich heute lediglich bei der Halbinsel Au (Wädenswil) und am oberen Zürichsee in der Feldbacher Bucht (Hombrechtikon) längere natürliche Seeuferabschnitte. Eine zusätzliche Bedeutung für Wohnzwecke erlangte das Seeufer mit dem Bau des Lettenwehrs Mitte des 20. Jahrhunderts, das erstmals eine präzise Regulierung des Seespiegels ermöglichte.

4. Anpassungsbedarf bei den Rechtsgrundlagen im Uferbereich von Seen

Als Ausfluss der seit jeher ausgeübten strengen staatlichen Aufsicht über die öffentlichen Güter, zu denen insbesondere auch die Gewässer zählen, beruhten die Landanlagen auf einer sogenannten Landanlagekonzession. Eine korrekte rechtliche Behandlung dieser altrechtlichen Tatbestände erfordert eine Auseinandersetzung mit den Entstehungsgründen. Aus Sicht des Staates ging es in erster Linie um eine möglichst ohne Enteignungen zu bewerkstellende Landgewinnung für den Bau der Eisenbahnlinien und Seestrassen sowie den Hochwasserschutz. Demgegenüber hatten die Privaten primär Interesse an verkehrsgünstig gelegenem und gut nutzbarem Land. Der Staat war bestrebt, die Errichtung und auch den späteren, mit beträchtlichem Aufwand verbundenen Unterhalt der Landanlagen den Privaten zu überlassen. Daher stellte er eine aus heutiger Sicht zweifellos preisgünstige Übereignung des Aufschüttungslandes in Aussicht, freilich unter der Voraussetzung einer fristgerechten und wasserbaulich einwandfreien Errichtung. Somit handelte es sich bei der Erteilung von Landanlagekonzessionen der Sache nach um ein im beidseitigen Interesse liegendes Rechtsgeschäft. In Ermangelung anderweitiger, erst sehr viel später hinzugekommener rechtlicher Grundlagen (Wasserbau, Gewässerschutz, Raumplanung) bediente sich der Staat der Landanlagekonzession, mit der er den Konzessionsnehmerinnen und -nehmern und späteren Eigentümerinnen und Eigentümern zahlreiche öffentlich-rechtliche Eigentums- und vor allem Baubeschränkungen auferlegte (vgl. dazu die Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 109/2017 betreffend Private Enteignung von öffentlichem Land am Zürichseeufer). Die Beschränkung der baulichen Dichte, die Gewährleistung des Zugangs zum Ufer, sei es für die Schifffahrt oder zur Anlage eines Uferwegs oder die Sicherung von Durchleitungsrechten, gehörten zu den Standardvorgaben. Verbrieft wurden ferner Handlungspflichten, mit denen auch die Durchsicht auf den See gewährleistet werden sollte. Dieses verhältnismässig einfache, auf konzessionsrechtlicher Grundlage beruhende Regelwerk hat sich im Ergebnis über mehr als 150 Jahre hinweg bewährt.

Gleichwohl befasste man sich behördenseitig schon seit Längerem mit der Frage, wie dieses in die Jahre gekommene Regime sachgerecht in die heutige raumplanerische Ordnung überführt werden kann, ohne die öffentlichen Interessen preiszugeben, zumal die Interessen der privaten Konzessionsinhaberinnen und -inhaber diesen teilweise diametral entgegenstehen. Insbesondere sind die Bemühungen von Kanton, Regionen und Gemeinden zu erwähnen, eine langfristige Perspektive für den Uferbereich des Zürichsees zu entwickeln. Mit dem 2013 unter Mitwirkung der Regionen und Gemeinden erarbeiteten und von der

Volkswirtschaftsdirektion und der Baudirektion verabschiedeten «Leitbild Zürichsee 2050» wurde eine konzeptionelle Grundlage für die Koordination der verschiedenen Nutzungs- und Schutzanliegen rund um den Zürichsee geschaffen. Das Leitbild formuliert betreffend Wohnen und Arbeiten folgende Ziele (Seite 4):

- die aufeinander abgestimmte gute landschaftliche Einordnung der Bauten und Anlagen auf Konzessionsland und im Bereich des Seeufers;
- die lockere Bebauung der ersten Bebauungstiefe, den Durchblick auf den See und die bauliche Verdichtung an ausgewählten Lagen;
- die Integration des kulturellen Erbes in die weitere Entwicklung und den Erhalt der Freihaltegebiete;
- die Berücksichtigung der gestalterischen Aspekte in den planerischen Instrumenten des Kantons, der Regionen und Gemeinden – namentlich zur Strukturierung von Siedlung und Landschaft entlang des Seeufers;
- eine einheitliche Regelung zur Bebauung des Seeufers auf dem Konzessionsland, wobei sich die Gemeinden auch auf Nichtkonzessionsland an diesen Regelungen orientieren.

Mit der eingangs erwähnten unerwarteten Praxisänderung stellte das Bundesgericht in seinem Entscheid «Rüschlikon I» fest, dass es für besondere Bauvorschriften im Uferbereich an einer genügenden gesetzlichen Grundlage im kantonalen Planungs- und Baugesetz fehle. Mit Inkrafttreten des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700) seien Abweichungen von der gemäss Bau- und Zonenordnung geltenden Grundordnung vollumfänglich mit den Instrumenten der Raumplanung sowie des Natur- und Heimatschutzes zu gewährleisten.

C. Gesetzgebungsprojekt «Planen und Bauen im Uferbereich von Seen»

Die Rechtsprechung des Bundesgerichts führte dazu, dass der Regierungsrat mit dem Postulat KR-Nr. 224/2013 betreffend Klärungsbedarf beim Konzessionsland aufgefordert wurde, für die Erteilung von Bewilligungen für bauliche Änderungen oder Neubauten auf Konzessionsland neue gesetzliche Grundlagen zu schaffen. Damit sollen die mit den bisherigen Richtlinien der Baudirektion verfolgten öffentlichen Interessen (Uferschutz, Landschafts- und Naturschutz, Zugänglichkeit des Sees, Gewährleistung der Sichtbezüge zum See, städtebauliche und ästhetische Interessen usw.) gewährleistet bleiben. Hinzu kommt, dass die neuen Vorschriften des Gewässerschutzgesetzes vom 24. Januar 1991

(GSchG; SR 814.20) zum Gewässerraum weitreichende Auswirkungen auf die Nutzung des Seeufers haben und dass der kantonale Richtplan (Beschluss des Kantonsrates [Festsetzung]; Stand 18. September 2015) die Verbesserung der Zugänglichkeit des Seeufers fordert. Vor dem Hintergrund dieser veränderten Ausgangslage haben im Rahmen des Projekts «Planen und Bauen im Uferbereich von Seen» (ursprünglich: «Planen und Bauen am Zürichseeufer») drei fächerübergreifend zusammengesetzte Arbeitsgruppen Vorgehen und Grundsätze für die künftige Bebauung und Nutzung des Uferbereichs (das heisst im Wesentlichen der Bauzonbereich zwischen Seestrasse bzw. zwischen Bahnlinie und Zürichseeufer) unter Berücksichtigung der besonderen örtlichen Verhältnisse, der landschaftlichen Gegebenheiten und der jeweiligen Nutzungsansprüche entwickelt (dazu Näheres in der vom Amt für Raumentwicklung herausgegebenen Publikation «Planen und Bauen am Zürichseeufer, Synthese Workshopverfahren», Zürich 2015). Dabei haben die Arbeitsgruppen auch geprüft, wie die verschiedenen Vorgaben, Richtlinien und Interessen am Zürichseeufer mit einem neuen Planungsinstrument koordiniert und umgesetzt werden könnten.

Für eine Änderung des PBG wurden zwei Varianten in Betracht gezogen, wobei Variante 2 aus verschiedenen Gründen verworfen wurde:

1. Schaffung einer Grundlage für eine überlagernde nutzungsplanerische Festlegung für die Uferbereiche («Uferbereiche von Seen») oder
2. Einführung eines neuen Bauzonentyps («Uferbauzonen»).

Gestützt auf RRB Nr. 93/2017 führte die Baudirektion vom 28. April bis 11. August 2017 das Vernehmlassungsverfahren durch. Es gingen insgesamt 84 Stellungnahmen mit 115 (häufig gleich- oder ähnlich lautenden) Anträgen ein. Von der Stossrichtung her lassen sich drei unterschiedliche Grundhaltungen herauslesen:

- Ein grosser Teil der Vernehmlassungsadressatinnen und -adressaten, darunter die Planungsregionen Pfannenstil (ZPP) und Zimmerberg (ZPZ), erachtete die Vorlage als ausgewogen und auf das Machbare ausgerichtet.
- Insbesondere die Umweltverbände wünschten sich eine stärkere Einflussnahme seitens der kantonalen Behörden, namentlich im Interesse des Landschaftsschutzes, zur erhöhten Gewichtung der Ökologie sowie der Gewährleistung der Zugänglichkeit zum Seeufer. Die vorgesehene Aufgabendelegation an die kommunalen Baubehörden wurde aufgrund früherer Praxiserfahrungen als sehr kritisch erachtet. Mit der Delegation an die Gemeinden werde der Uferschutz geschwächt.
- Auf Ablehnung stösst die Vorlage bei einzelnen Interessengruppen und Gemeinden, welche die vorliegende Grundsatznorm als bereits zu weitgehend und detailliert erachten.

Auch wenn verschiedentlich die fehlende definatorische Schärfe des Begriffs Uferbereich bemängelt wurde, so wurde der Variantenvorschlag «Uferlagernde Festlegung in der kommunalen Planungszuständigkeit der Gemeinden doch ausdrücklich begrüsst.

In mehreren Stellungnahmen kommt deutlich zum Ausdruck, dass die Gemeinden Kenntnis davon haben müssen, was in den Landanlagekonzessionen geregelt ist, damit sie die Bestimmungen im Rahmen der Baubewilligungsverfahren anwenden können. Gefordert wird ein öffentlicher Zugang, die direkte Information der Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer über bestehende Eigentumsbeschränkungen sowie eine Bereinigung der Landanlagekonzessionen an sich.

Die veranschlagte Übergangsfrist von drei Jahren wurde häufig als zu knapp bemessen erachtet, es wird aber auch vor einer zu langen Übergangsfrist gewarnt.

Gestützt auf dieses Vernehmlassungsergebnis wurde der ursprünglich vorgesehene Gesetzesvorschlag im Prinzip beibehalten, aber inhaltlich und sprachlich angepasst und verbessert. Die Übergangsbestimmungen wurden präzisiert.

D. Grundzüge der neuen Regelung

1. Uferbereichsplanung als neues Planungsinstrument

Die verschiedenen Vorgaben, Richtlinien und Interessen sollen in einem neuen Planungsinstrument koordiniert und umgesetzt werden, der «Planung im Uferbereich von Seen» (nachfolgend: Uferbereichsplanung). Die Vorgaben der Richtpläne und der Bau- und Zonenordnung (BZO) definieren stufengerecht die Eckwerte für die Uferbereichsplanung. Im kantonalen Richtplan ist der Auftrag der sorgfältigen Weiterentwicklung der Bebauung am Zürichseeufer bereits vorgesehen (Kantonaler Richtplan, Teilrevision 2015, Antrag der Kommission für Planung und Bau vom 6. Februar 2018, Vorlage 5298a). In den regionalen Richtplänen ist räumlich zu konkretisieren, welche Grundsätze im Uferbereich von Seen in den kommunalen Nutzungsplanungen grundeigentümerverbindlich zu berücksichtigen sind. Dazu gehören auch richtplanerische Aussagen zur Dichte; in Bezug auf den Uferbereich des Zürichsees enthalten die regionalen Richtpläne Zimmerberg und Pfannenstil bereits, wenn auch teilweise in unterschiedlicher Ausprägung, Vorgaben für die bauliche Dichte.

In der kommunalen Nutzungsplanung (BZO) folgen die auf den regionalen Richtplan abgestimmten eigentümerverbindlichen Festlegungen für den Uferbereich von Seen. Nach Massgabe der übergeordneten

Richtplanvorgaben (vgl. § 16 PBG) müssen die Gemeinden in der BZO für Bauzonen und, soweit zweckmässig, für Freihalte- und Erholungszonen ergänzende Festlegungen zu Bauten, Anlagen und Umschwung im Uferbereich von Seen treffen. Es sind dies mithin die Grundordnung überlagernde raumplanungsrechtliche Festlegungen im Sinne einer Ergänzungsplanung, die denn auch mit den bestehenden Landanlagekonzessionen, der Revitalisierungsplanung und der Gewässerraumfestlegung entlang des Seeufers abzustimmen sind (siehe Abb. 1).

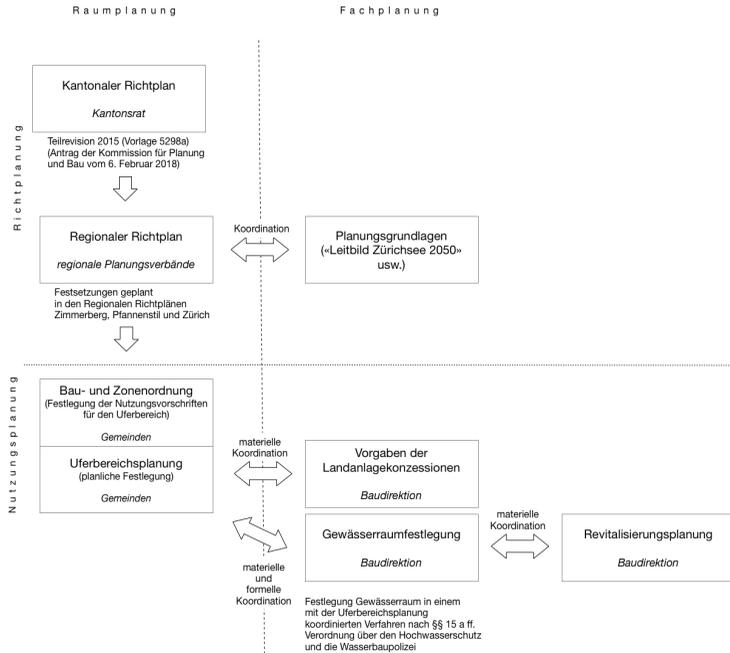


Abb. 1: Das Planungssystem im Überblick

2. Vorgaben in der Richtplanung

Zur inhaltlichen Konkretisierung des neuen Planungsinstruments bedarf es Vorgaben in den überkommunalen Richtplänen:

- In Ergänzung zu den bereits im kantonalen Richtplan enthaltenen Aussagen zum Zürichseeufer über Zugänglichkeit, Erholung, Revitalisierung, Seeuferweg und Hochwasserschutz sind zuhanden der regionalen Planungsverbände Grundaussagen notwendig, namentlich zur Abgrenzung des Uferbereichs, zu den räumlichen Zielsetzungen und zum Abstimmungsbedarf mit anderweitigen Interessen. Diese Vorgaben im kantonalen Richtplan erfordern keine Anpassungen im PBG. Da es sich um eine Teilrevision handelt, bedarf diese eines Beschlusses des Kantonsrates (§ 32 Abs. 1 PBG). Der Regierungsrat hat mit Beschluss vom 29. Juni 2016 bzw. die Kommission für Planung und Bau mit Beschluss vom 6. Februar 2018 dem Kantonsrat entsprechend Antrag gestellt («Richtplan, Teilrevision 2015», Vorlage 5298a, Ziff. 2.2.1 und 2.2.3 des Richtplantextes).
- Im regionalen Richtplan sind die übergeordneten Vorgaben räumlich zu konkretisieren, der Uferbereich ist räumlich in einem Plan abzubilden und in Teilräume zu gliedern, die jeweils bestimmten Eigenschaften folgen. Die regionalen Planungsverbände sind daher aufgefordert, ortsbauliche Vorgaben zu definieren, die situationsbedingten Interessenlagen aufzuzeigen und die erforderlichen gemeindeübergreifenden Abstimmungen vorzunehmen. Die regionalen Richtpläne werden durch den Regierungsrat festgesetzt (§ 32 Abs. 2 PBG).
- Für die Gemeinden besteht aufgrund der überkommunalen Richtplanung zum Uferbereich von Seen keine gesetzliche Pflicht, hierfür eine kommunale Richtplanung zu erarbeiten (§ 31 PBG).

Die hier vorgeschlagenen Richtplanergänzungen erfolgen im Rahmen der geltenden Rechtslage und erfordern daher keine Anpassung des PBG (für den kantonalen Richtplan vgl. §§ 21 ff. PBG; für den regionalen Richtplan vgl. § 30 PBG).

Die räumliche Konkretisierung der Vorgaben im kantonalen Richtplan erfordert eine Teilrevision der regionalen Richtpläne Zimmerberg, Pfannenstil und Zürich.

3. Abstimmung mit kantonalen Fachplanungen

Die Uferbereichsplanung der Gemeinden muss mit den vielschichtigen Interessen wie Gewässerschutz, Natur- und Heimatschutz, Raumplanung, Wasserwirtschaft, Archäologie sowie Landschaftsschutz im Hinblick auf die anzustrebende bauliche Entwicklung am Seeufer aufeinander abgestimmt werden (vgl. auch Bericht des Regierungsrates zum Postulat KR-Nr. 224/2013 betreffend Klärungsbedarf beim Konzessionsland [Vorlage 5279]). Die Uferbereichsplanung muss namentlich mit verschiedenen Fachplanungen koordiniert werden. Im Vordergrund stehen folgende Planungen:

Gewässerraumfestlegung nach Art. 36a GSchG

Mit Art. 36a Abs.1 GSchG werden die Kantone beauftragt, zur Gewährleistung des Hochwasserschutzes, der natürlichen Gewässerfunktionen und der Gewässernutzung entlang der oberirdischen Gewässer einen sogenannten Gewässerraum auszuscheiden. In diesem dürfen grundsätzlich lediglich standortgebundene Bauten und Anlagen erstellt werden. Besondere Umstände vorbehalten, hat der Gewässerraum bei Seen, ab Uferlinie gemessen, einen Streifen von 15 m zu umfassen (vgl. Art. 41b Abs. 1 Gewässerschutzverordnung vom 28. Oktober 1998 [GSchV; SR 814.201]). Bis zur grundeigentümergebundene Festsetzung dieser Gewässerräume gilt innerhalb eines 20 m breiten Uferstreifens ein übergangsrechtliches grundsätzliches Bauverbot. Dieser Gewässerraum soll abgestimmt mit der kommunalen Nutzungsplanung ausgeschrieben werden. Hierfür steht mit den Bestimmungen von §§ 15aff. der Verordnung über den Hochwasserschutz und die Wasserbaupolizei (HWSchV; LS 724.112) bereits heute ein sachgerechtes Verfahren zur Verfügung.

Revitalisierungsplanung nach Art. 38a GSchG

Gemäss Art. 38a GSchG sorgen die Kantone für die Revitalisierung von Gewässern. Sie planen die Revitalisierungen und legen den Zeitplan dafür fest. Sie sorgen dafür, dass diese Planung bei der Richt- und Nutzungsplanung berücksichtigt wird. In Bezug auf die Fliessgewässer befinden sich diese Vorgaben seit 2014 in Umsetzung. Sie bilden auch die Grundlagen für eine Revitalisierungsplanung an den stehenden Gewässern. Die gewonnenen Erkenntnisse fliessen in die Planung ein, die bis Ende 2022 dem Bund zur Genehmigung zu unterbreiten ist. Betroffen sind alle Seen, die eine Fläche von mehr als 5 ha aufweisen.

Die Revitalisierungsplanung wird eine wichtige Grundlage für die Ausscheidung des Gewässerraums darstellen. Da sowohl die Gewässerraumfestlegung als auch die Revitalisierungsplanung Aufgaben des Kantons sind, muss eine Abstimmung zwischen diesen beiden Planungen in

erster Linie innerhalb der kantonalen Verwaltung (Baudirektion) erfolgen. Indessen hat auch die kommunale Uferbereichsplanung die kantonale Revitalisierungsplanung zu berücksichtigen.

Vorgaben aus den Landanlagekonzessionen

Wie erwähnt enthalten die Landanlagekonzessionen zahlreiche öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkungen. Die baurechtlichen Elemente der Landanlagekonzessionen sollen in das Planungs- und Baurecht überführt werden; die Gültigkeit der wasserbaurechtlich und vertragsrechtlich abgestützten Elemente der Landanlagekonzessionen werden davon jedoch nicht berührt.

Um eine sachgerechte Uferbereichsplanung vorzunehmen, sind die Gemeinden darauf angewiesen, dass die in den Landanlagenkonzessionen enthaltenen, auch heute noch geltenden öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen bekannt sind. Im Rahmen der Uferbereichsplanung stellt der Kanton den Gemeinden die entsprechenden Informationen in geeigneter Weise zur Verfügung.

Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass der künftige Umgang mit den Landanlagekonzessionen im kommenden Wassergesetz geregelt werden soll (vgl. Vorlage 5164a).

Seeuferweg

Die Planung und Erstellung von Seeuferwegen sind nicht Gegenstand dieser Vorlage. Zwar enthalten eine Anzahl von Landanlagekonzessionen Vorbehalte zugunsten eines Seeuferwegs, die Planung und Projektierung erfolgen jedoch gemäss § 8 (Planung) und § 12 (Projektierung) sowie § 28b (Finanzierung) des Strassengesetzes (StrG; LS 722.1). Erforderlich ist eine Grundlage im kantonalen oder in einem regionalen Richtplan. Mit dieser Vorlage wird die im Rahmen der parlamentarischen Initiative KR-Nr. 310/2015 betreffend Beanspruchung von privatem Grundeigentum beim Bau von Uferwegen vorgesehene Anpassung von § 28c StrG nicht berührt.

Selbstverständlich ist es den Gemeinden unbenommen, im Rahmen ihrer Uferbereichsplanung auch den Gesichtspunkt des Zugangs zum Seeufer zu berücksichtigen. § 28b StrG legt dies sogar nahe. Die Abstimmung mit den kantonalen Bemühungen zur Erstellung des Seeuferwegs erfolgt über die Volkswirtschaftsdirektion.

4. Ergänzende Festlegungen in der Nutzungsplanung

Die geltende Ordnung des PBG umfasst in einer abschliessenden Aufzählung sechs Bauzonenarten (§ 48 Abs. 2 PBG) im Sinne von Art. 15 RPG, nämlich Kernzonen (§ 50 PBG), Quartiererhaltungszonen (§ 50a PBG), Zentrumszonen (§ 51 PBG), Wohnzonen (§ 52 PBG), Industrie- und Gewerbezone (§§ 56–59 PBG) und Zonen für öffentliche Bauten (§ 60 PBG). Entsprechend den Erkenntnissen des vorstehend erläuterten Gesetzgebungsprojekts «Planen und Bauen im Uferbereich von Seen» wurde zunächst auch die Schaffung eines neuen Bauzonentyps geprüft. Dies erforderte allerdings die Ergänzung des bestehenden Katalogs in § 48 PBG um eine «Uferbauzone», etwa vergleichbar mit der Kernzone. Die Schaffung einer solchen «Uferbauzone» wurde jedoch aus mehreren Gründen verworfen: Am Zürichseeufer sind heute praktisch alle Bauzonentypen gemäss § 48 Abs. 2 PBG anzutreffen, mitunter in direkter Wechselwirkung in Bezug auf die Nutzungen mit angrenzenden Freihalte- und Erholungszone (§§ 61 ff. PBG). Die Einführung eines spezifischen Zonentyps für den Uferbereich von Seen hätte den unterschiedlichen Nutzungsarten unzureichend Rechnung getragen und vor allem eine umfassende Planungsrunde für die betroffenen Gemeinden ausgelöst. Der damit verbundene Aufwand wäre in keinem Verhältnis zur beabsichtigten Wirkung gestanden.

Das PBG sieht in den §§ 66–78a weitere raumplanungsrechtliche Festlegungen der BZO vor, mit denen die Grundordnung als solche zwar nicht verändert, jedoch auf spezifische Erfordernisse hin ergänzt wird. Zu erwähnen sind beispielsweise die Waldabstandslinien (§ 66 PBG), die Gewässerabstandslinien (§ 67 PBG) und der Aussichtsschutz (§ 75 PBG). Mit § 67a PBG sind die Gemeinden gehalten, für die Uferbereichsplanung ebenfalls weitere, das heisst ergänzende oder präzisierende raumplanungsrechtliche Festlegungen zu Bauten, Anlagen und Umschwung zu treffen.

Im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip, dem Grundsatz der schonenden Rechtsausübung und unter grundsätzlicher Übernahme der bislang über die Landanlagekonzessionen gewährleisteten massvollen baulichen Nutzung der sensiblen Uferbereiche wird mit dem vorgeschlagenen § 67a PBG eine weitere, im Sinne einer Überlagerung zu verstehende raumplanungsrechtliche Festlegung als der beste Weg erachtet, den unterschiedlichen Interessenlagen Rechnung zu tragen. Demnach beschränkt sich der Kanton auf die notwendigen minimalen gesetzlichen Vorgaben und belässt den Gemeinden einen möglichst weiten Anordnungsspielraum, um den konkreten örtlichen Verhältnissen Rechnung zu tragen.

Mit dem vorgeschlagenen § 67a PBG mit der Marginalie «Uferbereich von Seen» sind gemäss Abs. 1 für Bauzonen und, soweit zweckmässig, für Freihaltezonen und Erholungszonen in der BZO ergänzende Festlegungen zu Bauten, Anlagen und Umschwung zu treffen. Dementsprechend sind die Gemeinden gefordert, nach den Vorgaben der Richtplanung in ihrer BZO grundeigentümerverbindliche und parzellenscharfe Festlegungen zu treffen. Hierfür wird den Gemeinden in Abs. 2 ein abschliessender Katalog zulässiger raumplanungsrechtlicher Festlegungen vorgegeben.

E. Erläuterungen zu den Bestimmungen

1. zu § 67a

Marginalie/Anwendungsbereich

Die weiteren raumplanungsrechtlichen Festlegungen betreffen den Uferbereich von Seen im Kanton Zürich. Der Begriff «Uferbereich von Seen» verdeutlicht, dass die ergänzenden Festlegungen einzig bei oberirdischen, stehenden Gewässern, nicht jedoch bei Fliessgewässern zur Anwendung kommen.

Die konkrete räumliche Abgrenzung des Uferbereichs von Seen nehmen die Gemeinden vor. Sie ergibt sich vor allem aus den Vorgaben des regionalen Richtplans, der den Gemeinden einen hinreichenden Anordnungsspielraum zu belassen hat. Dabei wird der Uferbereich in der Regel von der Uferkante bis zur ersten grossen linearen Infrastruktur, das heisst der querenden Bahnlinie bzw. Seestrasse, reichen. Der kantonale Richtplan (Vorlage 5298 a) legt fest, dass entsprechende Regelungen in den regionalen Richtplänen rund um den Zürichsee zu treffen sind.

Der vorgeschlagene § 67a PBG wird demnach in erster Linie am Zürichseeufer zur Anwendung kommen, wo der besonderen Ausgangslage mit den abzulösenden baurechtlichen Bestimmungen auf dem Konzessionsland Rechnung zu tragen ist. Gleichzeitig soll eine einheitliche Behandlung aller Uferbereiche von Seen, das heisst auch dem Nichtkonzessionsland am Zürichsee, sichergestellt werden. An allen anderen Seen im Kanton Zürich sind nur wenige an das Seeufer angrenzende Bauzonen vorhanden, so etwa beim Schloss Greifensee oder bei der Hafenanlage in Pfäffikon am Pfäffikersee. Dort ist das Bauen aufgrund der bestehenden Schutzverordnungen bereits umfassend geregelt; sollte sich inskünftig aus der übergeordneten Richtplanung ein zusätzlicher Regelungsbedarf ergeben, würde dies gestützt auf noch festzusetzende richtplanerische Vorgaben ebenfalls nach Massgabe von § 67a PBG zu

erfolgen haben, weshalb sich der Anwendungsbereich der besagten Gesetzesbestimmung nicht auf den Zürichsee beschränkt.

Abs. 1

Gemäss Abs. 1 ist im Uferbereich von Seen für Bauzonen gemäss Art. 15 RPG und § 48 Abs. 2 PBG die bestehende Grundordnung der BZO mit Festlegungen zu Bauten, Anlagen und Umschwung zu ergänzen bzw. im Sinne der Richtplanvorgaben zu konkretisieren. Damit ist klargestellt, dass die überlagernden Festlegungen im Uferbereich von Seen primär bei Bauzonen zur Anwendung gelangen. Im Hinblick auf eine angestrebte gesamthafte bauliche Entwicklung ist jedoch nicht ausgeschlossen, dass die Gemeinden ergänzende Festlegungen im Sinne von § 67a PBG auch für Freihaltezonen und Erholungszonen gemäss den Vorschriften von §§ 61 ff. PBG treffen; in diesem Sinn ist die in Abs. 1 vorgesehene Formulierung «soweit zweckmässig» zu verstehen.

Die ergänzenden raumplanungsrechtlichen Festlegungen stellen, entsprechend der besonderen Lage und der vorhandenen baulichen Struktur, eine differenzierte Ausgestaltung der Bauzonen sicher, zumal der Uferbereich von Seen eine erhöhte raumplanerische Sensibilität erfordert. Die Festlegungen zu Bauten, Anlagen und Umschwung erfolgen einerseits in Ergänzung der zulässigen baulichen Grundstücknutzung gemäss der in der Grundordnung (BZO) jeweils festgesetzten Bauzone, beispielsweise durch Regelung der Stellung und Erscheinung von Gebäuden. Andererseits können sowohl die primären Baubegrenzungsvorschriften der Grundordnung geändert und konkretisiert als auch Regelungen zu den weiteren Bauten und Anlagen sowie zum Umschwung getroffen werden. Solche ergänzenden Festlegungen ersetzen als besondere Bauvorschriften für den Uferbereich von Seen die bestehende Festlegung der zugrunde liegenden Zone.

Die in Abs. 1 vorgeschriebene Uferbereichsplanung der Gemeinden, die sich nach Massgabe der allgemeinen Raumplanungsziele und -grundsätze richtet (Art. 1 und 3 RPG; §§ 16 und 18 PBG), kann sich in Nachachtung des Subsidiaritätsprinzips sowie des Gebots der schonenden Rechtsausübung auf die notwendigen raumplanungsrechtlichen Festlegungen beschränken. Namentlich bei Kernzonen und bereits festgesetzten Sondernutzungsplänen (vor allem Gestaltungsplänen) dürfte sich der aus § 67a PBG für die Gemeinden entspringende Regelungsbedarf als beschränkt oder gar entbehrlich erweisen. Daher wird stets im konkreten Fall zu prüfen sein, ob gestützt auf § 67a PBG überhaupt ein Anpassungsbedarf besteht, was am Beispiel der Kernzone illustriert werden kann: Der Zweck der Kernzone ist der Erhalt oder die Erweiterung der Eigenart von schutzwürdigen Ortsbildern. Es ist daher geboten, die Uferbereiche von Seen auf eine allenfalls notwendige Abstimmung zwischen Kernzonen und der Uferbereichsplanung zu überprüfen. Die

Festlegungen der Uferbereichsplanung und von Kernzonenplänen können zusammengefasst in einem Ergänzungsplan dargestellt werden (vgl. § 10 Abs. 2 Verordnung über die Darstellung von Nutzungsplänen, VDNP; LS 701.12).

Abs. 2

Abs. 2 gibt den Gemeinden, die gestützt auf Abs. 1 eine Uferbereichsplanung treffen müssen, einen abschliessenden Katalog von ergänzenden bzw. konkretisierenden Festlegungen für den Uferbereich von Seen vor. Beispielsweise besteht hinsichtlich der zulässigen Ausnützung (§ 251 lit. a PBG) und Nutzweise (§ 253 PBG) im Kontext mit der Uferbereichsplanung kein zusätzlicher Regelungsbedarf, ergibt sich doch beides jeweils aus der Grundordnung, weshalb sich der Katalog von Abs. 2 auf ausgewählte planungsrechtliche Festlegungen beschränkt.

Die dort aufgeführten Festlegungen sind als «raumplanungsrechtlicher Werkzeugkasten» zu verstehen, der den Gemeinden die zulässigen Regelungsmöglichkeiten zwar abschliessend vorgibt, ihnen gleichzeitig aber den nötigen Spielraum für eine zweckmässige Uferbereichsplanung belässt. Demnach haben die betreffenden Gemeinden den in Abs. 2 vorgesehenen Katalog nicht vollständig umzusetzen, sondern können sich aus raumplanerischen Zweckmässigkeitsüberlegungen auch auf einzelne Elemente des Katalogs beschränken.

Durch die Möglichkeit, «Baubereiche für Gebäude» (lit. a) vorzuschreiben, stehen den Gemeinden diesbezüglich die nämlichen Regelungen zur Verfügung, wie sie sich in den Kern- oder Quartiererhaltungszonen finden (vgl. §§ 50 Abs. 3 sowie 50 a Abs. 2 PBG; § 7 Allgemeine Bauverordnung, ABV; LS 700.2). So können im Uferbereich von Seen für Gebäude detaillierte Gestaltungsvorschriften aufgestellt und deren Lage, Stellung sowie Firstrichtungen festgelegt werden (lit. b). Beim Uferbereich von Seen handelt es sich um einen landschaftlich besonders sensiblen Raum, was erhöhte gestalterische Anforderungen rechtfertigen kann; es ist in der Kompetenz der Gemeinden, gegebenenfalls solche festzulegen.

Weiter können die Gebäudelänge, Gebäudebreite, Gesamthöhe und Fassadenhöhe in Abweichung oder Ergänzung zu den Festlegungen in der Grundordnung geregelt werden; auch hier gilt, dass die Gemeinden die ihnen in lit. b zur Verfügung gestellten primären Baubegrenzungsvorschriften nur insoweit festlegen müssen, als hierfür überhaupt eine aus der Uferbereichsplanung resultierende raumplanungsrechtliche Notwendigkeit besteht.

Im Rahmen der Uferbereichsplanung können die weiteren Bauten und Anlagen sowie der Umschwung geregelt werden (lit. c), insbesondere um die Durchsicht von der Seestrasse zum See hin zu gewährleis-

ten. Entsprechende Grundsätze werden in der übergeordneten Richtplanung umschrieben. Mit der Uferbereichsplanung sind daher die nötigen Festlegungen unter Berücksichtigung der örtlichen Gegebenheiten zu treffen; insbesondere sind regelmässige Durchblicke so oft als möglich und dauerhaft zu sichern, was auch Bestimmungen über den Umschwung (Erscheinung, Rückschnitt von Pflanzen und dergleichen) rechtfertigen kann. Solche Festlegungen ergeben sich namentlich aus den Bebauungsgrundsätzen gemäss dem regionalen Richtplan, stützen sich jedoch auch auf die bestehenden Regelungen von § 75 (Aussichtschutz) und § 76 PBG (Baumschutz und Begrünung).

2. zu den Übergangsbestimmungen

Der Erlass ergänzender Festlegungen in den einzelnen BZO bedarf einer übergangsrechtlichen Regelung. Zunächst haben die regionalen Planungsverbände die entsprechenden richtplanerischen Vorgaben zu entwickeln, als Grundlage für die Uferbereichsplanung durch die einzelnen Gemeinden im Rahmen der kommunalen Nutzungsplanung (§ 2 lit. c PBG). Neben Fristvorgaben für die nutzungsplanerische Umsetzung der Uferbereichsplanung sind daher planungsrechtliche Sicherungsmassnahmen für die Übergangszeit zu treffen, damit die zu vollziehende Planung nicht durch Bauvorhaben negativ präjudiziert wird.

Abs. 1

§ 67a PBG bildet die gesetzliche Grundlage für die Planungspflicht der Gemeinden, im Rahmen ihrer Zuständigkeit die Uferbereichsplanung grundeigentümerverbindlich umzusetzen (§ 2 lit. c PBG). Die Übergangsbestimmungen legen für die kommunale Planung bzw. für die Anpassung der jeweiligen BZO eine Übergangsfrist von fünf Jahren ab rechtskräftiger Überarbeitung des regionalen Richtplans fest. Nachdem in der Vernehmlassungsvorlage ursprünglich noch eine Umsetzungsfrist von drei Jahren vorgesehen war, dies in der Vernehmlassung aber von verschiedenen Gemeinden als zu kurz erachtet wurde, ist in Abs. 1 nunmehr eine fünfjährige Umsetzungsfrist vorgesehen, was den Gemeinden einen ausreichenden Umsetzungshorizont eröffnet. Gleichzeitig wird den Gemeinden damit auch die Möglichkeit geboten, die Uferbereichsplanung auf die ohnehin notwendigen Anpassungen im Zusammenhang mit der Harmonisierung der Baubegriffe gemäss Übergangsbestimmungen zur Änderung des PBG vom 14. September 2015 abzustimmen.

Abs. 2

Mit Abs. 2 soll verhindert werden, dass die Planungen der Gemeinden durch Bauvorhaben negativ präjudiziert werden. Es handelt sich um eine planungssichernde Massnahme. Fehlen ergänzende Festlegungen im Uferbereich von Seen, dürfen in diesem Gebiet demnach keine die Nutzungsplanung nachteilig beeinflussende Vorkehren vorgenommen werden. Solche sind bei baulichen Veränderungen auf einem Grundstück denkbar. Allerdings können unter Beachtung der Übergangsbestimmungen und des anzustrebenden Sollzustands dennoch Baugesuche behandelt und gegebenenfalls bewilligt werden, solange die Uferbereichsplanung gemäss § 67a PBG nicht negativ präjudiziert wird. Dies ist gerechtfertigt, weil bei überlagernden Festlegungen die Grundzonierung nicht verändert wird. Die Übergangsbestimmungen lehnen sich eng an die Formulierungen bestehender Sicherungsinstitute des PBG an, was deren Anwendung durch die kommunalen Baubewilligungsbehörden im Einzelfall erleichtert (vgl. Quartierplanbann [§ 150 PBG] und Planungszonen [§ 346 PBG]).

Gemäss der Vernehmlassungsvorlage hätte diese Regelung bereits ab Inkrafttreten von § 67a PBG gelten sollen, was in der Vernehmlassung zu Recht als unzweckmässig erachtet worden ist, weil im Zeitpunkt des Inkrafttretens von § 67a PBG die übergeordneten Vorgaben in den regionalen Richtplänen zum Uferbereich von Seen noch fehlen. Daher sieht Abs. 2 neu vor, dass das Instrument der Plansicherung erst ab Festsetzung des regionalen Richtplans greift.

F. Rechtsetzungsbedarf auf Verordnungsebene

Es ist davon auszugehen, dass die nutzungsplanerischen Festlegungen in den meisten Fällen zweckmässigerweise in einem Ergänzungsplan darzustellen sind. Im Einklang mit der vorliegenden PBG-Teilrevision ist die Verordnung über die Darstellung von Nutzungsplänen in § 10 Abs. 1 mit einem entsprechenden Ergänzungsplan «Uferbereichsplanung» zu ergänzen.

Ferner ist Anhang Ziff. 1.6.4 der Bauverfahrensverordnung (BVV; LS 700.6) anzupassen. Die kantonale Bewilligungspflicht für Vorhaben auf Konzessionsland am Zürichsee wird künftig für diejenigen Bereiche entfallen, in denen eine Uferbereichsplanung rechtskräftig vorgenommen wurde.

G. Auswirkungen und Regulierungsfolgeabschätzung

1. Auswirkungen auf Kanton und Gemeinden

Die Gemeinden sind aufgrund der am 1. Mai 2013 in Kraft getretenen neuen Bestimmungen des RPG, des vom Kantonsrat am 18. September 2015 festgesetzten kantonalen Richtplans, der Harmonisierung der Baubegriffe gemäss Teilrevision des PBG – in Kraft seit 1. März 2017 – sowie der teilweise bereits von den Planungsregionen zuhanden des Regierungsrates verabschiedeten regionalen Richtpläne ohnehin aufgefordert, ihre Nutzungsplanung und ihre Zonenvorschriften zu überprüfen und zu überarbeiten. Die sich aus dem neuen § 67a PBG ergebende Verpflichtung zur Bearbeitung der Uferbereiche dürfte sich mehrheitlich im Rahmen der anstehenden Ortsplanrevisionen wahrnehmen lassen. Aufgrund der erforderlichen überkommunalen Festlegungen in den regionalen Richtplänen der Planungsregionen Zimmerberg, Pfannenstil und Zürich dürfte sich die Umsetzung auf der kommunalen Ebene allenfalls leicht verzögern.

Vorab gilt es, den auf der Grundlage von historischen Dokumenten erstellten Seebautenkataster zu digitalisieren und in das kantonale Geografische Informationssystem (GIS) zu überführen. Diese Arbeiten werden mehrere Jahre in Anspruch nehmen, sind aber Voraussetzung für eine koordinierte Planung oder Bearbeitung von Baugesuchen im Seeuferbereich.

Die räumlich konkretisierten raumplanerischen Festlegungen erfolgen zunächst auf Stufe Planungsregion und in einem zweiten Schritt auf Stufe Gemeinde. Dieser planerische Aufwand wird je nach Ausgangslage und Fragestellung sehr unterschiedlich ausfallen, sodass keine generelle Aussage gemacht werden kann.

2. Regulierungsfolgeabschätzung

Mit § 67a PBG ergibt sich keine administrative Mehrbelastung von Unternehmen im Sinne von § 1 in Verbindung mit § 3 des Gesetzes zur administrativen Entlastung der Unternehmen (EntlG; LS 930.1) und § 5 der Verordnung zur administrativen Entlastung der Unternehmen (EntlV; LS 930.11).

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:	Die Staatsschreiberin:
Thomas Heiniger	Kathrin Arioli