

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

KR-Nr. 56/2004

Sitzung vom 28. April 2004

631. Anfrage (Konzessionsland an öffentlichen Gewässern)

Die Kantonsräte Peter Schulthess, Stäfa, Dr. Jürg Stünzi, Küsnacht, und Markus Brandenberger, Uetikon am See, haben am 9. Februar 2004 folgende Anfrage eingereicht:

Der Kanton Zürich hat in der Vergangenheit am Zürichseeufer und wohl auch an anderen Gewässern so genanntes Konzessionsland zur Nutzung an Dritte überlassen. Offensichtlich sind die Konzessionsverträge sehr uneinheitlich formuliert: Das Land scheint verschiedenen Nutzern zu den unterschiedlichsten Bedingungen überlassen worden zu sein, teils unentgeltlich, teils gegen jährliche Konzessionsgebühr, teils «zu Besitz» (ohne dass ein Kauf- oder Schenkungsvertrag vorliegt und ohne Nennung einer Kaufsumme).

In der Regel handelt es sich bei diesem Konzessionsland um Seeuferaufschüttungen. Gemäss einer Bundesgerichtsentscheid aus dem Jahre 2002 sind zeitlich unbefristete Konzessionen aus prinzipiellen Gründen unzulässig. Im Zusammenhang mit dem geplanten Seeuferweg (Zürichseeweg) ist unklar, inwieweit der Kanton Konzessionsland noch als kantonales Eigentum betrachtet und weiterhin ein Nutzungsrecht geltend machen kann und inwieweit das vergebene Konzessionsland als Eigentum der Konzessionäre behandelt wird. Das Raumplanungsgesetz verlangt, dass der öffentliche Zugang zu den Gewässern und deren öffentliche Nutzung hohe Priorität vor anderen Interessen hat.

Im Zusammenhang mit diesen Sachverhalten ergeben sich folgende Fragen:

1. Gibt es einen Kataster des Konzessionslands auf dem Gebiet des Kantons Zürich?
2. An welchen Gewässern wurde Konzessionsland vergeben?
3. Nach welchen Kriterien und Prinzipien wurde und wird Konzessionsland Dritten überlassen?
4. Falls eine Konzessionsgebühr festgelegt wurde: Nach welchen Kriterien ist die Abgeltung jeweils bemessen worden, beziehungsweise wie wird sie bei Konzessionserneuerungen bemessen?
5. Ist dem Regierungsrat bewusst, dass mit den uneinheitlichen Konzessionsverträgen das Gebot der Gleichbehandlung der verschiedenen Nutzer in erheblichem Masse verletzt sein dürfte?
6. Ist dem Regierungsrat die teils widerrechtliche Situation bezüglich Befristung bekannt?

7. Was unternimmt der Regierungsrat, um den rechtmässigen Zustand herzustellen und dem Gebot der Rechtsgleichheit der Konzessionäre zu entsprechen?
8. Innert welchen Zeitraums gedenkt der Regierungsrat eine Nachbefristung für unlimitierte Konzessionen einzuführen?
9. Wie beurteilt der Regierungsrat die Eigentumsverhältnisse von Konzessionsland? Teilt er die Meinung, dass es sich bei Konzessionsverträgen im Prinzip um Baurechtsverträge handelt, die dem Konzessionär zwar die private oder gewerbliche Nutzung überlassen, das Land aber im Eigentum des Kantons verbleibt und nach Ablauf der Konzessionszeit ohne Entschädigungsfolge für öffentliche Aufgaben wieder zur Verfügung steht?
10. Liegt eine aktuelle Kategorisierung der Konzessionen beziehungsweise eine eigentumsrechtliche Klassifizierung der Konzessionsverträge vor?
11. Was unternimmt der Regierungsrat, um umstrittene Eigentumsverhältnisse zu klären und neu zu definieren, um Rechtsunsicherheit zu vermeiden?
12. Ist der Regierungsrat willens, in Übereinstimmung mit dem Raumplanungsgesetz die Eigentumsansprüche des Kantons durchzusetzen und die Nutzungsrechte wieder zu erlangen, etwa zur Vervollständigung des Seeuferweges oder für andere öffentliche Nutzungen?
13. In wie vielen Fällen ist bei der Routenwahl des Seeuferweges am Zürichsee auf das Nutzungsrecht des Kantons verzichtet worden? Wie lautete jeweils die Begründung?
14. Wie stellt sich der Regierungsrat zur Vergabe von Bootsplätzen an öffentlichem Land, welche durch die Nutzniesser vererbt werden können? Wie sind solche Überlassungen öffentlichen Landes gesetzlich abgestützt?
15. Hat der Regierungsrat errechnet, welche finanziellen Mittel dem Kanton durch die teils unbefristete Abtretung von Konzessionsland ohne die Erhebung einer Konzessionsgebühr beziehungsweise durch zu tief angesetzte Konzessionsgebühren jährlich entgehen oder kumulativ entgangen sind? Wie hoch sind diese errechneten oder geschätzten Summen?
16. Sieht der Regierungsrat eine Möglichkeit, Gratisnutzniesser von öffentlichem Land nachträglich zur Kasse zu bitten?
17. Sind die gesetzlichen Grundlagen für eine angemessene Durchsetzung der öffentlichen Interessen ausreichend?

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Peter Schulthess, Stäfa, Dr. Jürg Stünzi, Küsnacht, und Markus Brandenberger, Uetikon am See, wird wie folgt beantwortet:

Beim so genannten Konzessionsland ist zu unterscheiden zwischen aufgefülltem und verlandetem Seegebiet. Bei einer Verlandung handelt es sich um eine natürliche, im Laufe der Zeit entstandene Auflandung von Seegebiet. Solche Auflandungen werden fallweise, wenn es die öffentlichen Interessen zulassen, an Private zur alleinigen Nutzung überlassen; ein Verkauf kommt in der Regel nicht in Betracht. Die Nutzung des verlandeten Seegebietes bedarf einer wasserrechtlichen Konzession (§§ 36 und 75 Wasserwirtschaftsgesetz [WWG, LS 724.11]) und einer Bewilligung gemäss Art. 8 des Bundesgesetzes über die Fischerei (SR 923.0). Solche Konzessionen und Bewilligungen sind grundsätzlich befristet und wie konzessions- bzw. bewilligungspflichtige Seebauten mit Auflagen und Bedingungen verknüpft. Zudem sind jährliche Gebühren zu entrichten (§ 47 WWG).

Bei aufgefülltem Seegebiet, das als «Landanlage» oder auch als «Konzessionsland» bezeichnet wird, handelt es sich um künstlich erstellte Seeauffüllungen, die dem Zweck der Landgewinnung dienen. Im Kanton Zürich wurden seit Beginn des 19. Jahrhunderts einzig am Zürichsee in grösserem Ausmass Landanlagen aufgeschüttet. Für Aufschüttungen sind anfänglich einfache Bewilligungen erteilt worden. Ab Mitte des 19. Jahrhunderts wurden Konzessionen erteilt, die den Beliehenen ein Recht auf Auffüllung von Seegebiet und private Nutzungen gewährten. Das Konzessionsland wurde nach Abschluss der Schüttung genau vermessen und in Situationspläne eingetragen. Vorgängig musste auch die ursprüngliche Uferlinie kartografisch erfasst werden. Seit 1850 lassen sich die Uferveränderungen auf Grund der Akten verfolgen; alle Landanlagen sind im so genannten Seebautenkataster dargestellt.

Die Konzession zur Erstellung einer Landanlage stellt die Verleihung eines Sondernutzungsrechtes von Seegebiet dar und ist keineswegs ein Baurechtsvertrag. Die zur Konzessionierung zuständige Behörde ist nicht verpflichtet, das Sondernutzungsrecht zu verleihen, und es besteht auch kein Anspruch des Konzessionsbewerbers auf eine Verleihung. Daher konnten seit jeher auch durch die so genannten Konzessionsbedingungen verschiedene Pflichten und Rechte des Konzessionärs bzw. dessen Rechtsnachfolgers begründet werden. Die in der Verleihung enthaltenen Bedingungen begründeten auf dem jeweils geltenden öffentlichen Recht beruhende Leistungs-, Duldungs-, Unterlassungs- und allenfalls Abtretungspflichten. In den weitaus meisten Fällen ist in

den Landanlagekonzessionen die Bedingung enthalten, dass für die Ausführung oder Veränderung von Bauten auf der betreffenden Landanlage eine Bewilligung der Baudirektion erforderlich ist (Baubewilligungsvorbehalt). Der Baubewilligungsvorbehalt stellt keine bloss formale Beschränkung der Baufreiheit dar. Auf die Erteilung der Bewilligung besteht kein Rechtsanspruch, dies im Gegensatz zur Baubewilligung gemäss § 320 des Planungs- und Baugesetzes (PBG; LS 700.1). Wegleitend für die Prüfung und Erteilung der Bewilligung nach Landanlagekonzession sind öffentliche Interessen (Natur- und Landschaftsschutz, öffentlicher Zugang zum See usw.). In einzelnen Fällen bestehen auf Landanlagen zusätzlich Bauverbote, Duldungspflichten eines Uferweges, verschärfte Abstandsvorschriften oder andere Einschränkungen und Abtretungspflichten zu Gunsten des Staates, die im Zusammenhang mit der konzessionsrechtlichen Bewilligung von Bauten eingerichtet wurden. Die unterschiedlichen Bedingungen und Auflagen in den Konzessionen sind ein Abbild der veränderten Gewichtung der öffentlichen Interessen sowie der Entwicklung des Wasserwirtschaftsrechts im Laufe der letzten Jahrzehnte. Eine Verletzung des Gebotes der Rechtsgleichheit liegt deshalb nicht vor.

Im 19. Jahrhundert standen für den Staat bei der Konzessionserteilung von Landanlagen nicht selten eigene Interessen im Vordergrund. So wurde das für den Bau der Seestrasse erforderliche Land oft unentgeltlich erworben und mit der Konzessionierung von Landanlagen «kompensiert». Damit entlastete sich der Staat von den damals recht erheblichen Kosten des Uferschutzes, indem er diesen den Konzessionären überband. Das durch eine Aufschüttung neu gewonnene Land wurde den jeweiligen Konzessionären, gegen die Entrichtung einer kleinen Gebühr, zu Eigentum abgetreten. Die Eigentumsverhältnisse der Ufergrundstücke am Zürichsee sind daher klar und nicht neu zu definieren.

Seit dem 1. Januar 1993, dem Zeitpunkt des Inkrafttretens des Wasserwirtschaftsgesetzes, bleibt das Eigentum von neuen Landanlagen beim Kanton. Eine systematische Anpassung der seit rund 150 Jahren erteilten Landanlagekonzessionen durch eine nachträgliche Befristung ist nicht ohne weiteres möglich und kann nur einvernehmlich oder auf dem Entzweigungsweg geschehen (Eingriffe in wohlerworbene Rechte). Eine solche Anpassung wäre zudem sehr aufwendig und mit hohen Kosten verbunden.

Bei den Landabtretungen für öffentlich genutzte Landanlagen (Quaianlagen) und Bahnanlagen erfolgten die Abtretungen gebührenfrei, allerdings unter dem Vorbehalt, dass bei einer künftigen Nutzungsänderung dem Staat das Recht zusteht, eine Gebühr zu erheben. Im

Zusammenhang mit konkreten Vorhaben von Neuüberbauungen bzw. Umgestaltungen, wie z. B. bei der Chemie Uetikon, wird geprüft, ob den öffentlichen Interessen, wie Erstellung des Zürichseeweges und von öffentlichen Seeuferanlagen, Landschafts- und Naturschutz usw., besser Rechnung getragen werden könnte. In seltenen Fällen, wie kürzlich bei einem Grundstück in Erlenbach, kann es vorkommen, dass auf das Nutzungsrecht für einen ufernahen Weg verzichtet wird, wenn dadurch die Interessen an einer öffentlichen Uferanlage anderweitig optimal berücksichtigt werden können.

Auf Grund des Wasserbaugesetzes von 1901 (heute durch das Wasserwirtschaftsgesetz ersetzt) wurde für die Erteilung der Landanlagekonzessionen eine Gebühr erhoben, die aus heutiger Sicht als gering erscheint (höchstens Fr. 5 pro m²). Eine nachträgliche Einforderung von höheren Gebühren steht ausser Frage, da die Gebühren nach damalig geltendem Recht erhoben und bezahlt wurden. In Anwendung der heute geltenden Gesetzgebung (§§ 43 ff. und 78 WWG in Verbindung mit § 25 Konzessionsverordnung zum Wasserwirtschaftsgesetz, LS 724.211) werden in der Regel keine neuen Aufschüttungen zur Errichtung von Landanlagen mehr konzessioniert. Allenfalls neu geschüttete Landanlagen hätten vorrangig den öffentlichen Interessen zu dienen.

In der Zeit nach der Inkraftsetzung des PBG und des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes (RPG, SR 700) wurden die Bau- und Zonenvorschriften der Gemeinden angepasst und die Überbaumöglichkeiten festgelegt. Auf Grund dieser gesetzlichen Vorgaben sind im regionalen Richtplan Pfannenstil der Zürichseeweg und im regionalen Richtplan Zimmerberg der Seeuferweg (rund 8 km geplant) festgelegt. Die Baudirektion hat 1988 entlang des linken Seeufers Baulinien zur Sicherung des Uferweges festgesetzt. Infolge der beschränkten finanziellen Mittel im Strassenfonds konnte erst ein kleiner Teil erstellt werden. Am rechten Seeufer wurden keine Baulinien festgelegt. Hingegen wurde das generelle Projekt für den Zürichseeweg auf der Bearbeitungsstufe eines Konzeptes erstellt. Gemäss § 2 WWG und Art. 3 Abs. 2 lit. c RPG sind der öffentliche Zugang zu den Gewässern zu erleichtern, Erholungsräume zu erhalten bzw. zu schaffen und die Lebensräume für Tiere und Pflanzen zu erhalten. Diese Grundsätze werden bei der Erteilung von Bewilligungen auf Landanlagen berücksichtigt (vgl. §§ 25 und 27 Konzessionsverordnung zum Wasserwirtschaftsgesetz).

Die planerische Festlegung des Seeuferweges sieht vor, den Weg nicht ausschliesslich unmittelbar entlang der Uferlinie zu führen. Das dem Staat zustehende Recht für die Inanspruchnahme von privaten Landanlagen mit entsprechenden Vorbehalten (Fusswegrecht oder Ufer-

wegservitut) kann aus faktischen Gründen (bestehende Überbauungen, Naturschutzgebiete) nicht überall beansprucht werden. Daraus kann jedoch nicht abgeleitet werden, der Staat verzichte auf seine Rechte.

Bei den Bootsstationierungsanlagen muss zwischen kommunalen (Hafenanlagen) und privaten (Einzelliegeplätze) Stationierungsanlagen unterschieden werden. Für Einzelliegeplätze wie auch für Hafenanlagen im Seegebiet ist im Allgemeinen eine wasserrechtliche Konzession (§§ 36 und 75 WWG) sowie eine Bewilligung auf Grund des Fischereigesetzes erforderlich. Es gilt zudem die Stationierungsverordnung (LS 747.4). Konzessionen für Einzelliegeplätze werden einer privaten Personen erteilt und gemäss Praxis der Baudirektion auf längstens 15 Jahre befristet. Für die Inanspruchnahme des öffentlichen Seegebietes sind jährliche Gebühren zu entrichten. Meist ist die Konzession subjektiv-dinglich mit dem Eigentum des rückwärts angrenzenden Grundstückes des Konzessionärs verbunden. Die Frage der Vererbung stellt sich bei den Einzelliegeplätzen somit gar nicht. Neue Einzelliegeplätze werden gemäss § 5 Stationierungsverordnung nicht mehr bewilligt. Hafenanlagen und andere grössere Stationierungsanlagen sowie Bojen werden grundsätzlich nur den Seegemeinden konzessioniert. Diese können die Liegeplätze Dritten mittels Unterkonzession oder Vertrag zur Benützung überlassen. Einzelheiten, insbesondere die Zuteilung der Liegeplätze, regelt die Stationierungsverordnung.

Gesetzliche Grundlagen für die angemessene Durchsetzung der öffentlichen Interessen, wie Seeuferweg, Erholungsanlagen, Natur- und Landschaftsschutz usw., sind vorhanden. Infolge der beschränkten finanziellen Mittel kann jedoch nur schrittweise im Einzelfall und in Zusammenarbeit mit den Betroffenen und den Gemeinden vorgegangen werden.

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

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi