

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 1. Februar 2017

93. Planungs- und Baugesetz, Änderung (Planen und Bauen im Uferbereich von Seen; Vernehmlassung, Ermächtigung)

Das Zürichseeufer besteht zu weiten Teilen aus sogenannten Landanlagen («Konzessionsland»). Dabei handelt es sich um Grundstücke, die ursprünglich Seegebiet waren und aufgrund einer kantonalen Konzession («Landanlagekonzession») in früheren Jahrzehnten zum Zweck der Landgewinnung aufgeschüttet wurden. Diese heute noch gültigen Landanlagekonzessionen sind somit Grundlage für die Schaffung von Privateigentum auf ehemaligem Seegebiet; sie unterscheiden sich dadurch von den üblichen wasserrechtlichen Sondernutzungskonzessionen. Die Landanlagekonzessionen enthalten jedoch öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkungen wie Leistungs-, Duldungs- und Abtretungspflichten. Insbesondere sind die Grundstücke in der Regel mit einem Baubewilligungsvorbehalt des Kantons belastet: Die Errichtung und Änderung von Bauten und Anlagen auf Landanlagen sind daher nur mit einer Bewilligung des Kantons («Bewilligung aufgrund der Landanlagekonzession» oder «Baukonzession») zulässig.

Gestützt auf diesen Baubewilligungsvorbehalt, und zur Durchsetzung einer rechtsgleichen Bewilligungspraxis erliess die Baudirektion letztmals mit Verfügung Nr. 1598 vom 7. Juli 1995 Richtlinien für bauliche Veränderungen auf Landanlagen und für Seebauten. Diese Richtlinien hat das Bundesgericht mit Urteil vom 28. März 2013 (BGE 139 II 470 [Rüschlikon I]) für Konzessionsland als nicht mehr anwendbar erklärt. Das Bundesgericht war der Auffassung, dass es an einer hinreichenden gesetzlichen Grundlage für die vom Planungs- und Baugesetz vom 7. September 1975 (PBG; LS 700.1) abweichende Spezialbauordnung fehle und dass die bundesrechtliche Planungspflicht verletzt werde. Es entschied, dass das Seeufer «heute vollumfänglich mit den Mitteln der Raumplanung und des Natur- und Heimatschutzes» zu schützen sei (BGE 139 II 470 E. 3.4 S. 477 f.).

Diese 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, mit denen 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 die Verbesserung der Zugänglichkeit des Seeufers fordert. Vor dem Hintergrund dieser veränderten Ausgangslage haben im Rahmen des Projekts «Planen und Bauen am Zürichseeufer» drei interdisziplinär zusammengesetzte Arbeitsgruppen Vorgehen und Grundsätze für die künftige Bebauung und Nutzung des Uferbereichs (Bauzonenebereich zwischen Seestrasse bzw. zwischen Bahnlinie und Zürichseeufer) unter Berücksichtigung der besonderen örtlichen Verhältnisse, der landschaftlichen Gegebenheiten und der jeweiligen Nutzungsansprüche entwickelt. Dabei haben sie auch geprüft, wie die verschiedenen Vorgaben, Richtlinien und Interessen am Zürichseeufer mit einem neuen Planungsinstrument koordiniert und umgesetzt werden können.

Für eine Änderung des PBG wurden zwei Varianten in Betracht gezogen:

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

Die Arbeitsgruppen haben sich schliesslich für die erste Variante «Uferbereiche von Seen» als vorteilhaftere Lösung ausgesprochen. Hierbei sind für das Bauzonengebiet im Uferbereich von Seen in der Bau- und Zonenordnung (BZO) nach den Vorgaben der Richtplanung ergänzende Festlegungen zu Bauten, Anlagen und Umschwung zu treffen (§ 67 a Abs. 1 E-PBG). Die ergänzende Festlegung hat mit Rücksicht auf die besondere Lage und die gewachsene bauliche Gliederung (§ 67 a Abs. 2 E-PBG) zu erfolgen unter Einbezug folgender Gesichtspunkte:

- Baubereiche (lit. a),
- Stellung und Erscheinung von Gebäuden (lit. b),
- Gebäudelänge, Gebäudebreite, Gesamthöhe und Fassadenhöhe (lit. c),
- die weiteren Bauten und Anlagen sowie Umschwung (lit. d).

Die Übergangsbestimmungen zu § 67 a E-PBG sehen vor, dass die Gemeinden ihre BZO innert drei Jahren ab der rechtskräftigen Festsetzung des regionalen Richtplans anzupassen haben. Bis zur Rechtskraft von ergänzenden Festlegungen im Uferbereich von Seen dürfen im Uferbereich keine baulichen Veränderungen oder sonstige Vorkehren getroffen werden, welche die Planung negativ beeinflussen.

Die Wahl der ersten Variante («Uferbereich von Seen») hat den entscheidenden Vorteil, dass die bestehenden kommunalen Regelungen zum Bauzonentyp unangetastet bleiben. Dadurch werden keine Umzonungen

nötig. Es ist zu erwarten, dass auch die betroffenen Gemeinden sowie die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer dieser Variante eher zustimmen als der Einführung eines neuen Bauzonentyps («Uferbauzonen»). Eine solche Uferbauzone müsste nämlich in die bestehende Zonierung eingreifen; es würden sich mit Blick auf die Eigentumsgarantie heikle Fragen bezüglich der vorzunehmenden Umzonungen stellen, und die Komplexität des PBG im Bereich der Zonentypen würde damit unnötig zunehmen. Die in § 67a E-PBG vorgesehene Regelung einer Anpassung der kommunalen BZO reicht aus, um über das Planungs- und Baurecht die öffentlich-rechtlichen Interessen im Uferbereich eines Sees zu wahren.

Der Entwurf ist bei Gemeinden, betroffenen Behörden, politischen Parteien, Verbänden und weiteren Interessierten in die Vernehmlassung zu geben. Die Baudirektion ist zu ermächtigen, das Vernehmlassungsverfahren durchzuführen.

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Baudirektion wird ermächtigt, das Vernehmlassungsverfahren zur Änderung des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 («Planen und Bauen im Uferbereich von Seen») durchzuführen.

II. Dieser Beschluss ist bis zum Beginn der Vernehmlassung nicht öffentlich.

III. Mitteilung an die Direktionen des Regierungsrates und die Staatskanzlei.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi