

## Landanlagen und Uferschutz

Am Zürichseeufer sind vom 19. Jahrhundert an immer wieder Seeaufschüttungen erfolgt. Dadurch entstanden sogenannte Landanlagen, bis heute in dem Ausmass, dass von den Ufern im Kanton Zürich nur noch rund fünf Prozent den natürlichen Verlauf zeigen (in längeren Abschnitten bei Feldbach und Wädenswil). Anfänglich schufen die Aufschüttungen billiges Gewerbeland, später ermöglichten sie Strassenzüge und Bahnlinien, sei es direkt, sei es nach Abtausch mit Privatgrund, auf dem dann die Trassees gebaut worden sind. Im 20. Jahrhundert wurde dann das Wohnen am See attraktiv. Die Aufschüttungen sind als sogenannte Landanlagekonzessionen übertragen worden, einer Rechtsfigur eigener Art, die nicht mit derjenigen der bekannten Sondernutzungskonzessionen gleichgesetzt werden darf: An den Landanlagen bestand nicht nur ein Nutzungsrecht, sie gingen vielmehr ins Eigentum der Privaten über. Nach dem zweiten Weltkrieg gingen aber keine Landanlagen mehr an Private.

### Besondere Richtlinien für Landanlagen

Über Jahrzehnte gehörten die Landanlagen sozusagen zum Selbstverständnis des Zürichseeufers, nicht nur für die Landschaft, sondern auch unter rechtlicher Betrachtung. Der Kanton hat diesen Gebieten immer besonders Sorge getragen. Die Landanlagekonzessionen wurden regelmässig mit Auflagen ergänzt, die einen verträglichen Umgang mit dem ökologisch, landschaftlich und ortsbaulich empfindlichen Seeufer gewährleisten sollten. So galten seit 1921 allgemeine Nebenbestimmungen, die immer wieder aktualisiert worden sind und unter anderem zum Unterhalt der Anlage, zur Schonung und Pflege des Schilfbestandes oder zum Einhalten einer Maximalhöhe der Einfriedungen verpflichtet. Vor

allem aber wurden die Konzessionen mit einem Vorbehalt für bauliche Veränderungen verbunden: Diese waren nur mit einer Bewilligung der Baudirektion möglich, einer so genannten Baukonzession. Zur Vermeidung von Ungleichbehandlungen hat die Baudirektion Richtlinien verfügt, an denen Bauten auf Landanlagen zu orientieren waren. Nach diesen Richtlinien darf das Konzessionsland nur auf der Hälfte der Seeanstosslänge überbaut werden, dürfen Bauten auf 20 Meter Länge zusammenhängen, und sie müssen – wie auch Geländeaufschüttungen – einen Gewässerabstand von 18 Metern wahren; für lediglich zweigeschossige Gebäude kann ein Abstand von acht Metern zugelassen werden. In einem Merkblatt sind zudem Gestaltungsanforderungen formuliert.

### Rechtsordnung in Frage gestellt

Mit einem jüngeren Entscheid hat das Bundesgericht nun diese sozusagen landanlageneigene Parallelordnung aufgehoben: Konnten die Baukonzessionen früher dem Seeuferschutz Rechnung tragen, als es nämlich noch keine Raumordnung gab, erkennt es das Bundesgericht als heute nicht mehr rechtmässig, dass für Landanlagen ein eigenes Recht, vor allem ein unterschiedliches Recht gelten solle, je nachdem, ob das Ufergebiet ursprüngliches Land oder aufgeschüttetes Konzessionsland ist. Die Ufergestaltung und der hydrologische Uferschutz haben sich jetzt nach den Raumplanungs- und den Gewässerschutzvorschriften zu richten. Dieses Recht muss für alle gleichermassen gelten. Insbesondere die Gewässerabstände sind durch die revidierte, seit Juni 2011 geltende Gewässerschutzverordnung eidgenössisch bestimmt; für divergente kantonale Regelungen fehlt heute die Rechtsgrundlage. Die Abstände nach den Richtlinien weichen jedoch von denjenigen nach neuem Gewässerschutzrecht ab.

Auch wenn das Urteil in erster Linie den Gewässerabstand betroffen hat, ist doch die ganze, jahrzehntelange auch von den Gerichten geschützte Ordnung der Landanlagen in Frage gestellt: Auch für den Natur- und den Landschaftsschutz gibt es mit dem eidgenössischen Raumplanungsgesetz, dem kantonalen Planungs- und Baugesetz und dem Umweltrecht allgemein gel-

tende Ordnungen, neben denen eine Separatordnung unter rechtsstaatlichem Gesichtspunkt keinen Platz mehr hat. Gleiches dürfte übrigens für Personaldienstbarkeiten gelten (sie waren jedoch ebenfalls nicht Gegenstand des Bundesgerichtsurteils), mit denen früher zugunsten des Gemeinwesens nutzungsplanerische und gestalterische Anforderungen an Bauvorhaben vereinbart worden waren: Anstelle von noch nicht vorhandenem öffentlichem Baurecht waren diese Dienstbarkeiten Mittel zur planerischen Steuerung. Diese Funktion der öffentlichen Ordnung übernehmen aber heute die gesetzlich geregelten Raumplanungen.

### Übergangsrecht als Herausforderung

Noch offen ist, wie die Baudirektion des Kantons Zürich auf das Urteil reagiert. Die bisherige Praxis kann jedenfalls ohne eine neue gesetzliche Festlegung nicht fortgeführt werden. Im Interesse des Uferschutzes und einer einheitlichen Praxis der ufernahen Nutzung und Bebauung dürfte aber eine Überführung der bisherigen, als rechtsstaatlich ungenügend beurteilten Ordnung in Gesetzesrecht unverzichtbar sein. Neben der Frage, wie dies zu geschehen habe, stellt sich indessen aktuell auch die Problematik des Übergangsrechts: Bis zur gesetzlichen Umsetzung des Bundesgerichtsurteils wird die Baudirektion mit geeigneten Anordnungen und Massnahmen dafür sorgen müssen, dass die alte und die festzulegende neue Ordnung nicht mit schnellen baulichen Änderungen oder Neubauten umgangen oder negativ präjudiziert werden können.

— Dominik Bachmann