

Tagesanzeiger 7.4.2012, Seiten 18/19

Land am See: Eigentum oder nur geliehen?

Die Realisierung eines durchgehenden Seeuferwegs steht und fällt mit der Auslegung des Begriffs Konzessionsland. Je nachdem müssten die Landbesitzer enteignet werden, was den Kanton teuer zu stehen käme. Der Fall entzweit Juristen und Politiker.

Von Helene Arnet



Zwischen der Halbinsel Giessen in Wädenswil und Richterswil sind derzeit Bauarbeiten für ein weiteres Stück Seeuferweg im Gang. Foto: Sophie Stieger

Zürich – Die Juristen sind sich sicher – aber uneins, wenn es um die Frage geht, ob das Konzessionsland am Zürichseeufer ihren Bewohnern gehört oder ihnen nur geliehen wurde. Rives Publiques setzt sich seit 2003 landesweit für den freien Zugang zu den öffentlichen Gewässern ein. Präsident Victor von Wartburg sagt: «Es ist klipp und klar: Das Gewässer gehört der Allgemeinheit, und das Ufer gehört zum See wie der Rand zur Badewanne.» Der auf Umwelt- und Planungsrecht spezialisierte Anwalt Martin Pestalozzi, der unter anderem den Zürcher Heimatschutz vertritt, spricht von «immanent beschränktem Eigentum», das spätestens nach Ablauf der maximalen Konzessionsdauer an den Staat heimfalle.

Der Zürcher Anwalt Jürg Waldmeier jedoch hält dagegen: «Der Staat hat das Land Privaten zu Eigentum übertragen – verbunden mit Auflagen, welche die Grundeigentümer zu befolgen haben.» Das sei in den entsprechenden Verträgen nachzulesen. Waldmeier ist Gründungspräsident des Vereins Fair, der sich gegen einen durchgehenden Seeuferweg einsetzt. Aktueller Präsident ist Alt-Regierungsrat Ruedi Jeker (FDP).

Die Hälfte des Seeufers ist privat

Ähnlich kontrovers und verwirrend laufen die meisten Diskussionen, wenn es um die Realisierung eines Seeuferwegs geht. Dabei geht es immer um den 10 bis 30 Meter breiten Streifen Seeufer, der dem See einst mittels Aufschüttungen abgetrotzt wurde. 95 Prozent des Seeufers besteht aus solchen Landanlagen, welche gemeinhin als Konzessionsland bezeichnet werden. Und rund die Hälfte des 70 Kilometer langen Zürcher Seeufers ist privatisiert. Ist dieses Konzessionsland heute Privateigentum, würde ein Uferweg kostspielige Enteignungen nach sich ziehen. War das Land nur ein Lehen, also auf Zeit geliehen, könnte der Kanton den Streifen für den Weg unentgeltlich einfordern.

Die Argumente der Juristen sind kreativ, was zumeist auf eine unklare Situation schliessen lässt. Folgende Einschätzungen werden von den verschiedenen Seiten angeführt.

Standpunkt: Privateigentum

Laut Jürg Waldmeier hat sich der Begriff Konzession im Lauf der Jahre verändert. Bezeichnet er heute ein zeitlich befristetes Nutzungsrecht, das zwingend den Heimfall an den Konzessionsgeber nach Ablauf der Konzessionsdauer zur Folge hat, wurde er zum Zeitpunkt des Landerwerbs im 19. Jahrhundert als Auflage gegenüber dem künftigen Besitzer verstanden. «In den damals zwischen dem Staat und Privaten geschlossenen Verträgen ist das Land zu Eigentum übertragen worden, verbunden mit Auflagen oder eben Konzessionen, wie die damals übliche Terminologie lautete.» Dass es tatsächlich zu Eigentum erworben worden sei, werde auch dadurch belegt, dass bei Verkauf von Landanlagen der Staat die Grundstückgewinnsteuer einfordert.

Standpunkt: Allgemeingut

Martin Pestalozzi betont, dass bei der Konzessionsvergabe nie von einem Kaufpreis die Rede gewesen sei, sondern höchstens von Gebühren. «Hätte der Staat damals das Land zu normalem Privateigentum geben wollen, hätte er einen Schenkungs- oder Kaufvertrag abgeschlossen.» Das Bundesgericht habe zudem 1976 bei den Landanlagen ausdrücklich von blosser Sondernutzung gesprochen. Weiter verweist Pestalozzi auf einen Bundesgerichtsentscheid aus dem Jahr 2000 zu den Wassernutzungskonzessionen. Darin wird festgehalten, dass Konzessionen zwingend befristet sein oder gegebenenfalls nachträglich mit Fristen ergänzt werden müssen. Diese Bundesgerichtspraxis zu den Wassernutzungskonzessionen sei auch auf die Landanlagekonzessionen anwendbar. «Damit ist eine Befristung auch der Landanlagekonzessionen und ein Heimfall an den Staat nach Ablauf der Frist die logische Folge.»

Gibt es ein Wegrecht?

Die Landübertragungen sind in der Regel an verschiedene Auflagen geknüpft. Einzelne Konzessionen – aber bei weitem nicht alle – halten explizit fest, dass dem Staat Land zur Verfügung gestellt werden müsse, falls er einen Uferweg bauen will.

Gilt Gewohnheitsrecht?

In politischen Diskussionen fällt immer wieder der Begriff des «Gewohnheitsrechts». Er wird in diesem Zusammenhang falsch verwendet: Gewohnheitsrecht kommt bei Rechtsvorstellungen, also auf der Ebene der Gesetze, zum Tragen. Nicht bei Rechten und Ansprüchen. Allerdings kann man ein Eigentum «ersitzen», indem man über Jahre hinweg in gutem Glauben ist, dass man der Besitzer sei. Bei Konzessionsland passiert das aber deshalb nicht, weil altrechtliche Bewilligungen und Konzessionen bestehen.

Endet der See bei den Aufschüttungen oder beim einst natürlichen Seeufer? Victor von Wartburg sagt: «Die natürliche Hochwasserlinie des Sees ist seine Begrenzung. Und da das Gewässer der Allgemeinheit gehört, gehören auch die auf dem Seebett künstlich errichteten Aufschüttungen und

Uferverbauungen der Allgemeinheit.» Dem widerspricht Jürg Waldmeier: Massgebend seien das Grundbuch und die dort eingetragenen Vermarkungen. Was wiederum von Wartburg nicht gelten lässt: Er verweist auf einen Bundesgerichtsentscheid aus dem Jahre 2001, wonach diese Grundbucheintragungen kein genügender Privateigentumsbeweis seien. **Rives Publiques** arbeitet daher auf eine Anpassung der Grundbücher hin.

Kanton stützt Privateigentum

In welche Richtung die Diskussion gehen wird, ist schwer abzuschätzen. Grundsätzlich stellt sich die gesellschaftspolitische Frage, ob man die Interessen Privater stärker gewichtet als jene der Allgemeinheit. Das Raumplanungsgesetz verlangt, dass der öffentliche Zugang zu den Gewässern und deren öffentliche Nutzung hohe Priorität vor anderen Interessen haben müssen, was aber einen Ermessensspielraum zulässt. So hat der Kanton bisher den Standpunkt vertreten, dass Konzessionsland in Privateigentum übergegangen sei.

Das Wasserwirtschaftsgesetz von 1993 hält fest, dass das Eigentum von neuen Landanlagen beim Kanton bleibt. Hier wird der Wille des Gesetzgebers ersichtlich, denn in der Verfügung dazu werden Richtlinien erlassen, wonach bei Bauten auf Konzessionsland ein Gewässerabstand von mindestens 18 Meter eingehalten werden müsse. In begründeten Fällen kann dieser Abstand verringert werden, doch muss der Grundeigentümer dann unentgeltlich das Baurecht für einen Uferweg einräumen. Das kann aber nicht rückwirkend geltend gemacht werden.

Heimatschutz sucht Klärung

Der Zürcher Heimatschutz versucht zurzeit eine juristische Klärung des Begriffs Konzessionsland zu bewirken, indem er Bauvorhaben am Seeufer wie etwa bei der Schönau in Erlenbach oder bei Giessen in Wädenswil bekämpft. Das erweist sich jedoch als schwierig und langwierig: Zwar hat das Baurekursgericht eben erst die Baubewilligung für Luxuswohnungen auf dem Giessen aufgehoben, es hat sich aber zur Kernfrage, ob Konzessionsland Privat- oder Allgemeinbesitz sei, aus formellen Gründen nicht geäußert.

Damit wurde der angestrebte Grundsatzentscheid zum Thema Konzessionsland nicht gefällt. Victor von Wartburg verspricht sich von einem Präzedenzfall mindestens eine grundlegende Klärung: «Wenn wir zum Thema Konzessionsland und Eigentum einmal einen Bundesgerichtsentscheid haben, wird das die Diskussion vereinfachen.» Er ist überzeugt, dass das Bundesgericht seine Meinung stützen wird. Dies werde dann auch die bereits formulierte eidgenössische Volksinitiative von **Rives Publiques** auslösen, welche öffentliche Ufer unter die Verantwortung des Bundes stellen will. Jürg Waldmeier gibt allerdings zu bedenken, dass kein Konzessionsvertrag wie der andere sei. Es sei daher eine Illusion, zu glauben, dass damit die strittigen Fragen vom Tisch wären.

Die Politik ist gefragt

Wenn sich Juristen streiten, freuen sich die Politiker, können sie doch argumentieren, ohne sich gross um Paragraphen zu kümmern. Was jeweils zu entsprechend emotionalen Debatten im Kantonsrat führt, wenn es um den Seeuferweg geht. FDP und SVP werfen den Linken dann «Klassenkampf» vor – die Linken kontern mit dem Ruf «Das Seeufer dem Volk». FDP-Kantonsrätin Carmen Walker Späh rechnet vor, dass ein durchgehender Uferweg aufgrund der Enteignungen unbezahlbar würde. Die 60 bis insgesamt 250 Millionen Franken, von welchen die Regierung gemeinhin überschlagsmässig ausgehe, werden bei weitem nicht reichen, ist sie überzeugt. «Abgesehen davon, dass das Vorhaben unzählige Rechtsstreitigkeiten nach sich ziehen würde.»

SP-Kantonsrätin Julia Gerber Rüegg, Mitinitiantin der Volksinitiative «Zürisee für alli», stellt sich dagegen auf den Standpunkt: «Wir müssen politisch Druck machen, damit die Regierung das Anliegen auch ernst nimmt.» Sie glaubt, dass der Weg bei einer Volksabstimmung gute Chancen hätte. Und sie

ist überzeugt, dass die Kostenschätzung der Regierung realistisch ist. «Sie berücksichtigt, dass das Seeufer über weite Strecken Konzessionsland ist und daher nicht enteignet werden muss.»

Zurzeit steht in Sachen Seeuferweg die Zeit ohnehin still. Der Kantonsrat hat Ende Februar Walkers dringliches Postulat «Seeuferweg ohne Enteignungen» an den Regierungsrat überwiesen. Damit ist die konkrete Planung weiterer Wegstücke eingefroren, bis entschieden ist, wie es grundsätzlich weitergehen wird. Bis im Herbst muss die Regierung eine Gesetzesänderung vorlegen, die beinhaltet, dass jährlich 6 Millionen Franken aus dem Strassenfonds für den Ausbau eines Zürichseewegs eingesetzt werden. Dass damit die Diskussion nicht beendet sein wird, ist absehbar.

Findet eine Gesetzesvorlage, die Enteignungen zulässt, im Kantonsrat eine Mehrheit, ist ein Referendum der Bürgerlichen so gut wie sicher, wie Carmen Walker erklärt. Dann gibt es eine Volksabstimmung. Wird die regierungsrätliche Vorlage im Kantonsrat abgelehnt, fühlen sich die Linken und wohl auch die EVP hintergangen, haben sie doch ihre Seeufer-Initiativen zugunsten dieses Gegenvorschlags im Sinne eines Kompromisses zurückgezogen. Julia Gerber sagt: «Dann wird eine nächste Initiative von unserer Seite nicht lange auf sich warten lassen.»

Aufschüttungen

Armeuteland wurde zur Luxuslage

Von Helene Arnet

Die Landaufschüttungen am Seeufer ermöglichten Strassen, Eisenbahn und Luxusvillen.

Zürich – Bis Anfang des 19. Jahrhunderts war das Seeufer Armeuteland: sumpfig, schmutzig, mit Malaria verseucht. Mit dem zunehmenden Siedlungsdruck gewann das Seeufer aber allmählich an Bedeutung. Vorerst weniger, um dort die Freizeit zu verbringen, als vielmehr, weil noch Platz für Infrastrukturen oder Fabrikanlagen war. Die Sumpfgebiete wurden mancherorts entwässert, das Ufer wurde aufgeschüttet und befestigt.

Zum grossen Thema wurden solche Seeaufschüttungen ab 1830, als der Staat am rechten Ufer die Seestrasse bauen wollte und etwas später am linken Ufer eine Eisenbahnlinie zu planen begann. Da der Kanton sich die Kosten einer Melioration des Seeufers finanziell nicht leisten konnte, machte er einen Handel mit Privaten: Der Staat verkaufte Seeanstossland an Private mit der Auflage, dieses trocken-zulegen und zu befestigen, und einen Teil dem Staat für eine Strasse oder Eisenbahnlinie.

Um die Mitte des 19. Jahrhunderts nahmen solche Aufschüttungen stark zu, was den Kanton 1850 dazu veranlasste, das bestehende Ufer zu kartieren und bei Aufschüttungen sogenannte Konzessionsverträge abzuschliessen. Diese unterscheiden sich in Wortlaut und Auflagen. An den Konzessionsverträgen, heute oft Landanlagen genannt, entzündeten sich heute die Meinungsverschiedenheiten.

Wo derzeit gestritten wird

Zurzeit beschäftigen vier Uferabschnitte die Gerichte: – **Seesteg Wollishofen:** Der Steg zwischen der Roten Fabrik und dem Hafen Wollishofen würde mit einer kleinen Ausnahme beim Hafen Enge die letzte Lücke im Uferweg von Wollishofen bis Tiefenbrunnen schliessen. Das Zürcher Stadtparlament hat im Herbst 2008 dafür einen Kredit gesprochen, Anwohner bekämpfen den Weg seither auf dem Rechtsweg. Zurzeit liegt der Fall beim Bundesgericht, das voraussichtlich diesen Sommer entscheiden wird. Die Vorinstanzen haben sich für den Steg ausgesprochen. Stützt das oberste Gericht diese

Einschätzung, wird im November mit dem Bau begonnen. → **Schönau in Erlenbach:** Das ehemalige Restaurant Schönau an der Schiffflände soll zu Wohnungen umgenutzt werden. Es steht auf Konzessionsland, der markante runde Saalanbau sogar als sogenannte Seebaute auf Stelzen über Wasser. Der Zürcher Heimatschutz wehrte sich gegen die von der Gemeinde ausgestellte Baufreigabe. Das Verwaltungsgericht forderte vor einem Jahr die Baudirektion auf, die Einschätzung der Konzession neu aufzurollen und dabei privates und öffentliches Interesse abzuwägen. → **Giessen, Wädenswil:** Die Peach Property Group will auf der Halbinsel Giessen rund 200 Millionen Franken in Luxuswohnungen investieren. Der Zürcher Heimatschutz legte Beschwerde ein und bekam Ende März vor dem Baurekursgericht teilweise recht. Zwei Bauten müssen bestehen bleiben. Allerdings hat sich das Gericht nicht zu der vom Heimatschutz gestellten Frage geäußert, ob auf dem Konzessionsland überhaupt gebaut werden dürfe. Der Fall ist damit voraussichtlich nicht abgeschlossen. Die Bauherrin erwägt den Weiterzug vor das Verwaltungsgericht – der Heimatschutz hat angekündigt dass er sich auch gegen ein neues Projekt wehren wird. → **Chemie Uetikon:** Vor der Fabrik ist ein Seesteg geplant, den der Kanton im Februar gestoppt hat. Aus Kostengründen – und weil erst die chemischen Altlasten entsorgt werden müssten. Der Verein Uetikon an den See macht sich stark dafür, den Uferweg stattdessen auf dem Konzessionsland zu führen und damit gleichzeitig eine Lösung im Altlastengebiet Rotholz anzustreben.