

# Konzessionsland : Chance für Ufergestaltung am Zürichsee?

Autor(en): **Vetterli, Willy**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Wasser Energie Luft = Eau énergie air = Acqua energia aria**

Band (Jahr): **98 (2006)**

Heft 2

PDF erstellt am: **08.08.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-939337>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

häufig, es gibt eine Freiraum-Unterver-sorgung oder die Gemeinden werden ge-zwungen, mit Steuergeldern zusätzliche öffentliche Grünräume als Kompensation des verlorenen privaten Grünraumes zu schaffen.

Umgekehrt ist die Sicht vom Hangfuss auf den See immer mehr be-einträchtigt. Im unteren Seebecken sind es insbesondere durchgehende Mauern (beispielsweise Lärmschutzwände) ent-lang den hangparallelen Linien wie den Seestrassen, welche die Sicht auf den See verunmöglichen. Im oberen Seebe-cken sind es häufiger «grüne Wände» wie Maiskulturen entlang Wegen, die die Sicht auf den See versperren, oder biologisch unsinnige Wegführung unmittelbar ent-lang der Schilfkante verunmöglicht einen Ausblick auf den See.

Der ZSL hat schon in den 80er-Jah-ren aufgezeigt, was entlang der Seestrassen mit den sich abzeichnenden durchge-henden Mauern ablaufen wird, und dieses Jahr mit Einsprachen dokumentiert, was jetzt mit den SBB-Lärmschutzwänden ent-lang dem linken Seeufer auf uns zukommt. In Zukunft könnte es sein, dass man auf der Fahrt von Zürich nach Pfäffikon noch wenige Minuten Aussicht auf den See hat. Diese Entwicklung lehnt der ZSL klar ab.

Neben der visuellen Erfassung gibt es auch die «handgreifliche Nutzung» der Ufer. Da stellen die Nutzenden rasch fest, dass die meisten Uferabschnitte privati-siert sind. Deshalb konzentrieren sich Er-holungstätigkeiten an den wenigen offenen Abschnitten, ob erlaubt oder nicht, wie das Picknicken in Naturschutzgebieten.

Der ZSL ist der Meinung, das Kon-zept eines durchgehenden Uferweges müsse nicht direkt «hinter der Schilffront» umgesetzt werden. Die Wege sind nicht stur entlang der Wasserkante zu führen, sondern können durchaus auch am Hang liegen, was neue Ein- und Ausblicke er-möglicht. Der ZSL setzt sich für eine Ent-flechtung im Konflikt von Erholung und Fauna/Flora ein, wobei sich der ZSL primär für die Schwächeren (Tier- und Pflanzen-welt) einsetzt. Dies im Wissen, dass «die Biologie» meist ortsgebunden ist.

Nimmt man den Standpunkt der Tier- und Pflanzenwelt ein, so geht es primär um den Streifen Ufervegetation, zusammengesetzt aus Unterwasser-pflanzen, Schwimmblattpflanzen, Bin-sen- und Schilfgürtel sowie dahinterlie-genden Streueflächen. Insbesondere sollte in diesem Zusammenhang auch die landwirtschaftliche Nutzung so gepuffert werden, dass kein negativer Einfluss auf

die Ufervegetation besteht. Projekte von Bootsplätzen im bestehenden oder po-tenziellen Schilfgürtel oder mit Durchfahrt durch Schilf haben kaum eine Chance auf Zustimmung des ZSL.

Weil die Ufervegetation dem ZSL ein wichtiges Anliegen ist, hat der ZSL vor zwei Jahren ein Projekt gestartet «Zürich-see-Uferleben–Leben am Ufer». Es um-fasst 10 Module mit Gesamtkosten von rund CHF 350 000.–. Die Resultate des Projektes werden an einer Tagung am 26. September 2006, an der HSW vorgestellt und diskutiert. Dieses Projekt soll bald ab-geschlossen werden. Darin sollen u.a. der Stand der Ufervegetation und die Entwick-lung des Röhrichs dokumentiert werden. Zudem geht es um eine Erfolgskontrolle der Schilfförderungsmassnahmen, ein Inventar der Vögel, die Dokumentation wertvoller Lebensräume für Libellen, Rep-tilien und Amphibien und die notwendigen Schlussfolgerungen daraus. Von diesem Projekt sollen nebst den Mitgliedern vor allem die Gemeinden und Kantone profi-tieren.

Anschrift des Verfassers

Peter Stünzi

Grünraumberatung

Breitloostrasse 5

CH-8802 Kilchberg

## Konzessionsland, Chance für Ufer-gestaltungen am Zürichsee?

■ Willy Vetterli

### Was bedeutet Konzessionsland?

Das Konzessionsland ist ein Spezialfall an den Zürichseeufnern. Der Kanton Zürich erteilte Konzessionen für Schüttungen im Seegebiet zwecks Landgewinnung. Diese Konzessionen werden deshalb «Landan-lagekonzessionen», das so gewonnene Land «Konzessionsland» genannt. Bei den entsprechenden Grundstücken bestehen dadurch besondere Rechtsverhältnisse.

Bevor die Frage, «Konzessions-land, Chance für Ufergestaltungen» be-antwortet wird, sollen zum besseren Ver-ständnis der Problematik folgende Punkte erläutert werden:

- Wann und wo ist Konzessionsland entstanden?
- Warum und wozu erteilte Kanton über-haupt solche Konzessionen?

- Was waren die Folgen der Schüttungen für Umwelt und Bevölkerung?
- Wie lauten die Konzessionsbedingungen?
- Wem gehört heute das Konzessionsland?
- Wie sind die Realisierungschancen für Ufergestaltungen vor oder auf dem Kon-zessionsland?
- Welche Möglichkeiten ergeben sich für Ufergestaltungen aus dem Konzessions-recht?
- Können diese Möglichkeiten auch ge-nutzt werden?

### Entstehung des Konzessionslandes

Die Schüttungen für das Konzessions-land erfolgten zur Hauptsache zwischen 1850 und 1930. Vereinzelt, weniger um-fangreiche Schüttungen fanden bereits früher statt, die letzte grössere um 1970.

Konzessionsland befindet sich an beiden Seeufnern, in der Regel zwischen der See-strasse und dem heutigen Ufer.

Der Kanton konzedierte die Land-anlagen vorerst aus eigenen wirtschaft-lichen Interessen. Er gewann so zum Beispiel Boden zum Landabtausch für den Bau der Seestrassen. Er entlastete sich aber mit den Konzessionsauflagen auch vom teuren Unterhalt der Seeufer. Die privaten Seeanstösser konnten durch die Schüttungen mit einer geringen Ge-bühr ihre Grundstücke erweitern. Diese Erweiterungen ermöglichten häufig erst Überbauungen an den Seeufnern, die im finanzpolitischen Interesse der Gemein-den lagen. Die Schüttungen dienten aber auch vereinzelt der Entsorgung von Schutt und Gerümpel, ja sogar von Kehrriecht.

Die beiden Ufer wurden so bis auf wenige Ausnahmen von Zürich bis zur jeweiligen Kantonsgrenze überschüttet. Grössere Ausnahmen sind die Ufer im Bereich Schirmensee-Feldbach (Gemeinde Hombrechtikon) und Bereiche unter- und oberhalb der Halbinsel Au (Stadt Wädenswil). Ausgenommen blieben auch natürliche Steilufer, zum Beispiel in Küsnacht.

Ein Spezialfall des Konzessionslandes stellen die Quaianlagen in Zürich dar. Der Stadt Zürich und den damals noch selbständigen Gemeinden Riesbach und Enge wurde mittels einer Quaiverordnung genannten Konzession die Erstellung weitreichender öffentlicher Uferparkanlagen und die Schaffung von Bauparzellen hinter den Quais ermöglicht. Aber auch die übrigen Seegemeinden bewarben sich um Konzessionen für Landanlagen, die der Erstellung öffentlicher Anlagen, zum Beispiel Strandbäder, dienen sollten. Schüttungen wurden auch zur Erstellung von Bahnanlagen ausgeführt. Vor allem am linken Seeufer, aber auch für den Bahnhof Zürich-Tiefenbrunnen hat die Vorgängerin der SBB, die Nordostbahn (NOB), zu diesem Zweck Landanlagen erstellt.

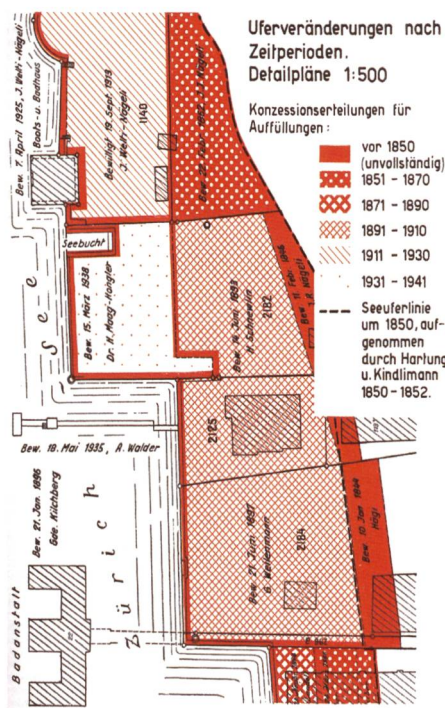
An verschiedenen Stellen führten die Schüttungen zu Grundbrüchen. Der aus Seekreide bestehende Untergrund vermochte die Schüttung nicht zu tragen und die Landanlage versank im See. Das eindrücklichste Beispiel dafür ist die Schüttung für den Bahnhof Horgen, der wenige Tage nach der Eröffnung praktisch zerstört wurde. Ein ortsansässiger Dichter schrieb damals ein 66 Zeilen langes Gedicht, in dem es u.a. hiess:

**«An einem kühlen Morgen, war nichts mehr da von Horgen»**

Konzessionäre für die Landanlagen waren somit in erster Linie Private, dann die NOB und Gemeinden. Der Staat erteilte sich selber natürlich keine Konzessionen für seine Schüttungen, sondern musste dafür lediglich ein Bewilligungsverfahren durchführen. Das Konzessionsland ist zeitlich gestaffelt entstanden. Das heisst, dass viele Einzelkonzessionen erteilt wurden. Es ist so möglich, dass für ein Grundstück mehrere Konzessionen bestehen.

**Folgen der Schüttungen für Umwelt und Bevölkerung**

Bei der Erstellung der Anlagen wurden die natürlichen Uferbänke (überflutete Flachuferzonen) grösstenteils bis an den Rand



**Bild1. Uferveränderungen.**

der in die Seetiefe führenden Halde überschüttet. Die überströmten Uferbänke sind aber für den Sauerstoff- und Nährstoffhaushalt des Sees sowie als Laichgründe vieler Wassertiere von grosser Bedeutung. Sie stellen quasi die Lunge eines Sees dar. Durch die Landanlagen wurden die biologischen Verhältnisse am See erheblich beeinträchtigt. Die Schilfbestände wurden in einem grossen Ausmass zerstört. In der Regel schützte man die Landanlagen mit massiven Ufermauern gegen den Wellenangriff. Diese Ufermauern reflektieren die Wellen, was u.a. auch zur Verkleinerung der Schilfbestände beitrug. Durch die Überbauung der privaten Landanlagen wurde der Zugang an den See für die Öffentlichkeit auf weiten Strecken erschwert oder verunmöglicht.

**Konzessionsbedingungen**

Die in den Konzessionen enthaltenen Bedingungen variieren je nachdem, in welcher Epoche die Konzession erteilt wurde. Jede Konzession hat so grundsätzlich ihre eigenen Bedingungen.

In der Regel enthalten sie u.a.

- einen Baubewilligungsvorbehalt,
- Bau- und Uferunterhaltungspflichten des Konzessionärs für den Uferschutz.

Vereinzelt sind folgende Bestimmungen z.G. der Öffentlichkeit aufgeführt:

- Uferwegservitute,
- Wegrechte,
- Abtretungsrechte,
- Vorbehalte betreffend Änderung der Zweckbestimmung der Landanlage.

**Baubewilligungsvorbehalt**

Der Baubewilligungsvorbehalt bedeutet, dass für jede bauliche Veränderung auf der Landanlage eine konzessionsrechtliche Bewilligung der Baudirektion erforderlich ist. Die Konzessionsbedingung ermöglicht einen erheblichen Einfluss des Staates bei Bauten auf dem ehemaligen Seegebiet.

Der Kanton kann so Auflagen machen bezüglich

- Ausnützung der Landanlage,
- Gestaltung der Bauten,
- Abstände der Bauten vom See und untereinander.

Diese Auflagen liegen im Ermessen der Baudirektion, die lediglich auf eine rechtsgleiche Behandlung aller Konzessionäre zu achten hat und die Vorgaben der kantonalen Planung berücksichtigen muss. Die Auflagen können somit die baurrechtlichen Vorschriften verschärfen. Im Rahmen des konzessionsrechtlichen Bewilligungsverfahrens sind Übereinkommen mit den Bauherrschaften (Deals) möglich, mit denen eine Neugestaltung des Ufers im Sinne der kantonalen Zielsetzung erreicht werden kann.

Um willkürliche Entscheide zu vermeiden, erlässt die Baudirektion verwaltungsanweisende Richtlinien zur Behandlung der Baugesuche. Der Zeitgeist und der daraus folgende politische Wille bestimmt für eine Epoche das Mass der Einflussnahme der Baudirektion. So haben sich Zeiten mit grösserer Einflussnahme mit Zeiten kleinerer abgewechselt. Über alle Jahre hinweg konnte jedoch von den kantonalen Behörden weitgehend eine allzu dichte Überbauung der Seeufergrundstücke verhindert und eine gute Begrünung bei diesen Grundstücken erhalten werden.

**Wem gehört das Konzessionsland heute?**

Gestützt auf die Konzession wurde das aufgeschüttete Seegebiet in der Regel in das Eigentum des jeweiligen Konzessionärs übertragen. Er musste dafür lediglich eine «Gebühr» bezahlen, die zur Hauptsache zwischen CHF -.50 und CHF 5.- pro m<sup>2</sup> lag. Die Konzessionsbedingungen wurden als öffentlichrechtliche Eigentumsbeschränkungen bei den jeweiligen Grundstücken am Grundbuch angemerkt.

**Uferrenaturierung auf oder vor dem Konzessionsland?**

Wenn das Ziel der Uferneugestaltung im Anlegen von Flachufern und in der Erstellung von Uferwegen besteht, so stellt sich die Frage, wie weit dafür das Konzessi-

onsland in Anspruch genommen werden soll und kann. Es bestehen grundsätzlich folgende Varianten:

- Abbruch der Ufermauer mit Abtrag von Konzessionsland und Massnahmen im See.
- Aufschüttung vor der Mauer im See.
- Abbruch der Ufermauer mit Erstellung eines Uferweges auf dem Konzessionsland und Massnahmen im See.
- Erstellung des Uferweges im Seegebiet mit Steg (keine Schüttung).
- Aufschüttung vor der Ufermauer mit Uferweg im Seegebiet.

*Variante 1* verspricht den grössten ökologischen Nutzen. Es ist jedoch mit grossen Widerständen der Anstösser zu rechnen, die nicht ohne weiteres überwunden werden können. Allenfalls ist Erwerb von Konzessionsland erforderlich.

*Variante 2* lässt sich nur verwirklichen, wenn es die topografischen und geologischen Verhältnisse erlauben und die ökologischen Interessen gewahrt werden können. Die Grundbruchgefahr ist zu beachten. Widerstände der Anstösser sind auch zu erwarten, können aber rechtlich überwunden werden. Es gibt keinen Rechtsanspruch für unmittelbaren Seeanstoss.

*Variante 3* erfordert den Erwerb von Konzessionsland oder von Wegrechten (sofern diese nicht bereits bestehen) und wird bei den Anstössern grosse Widerstände hervorrufen.

*Variante 4* bringt zwar eine Erschliessung des Ufers für die Öffentlichkeit, aber keine ökologischen Verbesserungen.

*Variante 5* beinhaltet die gleichen Risiken wie Variante 2.

### Welche Möglichkeiten ergeben sich für die Ufergestaltungen aus dem Konzessionsrecht?

Es kann in rechtlicher Hinsicht folgendes festgestellt werden:

- Das Konzessionsland liegt in der Regel im Privateigentum.
- Die Konzessionen enthalten keine Bestimmungen bezüglich Uferanpassungen nach der Erstellung der Landanlage.
- Einzelne Konzessionen ermöglichen durch entsprechende Bedingungen die Erstellung von öffentlichen Uferwegen und Grünanlagen.

Somit kann Konzessionsland für Ufergestaltungen in Anspruch genommen werden:

- mit Einwilligung des Grundeigentümers, wenn diese nicht erhältlich ist:



**Bild 2. Ufergestaltung bei Privatgrundstück.**

- im Rahmen eines konzessionsrechtlichen Bewilligungsverfahrens,
- wenn Uferwegservitut oder Wegrecht auf dem Grundstück lastet,
- durch Expropriation,
- mit Raumplanungsmassnahmen.

### Nutzung der konzessionsrechtlichen Möglichkeiten

Konzessionsrechtlich können Uferanpassungen zu Lasten von Konzessionsland also nur im Rahmen eines Baubewilligungsverfahrens verlangt werden

- bei Bauvorhaben auf Konzessionsland,
- bei Bauvorhaben im See (z.B. Hafenanlagen) als ökologische Ersatz- oder Ausgleichsmassnahme,
- im Rahmen der Nutzung eines Uferwegservituts oder Wegrechts.

Dies setzt Verhandlungen der Baudirektion mit der Bauherrschaft während eines Bewilligungsprozesses voraus. Diese Verhandlungen können sehr langwierig werden und stehen im Widerspruch zum geltenden Beschleunigungsgebot im baurechtlichen Bewilligungsverfahren. Für die klare Zielvorgabe und die Durchführung dieser Verhandlungen ist der politische Wille dafür absolute Voraussetzung. In vereinzelt Fällen gelang es so den kantonalen Behörden, im Rahmen von Bauvorhaben auf Konzessionsland eine Renaturierung der Ufer und die Einräumung von Wegrechten für die Öffentlichkeit zu erreichen.

Damit willkürliche Entscheide vermieden und alle Eigentümer von Konzessionsland rechtsgleich behandelt werden, sind nicht nur für die Erstellung von Bauten

auf dem Konzessionsland Richtlinien erforderlich, sondern es muss auch ein Konzept für die Ufergestaltung vorliegen. Im Weiteren sollte die überkommunale Planung entsprechende Vorgaben enthalten. Das vom AWEL in Auftrag gegebene Konzept «Vision Zürichsee 2050» bildet dafür die Grundlage.

### Schlussfolgerungen

Es können folgende Schlussfolgerungen gezogen werden:

- Das Konzessionsrecht hilft nur bedingt bei der Realisierung von Ufergestaltungen.
- Mit Widerständen der Seeanstösser muss gerechnet werden.

Die eingangs gestellte Frage «Konzessionsland, Chance für Ufergestaltungen» kann so beantwortet werden:

- Das Konzessionsland stellt eine Chance dar: Es kann mit Hilfe der Konzessionsbedingungen zur Verwirklichung von Ufergestaltungen in Anspruch genommen werden, wenn es die örtlichen Verhältnisse (Topografie, bestehende Überbauung, Naturschutz, Archäologie) erlauben.
- Dies setzt aber die Bereitschaft der staatlichen Organe voraus, langwierige, aufwändige Verhandlungen mit privaten Grundeigentümern durchzuführen.

Willy Vetterli  
Beratender Ingenieur  
Friesenberghalde 19  
CH-8055 Zürich