

Ein historischer Abriss über die Entstehung von Landanlagen am Zürichsee

Im 19. Jahrhundert war die Beschaffenheit des unmittelbar am Zürichsee gelegenen Landes für eine Nutzung nicht geeignet, da es sumpfig und feucht war. Der Kanton, dem dieses Land damals gehörte, wollte es nutzbar machen. Da ihm dazu aber nicht genügend finanzielle Mittel bereit standen, trat er dieses Sumpfland gegen ein zu damaligen Preisen angemessenes Entgelt ab, meist verbunden mit der Pflicht, das Land auf eigene Kosten trocken zu legen und für den Uferschutz besorgt zu sein. Auf diese Weise gelangte das Land in den Besitz von Privatpersonen. Dieser Prozess der Landgewinnung begann anfangs des 19. Jahrhunderts und dauerte bis zum Zweiten Weltkrieg – Mitte des 20. Jahrhunderts war dieser Prozess grösstenteils abgeschlossen.

Die ursprüngliche Nutzung dieser Landanlagen diente landwirtschaftlichen Zwecken. Da im Zuge der Industrialisierung der Bedarf nach Infrastrukturbauten stieg - man brauchte Platz für den Bau einer Eisenbahnlinie, für Industriearale und Erschliessungsstrassen – schuf man auf diesem Weg neuen Raum. Spätere Nutzungen dienten dann hauptsächlich zu Wohnzwecken.

Die rechtliche Entstehung der Landanlagen

Die Wasserfläche war immer Eigentum des Kantons, dieser hatte seit eh die Gewässerhoheit inne. Aus diesem Grund konnte er auch über die Nutzung dieser Fläche bestimmen.

Die Abtretung an die Privaten erfolgte mittels einer Bewilligung, verbunden mit Auflagen, die vertragsspezifisch festgelegt wurden und sich nach den konkreten Bedürfnissen und Anliegen der öffentlichen Hand richteten.

Aufgrund der Auffüllung des Sumpflandes wurde die dadurch gewonnene Fläche dauerhaft der Seefläche entzogen, welche sich entsprechend verkleinerte. Es fand eine sogenannte Entwidmung statt, da das neugewonnene Land, welches früher zur Seefläche und damit der Allgemeinheit gehörte, der öffentlichen Nutzung entzogen wurde. Mit Übereignung waren die Erwerber alleine nutzungsberechtigt.

Gesetzliche Grundlagen

Von Beginn weg erfolgte die Abtretung immer gegen Entgelt. Dieser zuerst als „Rekognition“¹ bezeichnete Vorgang der Eigentumsübertragung wurde später auch „Konzession“ genannt, deshalb die Bezeichnung „Konzessionsland“. Letztere Bezeichnung findet sich beispielsweise im Gesetz über die Benutzung der Gewässer und der Wasserbauwesen von 1872, in welchem spezifische Vorschriften zu den Landanlagen statuiert sind. Im Wasserwirtschaftsgesetz von 1991 und in der dazugehörigen Konzessionsverordnung wird ebenfalls von der „Konzession“ gesprochen.

¹ Instruktion des Rates des Innern für die Behandlung von Landanlagebegehren vom 15. Februar 1832.

Der Begriff „Konzessionsland“, mit dem die aufgeschütteten Uferpartien bezeichnet werden, ist in der heutigen Zeit aber irreführend. Eine Konzession im rechtstechnischen Sinn bedeutet nämlich, dass eine für eine bestimmte Dauer vereinbarte Nutzung übertragen wird. Diese fällt nach Ablauf der Nutzungsdauer *zwingend* an den Berechtigten zurück (sog. Rückfall) Als Beispiel für eine derartige Konzession kann das Recht erwähnt werden, die Wasserkraft (für eine bestimmte Dauer) zu Stromerzeugungszwecken nutzen zu dürfen². Während die Konzession zeitlich befristet ist und nach Ablauf der Dauer wieder an den Konzessionsaussteller zurückfällt, wurde der mit der Bewilligung zur Landaufschüttung Berechtigte hingegen *Eigentümer* des gewonnenen Landes, ohne dass dieses Recht zeitlich befristet worden wäre. Die Bewilligung verlieh dem Erwerber mit anderen Worten nicht nur Nutzniessung sondern eben Eigentum.

Rechtliche Qualifikation von Landanlagen

Um die Bewilligung von Landanlagen zu qualifizieren, sind auch frühere Erlasse heranzuziehen. In den Mitte des 19. Jahrhunderts erlassenen Regelungen wird erstmals festgehalten, dass der Inhaber der Bewilligung Eigentum erwirbt³. Auch die Privatrechtlichen Gesetzbücher (PGB) des Kantons Zürich von 1855 und 1887 statuieren, dass derjenige, dem die Bewilligung erteilt wird, Eigentum an den Landanlagen erwirbt (§ 150 PGB von 1855 bzw. § 134 PGB von 1887).

Das PGB von 1887 wurde durch die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (ZGB) im Jahr 1907 abgelöst. Art. 659 Abs. 1 ZGB legt fest, dass neu gebildetes Land dem Kanton gehört. Dessen Absatz 2 räumt dem Kanton allerdings die Möglichkeit ein, abweichende Bestimmungen zu treffen, was der Kanton Zürich bekanntlich gemacht hat (siehe die obenstehenden Ausführungen zum PGB). Mit Einführung des Wasserwirtschaftsgesetzes per 1. Januar 1993 verbleiben neu erstellte Landanlagen im Eigentum des Staates, nachdem sie unter den altrechtlichen Bestimmungen ins Eigentum des Erwerbers der Landanlage übergingen. Es lässt sich also festhalten, dass Landanlagen, welche vor 1993 erstellt wurden, ins Eigentum des von der Bewilligung Begünstigten fallen und Landanlagen, die danach erstellt wurden, im Eigentum des Staates bleiben.

Diese Erkenntnis wird auch in einer neueren Stellungnahme des Regierungsrates bekräftigt (RRB Nr. 631/2004 vom 28. April 2004), wo der Regierungsrat des Kantons Zürich festhält, dass das vor 1993 durch Aufschüttung gewonnene Land dem Inhaber der Bewilligung zu Eigentum übertragen worden ist. Die Eigentumsverhältnisse der Seeufergrundstücke seien klar und brauchten nicht neu definiert zu werden, so der Regierungsrat im zitierten RRB. Der Regierungsrat hält zudem fest, dass eine Änderung dieser Rechtslage nur durch eine gütliche Einigung oder auf dem Enteignungsweg möglich sei.

² Vgl. beispielsweise BGE 127 II 69 ff.

³ Verordnung vom 20. April 1844 betreffend die Erbauung von Landanlagen im Seegebiet; Verordnung vom 3. Wintermonat 1855 betreffend Landanlagen im Seegebiet.

Umfang des Eigentums

Bei Landanlagen, die vor dem 1. Januar 1993 erstellt wurden, geht das Eigentum auf den Inhaber der Bewilligung über, was auch der Regierungsrat im bereits zitierten RRB bestätigt. Dazu ist aus juristischer Sicht zu ergänzen, dass der Umfang des Eigentums einzelfallweise, d.h. grundstücksbezogen mittels Vertrag und dessen Auslegung, zu beurteilen ist.

Eine dieser Bestimmungen, die relativ häufig verwendet worden ist, hält beispielsweise fest, dass der Eigentumserwerber den Unterhalt der Uferverbauung sicherzustellen hat. Eine andere wiederum besagt, dass für die Ausführung von Bauten auf der Landanlage die Bewilligung der Baudirektion erforderlich ist. Eine derartige Bestimmung ist sicherlich weit gefasst und man mag heute darüber sinnieren, was damals bei Vertragsschluss damit wohl bezweckt wurde. In Bezug auf die aktuelle Nutzung des Sees inkl. des Ufers wird diese Bestimmung heute von der Verwaltung jedenfalls so ausgelegt, dass der Grundeigentümer bei der allfälligen Erstellung eines Uferweges den dafür benötigten Boden auf seinem Grundstück unentgeltlich zur Verfügung stellen muss. Ob diese Auslegung zulässig ist, soll an dieser Stelle ausdrücklich offen gelassen werden. Die Sicherstellung dieser Auflage erfolgt dadurch, dass die Erteilung einer Baubewilligung von der vertraglichen Einräumung dieses Rechts abhängig gemacht wird, dass der Eigentümer einer späteren, allfälligen Errichtung eines Uferweges zustimmt, was grundbuchlich als Dienstbarkeit eingetragen wird ...

In diesem Zusammenhang sei die Frage erlaubt, ob auf die Erteilung einer Baubewilligung nicht ein Rechtsanspruch besteht. Diese Frage ist vor dem Hintergrund zu beantworten, aus welchem Grund diese soeben zitierte Bedingung in die damalige Bewilligung aufgenommen worden war. Das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich hielt in einem Entscheid vom 6. Juni 1975 lapidar fest, dass diese Bedingung im öffentlichen Interesse aufgestellt worden ist. Ein solcher Vorbehalt gäbe keinen Rechtsanspruch auf Erteilung der Bewilligung, was das Bundesgericht auf staatsrechtliche Beschwerde hin bestätigt hat⁴. Sintzel vertritt dazu eine gegenteilige Meinung: Er ist der Auffassung, dass die Baudirektion die Bewilligung immer dann erteilen müsse, wenn das Projekt die von der Verwaltung entwickelten Richtlinien einhalte⁵. Dies wäre dann als beschränkter Rechtsanspruch zu qualifizieren, da die Bewilligung immer dann erteilt werden muss, wenn die erforderlichen Voraussetzungen erfüllt sind.

Neben den oben genannten Bestimmungen sind auch Bauverbote, verschärfte Abstandsvorschriften und Ähnliches als Bedingungen und Auflagen denkbar. Aus diesem Grund hat der Erwerber nicht uneingeschränktes Eigentum sondern eben beschränktes, d.h. mit Bedingungen und Auflagen belastetes, Eigentum erworben. Was der konkrete Eigentumsinhalt ist und wie weit die Eigentumsausübung geht, ist immer einzelfallweise und mit Hilfe der Auslegung der konkreten Bedingung(en) zu ermitteln. Diese in der Eigentumserwerbssurkunde enthaltenen Bedingungen schränken das Eigentum folglich ein. Diese Einschränkungen sind öffentlich-rechtlicher Natur.

⁴ Blätter für zürcherische Rechtsprechung 75/1976, Nr. 109 E. 7.

⁵ Zulässigkeit einer Baute auf Landanlagen, sofern die Länge der Baute mindestens 30m beträgt, die Gebäudelänge die Hälfte des Seeanstosses und die Ausnützung 20% des Anlagegebietes nicht übersteigen.