

Keine Seeschüttungen für Wohnbauten

Das Urteil des Bundesgerichts im Fall Nuolen

Seit bald 100 Jahren wird am Zürcher Obersee bei Nuolen Kiés abgebaut. Dabei sind auf ehemaligem Riedland zwei Seebuchten entstanden, in deren einer ein Kiesverladehafen errichtet worden ist. Mit der absehbaren Stilllegung der Anlagen sollten nun mit grossräumigen Aufschüttungen Wohnbauten auf einer neuen Uferlänge von rund 700 m ermöglicht werden. Dafür gab es einen Teilzonenplan von 2000 und 2005, und im Jahr 2011 erfolgte die rechtskräftige Genehmigung des zugehörigen Gestaltungsplans *Nuolen See* durch den Schweizer Regierungsrat. Das Bundesgericht hat dem Projekt jedoch einen Riegel geschoben (Urteil vom 30. März 2015, *Nuolen*). Auch wenn die Problemstellung sehr fallspezifisch ist, enthält das Urteil wichtige Aussagen zum Planen und Bauen an Gewässerufeln. Interessant ist es zudem in prozessualer Hinsicht.

Umfassender Schutz des Gewässerraums

Das Bundesgericht hat bei der Überprüfung einer Baubewilligung für ein Testufer das im Jahr 2011 neu geordnete Gewässerrecht angewandt (vgl. D. Bachmann, *Gewässerraum*, wbw 3–2012) und die Veränderungen der Uferlandschaft an den Buchten als unzulässig beurteilt, weil sie eine eigenständige und umfassende, bislang nicht geplante Revitalisierung des Seegebiets verunmöglichen, und weil die Wohnbauten in den Gewässerraum greifen würden. Zu diesem Schluss gelangt das Gericht, nachdem es zunächst feststellt, dass die beiden Seebuchten, obwohl durch Ausbaggerung entstanden, dem Zürichsee zuzurechnen sind, dessen Uferlinie sich ins frühere Landinnere verschoben hat. Die Auffassung der Grundeigentümerin, es handle sich nicht um Seegebiet, sondern um eine Industriebrache, die nach Abschluss der Ausbeutung wieder aufgeschüttet werden könne, hat das Gericht verworfen: Massgebend für die Bestimmung des Seegebiets, das unter die Revitalisierungsbestimmungen fällt, sind die gegenwärtigen

Uferlinien, ungeachtet dessen, ob sie künstlich geschaffen worden oder natürlich entstanden sind. Lediglich bei vollkommen künstlich geschaffenen Seen (zum Beispiel Speicherseen) kann ausnahmsweise von der Festlegung eines Gewässerraums abgesehen werden.

Anders als nach bisherigem Recht reicht es nicht, wenn mit Neugestaltungen eine Aufwertung des Vorzustandes erreicht wird. Verlangt wird vielmehr eine umfassende Revitalisierung. Nicht helfen konnte der Bauherrschaft auch der Umstand, dass die Gewässerrechtsrevision die Bestimmungen über die Zulässigkeit von Schüttungen in Seen nicht berührt hat: Auch nach bisherigem Recht sind solche Schüttungen nur in Ausnahmefällen und unter strengen Bedingungen möglich. Unzulässig sind etwa Schüttungen auf Seegrund zur Entsorgung von Aushub, generell unzulässig sind insbesondere Schüttungen für Wohnüberbauungen, denn solche können immer auf dem Festland errichtet werden, sind also im Seegebiet nie standortgebunden.

Prozessual ist am Entscheid bemerkenswert, wie das Bundesgericht in der Beurteilung eines auf einem rechtskräftigen Gestaltungsplan beruhenden Testuferprojekts dazu gelangt, das revidierte Gewässerrecht anzuwenden, das seit Anfang Juni 2011, also vor der Mitte Juni 2011 erfolgten Genehmigung des Gestaltungsplanes *Nuolen See* in Kraft getreten war.

Überprüfung eines rechtskräftigen Gestaltungsplans

Im Teilzonenplan war eine Gestaltungsplanpflicht statuiert. Der Gestaltungsplan selbst enthielt den Vorbehalt, dass die definitive Gestaltung der Uferböschung mit der Anlage von Testufeln ermittelt werde. Immerhin stand aber bereits mit dem Gestaltungsplan fest, dass unter Verlust von 8 500 m² Seefläche (jeweils rund) 32 000 m³ Erdreich abgetragen und 130 000 m³ bis zu einer Mächtigkeit von 8 m aufgeschüttet würden und so auf über 50 000 m² insgesamt 21 Baufelder entstehen sollten. Bei der Überprüfung dieses Gestaltungsplans hätte der Regierungsrat das neue Gewässerrecht anzuwenden – und ihm mit den jetzt bekannten Erwägungen des Bundesgerichts die Genehmigung verweigern müssen. Das hat er nicht getan, und der Genehmigungsbeschluss ist

mit diesem Mangel rechtskräftig geworden. Gleichwohl konnten die Beschwerdeführenden in einem Rechtsmittelverfahren gegen die nachgeschaltete Bewilligung eines Testuferprojektes (das für sich genommen zu Recht bewilligt worden wäre) schon vor Verwaltungsgericht und dann vor Bundesgericht mit Erfolg die Verletzung des Gewässerrechts durch den Gestaltungsplan geltend machen. Das brachte die Baubewilligung für das Testufer und faktisch das gesamte Projekt *Nuolen See* zu Fall.

Obwohl die Beschwerdeführenden seinerzeit den Gestaltungsplan nicht angefochten hatten, sind die Gerichte auf ihre Rechtsmittel gegen das Testuferprojekt eingetreten: Der Regierungsrat hatte ihnen, auch nach ausdrücklichem Verlangen, den Gestaltungsplan-Genehmigungsbeschluss nicht zugestellt und ihnen damit den Rechtsweg verwehrt. Aus früheren Zeitungsinterviews ist bekannt, dass der Regierungsrat der erklärten Auffassung war, es könne die Rechtmässigkeit des Gestaltungsplans mit der Anfechtung der späteren Bewilligungen in Frage gestellt werden. Dies ist indessen im Grundsatz unzutreffend: Nur in Ausnahmefällen, in denen die Tragweite von planerischen Festlegungen im Zeitpunkt ihres Erlasses noch nicht erkennbar waren oder wenn sich die tatsächlichen oder rechtlichen Verhältnisse wesentlich geändert haben, können Planungserlasse in nachfolgenden Bewilligungsverfahren überprüft werden. Tatsächlich schadete den Beschwerdeführenden die unterlassene Anfechtung des Gestaltungsplans (nur) deswegen nicht, weil ihnen dies nach unterlassener Zustellung des Genehmigungsentscheides nicht vorgeworfen werden konnte.

Allerdings musste das Bundesgericht darüber hinaus auch darauf erkennen, dass die Voraussetzungen für eine nachträgliche Überprüfung des zwar rechtskräftigen Gestaltungsplans erfüllt sind: Es folgte seiner schon früher erklärten Feststellung, dass die Anwendung der neuen Gewässerraumbestimmungen, die mit der Revitalisierungsplanung koordiniert umzusetzen sind, von wichtigem öffentlichen Interesse sind, die den privaten Anspruch auf Planbeständigkeit und Vertrauensschutz überwiegen.

— Dominik Bachmann