

Den Rekurrentinnen wurde im Jahr 2022 durch die Baudirektion Kanton Zürich die aufgrund der Landanlagekonzession erforderliche Bewilligung (Baukonzession) und die gewässerschutzrechtliche Ausnahmegewilligung erteilt, um auf ihrem Grundstück verschiedene Bauten und Anlagen zu erstellen bzw. fortbestehen zu lassen. Weiter wurde festgehalten, dass der jeweilige Eigentümer des belasteten Grundstücks dem Kanton Zürich zugunsten der Öffentlichkeit zwecks Realisierung eines kantonalen Seeuferwegs entlang des Zürichsees auf der West- und Nordseite der betroffenen Parzelle ein unentgeltliches Fusswegrecht auf einer maximalen Breite von 2,5 m einräume. Sodann wurde die Anmerkung des unentgeltlichen Fusswegrechts als öffentliche Eigentumsbeschränkung im Grundbuch verlangt.

Im Jahr 2024 reichten die Rekurrentinnen bei der Baudirektion Kanton Zürich ein Wiedererwägungsgesuch ein und beantragten damit, dass keine Dienstbarkeit im Grundbuch einzutragen sei. Auf dieses Gesuch wurde nicht eingetreten.

Aus den Erwägungen:

2. (...) Mit Beschluss vom 19. Juli 2022 erteilte die Bau- und Planungskommission B. der Rekurrentin 2 die (nachträgliche) baurechtliche Bewilligung für diverse bauliche Änderungen (modifizierte Grundrissorganisation, Aufstellen einer Wärmepumpe in der Freihaltezone, verschiedene Änderungen [Fassadenöffnungen, Einfahrts- und Parkplatzsituation mit Einfriedung und Schiebetor, Anbau Technikraum, Umgebungsgestaltung]). Gleichzeitig mit dem baurechtlichen Entscheid wurde die im koordinierten Verfahren ergangene Gesamtverfügung der Baudirektion vom 16. Juni 2022 eröffnet, mit welcher für diverse Bauten und Anlagen bzw. deren Fortbestand die Baukonzession, die denkmalpflegerische Bewilligung, die gewässerschutzrechtliche Ausnahmegewilligung sowie die raumplanungsrechtliche Ausnahmegewilligung erteilt wurde. Zudem wurde das eingangs erwähnte Uferwegservitut angeordnet und dessen Anmerkung als öffentliche Eigentumsbeschränkung im Grundbuch verlangt.

Mit der angefochtenen Verfügung trat die Baudirektion auf das Wiedererwägungsgesuch der Rekurrentin 2, wonach kein unentgeltliches Fusswegrecht gemäss Gesamtverfügung vom 16. Juni 2022 im Grundbuch einzutragen sei, nicht ein. Die Gesuchstellerin begründete ihr Gesuch zur Hauptsache mit der Ablehnung der kantonalen Volksinitiative «Für öffentliche Uferwege mit ökologischer Aufwertung». Aufgrund des Abstimmungsergebnisses sei nicht mehr mit der Realisierung eines kantonalen Seeuferwegs zu rechnen, womit auch die Grundlage für das Fusswegrecht entfallen sei.

3.1 Die Vorinstanz begründet das Nichteintreten auf das Wiedererwägungsgesuch im Rahmen des angefochtenen Entscheides dahingehend, dass sich seit Erlass der Gesamtverfügung vom 16. Juni 2022 weder die Rechts- noch die Sachlage geändert habe. Dass die Umsetzung eines

kantonalen Uferwegs am Zürichsee nun nicht mehr zu erwarten sei, sei eine reine Vermutung der Gesuchstellerinnen und stütze sich auf keinerlei Grundlage. Nach wie vor gelte § 28 b. des Strassengesetzes (StrG) vom 27. September 1981, nach welcher Bestimmung der Kanton jährlich mindestens 6 Mio. Franken für die Realisierung von Uferwegen zu budgetieren habe, wobei mindestens zwei Drittel dieses Betrags für den Bau des Uferweges am Zürichsee einzusetzen seien. Die Erstellung eines Uferweges am Zürichsees sei somit von Gesetzes wegen vorgesehen. Weiter sei die Praxis zur Sicherung von Fusswegrechten durch den Kanton weder durch die Lancierung der Initiative noch durch deren Ablehnung in irgendeiner Weise beeinflusst worden.

3.2 Demgegenüber halten die Rekurrentinnen dafür, dass sich die Verhältnisse seit Erlass der Gesamtverfügung vom 16. Juni 2022 erheblich geändert hätten. Die Grundeigentümerin habe sich seinerzeit mit der Eintragung der Dienstbarkeit nur einverstanden erklärt, damit die fraglichen Bauten und Anlagen fortbestehen bleiben könnten. Der Kanton habe in dieser Hinsicht seine (Macht-)Position als Bewilligungsbehörde ausgenutzt, um das entsprechende Uferwegservitut eintragen zu lassen. Die Eintragung einer Dienstbarkeit sei damals für den Kanton sehr interessant gewesen, da noch ungewiss gewesen sei, ob die genannte Volksinitiative durch die Stimmberechtigten angenommen würde. Wäre es zur Annahme der vorgenannten Volksinitiative gekommen, hätte der Kanton in der Folge einen Teil des rekurrentischen Grundstücks zwecks Realisierung des kantonalen Uferwegs enteignen und der Grundeigentümerin eine Enteignungsentschädigung ausrichten müssen.

Im Weiteren erweise sich die Behauptung, die Erstellung eines Uferweges am Zürichsee sei von Gesetzes wegen vorgesehen, als unzutreffend. Jedenfalls könne keine Rede davon sein, dass die Errichtung eines durchgehenden Wegs entlang des Zürichseeufers gesetzlich vorgeschrieben sei. Daran ändere auch der vom AWEL angerufene § 28 b. StrG nichts: der dort genannte jährlich zu budgetierende Betrag diene nur dazu, die Zugänglichkeit des Zürichseeufers im Allgemeinen zu verbessern, d.h. punktuelle Aufwertungen an Stellen vorzunehmen, wo bereits heute die Öffentlichkeit Zugang zum See habe. Weder der kantonale und regionale Richtplan noch § 28 b. StrG verlangten die Erstellung eines durchgehenden Wegs entlang des Zürichseeufers. Die Erstellung ebendieses Weges würde den Festsetzungen im kantonalen Richtplan und dem regionalen Richtplan sogar zuwiderlaufen, da dadurch die Eigentumsgarantie der betroffenen Grundeigentümer massiv beeinträchtigt würde. Auch verbiete der seit 1. Februar 2019 in Kraft stehende § 28 c. StrG die Beanspruchung von privaten Grundstücken für die Erstellung von Uferwegen. Wie der Regierungsrat des Kantons Zürich im erläuternden Bericht zur Revision des StrG selbst ausgeführt habe, sei die Realisierung eines durchgehenden Seeuferwegs entlang des Zürichsees kaum mehr möglich, weshalb konsequenterweise der richtplanerische Auftrag für einen durchgehenden Uferweg rund um den Zürichsee angepasst bzw. revidiert werden müsse.

Nachdem nun auch die Volksinitiative «Für öffentliche Uferwege mit ökologischer Aufwertung», mit welcher die Realisierung eines durchgehenden Zürichseeuferweges auf Ebene der Kantonsverfassung hätte verankert werden sollen, am 3. März 2024 von den Stimmberechtigten des Kantons Zürich deutlich

abgewiesen worden sei, sei die Vorstellung der Realisierung eines durchgehenden Wegs am Zürichseeufer definitiv begraben worden. Einen durchgehenden Uferweg am Zürichsee werde es in absehbarer Zukunft somit nicht geben. Die Erstellung eines solchen sei somit nicht «von Gesetzes wegen vorgesehen», wie dies das AWEL unzutreffenderweise behauptete. Nach Ablehnung der vorgenannten Initiative dränge sich die Revision der vorgenannten kantonalen richtplanerischen Festsetzung umso mehr auf.

Es sei somit definitiv nicht mehr mit der Realisierung eines kantonalen Seeuferweges zu rechnen, womit auch die Grundlage für die statuierte Nebenbestimmung entfalle. Es liege auf der Hand, dass sich jedenfalls die Sachlage durch die Ablehnung der erwähnten Initiative erheblich geändert habe, nachdem die Stimmberechtigten des Kantons Zürich in aller Deutlichkeit entschieden hätten, keinen durchgehenden Zürichseeuferweg zu wünschen. Die Behörden sähen sich somit heute nicht mehr mit einer potenziellen Initiative (bzw. Gesetzesänderung) konfrontiert, welche die Enteignung zahlreicher Grundeigentümer und – als Folge davon – die Bezahlung von Enteignungsentschädigungen erfordern würde. Klarer könnte sich die Sachlage gar nicht geändert haben.

Wie vorstehend dargelegt sei in absehbarer Zukunft auch die Karte im kantonalen Richtplan dahingehend anzupassen, dass kein «vorzusehender» (durchgehender) Seeuferweg mehr eingezeichnet sei, da seit Erlass von § 28 c. StrG und insbesondere seit der Abweisung der vorgenannten Volksinitiative auch für diese Festsetzung im kantonalen Richtplan die Grundlage entfallen sei. Es werde daher in absehbarer Zukunft auch zu einer wesentlichen Änderung der Rechtslage kommen.

Sämtliche Umstände sprächen dafür, dass es einen durchgehenden Uferweg am Zürichsee in absehbarer Zeit nicht geben werde. Es sei daher nicht ersichtlich, weshalb das AWEL die Position vertrete, es sei nach wie vor von der Realisierung eines (durchgehenden) kantonalen Uferweges am Zürichsee auszugehen, weshalb entsprechende Fusswegrechte durch den Kanton «gesichert» werden müssten. Ebenso wenig rechtfertige der pauschale Verweis des AWEL auf eine angeblich bestehende Praxis die Beibehaltung der hier zur Diskussion stehenden Dienstbarkeit.

Sodann machen die Rekurrentinnen geltend, dass aufgrund der Ablehnung der Seeuferinitiative für die Dienstbarkeit kein öffentliches Interesse mehr bestehe, resp. solche Interessen auch nicht mehr abzusichern seien. Hingegen würde die Eintragung besagter Dienstbarkeit zu einer erheblichen und ungerechtfertigten Entwertung des Grundstücks (...) führen. Diese gehe nicht an, zumal kein öffentliches Interesse an der Eintragung einer solchen Dienstbarkeit (mehr) bestehe. Mitunter führe die Eintragung vorgenannter Dienstbarkeit «auf Vorrat» zu einem unverhältnismässigen Eingriff in die Eigentumsrechte der Rekurrentinnen. Auch bewirke die Eintragung der genannten Dienstbarkeit eine erhebliche Schlechterstellung der Rekurrentinnen gegenüber anderen Seegrundstückseigentümern, welche nicht durch ein öffentliches Interesse zu rechtfertigen sei. Es sei davon auszugehen, dass sämtliche Grundeigentümer, welche vor Bekanntwerden der Seeuferinitiative bauliche Massnahmen auf ihren

Grundstücken bewilligungspflichtig vorgenommen hätten, nicht verpflichtet worden seien, ein Uferwegservitut eintragen zu lassen. Ebenfalls würden Eigentümer, welche nunmehr nach Ablehnung der Initiative bewilligungspflichtige bauliche Massnahmen auf ihren Grundstücken vornähmen, mutmasslich keine solche Dienstbarkeit eintragen müssten, zumal die Seeuferinitiative abgelehnt worden sei und kein Seeuferweg realisiert werde. (...)

4.1 Ein Wiedererwägungsgesuch stellt einen formlosen Rechtsbehelf dar, mit welchem eine Verwaltungsbehörde ersucht wird, auf ihre Verfügung zurückzukommen. Es ist weder an besondere Formen noch an Fristen gebunden und kann jederzeit geltend gemacht werden. Im Gegensatz zu den förmlichen Rechtsmitteln besteht indessen kein Anspruch auf eine materielle Prüfung und Beurteilung des Gesuchs, es sei denn, die Pflicht zur materiellen Behandlung ergebe sich aus dem Gesetz oder aus einer ständigen Verwaltungspraxis. So kann sich gemäss Lehre und Rechtsprechung aus Art. 29 Abs. 1 und 2 der Bundesverfassung (BV) ein Minimalanspruch auf Eintreten auf ein Wiedererwägungsgesuch ergeben, wenn sich die gesamten Umstände seit dem ersten Entscheid wesentlich geändert haben oder wenn der Gesuchsteller neue erhebliche Tatsachen oder Beweismittel namhaft macht, die ihm im früheren Verfahren nicht bekannt waren bzw. die schon damals geltend zu machen für ihn unmöglich war oder keine Veranlassung bestand (Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. A., 2020, Rz. 1272 f., mit Hinweisen auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung). Das Bundesgericht hat diesbezüglich jedoch präzisiert, dass der Wiedererwägung aus Gründen der Rechtssicherheit Grenzen gesetzt seien. Die Wiedererwägung darf namentlich nicht dazu dienen, formell rechtskräftige Verwaltungsentscheide immer wieder in Frage zu stellen (BGE 136 II 177, E. 2.1; BGE 120 Ib 42, E. 2b).

4.2 Die Volksinitiative «Für öffentliche Uferwege mit ökologischer Aufwertung» zielte darauf ab, verschiedene Aspekte des Baus von Uferwegen am Zürichsee und anderen Gewässern im Kanton auf Verfassungsebene zu regeln. Die Initiative forderte, dass See- und Flussufer freigehalten, der öffentliche Zugang erleichtert und der Ökologie grössere Bedeutung beigemessen wird. Insbesondere sollte festgelegt werden, dass bis zum Jahr 2050 ein durchgehender Uferweg am Zürichsee innerhalb des Kantonsgebietes realisiert wird, wenn nötig mit Hilfe von Enteignungen (vgl. Medienmitteilung des Kantonsrates, Kommission für Planung und Bau, vom 30. März 2023). Am 3. März 2024 lehnte das Zürcher Stimmvolk die Volksinitiative mit 64 % Nein deutlich ab.

Ein wesentlich anderer Sachverhalt oder eine andere Rechtslage ist aufgrund der Ablehnung der Uferweginitiative nicht ersichtlich. Bereits vor Lancierung der Initiative bestanden im Kanton Zürich Regelungen, um Uferwege entlang des Zürichsees zu verwirklichen. Gemäss § 28 b. Abs.1 StrG stellt der Kantonsrat für die Erstellung der Uferwege entlang der Zürcher Seen und Flüsse gemäss dem kantonalen Richtplan und den regionalen Richtplänen jährlich mindestens 6 Mio. Franken entsprechend dem Stand des zürcherischen Baukostenindexes am 1. April 2016 im Budget ein. Mindestens zwei Drittel dieses Betrags sind für den Bau des Uferweges am Zürichsee einzusetzen.

Diese Bestimmung wurde als Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Zürisee für alli» (Vorlage 4946) vom Kantonsrat im Jahre 2013 beschlossen. Gleichzeitig wurde unter dem Titel Beanspruchung von privatem Grundeigentum in § 28 c. StrG geregelt, dass für die Erstellung von Uferwegen Eigentümerinnen und Eigentümer privater Grundstücke nicht enteignet und ihre Grundstücke nicht anderweitig beansprucht werden dürfen. Mit Urteil 1C_157/2014 vom 15. November 2015 hob das Bundesgericht § 28 c. StrG wegen Verletzung von Bundesrecht auf. In der Folge verabschiedete der Kantonsrat gestützt auf eine parlamentarische Initiative am 18. Juni 2018 den heute in Kraft stehenden § 28 c. StrG. Gemäss dieser Bestimmung dürfen private Grundstücke für die Erstellung von Uferwegen grundsätzlich nicht gegen den Willen der Eigentümerinnen und Eigentümer beansprucht werden (Abs. 1). Die Beanspruchung ist ausnahmsweise zulässig, wenn eine andere Führung des Uferweges nicht oder nur mit unverhältnismässigem Aufwand möglich ist (Abs. 2).

Nach Ansicht des Bundesgerichts ist eine solche Formulierung, im Gegensatz zur aufgehobenen Bestimmung, ausreichend offen gestaltet, um im Rahmen der vorgesehenen Verhältnismässigkeitsprüfung auch die Planungsgrundsätze nach Art. 3 RPG zu berücksichtigen (BGr, 4. November 2015, 1C_157/2014, E. 3.10). Als Planungsgrundsatz legt Art. 3 Abs. 2 lit. c RPG fest, dass insbesondere See- und Flusssufer freigehalten und der öffentliche Zugang und die Begehung erleichtert werden sollen. Das Gewicht, das der Gesetzgeber der öffentlichen Zugänglichkeit der Ufer zubilligt, gebietet gemäss der Rechtsprechung eine ufernahe Wegführung, wo immer eine solche sinnvoll, möglich und zumutbar ist. Ein unmittelbar dem Ufer entlang führender öffentlicher Weg verschafft der Öffentlichkeit den bestmöglichen Seezugang. Der Planungsgrundsatz von Art. 3 Abs. 2 lit. c RPG fordert mithin die Kantone auf, durch ihre Planungen dafür zu sorgen, dass die Öffentlichkeit die Gewässer erreichen und sich längs ihrer Ufer bewegen kann (vgl. BGr, 1C_157/2014, E. 3.4). Entsprechend sind Seeuferwege im kantonalen Richtplan als bedeutende Fusswege ausgewiesen (vgl. Ziffer 4.4 des Richtplantextes). Im regionalen Richtplan Pfannenstil ist der Seeuferweg bzw. Zürichseeweg relativ detailliert eingetragen. Allerdings verlangt die den Kantonen in Art. 3 Abs. 2 lit. c RPG übertragene Aufgabe nicht, dass der freie Zugang der Öffentlichkeit an allen oder an bestimmten Stellen eines Seeufers zu gewährleisten wäre.

Entgegen der rekurrentischen Ansicht bedeutet das Nein zur Uferweginitiative somit kein Nein zu Uferwegen. Vielmehr verdeutlichen der erwähnte Planungsgrundsatz in Art. 3 Abs. 2 lit. c RPG sowie die bestehenden kantonalen Regelungen, dass auch nach Ablehnung der Uferweginitiative für die Umsetzung von Uferwegen – zumindest auf Teilabschnitten – entlang des Zürichsees sowie entlang weiterer Gewässer im Kanton eine Grundlage besteht, selbst wenn dabei gestützt auf § 28 c StrG dem Interesse Privater an ihrem Grundeigentum ein erhöhtes Gewicht beizumessen ist. Ob die Richtplanung dereinst angepasst wird, ist ungewiss. Mit der Ablehnung der Initiative hat sich somit weder die Rechts- noch die Sachlage wesentlich geändert. Es besteht offenkundig weiterhin ein Interesse daran, der Öffentlichkeit zumindest auf Teilstrecken den Seezugang zu ermöglichen. Damit ist das Interesse am rechtskräftig angeordneten Servitut, das dem Kanton Zürich zu Gunsten der

Öffentlichkeit zwecks Realisierung eines Seeuferwegs entlang des Zürichsees auf der West- und Nordseite der betroffenen Parzelle ein unentgeltliches Fusswegrecht auf einer maximalen Breite von 2,5 m einräumt, evident.

Liegen mithin keine Gründe vor, um den formell rechtskräftigen Entscheid der Baudirektion wiedererwägungsweise zu hinterfragen, ist auf die übrigen Einwände nicht weiter einzugehen. Insbesondere kann dahingestellt bleiben, welches die vorinstanzliche Motivation für die Errichtung der Dienstbarkeit war. Auch der Behauptung, dass Uferwegservitute aufgrund der Ablehnung der Initiative künftig nicht mehr angeordnet werden können und damit eine Benachteiligung im Vergleich zu anderen Seeanliegern vorliegt, braucht nicht weiter nachgegangen zu werden. Ebenso wenig muss geklärt werden, ob die Eintragung der Dienstbarkeit im Grundbuch zu einer Entwertung der Liegenschaft führt. Dabei handelt es sich ohnehin um einen Sachumstand, welchen die Rekurrentinnen in zumutbarer Weise in einem gegen die Sachverfügung (...) anzustrengenden ordentlichen Rechtsmittel, d.h. mittels Rekurses, hätten geltend machen müssen. Das gilt auch für die Einwände, dass der Kanton damals seine «(Macht-)Position» ausgenutzt habe und dass das Uferwegservitut auf keiner hinreichenden gesetzlichen Grundlage beruhe. Das nachträgliche Wiedererwägungsverfahren kann nicht dazu dienen, Unterlassungen der Rekursführung im Zeitpunkt der Sachverfügung wiedergutzumachen oder Rechtsmittelfristen zu umgehen.

Aus den dargelegten Gründen ergibt sich, dass kein Grund vorliegt, weshalb die Vorinstanz auf das Wiedererwägungsgesuch der Rekurrentin hätte eintreten müssen.