

4. Das zwischen dem Zürichsee und der Seestrasse liegende Baugrundstück weist eine Seeanstosslänge von knapp 20 m auf und ist mit einem nahezu parallel zum Ufer des Zürichsees und der Seestrasse angeordneten, im Osten an die Grenze zum Nachbargrundstück gestellten Hauptgebäude von rund 10 m Länge überbaut; ausserdem befindet sich darauf ein im Westen an das Nachbargrundstück angrenzendes (befristet bewilligtes) Gerätehaus. Der Rekurrent beabsichtigt, im Nordteil des Baugrundstückes einen offenen Autounterstand zu errichten. Die Baudirektion des Kantons Zürich lehnte es in der hier angefochtenen Verfügung ab, dem Bauvorhaben die notwendige Zustimmung zu erteilen, weil gemäss ihrer Richtlinien für bauliche Veränderungen auf Landanlagen und für Seebauten Konzessionsland auf höchstens der Hälfte der Seeanstosslänge überbaut werden darf. Der Rekurrent hält demgegenüber dafür, dass vorliegend ein Abweichen von diesem «Schematismus» gerechtfertigt sei; so stelle die beabsichtigte Überdachung keine zusätzliche Sichtbarriere dar, da eine allseits offene «Leichtbaukonstruktion» geplant sei und ausserdem Hecken und Einfriedungen vorhanden seien, die den Unterstand überragten. Sodann werde das Dach des streitbetroffenen Unterstandes seeseits zusätzlich von der vorhandenen Schopfbaute, die ihrerseits durch Pflanzen verdeckt sei, kaschiert.

5. Die Verleihung der Konzession stellt die notwendige Voraussetzung für den Eigentumserwerb an der Landanlage dar. Dementsprechend geht der Eigentumserwerb nur soweit, als in der Konzession vorgesehen ist. Mit anderen Worten ist das Eigentum mit den in der Konzession enthaltenen Auflagen belastet.

Die mit der Konzession auferlegten Beschränkungen sind vorliegend als öffentlichrechtliche Eigentumsbeschränkungen im Jahre 1942 im Grundbuch angemerkt worden. Unter anderem ist danach «für die Ausführung oder Veränderung von Bauten auf der abgetretenen Parzelle die Bewilligung der Baudirektion erforderlich». Das heisst, dass sich der Staat das Recht vorbehalten hat, in jedem einzelnen Fall über die Zulassung einer bestimmten Baute bzw. deren Veränderung zu entscheiden. Zusätzlich zur baurechtlichen Bewilligung als Polizeierlaubnis, die nicht die Verleihung eines Rechts, sondern die behördliche Feststellung darstellt, dass einem bestimmten Bauvorhaben keine Hindernisse des öffentlichen Baurechts entgegenstehen, untersteht demgemäss der streitbetroffene Autounterstand unbestrittenermassen der Konzessionspflicht. Dabei ist über das entsprechende Gesuch nach dem im Zeitpunkt der Entscheidung geltenden Recht zu befinden (vgl. RB 1986 Nr. 110).

6. Gemäss § 25 der Konzessionsverordnung zum Wasserwirtschaftsgesetz

(WWG) sind Gesuche für die Erstellung von Landanlagen oder Bauten in Gewässern abzuweisen, wenn die projektierten Bauten die Gefahr der Abrutschung oder Senkung der Ufer erhöhen, die Sicherheit der Schifffahrt gefährden, die konzessionsierte Schifffahrt behindern, die öffentlichen Interessen in erheblichem Masse beeinträchtigen, den Gemeingebrauch des Gewässers bedeutend erschweren oder eine rationelle und ästhetische Gestaltung der Ufer verunmöglichen würden. Auch Gesuche für Bauten auf Landanlagen, für die in der Landanlagekonzession ein Bewilligungsvorbehalt besteht, werden nach diesen Grundsätzen beurteilt (§ 27 Konzessionsverordnung zum WWG). Daraus darf nicht durch Umkehrschluss gefolgert werden, bei Fehlen der gesetzlichen Hinderungsgründe müsse die Konzession erteilt werden (RB 1975 Nr. 124, auch zum folgenden). Die genannte Vorschrift stellt lediglich Mindestanforderungen für Landanlagen, Seebauten und Bauten auf Landanlagen auf. Ein Rechtsanspruch auf Erteilung der Konzession besteht auch dann nicht, wenn diese Mindestanforderungen erfüllt sind (RB 1971 Nr. 10).

Die Verleihung eines aus der hoheitlichen Herrschaftsgewalt des Staates abgespaltenen Rechts an einen Privaten steht grundsätzlich im Ermessen der Konzessionsbehörde. Ein Anspruch auf Konzessionserteilung besteht gegenüber dem verfügungsberechtigten Gemeinwesen nicht. Daraus ergibt sich, dass die verleihende Verwaltungsbehörde Konzessionsbedingungen aufstellen kann, welche die Pflichten des Konzessionsinhabers begründen. In diesem Sinne hat sich der Konzessionär, der auf Konzessionsland eine Baute erstellen will, der hierzu geübten Praxis der Baudirektion des Kantons Zürich zu unterwerfen; er kann nur dann und solche Bauten erstellen, welche die Baudirektion im Interesse der Öffentlichkeit am Seegebiet und den anstossenden Ufern für vertretbar hält. Das ergibt sich aus dem auch hier stipulierten Vorbehalt der Bewilligung der Baudirektion des Kantons Zürich für die Ausführung oder Veränderung von Bauten auf der abgetretenen Parzelle. Im Rahmen dieser Regelung ist die Konzessionsbehörde frei, dass heisst sie kann zugunsten des verleihenden Gemeinwesens ohne besondere Gesetzgebung Duldungs-, Unterlassungs- und Leistungspflichten verlangen. Diese Ermessensfreiheit findet ihre Grenze ausschliesslich dort, wo die getroffenen Massnahmen in Willkür ausarten. Willkürlich können in diesem Zusammenhang Anordnungen nur dann sein, wenn vom Konzessionär etwas verlangt wird, das für die Allgemeinheit, für deren Interessen die Konzessionsbehörde eintritt, bedeutungslos ist und nur einen Vorteil für die verleihende Behörde darstellt. Sie muss die öffentlichen Interessen, ohne diese gegen Privatinteressen des Gesuchstellers abzuwägen, angemessen wahren und darf sich nicht darauf beschränken, durch Verweigerung der Konzession nur eine erhebliche Beeinträchtigung der öffentlichen Interessen abzuwehren (vgl. RB 1979 Nr. 101). Schliesslich setzt auch der Grundsatz der rechtsgleichen Behandlung der Ermessensbetätigung bei Konzessionserteilungen eine Schranke.

7. Die Baudirektion des Kantons Zürich hat zur Vermeidung von rechtsungleichen Entscheiden mit Verfügung Nr. 1598 vom 7. Juli 1995 Richtlinien für bauliche Veränderungen auf Landanlagen und für Seebauten erlassen. Unter anderem darf danach Konzessionsland auf höchstens der Hälfte der Seeanstosslänge überbaut werden, wobei ausdrücklich auch Nebenbauten wie Bootshäuser, Garagen usw. von dieser Beschränkung erfasst werden sollen. Vom See her dürfen die Gebäude sodann keine zusammenhängende Ansicht von mehr als 20 m Länge aufweisen. Bei einem Gewässerabstand der Gebäude von mehr als 30 m werden angemessene Erleichterungen von diesen Bestimmungen gewährt.

Der Umstand, dass es sich bei den Landanlageparzellen um Seeufergrundstücke handelt, legt dem Staat die Verpflichtung auf, dem Wunsch der Öffentlichkeit nach Erhaltung des Landschaftsbildes bzw. nach einer harmonischen und ästhetisch einwandfreien Gestaltung des Seegebietes und weitestgehender Zugänglichkeit der Seeufer entgegenzukommen. Nur eine sehr lockere Überbauung entspricht den Erfordernissen des von der kantonalen Richtplanung durch die Ausscheidung des gesamten Zürichseegebietes als Erholungsgebiet geforderten und in § 2 WWG konkretisierten Landschafts- und Uferschutzes. Die Baudirektion des Kantons Zürich hatte bereits früher klar umrissene Bewilligungsrichtlinien verfolgt (vgl. u.a. ZBI 69 [1968] S. 433), und die nunmehr in den Richtlinien vom 7. Juli 1995 statuierten Erfordernisse wie der hier interessierende maximale Überbauungsgrad erscheinen unter diesen Umständen in keiner Weise willkürlich.

8. Entgegen der Ansicht des Rekurrenten stellt auch der beabsichtigte Autounterstand eine bauliche Massnahme dar, die von den in den Richtlinien statuierten, Nebenbauten ausdrücklich einschliessenden Baubeschränkungen erfasst wird. Unbekümmert darum, dass der Unterstand nicht eingewandet ist, sondern die Bedachung auf Pfosten steht, verkörpert er ein die Sicht zweifellos tangierendes und insbesondere auch in ästhetischer Hinsicht störendes Element. Daran ändert auch nichts, dass der Autounterstand den rekurrentischen Angaben gemäss seeseits aufgrund des sich davor befindlichen Geräteschuppens bzw. der vorhandenen Begrünung nicht einsehbar sein soll. Ob dem tatsächlich so sei, braucht nicht näher geprüft zu werden. Da das Hauptgebäude für sich allein die halbe Seeanstosslänge beansprucht, wird bereits mit dem Geräteschuppen die heute maximal zulässige Überbaumungsmöglichkeit überschritten, so dass dieser zum vornherein nicht dazu dienen kann, eine weitere dahingehende Beanspruchung zu verbergen. Ausserdem ist diese Baute nur befristet bewilligt. Auch die vom Rekurrenten dem Bauvorhaben im weiteren zugute gehaltene pflanzliche Kaschierung rechtfertigt ein Abweichen von den genannten Grundsätzen nicht, andernfalls der Umfang der (bestehenden) Bepflanzung zum Massstab des zulässigen Überbauungsgrades erhoben würde und im Extremfall einer durchgehenden Überbauung stattgegeben werden müsste. Abgesehen davon besteht ohnehin keinerlei Gewähr für den Bestand von Pflanzen.

9. Zusammenfassend ergibt sich, dass die Verweigerung der Konzession demnach im öffentlichen Interesse liegt. Einer Abwägung mit den privaten Interessen des Rekurrenten bedarf es unter diesen Umständen nicht; eine solche Interessenabwägung ist wohl bei der Enteignung einer Konzession, nicht aber bei der Erteilung oder Erneuerung angezeigt (vgl. u.a. RB 1975 Nr. 124).