

Antrag der Kommission für Planung und Bau*
vom 5. Dezember 2017

KR-Nr. 310a/2015

**Beschluss des Kantonsrates
über die parlamentarische Initiative
von Peter Vollenweider
betreffend Beanspruchung von privatem
Grundeigentum beim Bau von Uferwegen**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag der Kommission für
Planung und Bau vom 5. Dezember 2017,

beschliesst:

I. In Zustimmung zur parlamentarischen Initiative KR-Nr. 310/2015
von Peter Vollenweider wird nachfolgende Gesetzesänderung beschlos-
sen.

***Minderheitsantrag Jonas Erni, Theres Agosti, Andrew Katumba, Martin
Neukom, Thomas Wirth:***

*I. Die parlamentarische Initiative KR-Nr. 310/2015 von Peter Vollen-
weider wird abgelehnt.*

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Zürich, 5. Dezember 2017

Im Namen der Kommission

Der Präsident:

Erich Bollinger

Die Sekretärin:

Franziska Gasser

* Die Kommission für Planung und Bau besteht aus folgenden Mitgliedern:
Erich Bollinger, Rafz (Präsident); Theres Agosti Monn, Turbenthal; Antoine
Berger, Kilchberg; Pierre Dalcher, Schlieren; Jonas Erni, Wädenswil; Martin
Hübscher, Wiesendangen; Christian Hurter, Uetikon a. S.; Andrew Katumba,
Zürich; Cornelia Keller, Gossau; Christian Mettler, Zürich; Christian Müller,
Steinmaur; Martin Neukom, Winterthur; Sonja Rueff, Zürich; Josef Wiederkehr,
Dietikon; Thomas Wirth, Hombrechtikon; Sekretärin: Franziska Gasser.

Strassengesetz (StrG)

(Änderung vom; Beanspruchung von privatem Grundeigentum bei Uferwegen)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag der Kommission für Planung und Bau vom 5. Dezember 2017,

beschliesst:

I. Das Strassengesetz vom 27. September 1981 wird wie folgt geändert:

b. Beanspruchung von privatem Grundeigentum

§ 28 c. ¹ Gegen den Willen der Eigentümerinnen und Eigentümer dürfen private Grundstücke für die Erstellung von Uferwegen grundsätzlich nicht beansprucht werden.

² Die Beanspruchung ist ausnahmsweise zulässig, wenn eine andere Führung des Uferweges nicht oder nur mit unverhältnismässigem Aufwand möglich ist.

II. Diese Gesetzesänderung untersteht dem fakultativen Referendum.

III. Im Falle eines Referendums wird der Beleuchtende Bericht vom Regierungsrat verfasst. Die Minderheitsmeinung des Kantonsrates wird von seiner Geschäftsleitung verfasst.

Erläuternder Bericht

1. Einleitung

Am 29. August 2016 unterstützte der Kantonsrat die von Peter Vollenweider, Stäfa, Philipp Kutter, Wädenswil, und Jürg Trachsel, Richterswil, am 30. November 2015 eingereichte parlamentarische Initiative betreffend Beanspruchung von privatem Grundeigentum bei Uferwegen mit 130 Stimmen vorläufig. Der Initiativtext entspricht dem Gesetzestext im Dispositiv.

2. Bericht der Kommission für Planung und Bau an den Regierungsrat (vom 30. Januar 2017)

Die Kommission für Planung und Bau (KPB) hat die Vorberaterung der parlamentarischen Initiative «KR-Nr. 310/2015 betreffend Beanspruchung von privatem Grundeigentum beim Bau von Uferwegen», die vom Kantonsrat am 29. August 2016 mit 130 Stimmen vorläufig unterstützt worden ist, vorbehältlich der Schlussabstimmung und allfälliger Rückkommensanträge am 10. Januar 2017 abgeschlossen. Der Erstinitiant hat das Recht auf Anhörung wahrgenommen (§ 50a Geschäftsreglement des Kantonsrats).

Vorbehaltenes Beratungsergebnis

Die Kommission für Planung und Bau stimmt der parlamentarischen Initiative in konsultativer Abstimmung mit 10 zu 5 Stimmen zu.

Die Mehrheit der Kommission stimmt der Initiative aus folgenden Gründen zu: Das Bundesgericht hat die im Gegenvorschlag zur VI «Zürisee für alli» durch das kantonale Parlament beschlossene Formulierung für unzulässig erklärt. Es hat aber ebenso festgehalten, dass die mit der parlamentarischen Initiative verlangte Formulierung und Gewichtung zulässig ist.

Nach Meinung der Mehrheit ist das private Eigentum bestmöglich zu schützen, insbesondere wenn dieses – wie das bei den Uferwegen der Fall ist – politisch immer wieder in Frage gestellt wird. Auch wenn eine Abwägung der Interessen stets im Einzelfall stattzufinden hat, hält die Mehrheit fest, dass bei Planung und Realisierung solcher Projekte der Bewahrung des privaten Eigentums von Beginn weg besonderes Augenmerk zu schenken ist. Da im Kanton ganz konkret über längere Zeit jährlich 6 Mio. Franken für Uferwege ausgegeben werden sollen, ist es richtig und angezeigt, das Anliegen des bestmöglichen Schutzes des privaten Eigentums im Falle der Uferwege im Gesetz festzuhalten.

Die Minderheit lehnt die Initiative mit folgender Begründung ab: Eine Interessensabwägung hat mit oder ohne die beantragte Gesetzesänderung im Einzelfall stattzufinden. Sinn und Wirkung der parlamentarischen Initiative werden von der Minderheit somit auch grundsätzlich in Frage gestellt.

Sollte die Wirkung der Gesetzesänderung aber doch diejenige sein, dass bei der Planung und Realisierung von Uferwegen von den planenden kantonalen Stellen eine Enteignung im Falle von Uferwegen gar nicht mehr erst angedacht werden soll, wird das von der Minderheit entschieden abgelehnt. Mit einer solchen Verhaltensanweisung an die Exekutive werden nämlich Grundbesitzer mit Uferanstoß bereits bei der Planung gegenüber allen anderen Grundbesitzern bevorzugt.

3. Stellungnahme des Regierungsrates zum Bericht der Kommission für Planung und Bau (vom 28. Juni 2017)

Wir beziehen uns auf Ihren Bericht vom 30. Januar 2017 und nehmen zum Ergebnis Ihrer Beratungen über die parlamentarische Initiative (PI) KR-Nr. 310/2015 betreffend Beanspruchung von privatem Grundeigentum beim Bau von Uferwegen wie folgt Stellung:

1. Die PI KR-Nr. 310/2015 wurde eingereicht, um im Strassengesetz eine Bestimmung zum Schutz des privaten Grundeigentums bei der Erstellung von Uferwegen zu verankern. Sie geht zurück auf den Beschluss des Kantonsrates vom 25. November 2013, der eine restriktive Regelung zur Beanspruchung von privatem Grundeigentum erlassen hatte (§ 28c Strassengesetz, StrG; LS 722.1). Mit Urteil 1C_157/2014 vom 4. November 2015 hob das Bundesgericht diese Bestimmung auf. Der nun vorgeschlagene Wortlaut von § 28c StrG entspricht dem Antrag der KPB vom 2. Juli 2013, dessen Zulässigkeit das Bundesgericht in seinem Entscheid angedeutet hat.

Der vorgeschlagene § 28c StrG bestimmt, dass gegen den Willen der Eigentümerinnen und Eigentümer private Grundstücke für die Erstellung von Uferwegen grundsätzlich nicht beansprucht werden dürfen. Eine Enteignung für den Bau von Uferwegen darf nur ausnahmsweise vorgenommen werden, nämlich wenn eine andere Führung des Uferweges nicht oder nur mit unverhältnismässigem Aufwand möglich ist. Damit weist der Gesetzgeber die Vollzugsinstanz an, wie die Interessen der privaten Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer bei der Planung von Uferwegen zu gewichten sind. Somit nimmt der Gesetzgeber eine Vorstrukturierung der Interessenabwägung vor, was gemäss Bundesgericht möglich ist.

Die Eigentumsgarantie gemäss Art. 26 der Bundesverfassung (BV; SR 101) bildet die zentrale Rechtsgrundlage für den Schutz des Eigentums in unserem Rechtssystem. Eingriffe ins Eigentum sind nur erlaubt, wenn sie auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen, im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sind (Art. 36 BV). Damit wird das Eigentum bereits heute gut geschützt. Die vorgeschlagene Bestimmung kann deshalb die Frage aufwerfen, weshalb das private Grundeigentum beim Bau von Uferwegen besser zu schützen bzw. höher zu gewichten ist als beim Bau von anderen dem Strassengesetz unterstehenden Verkehrsanlagen.

Grundsätzlich sind nach dem Rechtsgleichheitsgebot gemäss Art. 8 Abs. 1 BV alle Verkehrsanlagen gemäss Strassengesetz gleich zu behandeln. Eine Ungleichbehandlung ist jedoch möglich, wenn sachliche Gründe dafür vorliegen. Ein sachlicher Grund für eine unterschiedliche Behandlung von Uferwegen gegenüber den übrigen Wegen und Strassen kann in ihrer unterschiedlichen Funktion erkannt werden. Während Uferwege in erster Linie der Erholung dienen, bilden die Strassen und Wege als Erschliessungs- und Verbindungsachsen die Grundlage für eine effiziente Bodennutzung. Diese bilden das Rückgrat für den Transport von Menschen und Gütern und damit für die Volkswirtschaft.

Aufgrund dieser unterschiedlichen Funktionen erscheint die Absicht der parlamentarischen Initiative vertretbar, für den Bau von Uferwegen strengere Anforderungen an den Schutz des Grundeigentums zu definieren. Zudem wird mit einer solchen Regelung auch das Gebot aufgestellt, haushälterisch mit den zur Verfügung stehenden finanziellen Mitteln umzugehen, wenn damit vermieden werden soll, dass für die Errichtung von Uferwegen hohe Entschädigungen für den Erwerb von Grund und Rechten geleistet werden müssen. Deshalb erachtet der Regierungsrat die Regelung von § 28c StrG als sachgerecht.

Allerdings ist davon auszugehen, dass die neue Regelung die Verwirklichung des Seeuferweges um den Zürichsee erschweren wird, insbesondere im bebauten Gebiet. Ein durchgehender Seeuferweg entlang des Zürichsees wird damit kaum mehr möglich sein. Die mit der Umsetzung dieser PI durch den Kantonsrat vorgenommene Vorstrukturierung der Interessenabwägung müsste daher konsequenterweise zu einer Anpassung des richtplanerischen Auftrags für einen durchgehenden Uferweg rund um den Zürichsee (Kantonaler Richtplan, Kapitel Verkehr) führen. Der im Richtplan (Kapitel Landschaft) formulierten Zielsetzung, die Zugänglichkeit des Zürichseeufers zu verbessern, steht weiterhin nichts entgegen. Damit würde weiterhin dem Planungsgrundsatz des Raumplanungsgesetzes (RPG; SR 700) entsprochen, den öffentlichen Zugang und die Begehung von See- und Flussufern zu erleichtern (Art. 3 Abs. 2 Bst. c RPG). Die ebenfalls im kantonalen Richtplan vorgesehenen Uferwege um den Greifensee und den Pfäf-

fikersee sind bereits umgesetzt und führen nicht zu nennenswerten Konflikten mit dem privaten Grundeigentum. Dasselbe gilt in der Regel auch für Uferwege entlang von Fließgewässern. Hier ist im Falle der Umsetzung der PI eine Klärung des richtplanerischen Auftrags nicht nötig.

2. Der Gesetzgebungsdienst der Direktion der Justiz und des Innern hat mit Schreiben vom 27. März 2017 zur PI Stellung genommen und eine gestrafftere Formulierung von § 28c StrG vorgeschlagen (Beilage). Da sich das Bundesgericht bereits zu § 28c StrG geäußert hat, erachten wir es als angebracht, bei der Formulierung der PI zu bleiben.

3. Durch die beabsichtigte Änderung des Strassengesetzes ergibt sich keine administrative Mehrbelastung von Betrieben im Sinne von § 1 in Verbindung mit § 3 des Gesetzes zur administrativen Entlastung der Unternehmen (EntlG; LS 930.1) bzw. § 5 der Verordnung zur administrativen Entlastung der Unternehmen (EntlV; LS 930.11). Deshalb ist keine Regulierungsfolgeabschätzung durchzuführen.

4. Antrag der Kommission

Die Kommission für Planung und Bau hat den Bericht des Regierungsrates zur Kenntnis genommen. Sie empfiehlt dem Kantonsrat mit 10 zu 5 Stimmen, der Gesetzesänderung zuzustimmen.

Die Argumente der Befürworter und Gegner der Gesetzesänderung sind dieselben geblieben wie bereits im Bericht der Kommission vom 30. Januar 2017 dargelegt (vgl. Pkt. 2) und werden von der Kommission im Schlussbericht nicht ergänzt.

Gesetzestechisch folgt die Mehrheit der Kommission dem Rat der Regierung, die Formulierung des Gesetzestextes der parlamentarischen Initiative formal nicht abzuändern, weil der Text vom Bundesgericht in eben dieser Form gutgeheissen worden ist. Eine erste gesetzgeberische Prüfung erfolgte überdies bereits im Rahmen der Vorlage 4946a. Der Text gab zu keinen Beanstandungen Anlass.