

Antrag des Regierungsrates vom 6. Juli 2022

5848

**Beschluss des Kantonsrates
über die kantonale Volksinitiative «Für öffentliche
Uferwege mit ökologischer Aufwertung»**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 6. Juli 2022,

beschliesst:

I. Die Volksinitiative «Für öffentliche Uferwege mit ökologischer Aufwertung» wird abgelehnt.

II. Die Volksinitiative wird den Stimmberechtigten zur Abstimmung unterbreitet.

III. Der Beleuchtende Bericht wird vom Regierungsrat verfasst.

IV. Mitteilung an den Regierungsrat und das Initiativkomitee.



Die Volksinitiative hat folgenden Wortlaut:

Die Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005 (KV, LS 101) wird wie folgt geändert:

Art. 105 a Zugang zu Ufern von Seen und Flüssen

¹ Der Kanton sorgt dafür, dass See- und Flussufer freigehalten und der öffentliche Zugang sowie die Begehung erleichtert werden.

² Die Uferwege an Seen und Flüssen sind in der Regel am Land und möglichst nahe am Ufer zu führen. Unberührte und ökologisch wertvolle Ufer sind ungeschmälert zu erhalten. Bei der Erstellung ist dem Natur- und Landschaftsschutz Sorge zu tragen und die Ufer sind ökologisch aufzuwerten.

³ An Flüssen ausserhalb des Siedlungsgebietes wird in der Regel nur einseitig ein Uferweg geführt.

Art. 146 Uferweg am Zürichsee

¹ Der Kanton erstellt in Zusammenarbeit mit den betroffenen Gemeinden am Zürichsee bis 2050 einen durchgehenden Uferweg, soweit er auf Kantonsgebiet liegt.

² Die Finanzierung des Seeuferwegs erfolgt durch den Kanton.

³ Der Kantonsrat bewilligt zu diesem Zweck nach Massgabe der Planung und des Baufortschritts periodisch einen mehrjährigen Rahmenkredit.

Bericht**1. Formelles**

Am 26. November 2021 wurden die ausgefüllten Unterschriftenlisten zu der im kantonalen Amtsblatt vom 28. Mai 2021 (ABI 2021-05-28) veröffentlichten kantonalen Volksinitiative «Für öffentliche Uferwege mit ökologischer Aufwertung» eingereicht. Mit Verfügung vom 11. Januar 2022 stellte die Direktion der Justiz und des Innern nach Prüfung der Unterschriften fest, dass die Volksinitiative zustande gekommen ist (ABI 2022-01-14).

Ist eine Volksinitiative in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs zustande gekommen, beschliesst der Regierungsrat innert sechs Monaten nach ihrer Einreichung über ihre Gültigkeit. Gleichzeitig beschliesst er, ob die Direktion einen Gegenvorschlag ausarbeiten soll. Hält der Regierungsrat die Initiative wenigstens teilweise für gültig, erstattet er dem Kantonsrat innert neun Monaten nach ihrer Einreichung Bericht und Antrag über deren Gültigkeit und Inhalt (§ 130 Gesetz über die politischen Rechte [LS 161]).

2. Gültigkeit der Volksinitiative

Eine zustande gekommene Initiative ist gültig, wenn sie die Einheit der Materie wahrt, nicht gegen übergeordnetes Recht verstösst und nicht offensichtlich undurchführbar ist (Art. 28 Abs. 1 Kantonsverfassung [KV, LS 101]). Erfüllt sie diese Voraussetzungen nicht, erklärt sie der Kantonsrat für ungültig. Er kann sie auch für teilweise gültig erklären oder aufteilen (Art. 28 Abs. 2 KV).

Der Grundsatz der Einheit der Materie verlangt, dass eine Vorlage grundsätzlich nur einen Sachbereich zum Gegenstand haben darf und zwei oder mehrere Sachfragen oder Materien, die keinen inneren sachlichen Zusammenhang aufweisen, nicht zu einer einzigen Abstimmungsfrage verbunden werden dürfen (BGE 129 I 366 E. 2.3). Mit der Volksinitiative werden der Zugang zu Ufern von Seen und Flüssen und die Erstellung eines durchgehenden Uferwegs am Zürichsee auf Kantonsgebiet verlangt. Der innere sachliche Zusammenhang ist als gegeben zu erachten, weshalb die Einheit der Materie gewahrt ist.

Durch das Einfügen von zwei Artikeln verlangt die Volksinitiative in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs eine Änderung der Kantonsverfassung. Dies ist ein gemäss Art. 23 lit. a KV zulässiger Gegenstand einer Initiative. Uferwege betreffen auch keinen dem Bund zur ausschliesslichen Regelung vorbehaltenen Bereich.

Offensichtlich undurchführbar ist eine Initiative, wenn sie sich aus tatsächlichen Gründen nicht verwirklichen lässt, beispielsweise weil ihr Begehren gegen ein Naturgesetz verstösst oder die Forderungen widersprüchlich sind. Nicht undurchführbar ist eine Initiative hingegen, wenn das Begehren lediglich für unzweckmässig oder unvernünftig gehalten wird oder es die Staatskasse stark belasten würde (Christian Schuhmacher, in: Isabelle Häner/Markus Rüssli/Evi Schwarzenbach [Hrsg.], Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich 2007, Art. 28, N. 25 ff.). Somit sind die Fragen, ob die Kosten und die vorgesehene Realisierungsfrist angemessen sind, nicht im Rahmen der Gültigkeit zu behandeln. Insgesamt erweist sich die Volksinitiative daher als gültig (vgl. auch RRB Nr. 722/2022).

3. Beurteilung der Volksinitiative

Im Kanton Zürich ist die Thematik der Uferwege bereits eingehend geregelt. Gestützt auf § 28b des Strassengesetzes (StrG, LS 722.1) 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 Baukostenindex am 1. April 2016 im Budget ein. Mindestens zwei Drittel dieses Betrags sind für den Bau des Uferweges am Zürichsee einzusetzen (Abs. 1). Die Standortgemeinden beteiligen sich an den Kosten von Wegabschnitten, die im oder angrenzend an das Siedlungsgebiet verlaufen, sofern der Wegabschnitt in unmittelbarer Nähe des Ufers verläuft oder die Erschliessung öffentlicher Betriebe und Anlagen am Gewässer verbessert und einen hohen Erholungswert aufweist (Abs. 2). Der Anteil der Gemeinden beträgt

einen Fünftel der Kosten für die Planung und den Bau des Wegabschnitts, einschliesslich der Landerwerbskosten (Abs. 3). Diese Bestimmungen wurden als Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Zürisee für alli» (Vorlage 4946) vom Kantonsrat 2013 beschlossen und sind am 1. April 2016 in Kraft getreten. Der prozentuale Anteil von 20% ist angemessen, entspricht einem austarierten politischen Kompromiss und war bei der Beratung unbestritten.

Die Beanspruchung von privatem Grundeigentum ist in § 28c StrG geregelt und wurde im Rahmen der Vorlage 4946 als Korrektur einer schärferen Formulierung in das Gesetz aufgenommen. Grundsätzlich dürfen private Grundstücke heute nicht gegen den Willen der Eigentümerinnen und Eigentümer für die Erstellung von Uferwegen beansprucht werden (Abs. 1). Ausnahmsweise zulässig ist die Beanspruchung jedoch, wenn eine andere Führung des Uferweges nicht oder nur mit unverhältnismässigem Aufwand möglich ist (Abs. 2). Diese Regel, die das Privateigentum schützt, aber Raum für Ausnahmen lässt, wurde vom Bundesgericht im Urteil 1C_157/2014 wie folgt qualifiziert: «Eine derartige Formulierung ist hinreichend offen, um in der vorgesehenen Verhältnismässigkeitsprüfung auch die Berücksichtigung von Uferweggrundsätzen von Art. 3 des Raumplanungsgesetzes zu erlauben.» Die getroffene Lösung wurde damit vom Bundesgericht bestätigt.

Für den Uferbereich von Seen werden gemäss § 67a des Planungs- und Baugesetzes (LS 700.1) in der Bau- und Zonenordnung nach den Vorgaben der Richtplanung ergänzende Festlegungen für Bauzonen und, soweit zweckmässig, für Freihalte- und Erholungszonen getroffen. Dabei werden insbesondere die ökologische Gestaltung des Seeufers und die Planung von Seeuferwegen berücksichtigt (Abs. 1). Mit Rücksicht auf die besondere Lage und die vorhandene bauliche Struktur werden ergänzende Festlegungen vorgenommen (Abs. 2). Diese sollen eine genügende Begrünung und standortgerechte Bepflanzung gewährleisten und dazu führen, dass Bauten, Anlagen und Umschwung so gestaltet sind, dass sie besondere Rücksicht auf die bauliche und landschaftliche Umgebung nehmen. Zudem sichern sie eine genügende Sicht auf den See (Abs. 3). Gestützt auf diese Bestimmungen ist die Planung von Seeuferwegen nach der geltenden Übergangsfrist von fünf Jahren nach der rechtskräftigen Überarbeitung des regionalen Richtplans in der Nutzungsplanung zu berücksichtigen.

Als Planungsgrundsatz legt Art. 3 Abs. 2 Bst. c des Raumplanungsgesetzes (SR 700) fest, dass insbesondere See- und Flussufer freigehalten und der öffentliche Zugang und die Begehung erleichtert werden sollen. Entsprechend sind die Seeuferwege im kantonalen Richtplan als bedeutende Fusswege ausgewiesen. In den regionalen Richtplänen Zimmerberg und Pfannenstil ist der Seeuferweg bzw. Zürichseeweg

(gestützt auf den kantonalen Richtplan, vgl. Kapitel 4.4) detailliert eingetragen, wobei im Rahmen der Gesamtrevisionen 2018 darauf verzichtet wurde, eine Anpassung der Einträge zum Seeuferweg bzw. Zürichseeweg vorzunehmen (vgl. Vorlage 5652).

Im Leitbild und im Grundlagebericht «Zürichsee 2050» ist für die langfristige Entwicklung rund um den Zürichsee festgehalten, dass der Seeuferweg grundsätzlich entlang des Ufers zu führen ist. Vom Ufer wird dann abgewichen, wenn natürliche Uferpartien, Schutzobjekte, Privatgrundstücke oder bestehende Erholungsnutzungen unverhältnismässig stark beeinträchtigt würden. Wo die Wegführung am Ufer unverhältnismässig aufwendig wäre, soll ebenfalls vom Ufer abgewichen werden. Festgehalten ist auch, dass der Kanton bei der Erstellung des Seeuferweges die bestehenden konzessionsrechtlichen Möglichkeiten zugunsten der Öffentlichkeit nutzt.

All diese Regelungen stellen eine gute Grundlage dar, um Uferwege entlang des Zürichsees sowie entlang weiterer Gewässer im Kanton zu verwirklichen und dabei Rücksicht auf die Anforderungen von Natur- und Gewässerschutz sowie die Beanspruchung von Privateigentum zu nehmen. Es besteht deshalb kein Bedarf für weitere Bestimmungen auf Stufe der Kantonsverfassung.

Zum Stand der Umsetzung des Seeuferweges wurde im Rahmen der Vorlage 5652 ausführlich berichtet. Zudem ist ein Ergänzungsbericht, der vom Kantonsrat in Auftrag gegeben wurde, in Erarbeitung. Zusammengefasst ist im Kanton Zürich mit knapp 26 km beinahe die Hälfte des Uferweges rund um den Zürichsee gebaut. Auf weiteren 12,4 km verläuft er auf dem Trottoir entlang der Seestrasse. Auf gesamthaft 12,6 km Länge bestehen gemäss heutiger Uferwegplanung noch Lücken.

Folgende Wegabschnitte wurden in jüngerer Vergangenheit umgesetzt:

- Gemeinde Horgen, Abschnitt ARA bis Seehuus (0,18 km, etwa 2014/2015)
- Gemeinde Wädenswil, Abschnitt Giessen bis Grenze Richterswil (0,94 km, etwa 2012)
- Gemeinde Richterswil, Abschnitt Grenze Wädenswil bis Mülönen (0,93 km, etwa 2011)
- Gemeinde Richterswil, Abschnitt Mülönen bis Horn (0,29 km, etwa 2011)

Folgende Wegabschnitte sind derzeit in Planung:

- Gemeinde Erlenbach, Seestrasse Mariahalden (0,15 km, ab 2022)
- Gemeinde Thalwil, Abschnitt Seebad Bürger I bis Bürger II (0,47 km, ab 2024)

- Gemeinde Richterswil, Abschnitt Alter Hafen (rund 0,5 km, ab 2024)
- Gemeinde Wädenswil, Abschnitt Seeplatz bis Halbinsel Giessen (0,84 km, ab 2025)
- Gemeinde Thalwil, Abschnitt Ludretikon bis Schiffstation (rund 0,3 km, ab 2025)
- Gemeinde Männedorf, Hafen Männedorf-Weieren bis Almapark, Verbindung Dorfhaab bis Pfruendhaab, Pfruendhaab bis Wasserwerkareal, Sonnenfeld (vier Abschnitte von insgesamt rund 1,2 km, ab 2026)
- Gemeinde Zollikon, Stadtgrenze bis Seestrasse km 27,2, Wässrig-Areal (rund 0,2 km, ab 2027)
- Gemeinde Uetikon a. S., Abschnitt Grenze Meilen bis Schiffflände (0,74 km, ab 2028)

Die Vorgaben der Volksinitiative zum Realisierungshorizont sowie zur Wegführung erfordern eine Auseinandersetzung mit den zu erwartenden Kosten bzw. dem verantwortungsvollen Umgang mit den öffentlichen Mitteln. Da kein ausgearbeitetes Projekt mit einer Wegführung im Sinne der Volksinitiative vorliegt, können die zur Umsetzung des Uferwegs anfallenden Kosten nur näherungsweise und in sehr grober Weise geschätzt werden. Für die Umsetzung der Volksinitiative «Zürisee für alli» (Vorlage 4794) wurde im März 2011 im Rahmen einer groben Kostenschätzung mit Kosten von mindestens 200 Mio. bis 250 Mio. Franken gerechnet. Die Unterhaltskosten wurden dabei nicht eingerechnet. Wird diese Schätzung anhand des Baupreisindex in der Schweiz für die Sparte Tiefbau, des SWX IAZI Private House Price Index, der die Preisentwicklung von Einfamilienhäusern abbildet sowie mit einem Aufschlag für die exklusive Lage aktualisiert, muss heute von mindestens 370 Mio. bis 460 Mio. Franken ausgegangen werden. Diese Beträge sind unverbindlich, mit sehr grossen Unsicherheiten behaftet und stellen lediglich eine Grössenordnung dar. Solche enormen Kosten für die von der Volksinitiative geforderte Wegführung sind im Verhältnis zu den im Strassenfonds vorhandenen Mitteln und den übrigen daraus zu finanzierenden Aufgaben aus Sicht des Regierungsrates unverhältnismässig.

Abschliessend ist darauf hinzuweisen, dass sich das Thema Uferweg nicht nur auf den Zürichsee beschränkt, sondern sich auf sämtliche Gewässer im Kantonsgebiet bezieht. So sind beispielsweise die Seeuferwege um den Greifensee, Pfäffikersee und Türlensee vollständig erstellt und für das Freiraumkonzept «Fil Bleu Glatt» hat der Regierungsrat mit Beschluss vom 15. Dezember 2021 einen Rahmenkredit von 63 Mio. Franken dem Kantonsrat beantragt (Vorlage 5782). Dabei betragen die Wegekosten 30 Mio. Franken. Der Kanton setzt im Bereich Ufer-

wege die in den rechtlichen und planerischen Grundlagen vorgegebenen Ziele und Massnahmen Schritt um Schritt um.

4. Antrag

Gestützt auf diese Erwägungen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, die kantonale Volksinitiative «Für öffentliche Uferwege mit ökologischer Aufwertung» ohne Gegenvorschlag abzulehnen.

Im Namen des Regierungsrates

| | |
|----------------|------------------------|
| Der Präsident: | Die Staatsschreiberin: |
| Ernst Stocker | Kathrin Arioli |