

Antrag des Regierungsrates vom 13. April 2011

4794

**A. Beschluss des Kantonsrates
über die kantonale Volksinitiative «Zürisee für alli»
Kantonale Volksinitiative zur Realisierung
des Zürichsee-Uferweges gemäss kantonalem
Richtplan**

(vom

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 13. April 2011,

beschliesst:

I. Die Volksinitiative «Zürisee für alli» Kantonale Volksinitiative zur Realisierung des Zürichsee-Uferweges gemäss kantonalem Richtplan wird abgelehnt.

II. Teil B dieser Vorlage wird als Gegenvorschlag beschlossen.

III. Die Initiative und der Gegenvorschlag werden den Stimmberechtigten zur gleichzeitigen Abstimmung unterbreitet. Wird die Volksinitiative zurückgezogen, arbeitet der Regierungsrat eine Vorlage aus, die dem Begehren des Gegenvorschlags entspricht.

IV. Der Beleuchtende Bericht wird vom Regierungsrat verfasst.

V. Mitteilung an den Regierungsrat und das Initiativkomitee.

Titel und Text der Volksinitiative lauten:

**«Zürisee für alli»
Kantonale Volksinitiative zur Realisierung des Zürichsee-Uferweges
gemäss kantonalem Richtplan**

«Es ist eine Kreditvorlage zum Bau eines durchgängigen Fussweges am Ufer des Zürichsees (Seeuferweg), soweit der See auf Zürcher Kantonsgebiet liegt, vorzulegen. Der Seeuferweg wird nach den

gleichen Bestimmungen finanziert wie die Staatsstrassen und ist innert zehn Jahren nach Annahme der Kreditvorlage zu realisieren.

Der Seeuferweg darf in Ausnahmefällen vom Seeufer zurückversetzt oder über Stegbauten erstellt werden, wo dies aus Gründen des Schutzes der Landschaft, der Tierwelt oder der Pflanzenwelt unumgänglich ist.»

Begründung:

Mit der verlangten Kreditvorlage soll der im kantonalen Richtplan festgesetzte Uferweg am Zürichsee innert realistischer Frist erstellt werden. Der Zürichsee ist der einzige See im Kanton, der keinen Fussweg im Uferbereich aufweist, obschon die Zugänglichkeit der Seeufer im eidgenössischen Raumplanungsgesetz verlangt wird. In den Seegemeinden ist die Bevölkerung in den letzten Jahrzehnten enorm gewachsen und entsprechend ist das Bedürfnis nach Erholungsräumen stetig grösser geworden. Aus diesen Gründen ist es an der Zeit, die Seeufer der Öffentlichkeit zugänglich zu machen.



B. Gegenvorschlag des Kantonsrates

Der Gegenvorschlag des Kantonsrates in der Form der allgemeinen Anregung hat folgenden Wortlaut:

«Das Strassengesetz (StrG) vom 27. September 1981 ist entsprechend der Bestimmung für die Verwirklichung des Radwegnetzes (§ 28 Abs. 2 StrG) dahingehend zu ergänzen, dass bis zur Fertigstellung des Uferwegnetzes auf der Grundlage des kantonalen Richtplans und der regionalen Richtpläne jährlich der Betrag von mindestens 6 Mio. Franken für den Bau von Uferwegen entlang der Zürcher Seen und Flüsse im Budget vorzusehen sind. Dieser Betrag verändert sich gemäss der Entwicklung des zürcherischen Baukostenindex. Die Standortgemeinden sollen sich im Verhältnis zum Mehrwert an den Kosten beteiligen.»

Weisung

I. Formelles

Am 14. Dezember 2010 wurde die kantonale Volksinitiative «Zürichsee für alli» Kantonale Volksinitiative zur Verwirklichung des Zürichsee-Uferweges gemäss kantonalem Richtplan mit 6296 gültigen Unterschriften eingereicht. Mit Verfügung vom 16. März 2011 stellte die Direktion der Justiz und des Innern nach § 127 Abs. 4 des Gesetzes über die politischen Rechte vom 1. September 2003 (GPR; LS 161) das Zustandekommen der Volksinitiative fest (ABI 2011, 904). Die Initiative hat die Form der allgemeinen Anregung. Der Regierungsrat hat innert vier Monaten nach ihrer Einreichung Bericht und Antrag über ihre Gültigkeit und ihren Inhalt zu erstatten. Gleichzeitig hat er dem Kantonsrat einen allfälligen Gegenvorschlag zu unterbreiten (§ 133 GPR).

II. Gültigkeit der Initiative

Eine 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 vom 27. Februar 2005; LS 101, KV).

Die Initiative wahrt den Grundsatz der Einheit der Materie. Sie hat einen zentralen Gegenstand (Fussweg um den Zürichsee zur Verbesserung des öffentlichen Gewässerzugangs) und macht zu dessen Verwirklichung konkretisierende Vorgaben zur Wegführung und Finanzierung.

Die Initiative verlangt die Ausarbeitung einer Kreditvorlage für einen Uferweg entlang des Zürichsees. Voraussetzung für eine solche Vorlage ist ein ausgearbeitetes Projekt einschliesslich Kostenvoranschlag und Terminplan. Der Seeuferweg soll als Staatsstrasse erstellt werden und bedarf als solche einer Grundlage im Richtplan. Richtschnur für die planerische Festlegung des Seeuferwegs bilden die Ziele und Grundsätze im Raumplanungsrecht des Bundes und des Kantons. Der öffentliche Zugang zu Gewässern bzw. dessen Erleichterung ist sowohl im Bundesrecht (Art. 3 Abs. 2 lit. c Raumplanungsgesetz vom 22. Juni 1979; RPG, SR 700) als auch im kantonalen Recht (§ 18 Abs. 2 lit. i Planungs- und Baugesetz vom 7. September 1975; PBG, LS 700.1 und in § 2 Abs. 1 lit. g Wasserwirtschaftsgesetz vom 2. Juni 1991; WWG, LS 724.11) als Planungsgrundsatz verankert. Diese Bestimmungen sind für die planenden Behörden verbindliche Handlungsanweisung,

vermitteln jedoch keinen direkten Anspruch auf freien Zugang zu Gewässern. Zu beachten sind sodann weitere Interessen, die sich aus der übrigen Rechtsordnung ergeben. Die offene Umschreibung all dieser Normen verlangt nach einer Konkretisierung. Vorzugehen ist dabei nach dem verfassungsmässigen Prinzip der Interessenabwägung, d. h., die betroffenen Interessen sind im Einzelfall zu ermitteln, zu gewichten und gegeneinander abzuwägen.

Die Initiative schränkt den Ermessensspielraum der Behörden ein, indem der Weg, für dessen Bau eine Kreditvorlage auszuarbeiten sei, nur dann nicht am Ufer geführt werden darf, wenn dies aus Gründen des Natur- oder Landschaftsschutzes erforderlich ist. Andere Gründe für Ausnahmen von der Wegführung entlang des Ufers werden nicht aufgeführt und sollen daher ausgeschlossen sein. Die Initiative beabsichtigt damit, die einzelfallweise vorzunehmende, vom Gesetzgeber verlangte Interessenabwägung pauschal und ohne gesetzliche Legitimation vorwegzunehmen. Mit dem Hinweis, dass der Schutz der Landschaft sowie der Tier- und Pflanzenwelt zu berücksichtigen sei, wird einem grossen Teil der betroffenen Interessen Rechnung getragen. Es ist aber darauf hinzuweisen, dass mitunter auch Stegbauten über Flachwasserzonen zu starken Beeinträchtigungen führen und deshalb nur in Ausnahmefällen umgesetzt werden können. Darüber hinaus kann aber auch der Schutz von Privateigentum sowie von Kulturgütern aus rechtlicher Sicht gegen eine direkte Linienführung am See sprechen. Namentlich in Bezug auf die Rechtstellung der Grundeigentümerinnen und -eigentümer kann sich beispielsweise eine Wegführung entlang des Ufers als mit der Eigentumsgarantie unvereinbar erweisen, wenn eine andere, ähnlich attraktive Wegführung möglich wäre, die weniger stark in die geschützten Interessen der Grundeigentümerinnen und -eigentümer eingreift. Auch bei Erholungs- und Sporteinrichtungen, Anlagen der Seepolizei, öffentlichen Einwasserungsstellen usw. kann sich eine Wegführung entlang des Ufers bzw. auf einem Steg als nicht umsetzbar erweisen.

Diese Ausführungen zeigen, dass die Vorgaben der Initiative für die Umsetzung des Uferwegs teilweise fragwürdig sind. Auch wenn die Initiative aufgrund ihrer Ausgestaltung als allgemeine Anregung einen gewissen Umsetzungsspielraum offen lässt, ist davon auszugehen, dass die Initiative zwar in Teilen, nicht jedoch in der beantragten absoluten Form umsetzbar sein wird. Zudem ist angesichts dieser Komplexität auch die zeitliche Vorgabe von zehn Jahren kaum einzuhalten. Die Initiative deswegen als ungültig zu erklären wäre jedoch nicht zuletzt mit Blick auf die Form der allgemeinen Anregung unverhältnismässig.

III. Inhalt

Die Initiative verlangt eine Kreditvorlage zur Verwirklichung eines durchgehenden Fussweges am Ufer des Zürichsees. Sie nimmt damit ein in der kantonalen und regionalen Richtplanung im Grundsatz verankertes Anliegen auf. Ein Uferweg ist in den regionalen Richtplänen mit seinem ungefähren Verlauf festgelegt. Gemäss Erläuterungsbericht zur Teilrevision des kantonalen Richtplans vom 24. November 2009 (Kapitel Gewässer) geht es darum, den Zugang zum See für die Bevölkerung mittel- und langfristig zu verbessern. Es soll zudem möglich sein, an geeigneten Abschnitten direkt am Ufer entlang spazieren zu können. Das Ziel ist aber nicht ein Seeuferweg, der überall direkt am Wasser geführt wird. Vom Ufer muss dort abgewichen werden, wo noch unversehrte natürliche Uferpartien bestehen, wo überbaute Privatgrundstücke und Schutzobjekte unverhältnismässig stark beeinträchtigt würden, wo eine Wegführung am Ufer sehr aufwendig wäre und auf kurzen Abschnitten durch eine attraktive Verbindung rückwärtig überbrückt werden kann und wo bei schmalen Uferabschnitten die Interessen einer intensiven Ufernutzung durch Erholung und Sport einem Uferweg entgegenstehen. Der kantonale Richtplan trägt somit den geschilderten rechtlichen Hindernissen, die einem direkt entlang des Ufers geführten Weg entgegenstehen, Rechnung. Eine strenge Umsetzung der Volksinitiative würde eine zumindest teilweise Anpassung der regionalen Richtpläne bedingen. Eine mit der Volksinitiative strikt vereinbare Linienführung wäre jedoch ohne Verletzung der Planungsgrundsätze bzw. des Prinzips der umfassenden Interessenabwägung nicht möglich.

Rund 50% des Seeufers, nämlich 32 km, sind in Privateigentum, das nach Art. 26 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (SR 101) geschützt ist. Zwar handelt es sich beim Zürichseeufer weitgehend um aufgeschüttetes Land (sogenannte Landanlage oder Konzessionsland). Diese Eigentumsverhältnisse unterscheiden sich indessen entgegen der Auffassung der Initiantinnen und Initianten nicht grundsätzlich von demjenigen bei gewöhnlichem Privateigentum. Bis zum Inkrafttreten des Wasserwirtschaftsgesetzes am 1. Januar 1993 wurden die Konzessionärinnen und Konzessionäre der Landanlagen deren Eigentümerinnen bzw. Eigentümer, wenn auch in der Regel nicht uneingeschränkt. Über Konzessionsbestimmungen wurden Nutzungsbeschränkungen oder -lasten festgelegt. Zudem konnten die für den Uferwegbau erforderlichen Rechte bei einigen Grundstücken im Zusammenhang mit Baubewilligungsverfahren gesichert werden. Insgesamt ist davon auszugehen, dass die besonderen Eigentumsverhältnisse zwar in einigen Fällen einen erleichterten Landerwerb ermöglichen. Wo das Land oder die Rechte für einen Wegbau aber nicht gesichert sind, ist das Land zum Verkehrswert zu erwerben.

Für die Umsetzung wurde für beide Seeufer je ein generelles Projekt erarbeitet. Diese Projekte stellen eine erste Umsetzungsetappe der in den regionalen Richtplänen eingetragenen Wege dar. Im Rahmen dieser Planungen wurden auch Kostenschätzungen vorgenommen. Das generelle Projekt für das rechte Seeufer beschloss der Regierungsrat am 18. Juli 2001 als Konzept ohne Rechtsverbindlichkeit. Es sieht auf einer Länge von 7,1 km (27% der gesamten Wegstrecke) eine Wegführung direkt am See vor, wovon rund die Hälfte bereits besteht. Im Übrigen soll der Weg rückwärtig, d. h. entlang der Seestrasse, oder bergseits derselben geführt werden. Für diese Wegführung wurden die mutmasslichen Kosten auf rund 43 Mio. Franken veranschlagt. Das generelle Projekt für das linke Seeufer datiert von 2009. Darin werden die Kosten auf rund 45 Mio. Franken geschätzt. Gemäss diesem Projekt führt der Weg auf 13,5 km über bestehende und auf 10,3 km über neu zu erstellende Wege, wobei auch hier rückwärtige Wegführungen entlang der Seestrasse vorgesehen sind. Die beim Bau des Uferwegabschnitts zwischen Wädenswil und Richterswil gemachten Erfahrungen zeigen, dass der Uferwegbau mit Unwägbarkeiten und hohen Kosten verbunden ist. Die Kosten für den 1,6 km langen Wegabschnitt belaufen sich auf 7,6 Mio. Franken, wobei zu berücksichtigen ist, dass der Landerwerb im fraglichen Abschnitt in Bezug auf die Kosten von untergeordneter Bedeutung ist.

Die zur Umsetzung des Uferwegs im Sinne der Initiative anfallenden Kosten können noch nicht abschliessend eingeschätzt werden, da hierfür kein Projekt vorliegt. Die von der Initiative verlangte Wegführung entlang des Seeufers würde mit Sicherheit erheblich mehr kosten als die genannten Beispiele, da zusätzlicher Landerwerb von grossem Umfang sowie aufwendige Bauten für den Uferweg erforderlich würden und das Ufer grossflächig zu renaturieren wäre. Nach einer groben Kostenschätzung auf der Grundlage der bisherigen Erfahrungen ist für die Umsetzung der Initiative – sofern sie sich umsetzen liesse – mit Kosten von mindestens 200 bis 250 Mio. Franken zu rechnen. Die Unterhaltskosten sind dabei nicht eingerechnet. Diese Kosten sind im Verhältnis zu den im Strassenfonds vorhandenen Mitteln und den übrigen daraus zu finanzierenden Aufgaben unverhältnismässig.

Die Initiative sieht vor, dass der Weg aus dem Strassenfonds finanziert werden soll. Aufgrund seiner rechtlichen Qualifikation als Staatsstrasse (§ 1 in Verbindung mit § 5 Abs. 1 Strassengesetz vom 27. September 1981; StrG; LS 722.1) ist dies in Bezug auf den reinen Wegbau richtig. Die zwingend mit dem Wegbau einhergehenden Massnahmen zur ökologischen Aufwertung des Seeufers müssten hingegen auf der Grundlage von Art. 38a des Gewässerschutzgesetzes vom 24. Januar 1991 (SR 814.20) finanziert werden. Angesichts der hohen mutmasslichen Kosten und der übrigen, umfangreichen Aufgaben des Strassen-

fonds wären im Falle einer Umsetzung der Initiative zudem zusätzliche Finanzierungsmöglichkeiten durch den Kanton und die betreffenden Gemeinden (Interessenbeiträge) zu prüfen.

Wenngleich dem Zürichsee in Bezug auf die Verbesserung des öffentlichen Gewässerzugangs im Vergleich zu den übrigen Zürcher Gewässern ein besonderes Augenmerk zu schenken ist, sind auch die übrigen Gewässer – insbesondere die Flüsse – nicht ausser Acht zu lassen. Der diesbezügliche Handlungsbedarf ist im kantonalen Richtplan (Kapitel 3.3a) ausgewiesen. Die Initiative «Zürisee für alli» beschränkt sich auf den Zürichsee und greift vor diesem Hintergrund zu kurz.

Aus diesen Gründen ist die Volksinitiative abzulehnen.

IV. Gegenvorschlag

Die Initiative vertritt in ihrem Kern ein legitimes, durch Gesetzgebung und Richtplanung untermauertes Anliegen. Die bundes- und kantonalrechtlichen Planungsgrundsätze, welche die öffentliche Zugänglichkeit der Gewässer vorsehen, wurden bereits erwähnt. Die Verbesserung des Zugangs zu den Gewässern im Allgemeinen und zum Zürichsee im Besonderen ist ferner an verschiedenen Stellen im kantonalen Richtplan verankert: Zum einen ist im Kapitel «Landschaft» die Ausdehnung der öffentlich zugänglichen Uferflächen vorgesehen (Pte. 3.3a.1a und 3.4.2.2c). Zum anderen ist im Kapitel «Verkehr» ein durchgehender Weg um den Zürichsee in Ufernähe als Wanderweg von kantonalen Bedeutung eingetragen (Kapitel 4.3a). Solche Rundwege sind auch für die beiden anderen grösseren Zürcher Seen, den Greifensee und den Pfäffikersee, eingetragen und bestehen seit Langem. Für den Zürichsee können die beiden generellen Projekte in einer ersten Phase als Umsetzungsprogramme für diese richtplanerischen Vorgaben erachtet und weiterverfolgt werden. In einer zweiten Phase sind weitere Massnahmen zur Verbesserung der Zugänglichkeit der Gewässer und der Verbindung mit anderen Weg- und Verkehrsnetzen im weiteren Zürichseeraum zu prüfen und umzusetzen. Hierfür wird das sich im Amt für Verkehr in Ausarbeitung befindliche und auf das «Leitbild Zürichsee 2050» abgestimmte Konzept «Erlebnis Zürichsee zu Fuss» die nötigen Grundlagen in Form eines Massnahmenpakets, einer Kostenschätzung und eines Umsetzungsprogramms liefern. Dieses Konzept wird weitere Massnahmen zur Verbesserung der öffentlichen Zugänglichkeit des Zürichsees enthalten.

Vor diesem Hintergrund ist es angebracht, der abzulehnenden Initiative einen Gegenvorschlag gegenüberzustellen. Dieser hat sich in Bezug auf die bei einem Wegbau abzeichnenden Interessenabwägung

gen besser an den tatsächlichen und rechtlichen Gegebenheiten zu orientieren, als es die Initiative tut. Wenngleich der Handlungsdruck beim Zürichsee aufgrund der dortigen hohen Bevölkerungsdichte und der teilweise noch unbefriedigenden Ausgangslage am grössten erscheinen mag, sind Verbesserungsmassnahmen in Anbetracht der all-gemeingültigen Planungsvorgaben indessen nicht auf den Zürichsee zu beschränken. Neben dem Zürichsee sind auch verschiedene Flussläufe im kantonalen Richtplan zur Aufwertung als Erholungs-, Natur- und Landschaftsraum vorgesehen.

Um dem kantonalen Uferwegbau neben den zahlreichen anderen aus dem Strassenfonds zu finanzierenden Aufgaben die erforderlichen Mittel zur Verfügung stellen zu können, sollen der Erfüllung dieser Aufgabe bis zur Fertigstellung des Uferwegnetzes die erforderlichen Mittel gesetzlich zugewiesen werden. Diese Mittel stehen für die durch den Kanton zu erstellenden Uferwege, also der im kantonalen Richtplan bzw. in den regionalen Richtplänen eingetragenen Wege, zur Verfügung. Eine entsprechende Regelung besteht mit § 28 Abs. 2 StrG bereits für den Radwegbau. Damit würde über den Weg des Mitteleinsatzes eine mengenmässige Vorgabe für den Uferwegbau geschaffen. Unter Berücksichtigung der Komplexität der Projekte und des Landerwerbs erscheint ein jährliches Ziel von mindestens 6 Mio. Franken als realistisch. Analog zur Bestimmung für den Radwegbau ist dieser Betrag aufgrund der voraussichtlich langen Umsetzungsdauer nach dem Baukostenindex anzupassen.

Wenngleich der Bau der im kantonalen Richtplan bzw. in den regionalen Richtplänen eingetragenen Uferwege Kantonsaufgabe ist, dienen diese auch kommunalen Interessen, indem z. B. Freizeitanlagen besser verbunden werden oder neue Erholungsräume für die lokale Bevölkerung geschaffen bzw. erschlossen werden. In diesem Sinne beteiligten sich die Gemeinden Richterswil und Wädenswil mit jeweils deutlichen Volksentscheiden an den Kosten des Wegbaus. Es erscheint daher angemessen, die Beteiligung der Standortgemeinden an den Baukosten als Regel und die Schaffung einer entsprechenden Rechtsgrundlage vorzusehen.

Der Initiative «Zürisee für alli» ist daher ein Gegenvorschlag gemäss Teil B in der Form der allgemeinen Anregung gegenüberzustellen.

Gemäss § 134 Abs. 3 GPR findet, wenn der Kantonsrat dem Antrag des Regierungsrates folgt, eine gleichzeitige Volksabstimmung über die Initiative und den Gegenvorschlag statt. Falls die Initiative zurückgezogen wird, obliegt es dem Regierungsrat, eine Vorlage auszuarbeiten, die dem Begehren dieses Gegenvorschlags entspricht.

V. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, die Volksinitiative abzulehnen und dem Gegenvorschlag zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:	Der Staatsschreiber:
Hollenstein	Husi