

**Beschluss des Kantonsrates
über die parlamentarische Initiative
von Jonas Erni betreffend Keine Kostenbeteiligung
für Gemeinden bei Uferwegen**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag der Kommission für Planung und Bau
vom 9. Juli 2024,

beschliesst:

Die parlamentarische Initiative Kr.-Nr. 196/2019 wird abgelehnt.

***Minderheitsantrag Jonas Erni, Nathalie Aeschbacher, Theres Agosti
Monn, Andrew Katumba, Thomas Schweizer, Wilma Willi, Thomas
Wirth:***

*Der parlamentarischen Initiative Kr.-Nr. 196/2019 wird zugestimmt.
Sie wird an die Kommission für Planung und Bau zur Ausarbeitung eines
Gesetzesentwurfs zurückgewiesen.*

Zürich, 9. Juli 2024

Im Namen der Kommission

Die Präsidentin: Die Sekretärin:

Barbara Franzen Marzia Piampiano

* Die Kommission für Planung und Bau besteht aus folgenden Mitgliedern: Barbara Franzen, Niederweningen (Präsidentin); Nathalie Aeschbacher, Zürich; Theres Agosti Monn, Turbenthal; Jonas Erni, Wädenswil; Barbara Grüter, Rorbas; Walter Honegger, Wald; Andrew Katumba, Zürich; Domenik Ledergerber, Herrliberg; Peter Schick, Zürich; Thomas Schweizer, Hedingen; Janine Vannaz, Aesch; Simon Vlk, Uster; Stephan Weber, Wetzikon; Wilma Willi, Stadel; Thomas Wirth, Hombrechtikon; Sekretärin: Marzia Piampiano.

Bericht

1. Ausgangslage und Wortlaut der parlamentarischen Initiative

Am 17. Juni 2019 reichten Jonas Erni und Mitunterzeichnende die parlamentarische Initiative betreffend «Keine Kostenbeteiligung für Gemeinden bei Uferwegen» ein. Sie wurde am 19. Oktober 2020 mit 87 Stimmen vorläufig unterstützt.

Die parlamentarische Initiative hat folgenden Wortlaut:

Das Strassengesetz wird wie folgt geändert:

§ 28 b. Absatz 2 und 3 ersatzlos streichen.

2. Zusammenfassung der Beratung in der Kommission

Die parlamentarische Initiative fordert eine Abschaffung der Beteiligung der Gemeinden an den Kosten für die Erstellung von Seeuferwegen. Der Erstinitiant hat sein Recht auf Anhörung wahrgenommen und die parlamentarische Initiative (PI) in der Kommission für Planung und Bau (KPB) vorgestellt. Aufgrund von inhaltlichen Überschneidungen zwischen der PI und der Volksinitiative «Für öffentliche Uferwege mit ökologischer Aufwertung» (Vorlage 5848) wurden die Kommissionsberatungen zur PI zwischen November 2022 und März 2024 sistiert.

Eine fundamentale Frage, die sich der Kommission zu Beginn der Beratungen gestellt hat, war, ob es sich bei der Kostenbeteiligung der Gemeinden um neue oder gebundene Ausgaben handelt. Anlass für diese Frage war, dass die Initianten die PI unter anderem damit begründeten, dass die Kostenbeteiligung der Gemeinden die Realisierung der Uferwege verzögere. Hinter dieser Argumentation stand die Annahme, dass die finanzielle Beteiligung der Gemeinden jeweils von einem kommunalen Entscheid abhängt. Dies wäre allerdings nur dann der Fall, wenn es sich um neue Ausgaben handeln würde. Die Volkswirtschaftsdirektion gab zu dieser Frage ein Rechtsgutachten in Auftrag, welches zum Schluss kam, dass die Kostenbeteiligungen gebundene Ausgaben darstellen. Nachdem diese grundlegende Frage geklärt war, waren die weiteren Beratungen der Kommission überwiegend von finanziellen Überlegungen geprägt.

Kontrovers diskutiert wurden vor allem die Mehrkosten, die eine Annahme der PI für den Kanton zur Folge hätte. Die Kommission gab bei der Volkswirtschaftsdirektion daher eine Abklärung zu dieser Frage in Auftrag. Das Amt für Mobilität beziffert in seinem Bericht vom 10. November 2022 die Mehrkosten zulasten des Kantons für die projektierten Uferwege (Zürichseeweg und Fil Bleu Glatt) auf insgesamt rund 105 Millionen Franken ($\pm 30\%$). Gleichzeitig nennt es mehrere Faktoren, die sich

reduzierend auf diese Mehrkosten auswirken könnten. Dazu gehört einerseits, dass bei Grundstücken mit Landanlagekonzessionen keine oder geringere Landerwerbskosten anfallen könnten. Andererseits könnte die Entschädigungspflicht von Wertminderungen bei Grundstücken in öffentlicher Hand sowie bei nicht erheblichen Wertminderungen von unter 20% ganz entfallen. Diese Faktoren seien allerdings mit Unsicherheiten belastet, da es dazu noch keine verbindliche Rechtsprechung gebe. Im Rahmen des Berichts nicht rechnerisch berücksichtigt werden konnten ausserdem die einschränkenden Bedingungen von § 28b Abs. 2 des Strassengesetzes (StrG), wonach sich die Gemeinden nur dann an den Kosten beteiligen müssen, wenn die Wegabschnitte im oder angrenzend an das Siedlungsgebiet und in unmittelbarer Nähe des Ufers verlaufen oder die Erschliessung öffentlicher Betriebe und Anlagen am Gewässer verbessern und einen hohen Erholungswert aufweisen. Die Erfüllung dieser Kriterien könne nur im Rahmen von konkreten Projekten geprüft werden.

Die Mehrheit der KPB ist angesichts dieser Ausgangslage der Meinung, dass Seeuferwege vor allem der lokalen Bevölkerung einen Mehrwert bieten und sich die Gemeinden daher weiterhin im Umfang von 20% am Bau der Seeuferwege finanziell beteiligen sollen. Sie befürchtet ferner, dass der Wegfall der Kostenbeteiligung sich negativ auf das Mitspracherecht der Gemeinden auswirken könnte und den Kanton mit erheblichen Mehrkosten belasten würde. Zugunsten der aktuellen Rechtslage wird zudem angeführt, dass sich die Bevölkerung mit Ablehnung der Volksinitiative «Für öffentliche Uferwege mit ökologischer Aufwertung» ausdrücklich für die zurzeit in Kraft stehende Regelung der Kostenbeteiligung der Gemeinden ausgesprochen habe.

Die Kommissionsminderheit¹ befürwortet die PI. Sie ist der Meinung, dass Seeuferwege einen Spezialanwendungsfall von Wanderwegen darstellen und gleich wie diese behandelt werden sollten. Da der Kanton für Wanderwege aufzukommen habe, gebe es keinen Grund, weshalb dies nicht auch für Seeuferwege gelten sollte. Seeuferwege kämen ausserdem wie Staatsstrassen der ganzen Kantonsbevölkerung zugute, weshalb eine Finanzierung durch den Kanton angezeigt sei. Die Minderheit stösst sich zudem daran, dass das jährliche Budget von 6 Mio. Franken für die Erstellung von Uferwegen zu zögerlich ausgeschöpft werde. Damit der Kanton tatsächlich von den Mitteln Gebrauch mache, brauche es eine Streichung der Kostenbeteiligung der Gemeinden.

¹ Jonas Erni, Nathalie Aeschbacher, Theres Agosti Monn, Andrew Katumba, Thomas Schweizer, Wilma Willi, Thomas Wirth

3. Stellungnahme des Regierungsrates vom 1. Dezember 2021

Die PI verlangt die Aufhebung der Abs. 2 und 3 von § 28b des Strassengesetzes (StrG, LS 722.1), welche die Kostenbeteiligung der Gemeinden an den Bau von Uferwegen regeln. Diese Bestimmungen wurden als Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Zürisee für alli» (Vorlage 4946) formuliert. Damit sollten die Gemeinden verpflichtet werden, sich «im Verhältnis zum Mehrwert» an den Kosten des Uferwegbaus zu beteiligen. Um die Gleichbehandlung der Gemeinden sicherzustellen und zur Begrenzung des Ermessensspielraums bei der Festlegung des kommunalen Beitrags wurde der Mehrwert durch Festlegung eines prozentualen Anteils von 20% pauschaliert. Der Mehrwert wurde dabei nicht als direkter wirtschaftlicher Nutzen, sondern als Attraktivitätsgewinn für die Gemeinden verstanden. In § 28b Abs. 2 und 3 StrG werden die Kriterien für die Beurteilung des Attraktivitätsgewinns in eine geldwerte Kostenbeteiligung aufgeführt.

Begründet wird die PI u. a. damit, dass die Kostenbeteiligung der Gemeinden die Umsetzung des Uferwegs behindere. Dies kann nur dann der Fall sein, wenn die Umsetzung eines Uferwegprojekts von einem kommunalen Entscheid abhängt, was wiederum bedingt, dass die Gemeinde eigenständig entscheiden kann. Vor diesem Hintergrund ist entscheidend, ob der kommunale Beitrag eine gebundene oder eine neue Ausgabe darstellt. Nur im letzteren Fall kann ein Vorhaben durch einen kommunalen Entscheid über die Finanzierung verhindert werden.

In der Weisung zur Vorlage 4946 führte der Regierungsrat zur kommunalen Kostenbeteiligung aus, dass die Gemeinden vom Kanton zur Kostenübernahme verpflichtet würden, weshalb die entsprechenden Ausgaben für die Gemeinden in der Regel gebunden seien und in die Zuständigkeit der Exekutive fielen.

In der Folge wurde diese Beurteilung von verschiedenen Seiten in Zweifel gezogen. Im Kantonsrat wurde eine entsprechende Anfrage eingereicht (KR-Nr. 51/2018 betreffend Kostenanteil der Gemeinden für den Bau von Uferwegen). In der Beantwortung dieser Anfrage führte der Regierungsrat aus, die Kosten für Uferwegprojekte stellten sowohl für den Kanton als auch für die Gemeinden neue Ausgaben dar. Die Begründung der vorliegenden PI stützt sich vermutlich auf diese Aussagen.

Im Zusammenhang mit der vorliegenden PI wurde die Frage der Gebundenheit der kommunalen Kostenbeteiligung erneut aufgeworfen. Die Volkswirtschaftsdirektion hat daraufhin ein Rechtsgutachten in Auftrag gegeben. Alt Bundesrichter Dr. Peter Karlen führt in seinem Rechtsgutachten vom 5. Mai 2021 aus, dass der Bau der in der kantonalen und regionalen Richtplanung festgesetzten Uferwege eine kantonale Auf-

gabe sei. Der Kanton besitze bei der Realisierung eine erhebliche Entscheidungsfreiheit, weshalb die vom ihm zu tragenden Kosten neue Ausgaben seien. Der von den Standortgemeinden zu tragende Anteil gemäss § 28b Abs. 2 und 3 StrG diene dagegen dem Vorteilsausgleich. Er habe aber nicht die Funktion, den Uferwegbau zu einer kommunalen Aufgabe zu erheben, bei der den Gemeindebehörden ebenfalls eine erhebliche Entscheidungsfreiheit zustünde. Die Einräumung eines Mitentscheidungsrechts der Gemeinden liefe auch dem übergeordneten Zweck von § 28b StrG zuwider, den Bau der kantonalen Uferwege zu fördern. Da den Gemeinden demnach bei der Bewilligung der Beiträge an die Kosten kantonalen Uferwegprojekte keine erhebliche Entscheidungsfreiheit zukommt, stellten diese gebundene Ausgaben dar.

Damit deckt sich die Beurteilung des Gutachters mit der Haltung, die in der Weisung zur Vorlage 4946 dargelegt worden ist und damit die Grundlage für den Erlass der strittigen Gesetzesbestimmung durch den Kantonsrat bildete. Die Aussagen in der Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 51/2018 erweisen sich diesbezüglich als nicht korrekt. Sind die Ausgaben gebunden, haben die Gemeinden kein faktisches Vetorecht über den Finanzbeschluss. Folglich kann der fehlende Fortschritt bei der Erstellung des Uferwegs nicht in der geltenden Formulierung der Gesetzesbestimmungen zur kommunalen Kostenbeteiligung liegen.

Die Feststellung, dass die Kostenbeteiligung der Gemeinden gebundene Ausgaben seien, bedeutet indessen nicht, dass die Gemeinden keine Mitsprachemöglichkeit haben. Beim Erlass des kantonalen Richtplans haben die Gemeinden ein Mitwirkungsrecht. Für die Erarbeitung der regionalen Richtpläne sind die regionalen Planungsträger und somit letztlich die Gemeinden verantwortlich. Sie können innerhalb der Vorgaben des kantonalen Richtplans und unter Vorbehalt der Festsetzung der regionalen Richtpläne durch den Regierungsrat massgeblich über die Führung der Wege entscheiden und weitere Festlegungen vornehmen. Während der Projektbearbeitung wird den Gemeinden Gelegenheit zur Äusserung von Begehren gegeben (§ 12 Abs. 1 StrG). Davor werden die Gemeinden zudem gemäss kantonaler Praxis bereits im Rahmen der Vorprojektierung einbezogen. Gemäss dem Rechtsgutachten stehen den Gemeinden «starke Mitwirkungsmöglichkeiten» zu, was mitunter ein gewichtiger Grund dafür war, dass das Gutachten den Gemeindeanteil an den Kosten von Planung und Bau von Uferwegen grundsätzlich als gebundene Ausgabe darstellt. Die Mitwirkung der Gemeinde erfolgt damit nicht über den Finanzierungsentscheid, sondern über die Mitwirkung bei der Ausgestaltung der Projekte. Sie ist aber in jedem Fall gewährleistet. Über die Mitwirkung im Raumplanungsverfahren kann auch inhaltlich mitgestaltet werden.

Seeuferwege können je nach Lage wanderwegähnlich sein oder insbesondere in der Nähe von Ortskernen den Charakter einer Promenade haben. Für die Erstellung der Seeuferwege bedeutsamer ist jedoch, dass dafür in der Regel der Erwerb von Grundeigentum notwendig ist. Wanderwege können dagegen auch unter vertraglich gesicherter Inanspruchnahme von Anlagen bereitgestellt werden, die nicht dem Träger der Baupflicht gehören (vgl. § 35 StrG). Das Argument einer Ungleichbehandlung von Seeufer- und Wanderwegen trifft daher nicht zu.

Die Überlegungen, die beim Erlass der Gesetzesbestimmungen für eine Beteiligung der Gemeinden an den Kosten gesprochen haben, gelten nach wie vor. Mit der Kostenbeteiligung der Gemeinden soll ein Attraktivitätsgewinn des öffentlichen Raums abgegolten werden, von dem die Gemeinden profitieren. Der gesetzliche Regelbeitragsatz schafft die nötige Rechtssicherheit und gewährleistet eine einfache und verhältnismässige Umsetzung. Die kommunale Beitragspflicht ist nur dort gerechtfertigt, wo ein im oder angrenzend an das Siedlungsgebiet verlaufender Wegabschnitt unmittelbaren Zugang zum Gewässer herstellt oder zu einer Verbesserung der Erschliessung öffentlicher, am Gewässer gelegener Betriebe und Anlagen wie etwa Badeanstalten oder Schiffsstege führt. Eine weitere Voraussetzung für die kommunale Mitfinanzierung ist, dass der Weg einen hohen Erholungswert aufweist. Dies ist bei Wegen, die in unmittelbarer Nähe des Wassers verlaufen bzw. den Zugang zum Gewässer ermöglichen, grundsätzlich der Fall. Die gestützt auf diese Argumentation erlassene Regelung von § 28b Abs. 2 StrG sowie die Festsetzung des Gemeindebeitrags auf einen Fünftel der Kosten (§ 28b Abs. 3 StrG) sind ausgewogen und bedürfen keiner Anpassung.

Abschliessend wird darauf hingewiesen, dass mit der PI KR-Nr. 321/2013 betreffend Strassengesetz § 30 eine Verlagerung von Finanzmitteln aus dem kantonalen Strassenfonds zu den Gemeinden beschlossen wurde. Der finanzielle Spielraum des Kantons ist damit ausgeschöpft und sollte nicht noch weiter eingeschränkt werden. Für Uferwege werden im Übrigen schon heute genügend finanzielle Mittel zur Verfügung gestellt.

Zusammengefasst kann den Argumenten der Initianten nicht gefolgt werden. Die Kostenbeteiligung der Gemeinden an den Seeuferwegen ist sachlich und quantitativ gerechtfertigt und verhindert keine Uferwege. Die Mitsprache der Gemeinden ist stark und gesichert. Eine Ungleichbehandlung mit Wanderwegen ist nicht erkennbar. Nach der Annahme der PI betreffend Strassengesetz § 30 besteht zudem auch kein finanzieller Spielraum mehr für eine weitere Belastung des Strassenfonds.

Aus diesen Gründen lehnt der Regierungsrat in Übereinstimmung mit der Kommissionsmehrheit die vorliegende PI ab.

4. Chronologischer Ablauf

Die Kommission behandelte die parlamentarische Initiative an insgesamt 13 Sitzungen:

- 9. März 2021: Anhörung Initiant
- 16. März 2021: Beratung
- 30. März 2021: Beratung
- 8. Juni 2021: Vorbehaltener Beschluss
- 15. März 2022: Beratung
- 12. April 2022: Beratung
- 17. Mai 2022: Beratung
- 21. Juni 2022: Beratung
- 29. November 2022: Sistierung
- 26. März 2024: Beratung
- 16. April 2024: Beratung
- 4. Juni 2024: Beratung
- 9. Juli 2024: Schlussabstimmung

5. Antrag der Kommission

Die Kommission für Planung und Bau beantragt dem Kantonsrat mit 8 zu 7 Stimmen, die PI abzulehnen. Eine Minderheit² beantragt Rückweisung zwecks Ausarbeitung einer Vorlage.

² Jonas Erni, Nathalie Aeschbacher, Theres Agosti Monn, Andrew Katumba, Thomas Schweizer, Wilma Willi, Thomas Wirth