

Antrag des Regierungsrates vom 11. Mai 2011

4801

**Beschluss des Kantonsrates
über die kantonale Volksinitiative
«Uferwege für alle»**

(vom

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 11. Mai 2011,

beschliesst:

- I. Die Volksinitiative «Uferwege für alle» 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:

Art. 104 der Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005 wird wie folgt geändert:

Abs. 3 (neu) Der Kanton sorgt für durchgehende Uferwege rund um die Zürcher Seen und entlang der Zürcher Flüsse. Sie sind möglichst nahe am Wasser zu führen. Dabei ist dem Natur- und Landschaftsschutz Sorge zu tragen und es sind die Ufer ökologisch aufzuwerten.

alt Abs. 3 wird Abs. 4

Die Volksinitiative wird wie folgt begründet:

Die Vision eines Uferwegs um den Zürichsee besteht schon seit Jahrzehnten. Im kantonalen Richtplan gehört er zusammen mit den Wanderwegen um den Greifensee und um den Pfäffikersee zum kantonalen Wegnetz, für welches den Kanton die Bau- und Unterhaltspflicht trifft. Die Wanderwege entlang der Zürcher Flüsse sind in den regionalen Richtplänen enthalten. Auch hier ist es der Kanton, der die Wege baut und für ihren Unterhalt sorgt. Zahlreiche dieser Wanderwege sind schon verwirklicht. Der Uferweg um den Zürichsee ist jedoch immer noch Stückwerk.

Mit der Verankerung der Uferwege in der Kantonsverfassung erhält das Anliegen eines durchgehenden Weges um den Zürichsee möglichst nahe am Ufer mehr Gewicht als bisher. Der Kanton wird damit verpflichtet, mit der Projektierung vorwärts zu machen und diesen wichtigen Wander- und Erholungsweg so bald als möglich fertig zu stellen. Beim notwendigen Ausgleich zwischen den Interessen der Allgemeinheit an einem freien Zugang zum Ufer und jenen der betroffenen Grundeigentümer werden die Gewichte zugunsten der Allgemeinheit verschoben. Dabei ist der Natur- und Landschaftsschutz zu berücksichtigen und die Ufer sind zudem ökologisch aufzuwerten. Bei der Detailprojektierung darf somit nur dann von der Wegführung direkt am Ufer abgewichen werden, wenn gewichtige Interessen des Natur- und Landschaftsschutzes oder überwiegende Privatinteressen dem Interesse der Allgemeinheit entgegenstehen. Die Uferwege im Kanton Zürich sind auf jeden Fall möglichst am Ufer – allenfalls auch auf Stegen – und nicht als Trottoirs auf der nahen Strasse zu führen. Ausserdem wird mit dem neuen Verfassungsartikel sichergestellt, dass es nicht nochmals Jahrzehnte dauert, bis ein zusammenhängender Uferweg am Zürichsee entsteht. Schliesslich wird die Planung und Projektierung der noch fehlenden See- und Flussuferwege auf eine sichere Rechtsgrundlage gestellt.

Weisung

A. Formelles

Mit Verfügung vom 14. April 2011 stellte die Direktion der Justiz und des Inneren fest, dass die am 21. Februar 2011 eingereichte Volksinitiative zustande gekommen ist. Der Regierungsrat stellte mit Beschluss vom 20. April 2011 fest, dass die Initiative rechtmässig ist (RRB

Nr. 520/2011). 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 Abs. 3 des Gesetzes über die politischen Rechte, GPR; LS 161).

Mit Beschluss vom 13. April 2011 erstattete der Regierungsrat Bericht und Antrag an den Kantonsrat zur kantonalen Volksinitiative «Zürisee für alli; Volksinitiative zur Realisierung des Zürichsee-Uferweges gemäss Richtplan». Diese Initiative in der Form der allgemeinen Anregung verlangt eine Kreditvorlage für den Bau eines Uferweges um den Zürichsee sowie dessen Realisierung innert 10 Jahren nach Annahme der Kreditvorlage und macht nähere Vorgaben zur Wegführung. Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat die Ablehnung der Initiative und stellt ihr einen Gegenvorschlag mit folgendem Wortlaut gegenüber (Vorlage 4794; Abl 2011, 1286):

«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 ist. Dieser Betrag verändert sich gemäss der Entwicklung des zürcherischen Baukostenindex. Die Standortgemeinden sollen sich im Verhältnis zum Mehrwert an den Kosten beteiligen.»

Um dem Kantonsrat eine gleichzeitige Behandlung der beiden in engem sachlichem Zusammenhang stehenden Initiativen zu ermöglichen, erfolgen der vorliegende Bericht und Antrag vor Ablauf der dem Regierungsrat gemäss § 130 Abs. 3 GPR zustehenden Frist.

B. Ziele der Initiative

Die Initiative strebt mehrere Ziele an. Mit einem neuen Verfassungsartikel soll der Kanton zum einen verpflichtet werden, einen durchgehenden Uferweg um den Zürichsee möglichst nahe am Ufer und so bald als möglich zu erstellen. Zum anderen soll damit die Planung und Projektierung der noch fehlenden See- und Flussuferwege eine sichere Rechtsgrundlage erhalten. Weiter soll die Abwägung von öffentlichen und privaten Interessen zugunsten der Allgemeinheit an einem freien Zugang zum Ufer verschoben werden.

C. Gültigkeit

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. Zudem sieht das Bundesgesetz vom 4. Oktober 1985 über Fuss- und Wanderwege (FWG; SR 704) vor, dass Wanderwegnetze u. a. für die Erholung geeignete Gebiete und schöne Landschaften wie Aussichtslagen und Ufer erschliessen sollen (Art. 3 Abs. 3 FWG). Das Anliegen zur Schaffung durchgehender Uferwege ist hingegen weder im Bundesrecht noch im kantonalen Recht gesetzlich verankert. Entsprechende Vorgaben finden sich jedoch im kantonalen Richtplan.

Die Planungsgrundsätze sind für die planenden Behörden verbindliche Handlungsanweisungen, vermitteln jedoch keinen direkten Anspruch auf freien Zugang zu Gewässern. Die vorgeschlagene Verfassungsbestimmung ginge in verschiedener Hinsicht über den Normgehalt der erwähnten Planungsgrundsätze hinaus. Mit ihr würde zum einen ein neuer Wegtypus (Uferweg) ins kantonale Recht aufgenommen, der aber nicht weiter konkretisiert wird. Ferner würde den Behörden der verfassungsmässige Auftrag erteilt, die Zugänglichkeit zu allen öffentlichen Gewässern im Kanton Zürich durch den Bau von durchgehenden Uferwegen zu verbessern. Dieses Grundanliegen steht mit dem übergeordneten Recht in Einklang.

Die Initiative verlangt die Anlage von Uferwegen «möglichst nahe am Wasser». Sie lässt offen, wo der Weg gebaut werden soll, wenn eine Führung unmittelbar am Ufer nicht möglich ist. Durch diese Formulierung wird den mit dem Vollzug betrauten Behörden ein Handlungsspielraum belassen, um im Einzelfall die sich abzeichnenden Konflikte mit anderen Interessen (andere öffentliche Nutzungen, Natur- und Landschaftsschutz, Privateigentum, Denkmalschutz usw.) lösen zu können. Uferwege nahe am Wasser stehen häufig in Konflikt zu den Ansprüchen der Ufervegetation sowie weiterer schutzwürdiger Lebensräume gemäss Art. 18 Abs. 1 und 1^{bis} des Natur- und Heimatschutzgesetzes (NHG, SR 451). Die Ausnahmen zu den umfassenden Schutzbestimmungen von Art. 21 Abs. 1 NHG sind für standortgebundene Bauten und Anlagen im öffentlichen Interesse jedoch abschliessend im Gewässerschutzgesetz (GSchG, SR 814.20) geregelt. Erholungsanlagen gehören nicht dazu. Mit dem Hinweis, dass dem Natur- und Landschaftsschutz Rechnung zu tragen sei, wird dieser Gesichtspunkt im Initiativtext berücksichtigt. Auch der Hinweis, dass die Ufer ökologisch aufzuwerten seien, entspricht den Bestimmungen des NHG (Art. 22 Abs. 2).

Unter Hinweis auf die erwähnten Zielkonflikte beim Bau von Uferwegen bzw. Stegen ist festzustellen, dass auch die vorgeschlagene Vorschrift im Zusammenhang mit dem Natur- und Landschaftsschutz (Art. 104 Abs. 3, letzter Satz) grundsätzlich einer bundesrechtlichen Vorgabe entspricht und somit im Einklang mit dem übergeordneten Recht steht. Die Vorschrift an Kanton und Gemeinden, die Renaturierung von Gewässern zu fördern, besteht zudem bereits in Art. 105 Abs. 3 KV. Die in der Initiative vorgeschlagene Bestimmung steht hiermit zwar nicht in Widerspruch, führt in dieser Hinsicht aber zu einer unnötigen Wiederholung.

Der Grundsatz der Einheit der Materie ist gewahrt, wenn zwischen einzelnen Teilen der Initiative mit Begehren verschiedener Art ein hinreichender innerer Zusammenhang besteht (§ 121 Abs. 2 GPR). Die Initiative verlangt einerseits die Erstellung von Verkehrsinfrastrukturen (Uferwege), andererseits vertritt sie Anliegen der Ökologie und des Landschaftsschutzes. Die beiden Anliegen könnten grundsätzlich auch unabhängig voneinander in der Verfassung verankert werden. Uferwege dienen dem Menschen zur Erholung. Dieses Ziel setzt voraus, dass die Wege wo möglich in landschaftlich attraktiver Umgebung verlaufen. Wo zudem die Ufer künstlich sind – was insbesondere für 95% des Zürichseeufers gilt –, besteht der Auftrag zu dessen Renaturierung wie dargelegt bereits aufgrund des NHG. Ein Bau von Uferwegen ohne Berücksichtigung von Natur und Landschaft und ohne ökologische Aufwertungsmassnahmen ist somit nicht denkbar. Vor diesem Hintergrund wahrt die Initiative die Einheit der Materie. Dass die Anliegen zum Schutz von Landschaft und Natur aus Sicht der Gesetzssystematik besser in Art. 105 KV («Wasser») verankert wären als in Art. 104 KV («Verkehr»), ändert daran nichts.

Gemäss Art. 28 Abs. 1 lit. c KV ist eine Initiative ungültig, wenn sie «offensichtlich undurchführbar» ist. Ob es möglich sein wird, an allen Gewässern durchgehende Uferwege möglichst am Wasser zu erstellen, ist in dieser Absolutheit zwar fraglich. Die vorgeschlagene Initiative verlangt als allgemeiner verfassungsmässiger Auftrag («sorgt für») aber in erster Linie ein unbefristetes Tätigwerden der Behörden und ist als solches umsetzbar.

Die Initiative «Uferwege für alle» ist somit rechtmässig.

D. Materielles

a. Ausgangslage

Uferwege sind bereits Gegenstand der Richtplanung. Im kantonalen Richtplan werden im Kapitel 4 Verkehr, Pt. 4.3a Fuss- und Veloverkehr die interkantonal und kantonal bedeutenden Fuss- und Radrouten festgelegt. Der kantonale Richtplan enthält Einträge für Seeuferwege am Zürichsee, am Greifensee und am Pfäffikersee (Kapitel 4.3a). Weiter wird festgelegt, dass diese Routen in die Richtplankarten der regionalen Richtpläne zu übernehmen sind. Dementsprechend ist in den regionalen Richtplänen der Regionen Stadt Zürich, Pfannenstil und Zimmerberg eine detailliertere Linienführung des Seeuferwegs um den Zürichsee dargestellt. In den regionalen Richtplänen anderer Regionen sind weitere Uferwege festgelegt: beispielsweise entlang der Limmat (Region Limmattal) oder entlang der Glatt (Regionen Glattal und Unterland). Ebenfalls Gegenstand der regionalen Richtpläne ist das Fuss- und Wanderwegnetz um die Zürcher Seen. Mit Ausnahme vom Zürichsee bestehen für sämtliche grösseren Seen im Kanton Zürich Landschafts- und Naturschutzverordnungen. Das festgelegte Wegnetz ist auf die Schutzziele für diese äusserst wertvollen Landschafts-, Natur- und Erholungsräume abgestimmt. Im kantonalen Richtplan sind in Abbildung 4b des Kapitels 3.3a Gewässer Schwerpunkte zur Aufwertung von Gewässern dargestellt. Demnach sind in ausgewählten Abschnitten entlang der Sihl, der Limmat, des Aabachs, der Glatt, der Töss und der Eulach räumlich differenziert attraktive Erholungs-, Natur- und Landschaftsräume zu schaffen und am Ufer des Zürichsees sind die öffentlich zugänglichen Flächen auszudehnen. Schliesslich wird das Anliegen der ökologischen Aufwertung der Uferbereiche auch im Leitbild Zürichsee 2050 abgebildet, das sich zurzeit in Bearbeitung befindet. Darin werden ausdrücklich ökologische Schwerpunktgebiete Ufer und Flachwasser ausgeschieden. In diesem Leitbild wird eine Interessenabwägung zwischen Schutz- und Erholungsbedürfnissen vorgenommen, um bestehende Nutzungskonflikte zu entschärfen.

b. Beurteilung der Initiative

Der Begriff des (See-)Uferwegs ist im Kanton Zürich bisher in der Richtplanung, nicht aber im Rechtssystem verankert. Fuss- und Wanderwege gelten als Strassen im Sinne des Strassengesetzes (StrG, LS 722.1; § 1 StrG). Aus der Richtplanung und dem Strassengesetz ergibt sich somit bereits eine kantonale Zuständigkeit für solche Wege, sofern sie über einen entsprechenden Richtplaneintrag verfügen (§ 1 in

Verbindung mit § 5 StrG). Das Anliegen nach durchgehenden Uferwegen würde mit der Schaffung eines Verfassungsauftrags gegenüber dem heutigen Eintrag im kantonalen Richtplan somit lediglich formal verstärkt. Es ist zu bezweifeln, dass sich damit der Zürichseeweg, auf dem gemäss der Begründung das Hauptaugenmerk der Initiative liegt, gemäss den Richtplanvorgaben rascher bzw. einfacher erstellen lässt.

Aufgrund der Vorgeschichte besteht am Zürichsee eine ganz andere Ausgangslage als am Greifensee und am Pfäffikersee. Die Ufer sind weitgehend künstlich, bebaut und befinden sich zu einem grossen Teil in Privateigentum. Zur Lösung der sich daraus ergebenden Probleme enthält die Initiative aber keine neuen Vorgaben. So ist die Frage, ob ein Eingriff ins Privateigentum im Einzelfall noch verhältnismässig ist, auch weiterhin am konkreten Fall und anhand der von der Praxis entwickelten Grundsätze zu prüfen. Auch die Frage, ob die für die Erstellung eines Uferwegabschnitts erforderlichen finanziellen Mittel in einem angemessenen Verhältnis zum Nutzen stehen, den die Bevölkerung des Kantons Zürich daraus zu ziehen vermag, ist weiterhin im Einzelfall durch die zuständigen Behörden zu beurteilen.

Die Begründung der Initiative, mit ihr würden Vorgaben für die Interessenabwägung getätigt, täuscht darüber hinweg, dass die wesentlichen im Zusammenhang mit dem Uferwegbau abzuwägenden Interessen Gegenstand des Bundesrechts und somit dem Regelungsbereich des kantonalen Verfassungsgebers entzogen sind. Tatsächlich bilden der Natur- und Landschaftsschutz, aber auch das Privateigentum Gegenstand des Bundesrechts, das hier – wie dargelegt – die Interessenbewertung teilweise vorwegnimmt, so z. B. der Schutz der Ufervegetation gemäss Art. 21 Abs. 1 NHG. Einer pauschalen Interessenbewertung «zugunsten der Allgemeinheit», wie sie die Initiative vornehmen will, sind dadurch sehr enge Grenzen gesetzt. Zudem würden die zuständigen Behörden damit nicht von ihrer Pflicht entbunden, im Einzelfall alle betroffenen Interessen zu ermitteln und zu bewerten. Auch mit einer Wegführung über einen Steg, der gemäss Begründung als Alternative für einen Weg am Ufer infrage kommt, sind Konflikte mit dem Naturschutz längst nicht in jedem Fall ausgeräumt. Auch müssten für die durch den Uferweg zwangsläufig entstehenden Beeinträchtigungen gemäss Art. 18 Abs. 1^{er} NHG benachbarte Seeufer ökologisch aufgewertet werden. Die Initiative kann somit auch ihr Versprechen, die weitere Planung und Projektierung der noch fehlenden See- und Flussuferwege auf eine sichere Rechtsgrundlage zu stellen, nicht erfüllen.

Die Initiantinnen und Initianten weisen in der Begründung auf den Greifensee und den Pfäffikersee hin, an denen durchgehende Rundwege bestehen. Dass eine Wegführung in unmittelbarer Gewässernähe

häufig aber mit anderen öffentlichen Interessen in Konflikt steht, zeigen gerade diese beiden Wege eindrücklich. Sie führen beide über weite Strecken zum Schutz der Natur nicht dem Wasser entlang und erfreuen sich dennoch grösster Beliebtheit und Akzeptanz. Es steht somit ausser Zweifel, dass auch Wege in attraktiver, gewässernaher Umgebung einem breiten öffentlichen Interesse entsprechen. Es gibt keinen Grund zur Annahme, dass diese Einschätzung nicht auch auf andere Gewässer zutreffen kann.

c. Schlussfolgerung

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass mit den bestehenden bundesrechtlichen Vorgaben sowie den Raumplanungsinstrumenten des Kantons Zürich eine ausreichende gesetzliche Grundlage besteht, um die Zielsetzungen der Volksinitiative zu erreichen. Die Planung und Projektierung von See- und Flussuferwegen sind damit ohne Weiteres möglich. Eine weitere Bestimmung in der Kantonsverfassung ist daher nicht nötig.

Inhaltlich nimmt die Volksinitiative ein berechtigtes Anliegen auf. Die Gewässer nehmen im Kanton Zürich eine wichtige Funktion als Erholungsräume wahr. Die Verwirklichung durchgehender Uferwege zulasten von anderen öffentlichen und privaten Interessen zu bevorzugen, wird diesem Anliegen jedoch nicht gerecht; nicht alle Gewässerabschnitte sind für die Erschliessung mit Uferwegen geeignet. Darüber hinaus würde den mit dem Vollzug betrauten Behörden der nötige Handlungsspielraum genommen, um im Einzelfall die sich abzeichnenden Konflikte mit anderen Interessen (andere öffentliche Nutzungen, Natur- und Landschaftsschutz, Privateigentum, Denkmalschutz usw.) zu lösen. Vielmehr sind – insbesondere in Bezug auf den Zürichsee – Uferwege und Erholungsflächen am Wasser räumlich differenzieren im Sinne einer Schwerpunktsetzung auszuscheiden.

Die Initiative ist aus diesen Gründen abzulehnen.

E. Gegenvorschlag

Als Gegenvorschlag wäre lediglich eine andere Form der gesetzlichen Verankerung des Uferwegbaus möglich. Aus der Richtplanung und dem Strassengesetz ergibt sich bereits die Zuständigkeit des Kantons für den Bau von Uferwegen, wenn sie im kantonalen oder in einem regionalen Richtplan eingetragen sind. Die bei der Planung und der Anlage solcher Wege auftretenden Probleme sind nicht über die

Schaffung neuer, sondern über die Anwendung bestehender Normen bzw. auf dem Weg der politischen Entscheidungsfindung zu lösen. Auf einen Gegenvorschlag ist daher, auch mit Blick auf den beantragten Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Zürisee für alli; Volksinitiative zur Realisierung des Zürichsee-Uferweges gemäss Richtplan», zu verzichten.

F. Antrag

Gestützt auf diese Erwägungen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, die Volksinitiative «Uferwege für alle» ohne Gegenvorschlag abzulehnen.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin: Der Staatsschreiber:
Gut-Winterberger Husi