

Sitzung vom 16. Mai 2018

408. Anfrage (Kostenanteil der Gemeinden für den Bau von Uferwegen)

Die Kantonsräte Tobias Mani, Wädenswil, Davide Loss, Adliswil, und Daniel Sommer, Affoltern a. A., haben am 26. Februar 2018 folgende Anfrage eingereicht:

Nach einer langen politischen Odyssee konnte sich der Kantonsrat (im Sinne eines Gegenvorschlages zu den damaligen Uferweginitiativen) dazu durchringen, dass jährlich mindestens 6 Mio. Franken im Budget für den Bau von Uferwegen eingestellt werden müssen. Zwei Drittel dieses Betrages sind für den Bau des Uferweges am Zürichsee einzusetzen.

Trotz der budgetierten Mittel, des Eintrages im Richtplan und der Pflicht des Kantons zur Erstellung der Uferwege rund um den Zürichsee geht es leider nicht oder jedenfalls nicht sichtbar vorwärts.

Neben dem mangelnden politischen Willen im Kantonsrat und in der Baudirektion, mit der Planung und dem Bau der Uferwege vorwärtszumachen, bestehen offenbar Unklarheiten betreffend die Natur des Kostenanteils der Gemeinden am Bau neuer Uferwegabschnitte.

Der damals neu aufgenommene § 28 b des Strassengesetzes (StrG) hält in Absatz 2 fest, dass die Gemeinden sich beim Vorliegen bestimmter Voraussetzungen mit 20 Prozent an den Kosten für die Planung und den Bau von Uferwegabschnitten zu beteiligen haben, einschliesslich allfälliger Landerwerbskosten. Der Beitrag der Gemeinde wird mit der Projektfestsetzung festgelegt.

Im Antrag 4946 vom 21. November 2012 hält der Regierungsrat fest, dass die Gemeinden durch das Gesetz beziehungsweise den darauf beruhenden Festsetzungsentscheid zur Kostenübernahme verpflichtet sind. Daher sind die entsprechenden Ausgaben für die Gemeinde als gebunden zu betrachten und liegen in der Zuständigkeit der kommunalen Exekutiven. Eine Ausnahme bilden nur Anschlussprojekte der Gemeinden, die über das Projekt des Kantons hinausgehen.

Nicht nur vereinzelt Politiker, sondern auch Gemeindeexekutiven und Bauabteilungen von Gemeinden haben in letzter Zeit immer häufiger die Ansicht geäussert, dass der Gemeindeanteil je nach Höhe von der Gemeindeversammlung, dem grossen Gemeinderat oder gar an der Urne bewilligt werden müsse. Unserer Meinung nach kann dies nicht sein. Der Bau der Uferwege ist eine kantonale Aufgabe und kann nicht davon abhängig sein, ob eine Gemeinde ihren Kostenanteil bewilligt.

Gleich wie Staatsstrassen sind die Uferwege durch den Kanton zu planen, zu bauen und zu finanzieren. Der entsprechende Anteil der Gemeinden steht daher systematisch etwas quer in der Landschaft. Die Begründung, dass die Gemeinden je nach Lage des Uferwegs einen Mehrwert erlangen, ist aber soweit nachvollziehbar. Auf jeden Fall würde eine Aufhebung des Gemeindeanteils eine Gesetzesänderung erfordern.

Die Frage, ob die Gemeindeanteile an den Kosten des Seeuferwegs gebunden sind, hat für den weiteren politischen Prozess eine grosse Bedeutung.

Wir bitten den Regierungsrat daher um die Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Teilt der Regierungsrat die Meinung, dass der Gemeindeanteil an den Kosten von Planung und Bau von Uferwegen grundsätzlich eine gebundene Ausgabe darstellt? Wie begründet er diese Meinung?
2. Sind Ausnahmen denkbar, und wenn ja, in welchen Fällen?
3. Wie ist bei den bisherigen Festsetzungsentscheiden vorgegangen worden? Gab es Auseinandersetzungen?
4. Hält der Regierungsrat am Gemeindeanteil an den Kosten des Seeuferwegs fest oder plant er diesbezüglich eine Änderung?
5. Welcher Betrag wurde in den vergangenen Jahren seit Inkrafttreten von § 28b StrG jeweils für die Uferwege budgetiert? Welcher Betrag wurde effektiv verwendet (aufgegliedert nach Jahren)?
6. Wie ist der Regierungsrat zufrieden mit dem Baufortschritt des Uferweges rund um den Zürichsee?
7. Wie könnte der Bau der Uferwege rund um den Zürichsee weiter gefördert werden?

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Tobias Mani, Wädenswil, Davide Loss, Adliswil, und Daniel Sommer, Affoltern a. A., wird wie folgt beantwortet:

Zu Fragen 1 und 2:

Ausgaben der Gemeinden gelten gemäss § 103 des Gemeindegesetzes (LS 131.1) als gebunden, wenn die Gemeinde durch einen Rechtsatz, durch einen Entscheid eines Gerichts oder einer Aufsichtsbehörde oder durch einen früheren Beschluss der zuständigen Organe oder Behörden zu ihrer Vornahme verpflichtet ist und ihr sachlich, zeitlich und örtlich kein erheblicher Entscheidungsspielraum bleibt. Vor diesem Hintergrund könnte die Auffassung vertreten werden, der vom Regierungs-

rat gemäss den Kriterien von § 28b Abs. 2 des Strassengesetzes (StrG, LS 722.1) festgelegte Kostenanteil der betreffenden Gemeinden sei für diese eine gebundene Ausgabe, die in der Zuständigkeit der Gemeinde-exekutive liege. In diesem Sinne wurde im Antrag des Regierungsrates an den Kantonsrat betreffend Änderung des Strassengesetzes (Umsetzung des Gegenvorschlags zur Volksinitiative «Zürisee für alli») eine Gebundenheit der Kosten angenommen, wenn der Beitrag gemäss § 28b Abs. 3 vom Regierungsrat im Rahmen der Projektfestsetzung festgelegt wird (Vorlage 4946, S. 10). Von besonderer Bedeutung ist die Frage dann, wenn die Gemeinde einem ausgearbeiteten Projekt ablehnend gegenübersteht.

Die im kantonalen bzw. in den regionalen Richtplänen eingetragenen Wege gelten im rechtlichen Sinne als Staatsstrassen (§ 1 in Verbindung mit § 5 StrG). Damit sind sie grundsätzlich vom Kanton zu planen, zu bewilligen, zu erstellen und zu finanzieren. Diese kantonale Baupflicht spricht zunächst für die Annahme, dass der kommunale Kostenbeitrag der politischen Beschlussfassung der beitragspflichtigen Gemeinden entzogen sein soll. § 28b Abs. 2 StrG schafft hier jedoch bewusst eine Ausnahme. Der Kantonsrat legte diese Bestimmung im Strassengesetz fest mit der Begründung, dass Uferwege, die den im Gesetz definierten Anforderungen entsprechen, einen Mehrwert für die ortsansässige Bevölkerung darstellen (Vorlage 4946, S. 8). Damit brachte der Kantonsrat zum Ausdruck, dass bei solchen Wegen der Erholungszweck im Vordergrund steht und dass ein erhebliches öffentliches Interesse der Standortgemeinden daran besteht. § 28b Abs. 2 StrG stellt hier insofern eine Vermutung des Gesetzgebers dar. Ob das öffentliche Interesse der Standortgemeinde im Einzelfall aber tatsächlich gegeben ist, ist damit nicht beantwortet und hängt von den Besonderheiten des konkreten Projekts und seinen Kosten ab. Dasselbe gilt auch für den Kanton, dessen Kostenanteil an Uferwegprojekten – trotz des richtplanerischen Auftrags und der strassengesetzlichen Baupflicht – stets als neue Ausgabe vom zuständigen politischen Organ zu bewilligen ist. Mit ihrem Kostenbeitrag bringt somit die Standortgemeinde ihr eigenes öffentliches Interesse am Uferweg zum Ausdruck. Diese Willensbekundung als Ausdruck der Akzeptanz der vorgesehenen Erholungsanlage ist auch für den Kanton eine wichtige Voraussetzung für eine erfolgreiche Umsetzung des Projekts. Der Bau von Uferwegen ist zudem häufig wesentlich teurer als die Anlage von gewöhnlichen Fuss- und Wanderwegen, was einerseits die Mitfinanzierung durch die Gemeinden zusätzlich zu rechtfertigen vermag, andererseits aber auch die politische Bedeutung der Beiträge aus Sicht der betroffenen Gemeinden deutlich vergrössert.

Zu beachten ist schliesslich, dass § 28b Abs. 2 StrG nur unter bestimmten Umständen eine Mitfinanzierung der Gemeinden vorsieht. Insbesondere bei der Beurteilung der Voraussetzung gemäss § 28b Abs. 2 lit. b StrG, wonach ein Uferweg einen hohen Erholungswert aufweisen muss, um eine Mitfinanzierung der Gemeinde zu rechtfertigen, besteht erhebliches Ermessen. Dies widerspricht der Auffassung, dass die Kostenanteile der Gemeinden allein durch das Gesetz so klar vorgegeben seien, dass von Beginn an von ihrer Gebundenheit auszugehen sei.

Vor diesem Hintergrund ist eine Auslegung von § 28b Abs. 2 und 3 StrG, wonach die Standortgemeinden in jedem Fall ohne politische Beschlussfassung und allenfalls gar gegen ihren Willen zur Kostenübernahme verpflichtet werden können, abzulehnen. Dies bedeutet, dass die Beiträge der Gemeinden in erster Linie vom dafür nach der jeweiligen Gemeindeordnung zuständigen Organ zu bewilligen sind. Der Regierungsrat ist sich bewusst, dass damit die Standortgemeinden unter den Voraussetzungen von § 28b Abs. 2 StrG über den Bau der Wegabschnitte mitentscheiden. Demnach wird der Kanton wie bis anhin darum bemüht sein, sich mit den Standortgemeinden über ihre Kostenbeteiligung einvernehmlich zu einigen und die Kostenaufteilung in einer Vereinbarung festzuhalten.

Zu Frage 3:

Es gibt noch keine Festsetzungsentscheide des Regierungsrates gemäss § 28b Abs. 3 StrG. Im Rahmen der Projektentwicklung wird stets versucht, den Kostenanteil der Gemeinde einvernehmlich festzulegen.

Zu Frage 4:

Die Bestimmungen zum Uferwegbau im Strassengesetz wurden auf den 1. April 2016 in Kraft gesetzt. Aussagekräftige Erfahrungen fehlen noch. Die hinter der Mitfinanzierungspflicht der Gemeinden stehende Überlegung, dass Uferwege gerade für die Standortgemeinden von erheblichem öffentlichem Interesse sind, ist nach wie vor richtig. Eine Änderung der Regelung in dem Sinn, dass die Beiträge von Gesetzes wegen gebundene Kosten darstellen oder dass sie einer Gemeinde ungeachtet ihrer Höhe auch gegen ihren Willen auferlegt werden können, ist für den Regierungsrat zurzeit kaum vorstellbar, zumal diese Beiträge für die betreffenden Gemeinden mitunter sogar steuerfussrelevant sein können. Es ist derzeit noch zu früh, um bereits Änderungen an diesen Bestimmungen vorzunehmen. Die vorliegende Anfrage und deren Beantwortung zeigen jedoch, dass die Bestimmung im Sinne der voranstehenden Ausführungen präzisiert werden kann.

Zu Frage 5:

Im Budget 2017 wurde erstmals ein Betrag von Fr. 2 000 000 für Uferwege eingestellt. 2018 sind Fr. 4 000 000 und ab 2019 sind jeweils Fr. 6 000 000 im Budget des Tiefbauamtes für Uferwege eingestellt. Tatsächlich ausgegeben wurden 2016 Fr. 182 240 und 2017 Fr. 517 588.

Zu Frage 6:

Der Bau von Verkehrsanlagen in bebautem Gebiet ist eine besonders anspruchsvolle Herausforderung. Dies gilt gerade auch für den Uferweg am Zürichsee, der privilegierte Wohnlagen betrifft. Von Bedeutung ist in diesem Zusammenhang der neue § 28c StrG, den der Kantonsrat am 9. April 2018 in Zustimmung zur parlamentarische Initiative KR-Nr. 310/2015 betreffend Beanspruchung von privatem Grundeigentum beim Bau von Uferwegen in erster Lesung beschlossen hat. Diese Bestimmung besagt, dass gegen den Willen der Eigentümerinnen und Eigentümer private Grundstücke für die Erstellung von Uferwegen grundsätzlich nicht beansprucht werden dürfen (Abs. 1). Eine Beanspruchung für den Bau von Uferwegen ist nur ausnahmsweise zulässig, wenn eine andere Führung des Uferweges nicht oder nur mit unverhältnismässigem Aufwand möglich ist (Abs. 2). Diese Bestimmung nimmt für Uferwege somit eine allgemeine Interessenabwägung zugunsten des privaten Grundeigentums vor.

Zu Frage 7:

Eine über die Regelung von § 28b StrG hinausgehende Förderung des Uferwegbaus entlang des Zürichsees entspricht scheinbar nicht dem Willen der Mehrheit des Kantonsrates. Der Regierungsrat sieht daher davon ab, hierzu Vorschläge zu unterbreiten. Vielmehr wird er versuchen, im Rahmen seiner Zuständigkeiten nach Möglichkeiten zur Verbesserung des Seezugangs zu suchen und diese in Zusammenarbeit mit den Gemeinden umzusetzen.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Volkswirtschaftsdirektion.

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli