

Antrag des Regierungsrates vom 15. Dezember 2021

5782

**Beschluss des Kantonsrates
über die Bewilligung eines Rahmenkredits
für das Freiraumkonzept Fil Bleu Glatt**

(vom

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 15. Dezember 2021,

beschliesst:

I. Für die Umsetzung des Freiraumkonzepts Fil Bleu Glatt wird ein Rahmenkredit von Fr. 63 000 000 bewilligt. Davon gehen Fr. 30 000 000 zulasten der Investitionsrechnung der Leistungsgruppe Nr. 8400, Tiefbauamt, und Fr. 33 000 000 zulasten der Leistungsgruppe Nr. 8500, Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft. Vom Betrag in der Leistungsgruppe Nr. 8500 gehen voraussichtlich rund Fr. 7 000 000 zulasten der Investitionsrechnung (Anteil Hochwasserschutz) und rund Fr. 26 000 000 zulasten der Erfolgsrechnung (Anteil Revitalisierungen).

II. Dieser Rahmenkredit wird nach Massgabe des Schweizerischen Baupreisindex gemäss folgender Formel der Teuerung angepasst:
Bewilligte Ausgabe \times Zielindex \div Startindex (Indexstand April 2018)

III. Dieser Beschluss untersteht dem fakultativen Referendum.

IV. Veröffentlichung im Amtsblatt.

V. Mitteilung an den Regierungsrat.

Bericht

1. Ausgangslage

Das Glattal gehört in der Schweiz zu den Regionen mit der höchsten Entwicklungsdynamik und hat sich zu einem attraktiven Unternehmens- und Wirtschaftsstandort entwickelt. Durch die laufende Siedlungs- und Verkehrsentwicklung steigt auch der Erholungsdruck auf die vorhandenen Grünräume. Die Glatt führte als Naherholungsgebiet bisher eher ein Schattendasein im Rücken der Entwicklungsachsen. Mit dem Freiraumkonzept Fil Bleu Glatt soll der siedlungsnaher Erholungsraum entlang des Gewässers aufgewertet und besser zugänglich gemacht werden.

Sowohl im Regionalen Raumordnungskonzept Glattal (2011) als auch in der räumlichen Entwicklungsstrategie der Stadt Zürich (2010) wurde festgehalten, dass im Übergangsbereich zwischen Opfikon, Wallisellen, Dübendorf und Zürich (Stadtkreise 11 und 12) durch eine gemeinden- und regionenübergreifende Gebietsplanung Gestaltungs- und Nutzungsmassnahmen evaluiert und insbesondere für den Langsamverkehr sowie die Freiraumvernetzung kurzfristig umgesetzt werden sollen.

Der regionale Richtplan Glattal wurde mit RRB Nr. 123/2018 festgesetzt. Der Fil Bleu Glatt wird darin als zu planender Rad- und Fussweg definiert. Ebenfalls eingetragen sind geplante Gewässerrevitalisierungen und bestehende Vernetzungskorridore im Glattraum. Um diese Ziele zu erreichen, wurde von den beteiligten Gemeinden und Städten Dübendorf, Opfikon, Wallisellen und Zürich ein überregionales Freiraumkonzept im Kontext zu den Vorgaben aus dem 2011 revidierten Gewässerschutzgesetz (GSchG, SR 814.20) erarbeitet. Im März 2015 unterzeichneten die Gemeinden und Städte, die Zürcher Planungsgruppe Glattal und der Kanton Zürich eine Absichtserklärung zur Weiterentwicklung und Umsetzung des regionenübergreifenden Freiraumkonzepts.

In enger Zusammenarbeit mit den beteiligten Städten und Gemeinden sowie weiteren Amtsstellen wurde durch das Amt für Verkehr (heute Amt für Mobilität) eine Machbarkeitsstudie vom 29. März 2019 mit Kostenschätzung ausgearbeitet.

Die vorliegende Bewilligung des Rahmenkredits gilt als Grundsatzentscheid für das Freiraumkonzept Fil Bleu Glatt. Mit der konkreten Projektbearbeitung wird erst nach der Bewilligung des Rahmenkredits begonnen. Ausgenommen sind die im Rahmen des Hochwasserschutzes und der Renaturierungsmassnahmen bereits begonnenen Wasserbauprojekte «Glatt, Aufwertung Zwicky, Dübendorf», «Glatt, Revitalisierung Altried, Zürich und Wallisellen» und «Glatt, Stadtpark, Opfikon».

Diese Projekte, die bereits Elemente eines Fil Bleu Glatt berücksichtigen, würden im Sinne einer ganzheitlichen Betrachtungsweise in das Freiraumkonzept Fil Bleu Glatt und den entsprechenden Rahmenkredit integriert.

2. Freiraumkonzept Fil Bleu Glatt

2.1 Ziele und Lösungsansatz des Fil Bleu Glatt

Mit dem Fil Bleu Glatt wird der Glattraum allgemein als Naherholungsgebiet aufgewertet. Es vernetzt sich über attraktive Velo- und Fusswege mit weiteren Freiräumen und Erholungsgebieten grenzübergreifend und lädt an gezielt ausgewählten Orten zum Aufenthalt am Wasser ein. Vorhandene landschaftliche und ökologische Besonderheiten und Werte werden dabei erhalten und gefördert. Neue ökologische und erholungsfunktionale Werte werden mit wasserbaulichen Massnahmen im Glattraum geschaffen. Der Hochwasserschutz selbst liegt nicht im Fokus. Dieser wird mit der Umsetzung der wasserbaulichen Massnahmen jedoch ebenfalls hergestellt. Nach Schätzungen auf der derzeitigen groben Planungsstufe entfallen rund 7 Mio. Franken auf Hochwasserschutz- und rund 26 Mio. Franken auf Revitalisierungsmassnahmen.

Der Lösungsansatz sieht an den jeweiligen Glattufern einerseits Massnahmen zur Verbesserung der Bewegungsqualität für Velofahrende, Spazierende und Wandernde und die Steigerung der Erholungsqualität durch die Schaffung von attraktiven Aufenthaltsräumen vor. Andererseits wird durch gezielte gewässerökologische Aufwertungsmassnahmen ein zusammenhängender Naturraum mit hoher Vernetzungsqualität geschaffen. Eine unmittelbare Anknüpfung an rückwärtige Naturpotenziale integriert den Flussraum nachhaltig in das lokale Ökosystem.

Der Richtplaneintrag zum Fil Bleu Glatt umfasst sämtliche vorgängig aufgeführten Massnahmen, und diese bedingen einander, weshalb sie in einem umfassenden Rahmenkredit zu bewilligen sind.

2.2 Art und Wirkung der Massnahmen

Für die Umsetzung des Freiraumkonzepts sind Anpassungen an der Infrastruktur des Weges und Renaturierungen an den Glattufern erforderlich.

Die Massnahmen können in folgende Typen unterteilt werden:

- a) Ausbau bzw. Neubau eines chaussierten Glattuferweges auf 4 m Breite als gemeinsame Verkehrsfläche für den Fuss- und Veloverkehr.
- b) Schaffung von parkähnlichen Abschnitten und punktuellen Zugängen an die Glatt zur Erhöhung der Aufenthaltsqualität.
- c) Berücksichtigung des Gewässerraums nach GSchG, um die Uferstreifen für den Natur- und Landschaftsschutz, den Hochwasserschutz und die Erholungsnutzung als Freiräume zu erhalten.
- d) Renaturierung des Glattrausms zur Verbesserung der gewässerökologischen Funktionen, der Erholungsfunktion und zur Erhöhung der Vernetzungsqualität des Naturraumes.

Mit diesen Massnahmen kann eine optimale Wirkung erzielt und die Zielsetzungen des Richtplaneintrages erfüllt werden. Die Vertiefung der Massnahmen erfolgt im Rahmen von umfangreichen Einzelprojekten, die mit Objektkrediten in der Zuständigkeit des Regierungsrates bewilligt werden.

2.3 Erfahrungen

Im Frühjahr 2018 haben die Standortgemeinden und -städte Dübendorf, Zürich, Wallisellen und Opfikon in Zusammenarbeit mit dem kantonalen Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft (AWEL) temporäre Möblierungen in Form von Sitzgelegenheiten errichtet. Diese Massnahmen schaffen neue Aufenthaltsorte entlang der Glatt und machen auf die Umsetzung des Gesamtkonzepts Fil Bleu Glatt aufmerksam. Zudem wurde in Dübendorf als Muster eine erste Plattform am Wasser erstellt. Aufgrund der positiven Rückmeldungen kann davon ausgegangen werden, dass das realisierte Projekt die vorgegebenen Ziele erfüllen wird. Die Planung und Realisierung der permanenten Möblierungselemente (Sitzgelegenheiten, Raststellen, Sitzstufen am Wasser usw.) sind grundsätzlich Sache der Gemeinden. Im vorliegenden Rahmenkredit sind dafür keine Mittel eingestellt.

3. Kosten und Finanzierung

3.1 Rahmenkredit

Die Kosten für das Projekt Fil Bleu Glatt (Uferweg und Wasserbauprojekte) beziffern sich auf der Grundlage von Schätzungen für die einzelnen Abschnitte wie folgt (in Mio. Franken):

Teilgebiet	Beschreibung	Glattuf- weg*	Wasserbau- projekte**
Dübendorf	Abschnittslänge = 3350 m	11,0	11,0
Zürich	Abschnittslänge = 2849 m	9,1	9,4
Wallisellen	Abschnittslänge = 26 m	0,3	
Opfikon	Abschnittslänge = 3220 m	7,5	10,5
Alle Gebiete	Personalaufwand (zwei 100%-Stellen befristet auf Projektdauer)	1,8	1,8
	Kommunikation/Webseite	0,3	0,3
Total		30,0	33,0
Gesamtkosten			63,0

* Kosten gemäss Machbarkeitsstudie (Preisstand 2018)

** Kosten gemäss Schätzung AWEL (Laufmeterkosten)

Sämtliche Ausgaben sind als neue Ausgaben einzustufen.

Mit den vorhandenen personellen Mitteln aus den Stammorganisationen ist die Umsetzung für das Tiefbauamt und das AWEL in der geplanten Projektdauer von rund zehn Jahren nicht machbar. Im Tiefbauamt und im AWEL ist deshalb je eine projektbezogene, befristete Vollzeitstelle zu schaffen. Diese beiden Stellen werden über den Kredit finanziert. Sie decken die durch das Projekt anfallenden hoheitlichen Tätigkeiten ab.

Der Ausgabenteil des AWEL wird über den allgemeinen Staatshaushalt finanziert, während die Ausgaben des Tiefbauamtes aus zweckgebundenen Mitteln des Strassenfonds gedeckt werden. Der Strassenfonds ist aufgrund vorfinanzierter, aber noch nicht abgeschriebener Investitionen heute gegenüber dem Staatshaushalt verschuldet. Im Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan (KEF) 2021–2024 sind für sämtliche Planjahre die zu erwartenden Ausgaben eingestellt, womit es nicht zu einer zusätzlichen, nicht budgetierten Neuverschuldung kommt. Von Gesetzes wegen hat der Kanton jährlich eine Mindestsumme für Radwege und Uferwege auszugeben (§§ 28a und 28b Strassengesetz, [StrG, LS 722.1]). Überdies hat sich der Kanton die Erhaltung und Förderung der Biodiversität als Zielvorgabe gesetzt. Die vorliegend vorgesehenen Projekte unterstützen die Zielerreichung.

Das Freiraumkonzept Fil Bleu Glatt ist mit Kosten von 12 Mio. Franken in das Agglomerationsprogramm der 2. Generation mit einem Bundesbeitragsanteil von 35% aufgenommen worden (Stand Mai 2012). Am 23. Oktober 2013 nahm der Regierungsrat zum Bundesbeschluss über die Freigabe der Mittel ab 2015 für das Agglomerationsprogramm der 2. Generation Stellung (RRB Nr. 1185/2013) und wies die Volkswirt-

schaftsdirektion an, die betroffenen Gemeinden und Städte über die berücksichtigten und nicht berücksichtigten Anträge zu informieren. Aufgrund der nun vorliegenden Machbarkeitsstudie und den daraus resultierenden Erkenntnissen bezüglich Kostenhöhe und Realisierungshorizont werden für bestimmte Abschnitte zusätzliche Bundesbeiträge aus dem Agglomerationsprogramm der 4. und 5. Generation beantragt (vgl. RRB Nr. 544/2021).

Da die Höhe der Bundes- und der Gemeindebeiträge noch nicht genau bezifferbar ist, ist ein Bruttokredit zu bewilligen. Eine Verschiebung der Projekte könnte dazu führen, dass sie im Rahmen der laufenden Agglomerationsprogramme nicht priorisiert und für sie keine Bundesgelder freigegeben werden.

Aufgrund der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen kann aus der Programmvereinbarung im Bereich Schutzbauten (Hochwasserschutz) und Revitalisierungen zwischen Bund und Kanton mit Bundesbeiträgen im Umfang von mindestens 35% der anrechenbaren Kosten gerechnet werden (ohne Personalaufwand, rund 31 Mio. Franken). Dadurch ergibt sich für die Wasserbaumassnahmen ein Bundesbeitrag von mindestens 10,85 Mio. Franken und Nettokosten von höchstens 22,15 Mio. Franken. Das Subventionsgesuch an das zuständige Bundesamt für Umwelt kann erst nach der Kreditbewilligung und der Projektierung der einzelnen Projektabschnitte gestellt werden.

Rechtsgrundlage für die Ausgabe stellt der entsprechende Richtplaneintrag sowie das StrG dar. Für die Gesamtinvestitionssumme von 63 Mio. Franken ist ein Rahmenkredit im Sinne von § 39 Abs. 1 lit. b des Gesetzes über Controlling und Rechnungslegung (CRG, LS 611) zu bewilligen. Der Kredit bedarf der Zustimmung der Mehrheit aller Kantonsratsmitglieder (Art. 56 Abs. 2 lit. a Kantonsverfassung [KV, LS 101]) und untersteht dem fakultativen Referendum (Art. 33 Abs. 1 lit. d Ziff. 1 KV). Über die Verwendung des Rahmenkredits beschliesst nach § 39 Abs. 2 CRG der Regierungsrat. Der Kredit ist gemäss der im Dispositiv erwähnten Formel der Teuerung anzupassen, es ist der Schweizerische Baupreisindex massgebend.

Die Ausgaben sind im KEF, Planjahre 2021–2024, im Umfang von 5 Mio. Franken in der Leistungsgruppe Nr. 8400, Tiefbauamt, und im Umfang von 1 Mio. Franken in der Leistungsgruppe Nr. 8500, Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft, eingestellt. Die übrigen Ausgaben werden in den folgenden KEF-Jahren geplant.

Die Gesamtkosten von 63 Mio. Franken verteilen sich in der Planungsphase in den Jahren 2021–2024 auf rund 1–3 Mio. Franken pro Jahr und während der Realisierung in den Jahren 2025–2031 auf rund 6–8 Mio. Franken pro Jahr. Für den Projektabschluss im Jahr 2032 sind

rund 3 Mio. Franken eingestellt. Die genauen Zahlen werden erst im Rahmen der Vorprojekterarbeitung vorliegen.

Die Durchführung steht unter dem Vorbehalt, dass das Vorhaben im Rahmen der zur Verfügung stehenden Budgetkredite der Investitionsrechnung finanziert werden kann und im Vergleich zu anderen Vorhaben priorisiert wird.

3.2 Folgekosten

Für den Glattuferweg im Wert von rund 30 Mio. Franken ist mit Kapitalfolgekosten von 0,8 Mio. Franken infolge Abschreibung (2,5%) und 0,2 Mio. Franken infolge Verzinsung (0,75%), d. h. jährlich rund 1 Mio. Franken, zu rechnen. Für die begleitenden Wasserbauprojekte im Wert von insgesamt rund 33 Mio. Franken wird nur der Anteil Hochwasserschutz über die Investitionsrechnung gebucht. Bei einem derzeit geschätzten Anteil von rund 7 Mio. Franken und einem Zinssatz von 0,75% werden Kapitalfolgekosten von jährlich rund 0,1 Mio. Franken erwartet. Für den Anteil Revitalisierungen von rund 26 Mio. Franken erfolgt die Buchung über die Erfolgsrechnung, und es fallen keine über den üblichen und bereits heute durchgeführten Gewässerunterhalt hinausgehende Betriebs- und Unterhaltskosten an.

3.3 Auswirkungen auf die Gemeinden

Gemäss § 28b Abs. 3 StrG müssen sich die Gemeinden an der Erstellung des Glattuferweges mit einem Fünftel der Kosten für Planung und Bau einschliesslich Landerwerb beteiligen. Der Beitrag der Gemeinde wird mit der Projektfestsetzung festgelegt. Die Gemeinden erhalten Beiträge aus den Agglomerationsprogrammen in Abhängigkeit der aufgewendeten Kosten. Im Weiteren entstehen für die Gemeinden Kosten für die Möblierungen (Sitzgelegenheiten, Raststellen, Sitzstufen am Wasser usw.), die nicht Bestandteil des Baus des Glattuferweges und der Wasserbaumassnahmen sind. Besonders zu betrachten sind Massnahmen, die im Sinne der Erholungsnutzung dem Zugang an das Gewässer dienen. Gestützt auf § 2 Abs. 1 lit. e und g des Wasserwirtschaftsgesetzes (LS 724.11) hat der Kanton darauf zu achten, dass neue Erholungsräume geschaffen werden können und der öffentliche Zugang zu den Gewässern erleichtert wird. Entsprechend sind in den urbanen Abschnitten Zugänge an die Glatt zum Beispiel mittels Sitzstufenanlagen vorgesehen. Im Gegensatz zu Revitalisierungs- und Hochwasserschutzmassnahmen ist die Finanzierung von Massnahmen zur Erholungsnutzung weder auf kantonaler Ebene noch auf Stufe Bund gesetzlich

klar geregelt. Es müssen daher im Rahmen der Konkretisierung des Projektes mit den zuständigen Gemeinden und allfällig interessierten Investoren aufwendige Finanzierungslösungen gesucht werden. Kantonale Beiträge aus der Jubiläumsdividende 2020 der Zürcher Kantonalbank, wie sie in der Vorlage 5694 vorgesehen sind, können im Projekt Fil Bleu Glatt für die Bevölkerung grosszügigere und attraktivere Gewässerzugänge ermöglichen. Entsprechende Kantonsbeiträge sind im Kostenanteil für die Wasserbauprojekte von 33 Mio. Franken nicht eingerechnet. Diese Beiträge werden dem Rahmenkredit gemäss Vorlage 5694a entnommen. Die Grössenordnung der Beiträge steht noch nicht fest.

4. Umsetzung

Grundsätzlich können die verschiedenen Massnahmen unabhängig voneinander umgesetzt werden, ihre höchste angestrebte Wirkung entfalten sie jedoch als Gesamtpaket innerhalb der Abschnitte. Die Umsetzung erfolgt abschnittsweise unter Berücksichtigung der Rahmenbedingungen durch Projekte im Umfeld, etwa dem Stadtpark Opfikon. Der Fil Bleu Glatt soll bis 2031 fertiggestellt werden.

5. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, für die Umsetzung des Freiraumkonzepts Fil Bleu Glatt einen Rahmenkredit von 63 Mio. Franken zu bewilligen.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:	Die Staatsschreiberin:
Jacqueline Fehr	Kathrin Arioli