

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 20. April 2011

520. Kantonale Volksinitiative «Uferwege für alle»; Rechtmässigkeit/Gegenvorschlag

Ausgangslage

Am 21. Februar 2011 wurden die ausgefüllten Unterschriftenlisten zu der im kantonalen Amtsblatt vom 20. August 2010 (ABl 2010, 1757) veröffentlichten kantonalen Volksinitiative «Uferwege für alle» bei der Direktion der Justiz und des Innern eingereicht. Mit Verfügung vom 14. April 2011 stellte die Direktion der Justiz und des Innern nach Prüfung der Unterschriften fest, dass die Volksinitiative zustande gekommen ist. Gemäss § 130 des Gesetzes über die politischen Rechte vom 1. September 2003 (GPR, LS 161) beschliesst der Regierungsrat innert sechs Monaten nach Einreichung der Initiative über deren Gültigkeit (Abs. 1). Hält er die Initiative für vollständig ungültig, stellt er dem Kantonsrat Antrag auf Ungültigerklärung (Abs. 2). Hält er sie aber wenigstens teilweise für gültig, erstattet er dem Kantonsrat innert neun Monaten nach ihrer Einreichung Bericht und Antrag über deren Gültigkeit und Inhalt (Abs. 3). Beantragt der Regierungsrat einen Gegenvorschlag zur Initiative, legt er den Bericht und Antrag innert 16 Monaten nach Einreichung der Initiative vor (Abs. 4). Gleichzeitig mit dem Beschluss über die Gültigkeit der Initiative hat der Regierungsrat somit zu entscheiden, ob die Direktion einen Gegenvorschlag ausarbeiten soll. Eine zustande gekommene Volksinitiative ist gültig, wenn sie die Einheit der Materie wahrt, nicht gegen übergeordnetes Recht verstösst und nicht offensichtlich undurchführbar ist (Art. 28 Abs. 1 KV, LS 101). Erfüllt sie diese Voraussetzungen nicht, erklärt sie der Kantonsrat für ungültig. Er kann sie aber auch für teilweise gültig erklären oder aufteilen (Art. 28 Abs. 2 KV).

Am 13. April 2011 beschloss der Regierungsrat Bericht und Antrag zur kantonalen Volksinitiative «Zürisee für alli – kantonale Volksinitiative zur Realisierung des Zürichsee-Uferweges gemäss Richtplan» (Vorlage 4794). Um dem Kantonsrat eine gleichzeitige Beschlussfassung über die in engem Sachzusammenhang stehenden Volksinitiativen zu ermöglichen, ist die Initiative «Uferwege für alle» beförderlich zu behandeln.

Rechtmässigkeit

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 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.

Die Initiative verlangt die folgende Änderung von Art. 104 der Kantonsverfassung:

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.

Mit der Umsetzung der Initiative würde ein Verfassungsauftrag an die Behörden geschaffen, die Zugänglichkeit aller öffentlichen Gewässer im Kanton Zürich zu verbessern. Die rechtliche Verankerung dieses Anliegen würde gegenüber den Planungsgrundsätzen somit verstärkt. Die Initiative verlangt ferner die Anlage von Uferwegen «möglichst nahe am Wasser». Durch diese Formulierung verbliebe den mit dem Vollzug betrauten Behörden der nötige Handlungsspielraum, um im Einzelfall die sich abzeichnenden Konflikte mit anderen Interessen (andere öffentliche Nutzungen, Natur- und Landschaftsschutz, Privateigentum, Denkmalschutz usw.) lösen zu können. In diesem Zusammenhang von Bedeutung ist die weitere vorgeschlagene Bestimmung, wonach bei der Erstellung von Uferwegen dem Natur- und Landschaftsschutz Sorge zu tragen ist und die Ufer ökologisch aufzuwerten sind. Uferwege, die sich nahe am Wasser befinden, stehen häufig in Konflikt zu den Ansprüchen schutzwürdiger Lebensräume gemäss Art. 18 Abs. 1 und 1^{bis} des Bundesgesetzes vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG; SR 451). Für die durch den Uferweg zwangsläufig entstehenden Beeinträchtigungen müssten gemäss Art. 18 Abs. 1^{ter} NHG benachbarte Seeufer ökologisch aufgewertet werden. Besonders ins Gewicht fällt der (rigorose) Schutz der Ufervegetation (Art. 21 Abs. 1 NHG). Eingriffe oder Bauten dürfen gemäss dieser Bestimmung nicht zum Absterben von Ufervegetationen führen. Soweit es die Verhältnisse erlauben, sorgen die Kantone dafür, dass dort, wo sie fehlt, Ufervegetation angelegt wird oder zumindest die Voraussetzungen für deren Gedeihen geschaffen werden (Art. 21 Abs. 2 NHG).

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, schafft in dieser Hinsicht aber eine unnötige 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 Gesetzes-systematik 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.

Somit ist festzustellen, dass die Volksinitiative nicht offensichtlich unrechtmässig ist.

Weiteres Vorgehen

Die Volkswirtschaftsdirektion ist zu beauftragen, dem Regierungsrat einen Antrag betreffend Bericht und Antrag an den Kantonsrat im Sinne von § 128 Abs. 4 GPR zu unterbreiten. Die Verbesserung des Zugangs der Öffentlichkeit zu den Gewässern ist sowohl gesetzlich

(Planungsgrundsätze), wie auch planerisch (kantonale und regionale Richtplanung) verankert. Mit einer zusätzlichen verfassungsmässigen Verankerung des Auftrags zur Verbesserung der Zugänglichkeit von öffentlichen Gewässern ist nichts gewonnen. Die Initiative ist daher abzulehnen. Vor dem Hintergrund des zur Volksinitiative «Zürisee für alli» unterbreiteten Gegenvorschlags ist auf einen Gegenvorschlag zur vorliegenden Initiative zu verzichten.

Öffentlichkeit

Bei Volksinitiativen prüft der Regierungsrat vorab, ob die Initiative rechtmässig ist und ob ihr ein Gegenvorschlag gegenübergestellt werden soll. Je nach Entscheid gelten für die Weiterbearbeitung andere Verfahrensvorschriften, insbesondere andere Fristen. Es handelt sich mithin um einen Zwischenentscheid des Regierungsrates, der einstweilen nicht zu veröffentlichen ist (§ 23 Abs.2 lit. b Gesetz über die Information und den Datenschutz).

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Es wird festgestellt, dass die am 21. Februar 2011 eingereichte Volksinitiative «Uferwege für alle» nicht offensichtlich unrechtmässig ist.

II. Die Volkswirtschaftsdirektion wird beauftragt, dem Regierungsrat einen Bericht und einen Antrag zur Gültigkeit der Initiative und über deren Inhalt im Sinne der Erwägungen zu unterbreiten. Auf einen Gegenvorschlag wird verzichtet.

III. Dieser Beschluss ist bis zur Veröffentlichung des Berichts und des Antrages zur Initiative nicht öffentlich.

IV. Mitteilung an die Direktion der Justiz und des Innern sowie an die Volkswirtschaftsdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi