

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 29. Februar 2012

185. Umsetzung Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Zürisee für alli»; Änderung Strassengesetz (Konzept)

A. Ausgangslage

Mit Beschluss vom 29. August 2011 entschied der Kantonsrat über den Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Zürisee für alli» und beauftragte den Regierungsrat, bei Rückzug der Volksinitiative eine Vorlage auszuarbeiten, die dem Begehren des Gegenvorschlags entspricht. Die Direktion der Justiz und des Innern stellte mit Verfügung vom 30. November 2011 den Rückzug der Volksinitiative fest. Gemäss § 138c Abs. 3 in Verbindung mit § 138 des Gesetzes über die politischen Rechte arbeitet der Regierungsrat innert eines Jahres nach dem Rückzug der Initiative eine dem Gegenvorschlag entsprechende Vorlage aus. Der Gegenvorschlag in der Form der allgemeinen Anregung lautet wie folgt: «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. Mindestens zwei Drittel dieses Betrages sind für den Bau der Zürichsee-Uferwege einzusetzen. Dieser Betrag verändert sich gemäss der Entwicklung des zürcherischen Baukostenindex. Die Standortgemeinden sollen sich im Verhältnis zum Mehrwert an den Kosten beteiligen.»

Der Gegenvorschlag sieht somit eine Gesetzesänderung vor. Für Rechtsetzungsvorhaben von besonderer Tragweite ist gemäss § 10 Abs. 1 der Verordnung über das Rechtsetzungsverfahren in der kantonalen Verwaltung (Rechtsetzungsverordnung, LS 172.16) ein Konzept zu erarbeiten.

B. Umsetzungskonzept

1. Grundsatz

Der Gegenvorschlag verlangt, dass sich die Standortgemeinden im Verhältnis zum Mehrwert, den ihnen ein Uferweg auf ihrem Gemeindegebiet bringt, an den Kosten beteiligen sollen. Diese Vorgabe steht in einem gewissen Widerspruch zu den Finanzierungsgrundsätzen des Strassengesetzes, denn der Kanton ist gestützt auf § 6 in Verbindung mit

§§ 1, 5 und 28 Abs. 1 StrG Träger der Uferwege und damit verpflichtet, diese zu erstellen und zu finanzieren. Für die Umsetzung des Gegenvorschlags bedeutet diese teilweise Abweichung vom geltenden Recht zweierlei. Zunächst ist sicherzustellen, dass der Grundsatz der kommunalen Mitfinanzierung die Erfüllung der kantonalen Baupflicht nicht vereitelt; dies könnte etwa dann der Fall sein, wenn ein zur Finanzierung des Weges erforderlicher Beitrag von der Standortgemeinde nicht bewilligt wird. Sodann darf der Beitrag der Gemeinden nur einen untergeordneten Teil der Gesamtkosten ausmachen, ansonsten die Bau- und Finanzierungspflicht des Kantons ausgehöhlt würde.

2. Sicherstellung der Mitfinanzierung durch die Gemeinden

Wird im Gesetz eine Mitfinanzierung durch die Gemeinden verbindlich festgelegt, kann der Bau des Uferweges blockiert werden, wenn sich Kanton und Gemeinde nicht über die Mitfinanzierung einigen. Wird der Entscheid über die Mitfinanzierung ganz der Gemeinde überlassen (Entscheid des Gemeinderates oder Volksabstimmung), besteht sogar die Möglichkeit, dass die betroffene Gemeinde den Bau des Uferweges verhindern kann. Eine solche Situation kann durch eine geeignete Ausgestaltung des Verfahrens oder durch eine Begrenzung der kantonalen Baupflicht auf den Seeuferweg im engeren Sinn vermieden werden.

Variante 1A:

Wird der Beitrag einer Gemeinde für ein bestimmtes Projekt durch eine kantonale Behörde in einem geeigneten Verfahren verbindlich festgelegt, wird die Kostenbeteiligung der Gemeinde zu einer gebundenen Ausgabe und somit dem politischen Entscheidungsprozess in der Gemeinde entzogen. Damit die Interessen der Gemeinden dennoch gewahrt werden können, müsste den betroffenen Gemeinden in jedem Fall ein ordentliches Rechtsmittel gegen die Festlegung der Kostenbeteiligung zustehen. Als geeignetes Verfahren erscheint das Projektfestsetzungsverfahren. Mit der Festlegung des kommunalen Kostenanteils im Rahmen der Projektfestsetzung (§ 15 Abs. 1 StrG) findet die Bestimmung des Mehrwertes in einem bekannten und bewährten Verfahren statt. Zudem können alle sich mit dem Wegbau stellenden Fragen in einem Verfahren behandelt werden.

Variante 1B:

Alternativ könnte vorgesehen werden, dass die betriebsnotwendigen Anlagen in jedem Fall vom Kanton finanziert werden und sich die kommunale Mitfinanzierung nur auf darüber hinausgehende Elemente (über die Normen hinausgehende Ausgestaltung des Weges, wie beispielsweise Sitzbänke, Aussichtsplattformen usw.) bezieht. Diese Regelung würde im Grundsatz der Mitfinanzierung von Strassenprojekten durch andere Bauträger nach § 33 StrG entsprechen. Mit einer solchen Rege-

lung bleibt es den Gemeinden überlassen, ob sie einen selbst finanzierten «kommunalen Mehrwert» wollen. Eine allgemeine Beitragspflicht seitens der Gemeinden wäre nicht sichergestellt. Allerdings ist davon auszugehen, dass dem Wegbau ablehnend gegenüberstehende Gemeinden auf eine solche Beteiligung verzichten würden, wodurch der im Gegenvorschlag zum Ausdruck gebrachte Grundsatz der kommunalen Mitfinanzierung unterlaufen würde. Auch dürfte die Finanzierung lediglich nicht betriebsnotwendiger Anlageteile durch die Gemeinden nicht der im Gegenvorschlag vorgesehenen mehrwertabhängigen Mitfinanzierungspflicht der Gemeinden entsprechen.

Werden die beiden Varianten gegenübergestellt, so ist die Variante 1A zu bevorzugen. Sie lehnt sich näher an den Gegenvorschlag an und erscheint in der Praxis einfacher umsetzbar, weil sie auf das bestehende und bewährte Projektfestsetzungsverfahren Bezug nimmt. Dies steigert die Akzeptanz. Die Variante 1A ist daher weiterzuverfolgen.

3. Bestimmung des kommunalen Beitrags

Der Gegenvorschlag sieht weder eine klare Umschreibung des Mehrwertes noch eine Begrenzung der Kostenbeteiligung durch die Gemeinden vor. Die Kostenbeteiligung ist nach Massgabe des Mehrwertes festzulegen, den die Gemeinde durch den Wegbau erfährt. Der Mehrwert besteht dabei nicht in einem direkten finanziellen Nutzen für die Gemeinde, sondern in einem abstrakten Attraktivitätsgewinn, der durch einen Beitrag an den Seeuferweg abgegolten wird. Es gilt daher, den Attraktivitätsgewinn in eine geldwerte Kostenbeteiligung umzusetzen.

Der Attraktivitätsgewinn des öffentlichen Raums muss sich dabei auf einen Bereich beziehen, der in die Zuständigkeit der Gemeinde fällt, ansonsten die Gemeinden zur Finanzierung von Kantonsaufgaben verpflichtet würden. Im Vordergrund stehen dabei die Verbesserung der Siedlungsgestaltung (z. B. durch eine Aufwertung der Uferpromenade im Zusammenhang mit dem Seeuferwegbau), eine Steigerung des Erholungsnutzens für die örtliche Bevölkerung oder eine Verbesserung der Erschliessung öffentlicher Betriebe und Anlagen wie etwa Badeanstalten, anderer Freizeitanlagen und Schiffsstege. Ein Attraktivitätsgewinn dürfte insbesondere dort entstehen, wo im Siedlungsgebiet oder in dessen Nähe ansprechende Zugänge zu einem Gewässer geschaffen werden.

Es versteht sich von selbst, dass die Bestimmung eines solchen Mehrwertes erhebliche Ermessensspielräume offenlässt. Die Festlegung des Mehrwertes bedarf daher einer näheren Konkretisierung, sei es durch eine Begrenzung der Beitragshöhe oder sei es durch eine Konkretisierung bzw. Pauschalierung der Berechnungsmethode. Daraus ergeben sich die folgenden beiden Varianten:

Variante 2A:

Im Sinne einer Mindestlösung ist der Kostenanteil der Gemeinden gesetzlich zu begrenzen, indem dessen Obergrenze gesetzlich verankert wird. Dabei ist dem Umstand Rechnung zu tragen, dass die Erstellung des Weges grundsätzlich eine Aufgabe des Kantons und – entsprechend der richtplanerischen Festlegungen – von überkommunaler Bedeutung ist. Damit ein gewisser Spielraum zur Berücksichtigung der unterschiedlichen Verhältnisse bestehen bleibt, ist die Obergrenze allerdings nicht allzu tief anzusetzen. Insgesamt erscheint es angemessen, die Obergrenze bei einem Drittel der Kosten anzusetzen. Innerhalb dieser Bandbreite wäre der Anteil der Gemeinde nach Massgabe der oben beschriebenen Gesichtspunkte festzulegen.

Variante 2B:

Die vom Uferwegbau berührten, erwähnten kommunalen Aufgaben betreffen schwergewichtig das Siedlungsgebiet. Somit stehen bei der Konkretisierung des Mehrwertes die im Siedlungsgebiet oder in dessen Nähe verlaufenden Uferwegabschnitte im Vordergrund. Bei einer solchen Betrachtung führen nach allgemeiner Erfahrung solche Uferwegabschnitte zu einem Attraktivitätsgewinn und damit zu einem Mehrwert für die Gemeinde, die im Siedlungsgebiet oder in dessen Nähe verlaufen, soweit sie die öffentliche Zugänglichkeit des Gewässers sicherstellen oder verbessern oder die Erschliessung öffentlicher Betriebe und Anlagen verbessern.

Es ist davon auszugehen, dass sich ein solchermassen bestimmter Mehrwert eines Uferweges für alle Gemeinden in einem vergleichbaren Rahmen bewegt. Dieser Mehrwert lässt sich somit pauschal durch Festlegung eines gesetzlichen Regelbeteiligungssatzes bemessen. Damit die untergeordnete Beteiligung der Gemeinden gewahrt wird, ist der Regelbeteiligungssatz auf einen Fünftel der Gesamtkosten zu begrenzen.

Der Beteiligungspflicht würden Wegabschnitte unterstehen, die nach den obigen Überlegungen zu einem Mehrwert für die Gemeinden führen. Da die Beteiligungspflicht grundsätzlich einen Attraktivitätsgewinn voraussetzt, wären Wegbauten, die zwar den genannten Kriterien entsprechen, aber entlang stark befahrener Strassen verlaufen (z. B. Trottoirausbau), von der Beitragspflicht auszunehmen.

Dieser Regelbeteiligungssatz gilt für den eigentlichen Wegbau, der Gegenstand der kantonalen Baupflicht gemäss Strassengesetz ist. Die Verbesserung der Zugänglichkeit der Gewässer sowie der Aufenthaltsqualität ist indes grundsätzlich keine durch den Strassenfonds zu finanzierende Aufgabe. Die Finanzierung weiterer, der Aufenthaltsqualität und der Zugänglichkeit des Gewässers dienenden Anlagen wie Aussichtsplattformen, Plätze, Blocksteinmauern, Treppen, Sitzbänke usw.

ist nicht Gegenstand der auszuarbeitenden Regelung, da diese Anlagen nicht zum Weg bzw. zur Strasse im Sinne des Strassengesetzes gehören (§ 3 StrG). Die Finanzierung dieser Anlagen ist im Rahmen der konkreten Projekte zu prüfen.

In beiden Varianten können die Gemeinden über das Projekt hinausgehende Begehren stellen, wobei die daraus entstehenden Mehrkosten von den Gemeinden zu übernehmen wären (§ 33 StrG).

Eine Gegenüberstellung der beiden Varianten zeigt Vorteile für die Variante 2B. Die Begrenzung des Beitragssatzes (Variante 2A) ändert nichts am Umstand, dass für die Festlegung des Beitrags weiterhin ein grosser Ermessensspielraum bestünde und damit zumindest bis zum Vorliegen einer entsprechenden Praxis erheblichen Rechtsunsicherheiten unterworfen wäre. Der dadurch verursachte Aufwand in der kantonalen und kommunalen Verwaltung wäre zudem erheblich. Ein gesetzlicher Regelbeitragssatz (Variante 2B) würde demgegenüber mehr Rechtssicherheit bringen und wäre verhältnismässig einfach umzusetzen. Deshalb soll die Variante 2B weiterverfolgt werden.

4. Begriff des Uferweges

In der Debatte betreffend die beiden Uferweginitiativen traten wiederholt unterschiedliche Auffassungen des Begriffs des Uferweges zutage. Es ging dabei im Wesentlichen um die Frage, ob der Uferweg zwingend unmittelbar am Seeufer oder aufgrund überwiegender entgegenstehender Interessen auch rückwärtig geführt werden kann. Eine Fortsetzung dieser Diskussionen anlässlich der Beratung der zu erarbeitenden Umsetzungsvorlage bzw. von Kreditanträgen für den Bau von Uferwegen ist nicht auszuschliessen. Der Kanton Bern hat den Begriff des Uferweges gesetzlich geregelt. In Art. 4 des See- und Flussufergesetzes des Kantons Bern vom 6. Juni 1982 (SFG; BSG-Nr. 704.1) wird festgehalten, dass ein Uferweg, wo besondere Verhältnisse wie die Möglichkeit einer wesentlichen Kosteneinsparung, andere wichtige öffentliche Interessen oder überwiegende private Interessen es rechtfertigen, ufernah geführt werden kann (Abs. 3). Die Schaffung einer vergleichbaren Bestimmung im Zürcher Recht ist nicht erforderlich. Zwar ist unbestritten, dass Uferwege vom Begriff her grundsätzlich am Ufer erstellt werden sollen. Gleichzeitig ergibt sich aus den Projektierungsgrundsätzen im Strassengesetz (§ 14 StrG) jedoch, dass die Wege mit bestmöglicher Einordnung in die bauliche und landschaftliche Umgebung sowie unter Beachtung der Sicherheit, des Umweltschutzes, der Wirtschaftlichkeit und mit sparsamer Landbeanspruchung zu projektieren sind. Demgemäss ist auch beim Bau von Uferwegen eine Interessenabwägung gemäss § 14 StrG vorzunehmen, was dazu führen kann, dass ein Uferweg z.B. aus Rücksicht auf die gute Einordnung, den

Landschafts- oder Umweltschutz stellenweise nicht dem Ufer entlang geführt wird. Dass dies auch zur Vermeidung von unverhältnismässigen Eingriffen in das Grundeigentum erforderlich sein wird, ergibt sich aus dem grundrechtlichen Schutz des Eigentums sowie den Voraussetzungen für einen Eingriff in die Grundrechte (Art. 26 und 36 BV). In der Weisung zur Umsetzungsvorlage wird indessen auf diese Rahmenbedingungen und das daraus abzuleitende Verständnis des Begriffs des Uferweges hinzuweisen sein.

5. Formelles

Der Gegenvorschlag des Kantonsrates sieht vor, dass das Strassen-gesetz in Anlehnung an die dortige Bestimmung zum Radwegnetz für die Fertigstellung des Uferwegnetzes angepasst wird. Aufgrund der Ähnlichkeit der Bestimmung des heutigen § 28 Abs. 2 StrG über den Bau des Radwegnetzes mit der neu zu schaffenden Bestimmung über die Fertigstellung des Uferwegnetzes sind die Bestimmungen in geson-derten Paragraphen überzuführen. Der bisherige § 28 Abs. 2 StrG wird zum § 28a StrG, der neu zu schaffende Paragraph über den Bau von Ufer-wegen wird § 28b StrG.

C. Zeitplan

Aufgrund der Betroffenheit zahlreicher Gemeinden ist eine Ver-nehmlassung durchzuführen. Diese soll gemäss § 15 Abs. 2 der Recht-setzungsverordnung bei den Gemeinden des Kantons, den regionalen Zürcher Planungsgruppen, den Umweltverbänden, den im Kantonsrat vertretenen Parteien sowie bei den Direktionen und der Staatskanzlei durchgeführt werden. Es ist anzustreben, dass der Regierungsrat im April 2012 die Vorlage in die Vernehmlassung geben kann. § 14 der Rechtsetzungsverordnung sieht eine grundsätzliche Vernehmlassungs-frist von drei Monaten und kürzere Fristen bei Dringlichkeit vor. Aufgrund des beschränkten Umfangs der Vernehmlassungsvorlage und der knappen zur Verfügung stehenden Zeit scheint vorliegend eine Verkürzung der Vernehmlassungsfrist angezeigt. Im Zusammenhang mit der Freigabe des Entwurfs zur Vernehmlassung wird darüber zu befinden sein.

D. Öffentlichkeit des Beschlusses

Eine Veröffentlichung dieses Beschlusses beeinträchtigt die freie Meinungsbildung des Regierungsrates, weshalb der Beschluss gestützt auf § 23 Abs. 2 lit. b des Gesetzes über die Information und den Daten-schutz nicht zu veröffentlichen ist.

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion
beschliesst der Regierungsrat:

I. Das Konzept zur Änderung des Strassengesetzes bezüglich der Uferwege wird genehmigt. Es werden die Varianten 1A und 2B weiterverfolgt.

II. Die Volkswirtschaftsdirektion wird in Zusammenarbeit mit der Baudirektion mit der Umsetzung des Konzepts beauftragt.

III. Dieser Beschluss ist nicht öffentlich.*

IV. Mitteilung an die Direktionen des Regierungsrates und die Staatskanzlei.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi

* Aufgehoben durch RRB Nr. 605/2012