



# **Umsetzungsvorlage zum Gegenvorschlag des Kantonsrates zur Volksinitiative «Zürisee für alli»**

## **Entwurf für die Vernehmlassung mit Erläuterungen**

(Gemäss RRB vom 18. April 2012 zur Umsetzung des Gegenvorschlags zur Volksinitiative «Zürisee für alli», Änderung des Strassengesetzes)

Vernehmlassung vom 4. Mai 2012 bis 13. Juli 2012



## 1. Ausgangslage

Mit Beschluss vom 29. August 2011 lehnte der Kantonsrat die Volksinitiative «Zürisee für alli» ab und beschloss einen Gegenvorschlag in der Form der allgemeinen Anregung. Mit Verfügung vom 30. November 2011 stellte die Direktion der Justiz und des Innern den Rückzug der Volksinitiative fest. Gemäss § 138c Abs. 3 in Verbindung mit § 138 des Gesetzes über die politischen Rechte hat der Regierungsrat innert eines Jahres nach dem Rückzug der Initiative, d. h. bis zum 30. November 2012, eine dem Gegenvorschlag entsprechende Vorlage auszuarbeiten und dem Kantonsrat vorzulegen.

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 Betrags 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.»

## 2. Regelungsentwurf

Die Hauptherausforderung bei der Umsetzung des Gegenvorschlags liegt in der Bestimmung des «Mehrerts», da dieser den Gemeinden in Form eines ideellen Attraktivitätsgewinns für den Siedlungsraum und nicht primär in Form eines Geldwerts entsteht. Die vorgeschlagene Regelung beinhaltet klare und objektive Kriterien, um die kommunale Kostenbeteiligung zu bestimmen. Der bisherige § 28 Abs. 2, der den Radwegbau betrifft und als Vorbild für den Gegenvorschlag diente, soll neu in einer eigenen Bestimmung als § 28a neben den neuen Bestimmungen über den Uferwegbau geführt und terminologisch diesen angepasst werden.

Der von der Volkswirtschaftsdirektion ausgearbeitete Regelungsentwurf lautet wie folgt:

### *§ 28a. Bau von Radwegen*

Bis zur Fertigstellung des Radwegnetzes auf der Grundlage der regionalen Richtpläne stellt der Kantonsrat für diesen Zweck jährlich mindestens 10 Millionen Franken im Budget ein. Der Betrag verändert sich gemäss der Entwicklung des zürcherischen Baukostenindex.



### *§ 28b. Bau von Uferwegen*

<sup>1</sup>Bis zur Fertigstellung des Uferwegnetzes auf der Grundlage des kantonalen Richtplans und der regionalen Richtpläne stellt der Kantonsrat für den Bau von Uferwegen entlang der Zürcher Seen und Flüsse jährlich mindestens 6 Millionen Franken im Budget ein. Dieser Betrag verändert sich gemäss der Entwicklung des zürcherischen Baukostenindex. Mindestens zwei Drittel dieses Betrags sind für den Bau der Uferwege am Zürichsee einzusetzen.

<sup>2</sup>Die Standortgemeinden beteiligen sich zu einem Fünftel an den Gesamtkosten von Wegabschnitten im Siedlungsgebiet oder in Siedlungsnähe, die sich für Erholungszwecke eignen und die entweder den öffentlichen Zugang zum Gewässer sicherstellen oder die Erschliessung öffentlicher Betriebe und Anlagen am Gewässer verbessern.

<sup>3</sup>Die Beteiligung der Gemeinden an den Kosten wird mit der Projektfestsetzung festgelegt.

## **3. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen**

### *§ 28a*

Aufgrund der Ähnlichkeit der Bestimmung über den Bau von Radwegen mit der neu zu schaffenden Bestimmung über den Bau von Uferwegen wird die Regelung über den Bau von Radwegen aus systematischen Gründen in einen eigenen Paragraphen übergeführt und statt wie bis anhin in § 28 Abs. 2 in einem neuen § 28a geregelt. Dabei soll am Regelungsgehalt nichts geändert werden. Es sollen lediglich die Begriffe den in den Gesetzen, insbesondere im Gesetz über Controlling und Rechnungslegung (CRG), verwendeten angepasst und eine sprachliche Übereinstimmung der §§ 28a und 28b hergestellt werden. Konkret werden folgende Begriffe ersetzt:

- «Verwirklichung» durch «Fertigstellung»
- «Voranschlag» durch «Budget»
- «Summe» durch «Betrag»
- «Baukostenindex» durch «Zürcherischer Baukostenindex»

### *§ 28b Abs. 1*

In diesem Absatz wird die Budgetierungspflicht für die Kosten des Uferwegbaus analog des heutigen § 28 Abs. 2 StrG (Radwegbau) umgesetzt. Demgemäss haben Regierungsrat und Kantonsrat jedes Jahr nach Inkrafttreten der Änderung mindestens 6 Mio. Franken für den Bau von Uferwegen im Budget vorzusehen. Entsprechend dem Gegenvorschlag ist zudem vorgesehen, dass zwei Drittel des Betrags, d. h. mindestens 4 Mio. Franken jährlich, für den Bau der Zürichsee-Uferwege reserviert sind. Da Fuss- und Wanderwege, die im kantonalen Richtplan oder in einem regionalen Richtplan ein-

getragen sind, als Staatsstrassen im Sinne des Strassengesetzes gelten, sind die Mittel für den Bau von Uferwegen aus dem Strassenfonds zu beziehen (§ 1 in Verbindung mit § 5 Abs. 1 und § 28 Abs. 1 StrG).

Gemäss Gegenvorschlag gilt die Bestimmung für Uferwege entlang von «Flüssen und Seen». Damit ist gesagt, dass kleinere Gewässer für den kantonalen Uferwegbau nicht infrage kommen. Auf eine namentliche Bezeichnung der infrage kommenden Gewässer kann verzichtet werden, zumal in jedem Fall ein Eintrag im kantonalen Richtplan oder in einem regionalen Richtplan vorausgesetzt wird.

#### *§ 28b Abs. 2*

Gemäss Gegenvorschlag sind die Gemeinden zu verpflichten, sich «im Verhältnis zum Mehrwert» an den Kosten des Uferwegbaus zu beteiligen. Der Gegenvorschlag enthält weder eine Umschreibung des Mehrwerts noch eine Begrenzung der Kostenbeteiligung durch die Gemeinden. Um die Gleichbehandlung der Gemeinden sicherzustellen und zur Begrenzung des Ermessensspielraums bei der Festlegung des kommunalen Beitrags, bedarf die Festlegung des Mehrwerts einer näheren Konkretisierung.

Der Begriff «Mehrwert» umschreibt den Attraktivitätsgewinn für die Gemeinden. Es gilt daher, den Attraktivitätsgewinn in eine geldwerte Kostenbeteiligung umzusetzen, wofür geeignete Kriterien zu umschreiben sind.

Grundsätzlich ist der Kanton zur Erstellung der im kantonalen Richtplan sowie in den regionalen Richtplänen eingetragenen Wege verpflichtet (§ 6 Abs. 1 in Verbindung mit § 5 Abs. 1 und § 1 StrG). Die Baupflicht umfasst die Finanzierungspflicht. Die vom Gegenvorschlag geforderte kommunale Beteiligung stellt somit eine teilweise Durchbrechung dieses Grundsatzes dar. Die Kostenbeteiligung der Gemeinden ist deshalb dann gerechtfertigt, wenn der erwähnte Attraktivitätsgewinn des öffentlichen Raums sich auf einen Bereich bezieht, der in die Zuständigkeit der Gemeinde fällt. Andernfalls würden die Gemeinden indirekt zur Finanzierung von Kantonsaufgaben verpflichtet.

Aufgrund des Umstandes, dass die vom Uferwegbau betroffenen kommunalen Aufgaben schwergewichtig den Siedlungsraum betreffen, stehen bei der Konkretisierung des Mehrwerts die im Siedlungsgebiet oder in dessen Nähe verlaufenden Uferwegabschnitte im Vordergrund. Die kommunale Beitragspflicht scheint somit dort gerechtfertigt, wo ein Wegabschnitt zu einer Verbesserung der Siedlungsgestaltung (z. B. durch eine Aufwertung der Uferpromenade im Zusammenhang mit dem Seeuferwegbau), zu einer Steigerung des Erholungsnutzens für die örtliche Bevölkerung oder zu einer Verbesserung der Erschliessung öffentlicher am Gewässer gelegener Betriebe und Anlagen wie etwa Badeanstalten, andere Freizeitanlagen und Schiffsstege führt. Ein Attraktivitätsgewinn dürfte insbesondere dort entstehen, wo im Siedlungsgebiet oder in dessen Nähe Zugänge zu einem Gewässer geschaffen werden. Wege ohne Erholungsnutzen, z. B. in unmittelbarer Nähe von stark befahrenen Strassen, fallen entsprechend diesen Überlegungen nicht unter die Beitragspflicht.



Es ist unvermeidbar, dass die Bestimmung eines solchen Mehrwerts Ermessensspielräume offenlässt. Die Festlegung des Mehrwerts bedarf daher neben der umschriebenen inhaltlichen Konkretisierung einer quantitativen Begrenzung.

Es kann davon ausgegangen werden, dass sich der Mehrwert eines den genannten inhaltlichen Kriterien entsprechenden Uferweges für alle Gemeinden in einem vergleichbaren Rahmen bewegt. Bei einer solchen Betrachtung führen Uferwegabschnitte im Siedlungsgebiet oder in dessen Nähe nach allgemeiner Erfahrung regelmässig zu einem Attraktivitätsgewinn und damit zu einem Mehrwert für die Gemeinde im Sinne des Gegenvorschlags. Dieser Mehrwert lässt sich somit pauschal durch Festlegung eines Regelbeteiligungssatzes quantifizieren. Damit von einer in erster Linie kantonalen Finanzierung ausgegangen werden kann, ist der Regelbeteiligungssatz auf einen Fünftel der Gesamtkosten zu begrenzen. Nur ein solcher gesetzlicher Regelbeitragsatz schafft Rechtssicherheit und ist verhältnismässig einfach umzusetzen.

Ausserhalb dieser Mehrwertbeteiligung können über das Projekt hinausgehende Begehren einer Gemeinde nach Möglichkeit in den Projekten berücksichtigt werden, wobei die daraus entstehenden Mehrkosten von den Gemeinden zu übernehmen wären, wie dies § 33 StrG vorsieht.

### *§ 28b Abs. 3*

Für die Festlegung der konkreten kommunalen Beiträge ist ein geeignetes Verfahren zu wählen. Es drängt sich auf, hierfür auf das bestehende Verfahren der Projektfestsetzung gemäss § 15 StrG zurückzugreifen. Damit kann auf die Schaffung eines neuen Verfahrens verzichtet werden. Zudem ist gewährleistet, dass die Festlegung des kommunalen Kostenanteils justiziabel ist.

Da die Gemeinden durch Gesetz bzw. durch den darauf beruhenden Festsetzungsentscheid vom Kanton zur Kostenübernahme verpflichtet werden, sind die entsprechenden Ausgaben für die Gemeinde gebunden.