

Antrag des Regierungsrates vom 9. September 2020

KR-Nr. 210/2019

5652

**Beschluss des Kantonsrates
zum dringlichen Postulat KR-Nr. 210/2019 betreffend
Vorwärts mit der Zürichsee-Uferwegplanung**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 9. September 2020,

beschliesst:

I. Das dringliche Postulat KR-Nr. 210/2019 betreffend Vorwärts mit der Zürichsee-Uferwegplanung wird als erledigt abgeschlossen.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 23. September 2019 folgendes von den Kantonsräten Tobias Mani und Jonas Erni, Wädenswil, sowie Thomas Wirth, Hombrechtikon, am 24. Juni 2019 eingereichte dringliche Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Wir laden den Regierungsrat ein, Bericht über den Stand der Planung des Zürichseeuferweges gemäss § 28 b StrG zu erstatten. Der Bericht soll einerseits einen Überblick über den Stand der Planung zum heutigen Zeitpunkt geben und andererseits aufzeigen, wie der Regierungsrat die Realisierung des Zürichseeuferweges aufgleisen will, damit es zügig vorwärtsgeht. Der Bericht soll einen Zeit- und Vorgehensplan über die nächsten 15–20 Jahre enthalten.

*Bericht des Regierungsrates:***1. Ausgangslage**

Seit 1991 sieht das Planungs- und Baugesetz (PBG, LS 700.1) die Freihaltung von See- und Flussufern sowie die Erleichterung des öffentlichen Zugangs und der Begehung zu den Gewässern vor. Der Kanton Zürich ist seit 2016 gemäss § 28b des Strassengesetzes (StrG, LS 722.1) verpflichtet, jährlich 6 Mio. Franken für Uferwege im Budget einzustellen, wobei mindestens 4 Mio. Franken für den Bau des Uferwegs rund um den Zürichsee einzusetzen sind.

2. Rahmenbedingungen

§ 28b StrG regelt die Finanzierung des Baus von Uferwegen. Demnach hat der Kantonsrat für die Erstellung von Uferwegen entlang der Zürcher Seen und Flüsse gemäss dem kantonalen Richtplan sowie den regionalen Richtplänen jährlich mindestens 6 Mio. Franken im Budget einzustellen. Davon sind zwei Drittel für den Uferweg rund um den Zürichsee reserviert. Die Standortgemeinden haben sich mit 20% an den Planungs- und Baukosten (einschliesslich der Landerwerbskosten) zu beteiligen, wenn der Weg in Ufernähe verläuft oder die Erschliessung öffentlicher Betriebe und Anlagen am Gewässer verbessert und einen hohen Erholungswert aufweist. In der Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 51/2018 betreffend Kostenanteil der Gemeinden für den Bau von Uferwegen hielt der Regierungsrat fest, dass die Beiträge der Gemeinden in erster Linie vom dafür nach der jeweiligen Gemeindeordnung zuständigen Organ zu bewilligen und damit nicht gebunden sind. Damit entscheiden die Standortgemeinden unter den Voraussetzungen von § 28b Abs. 2 StrG über den Bau der Wegabschnitte mit. Gleichzeitig bringt die Standortgemeinde mit ihrem Kostenbeitrag 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. Zudem regelt § 28c StrG, dass die Beanspruchung von Privatgrundstücken nur ausnahmsweise zulässig ist.

Art. 3 Abs. 2 Bst. c des Raumplanungsgesetzes (SR 700) legt als Planungsgrundsatz fest, dass insbesondere See- und Flussufer freigehalten und der öffentliche Zugang und die Begehung erleichtert werden sollen. Entsprechend sind die Seeuferwege im kantonalen Richtplan als bedeutende Fusswege ausgewiesen.

In den regionalen Richtplänen Zimmerberg und Pfannenstil ist der Zürichseeweg (gestützt auf den kantonalen Richtplan, vgl. Kapitel 4.4) detailliert eingetragen, wobei in der Region Pfannenstil die ganze Strecke von Zollikon bis nach Feldbach als «geplant» vermerkt ist. Am linken Zürichseeufer wird je etwa die Hälfte als «geplant» und als «bestehend» ausgewiesen. In beiden Regionen entsprechen die Richtplaneinträge nicht mehr vollumfänglich den heutigen Gegebenheiten, da seit der Festsetzung der Richtplaneinträge im Rahmen der Gesamtrevisionen 1998 einige Abschnitte des Zürichseewegs gebaut wurden und daher grundsätzlich als bestehend ausgewiesen werden müssten. Die beiden Regionen haben im Rahmen der Gesamtrevisionen 2018 darauf verzichtet, eine Anpassung der Einträge zum Zürichseeweg vorzunehmen bzw. sie haben den Zürichseeweg von der Gesamtrevision ausgenommen. So wollten sie vermeiden, dass ein Rechtsmittel wegen dieses Eintrags ergriffen wird, was die ganze Revision deutlich hätte verzögern können. Im regionalen Richtplan Zimmerberg ist festgehalten, dass grössere Lücken (beim Fusswegnetz) insbesondere noch beim Seeuferweg bestehen. Zudem wird das Ziel formuliert, dass der Seeuferweg direkt am Wasser geführt werden soll, wo es möglich und mit verhältnismässigem Aufwand realisierbar ist. Ein Ausweichen auf das Trottoir der See-Strasse soll nur ausnahmsweise und nur für kurze Strecken erfolgen. Im Text des regionalen Richtplans Pfannenstil wird der Seeuferweg nicht ausdrücklich erwähnt. Jedoch sollen die Zugänglichkeit und Erlebarkeit des Zürichseeufers als ein wesentliches Merkmal der Region Pfannenstil gestärkt werden. Den vielfältigen und sich oftmals widersprechenden Interessen im Seeuferbereich wird unter Wahrung der Eigentums-garantie und des Natur- und Gewässerschutzes durch eine zielgerichtete räumliche Konzentration und qualitative Sicherung der Nutzungen begegnet. In den anderen regionalen Richtplänen werden Uferwege nicht besonders thematisiert.

Im Rahmen zweier genereller Projekte (jeweils eines für die rechte und linke Seeseite) ist die Linienführung des Seeuferwegs um den Zürichsee auf Kantonsgebiet und ausserhalb der Stadt Zürich konkret festgelegt worden. Die Festlegungen für das rechte Seeufer sind mit RRB Nr. 1080/2001 genehmigt worden. Die Einträge in den regionalen Richtplänen Zimmerberg und Pfannenstil beruhen auf den beiden generellen Projekten.

Im Leitbild Zürichsee 2050 ist im Themenbereich «Verbinden» als Ziel festgehalten, dass der *«Seeuferweg grundsätzlich entlang des Ufers gebaut ist. Vom Ufer wird nur abgewichen, wenn natürliche Uferpartien, Schutzobjekte, Privatgrundstücke oder bestehende Erholungsnutzungen unverhältnismässig stark beeinträchtigt würden. Wo die Wegführung am Ufer unverhältnismässig aufwendig wäre, wird ebenfalls vom Ufer abgewichen.»* Weiter sollen Fusswege *«attraktiv und durchgängig [sein] und*

Wohn-, Arbeits- und Erholungsräume an beiden Ufern verbinden». Zudem soll der «Freizeitveloverkehr, wo es die Platzverhältnisse erlauben, auf dem Seeuferweg geführt werden» und der Kanton soll «bei der Realisierung des Seeuferweges die bestehenden konzessionsrechtlichen Möglichkeiten zugunsten der Öffentlichkeit nutzen».

3. Stand der Umsetzung

Im Kanton Zürich ist mit knapp 26 km beinahe die Hälfte des Uferwegs rund um den Zürichsee gebaut. Auf weiteren 12,4 km (rund 24%) verläuft er auf dem Trottoir entlang der Seestrasse. Auf gesamthaft 12,6 km Länge (25%) bestehen gemäss heutiger Uferwegplanung noch Lücken. Davon sind für 2,2 km bereits konkrete Projekte vorhanden. Die in der Stadt Zürich liegenden Abschnitte sind in dieser Aufstellung nicht enthalten.

Tabelle 1: Seeuferweg – Stand der Umsetzung

	Linkes Seeufer	Rechtes Seeufer	Total
Erstellter Seeuferweg	13,52 km (57%)	12,41 km (46%)	25,93 km (51%)
Projektierter Seeuferweg	7,00 km (29%)	5,60 km (21%)	12,60 km (25%)
<i>davon ohne Projekt</i>	<i>5,69 km</i>	<i>4,71 km</i>	<i>10,40 km</i>
<i>davon mit Projekt</i>	<i>1,31 km</i>	<i>0,89 km</i>	<i>2,20 km</i>
Trottoir entlang Seestrasse	3,34 km (14%)	9,05 km (33%)	12,39 km (24%)
<i>davon nicht aufgewertet</i>	<i>3,34 km</i>	<i>4,97 km</i>	<i>8,31 km</i>
<i>davon bereits aufgewertet</i>	<i>0,00 km</i>	<i>4,08 km</i>	<i>4,08 km</i>
Total	23,86 km (100%)	27,06 km (100%)	50,92 km (100%)

Am linken Zürichseeufer wurde mit dem generellen Projekt die Wegführung des Seeuferwegs festgelegt. Seither sind folgende Abschnitte verwirklicht worden:

- Gemeinde Horgen, Abschnitt ARA bis Seehaus (0,18 km, etwa 2014/2015)
- Gemeinde Wädenswil, Abschnitt Giessen bis Grenze Richterswil (0,94 km, etwa 2012)
- Gemeinde Richterswil, Abschnitt Grenze Wädenswil bis Mülönen (0,93 km, etwa 2011)
- Gemeinde Richterswil, Abschnitt Mülönen bis Horn (0,29 km, etwa 2011)

Für folgende Abschnitte des generellen Projekts sind konkrete Projekte in Arbeit:

- Gemeinde Thalwil, Abschnitt Seebad Bürger I bis Bürger II (Masterplan, 0,47 km, ab 2024)
- Gemeinde Wädenswil, Abschnitt Seeplatz bis Halbinsel Giessen (0,84 km, ab 2025)

Das Amt für Verkehr (AFV) hat 2017 in vier Gemeinden (Kilchberg, Oberrieden, Wädenswil und Richterswil) eine Planung für eine zusätzliche Aufwertung von Seeuferwegabschnitten veranlasst. Der Schwerpunkt dieser Planung liegt bei der Lückenschliessung von bestehenden Uferwegabschnitten, der Verbesserung von Zugängen zum See und der Aufwertung von bestehenden Uferwegabschnitten. Dabei handelt es sich um Abschnitte, die vorwiegend im öffentlichen Eigentum sind (Parks, Schifflanlegestellen, Kantonsgrundstücke usw.). Mit den vorgeschlagenen Massnahmen lässt sich die Attraktivität für die örtliche Bevölkerung erhöhen. Das Ergebnis der Planung wurde mit den betroffenen Gemeinden besprochen und das weitere Vorgehen festgelegt. Für folgende Abschnitte sind konkrete Projekte für eine zusätzliche Aufwertung in Arbeit:

- Gemeinde Thalwil, Abschnitt Ludretikon bis Schiffstation
- Gemeinde Richterswil, Abschnitt Alter Hafen

Am rechten Zürichseeufer ist mit dem generellen Projekt die Wegführung festgelegt worden. Seither ist kein Abschnitt des Seeuferwegs verwirklicht worden. Für folgenden Abschnitt des generellen Projekts ist ein konkretes Projekt in Arbeit:

- Gemeinde Uetikon am See, Abschnitt Grenze Meilen bis Schifflande (0,74 km, ab 2028)

Das AFV hat 2018/2019 in drei Gemeinden am rechten Zürichseeufer (Erlenbach, Männedorf und Stäfa) eine Planung zur zusätzlichen Aufwertung von Seeuferwegabschnitten veranlasst. Der Schwerpunkt dieser Planung liegt bei der Lückenschliessung von bestehenden Uferwegabschnitten, der Verbesserung von Zugängen zum See und der Aufwertung von bestehenden Uferwegabschnitten. Dabei handelt es sich um Abschnitte, die vorwiegend im öffentlichen Eigentum sind (Parks, Schifflanlegestellen, Kantonsgrundstücke usw.). Mit den vorgeschlagenen Massnahmen lässt sich die Attraktivität für die örtliche Bevölkerung erhöhen. Das Ergebnis der Planung wurde mit den betroffenen Gemeinden besprochen und das weitere Vorgehen festgelegt. Zurzeit sind keine konkreten Projekte für eine zusätzliche Aufwertung in Arbeit.

Um den Greifensee, Pfäffikersee und Türlerseer sind die Seeuferwege vollständig erstellt. Im Unterschied zum Zürichsee gibt es dort nur wenige private Anstösserinnen und Anstösser und alle drei Seen befinden sich innerhalb von Schutzgebieten. Am Pfäffikersee gibt es im Raum Seegräben zwischen Robenhäusern und Rutschberg allerdings Bestrebungen, zusätzliche Radwegabschnitte anzulegen, um Nutzungskonflikte zwischen Fuss- und Veloverkehr zu vermeiden. Entlang des Rheins, der Thur, der Glatt und der Sihl sind gemäss der Regionalen Richtplanung keine Lücken in der Uferwegplanung zu schliessen. Entlang der Töss besteht eine rund ein Kilometer lange Lücke im Abschnitt Lenzen (Gemeinde Steg) bis Boden (Gemeinde Bauma). Zudem fehlt eine Querverbindung über die Limmat zwischen Dietikon und Geroldswil.

Die Städte Dübendorf, Opfikon und Zürich, die Gemeinde Wallisellen, die Zürcher Planungsgruppe Glattal und der Kanton wollen den siedlungsnahen Erholungsraum entlang der Glatt in den nächsten Jahren schrittweise aufwerten und besser zugänglich machen. Grundlage dafür ist das gemeindeübergreifende Gesamtkonzept «Fil Bleu Glatt». Die Gesamtprojektleitung für die Umsetzung des «Fil Bleu Glatt» obliegt dem AFV. Dieses hat 2018 anhand einer Machbarkeitsstudie geprüft, wie der Glattuferweg – abgestimmt auf die gesetzlichen Vorgaben und die örtlichen Gegebenheiten – umgesetzt werden kann. Die Studie dient als Grundlage für die Ausscheidung des Gewässerraums für die Glatt sowie für die Projektierung der Fuss- und Velowege, punktuellen Uferzugängen und der Renaturierung des Flussraumes. Mit der Verwirklichung kann voraussichtlich ab 2025 begonnen werden. Einzelne Elemente, wie Aufenthaltsbereiche oder punktuelle Wasserzugänge, können rasch und unabhängig von langfristigen Projekten umgesetzt werden. So sind kurzfristig Attraktivitätssteigerungen möglich, die später durch umfangreichere Vorhaben ergänzt werden. Als erste Massnahmen haben die Städte Opfikon und Zürich im April 2018 temporäre Sitzgelegenheiten und Liegen aus Holz entlang der Glatt aufgestellt. Im Herbst 2017 hat die Stadt Dübendorf zudem eine Plattform direkt an der Glatt gebaut. Diese Massnahmen schaffen neue Aufenthaltsorte entlang der Glatt und machen auf die Umsetzung des Gesamtkonzepts «Fil Bleu Glatt» aufmerksam.

4. Ursachen für Verzögerungen

Die meisten Lücken im Seeuferweg betreffen Grundstücke in Privatbesitz. Gemäss § 28c StrG dürfen gegen den Willen der Eigentümerinnen und Eigentümer private Grundstücke für die Erstellung von Uferwegen grundsätzlich nicht beansprucht werden. Die Beanspruchung ist

ausnahmsweise zulässig, wenn eine andere Führung des Uferwegs nicht oder nur mit unverhältnismässigem Aufwand möglich ist.

Im Rahmen der Gespräche im Zusammenhang mit den Planungsstudien 2017 bzw. 2018/2019 haben die Gemeindevertretungen auf die Verpflichtung zur Mitfinanzierung gemäss § 28b StrG im Umfang von 20% für die Planung und den Bau der Uferwege hingewiesen. Die Gemeinden setzen entweder andere Prioritäten oder können ihren Anteil der Mitfinanzierung nicht leisten. Eine Aufwertung der Uferwegabschnitte steht nicht an erster Stelle. Oft fehlt es am Bewusstsein für den öffentlichen Raum und die Bedeutung für die Naherholung. Oft hat der Ausbau von Schulen, Altersheimen, des öffentlichen Verkehrs usw. höhere Priorität.

Weitere Argumente der Gemeinden sind stark wachsende Unterhaltsaufwendungen infolge einer intensiveren Nutzung, wenn eine Anlage aufgewertet wird. Eine solche kann auch auswärtige Nutzende anziehen und zu mehr Verkehr führen (Parkplatzsuche im Quartier). Zudem beurteilen sie komplexe und aufwendige Projekte kritisch, da einerseits die entsprechenden Kapazitäten für die Planung und Umsetzung in den Gemeindeverwaltungen nicht vorhanden sind und andererseits das Risiko gross ist, dass in den Gemeinden die entsprechenden Gelder von den Stimmberechtigten nicht bewilligt werden.

Viele Gemeinden haben nur sehr wenige Grundstücke am See. Diese haben zudem einen klar definierten Nutzungszweck (z. B. Hafenanlage oder Seebad). Insofern ist der Spielraum für neue Uferwege äusserst gering.

Für viele Abschnitte am Zürichsee fehlen vertiefte Untersuchungen der Lebensräume von Flora und Fauna, ohne die eine abschliessende Beurteilung der naturschutzrechtlichen Machbarkeit von Seeuferwegabschnitten nicht möglich ist. Die Einschätzung hinsichtlich der Vereinbarkeit mit Naturschutzansprüchen wurde demzufolge auf der Grundlage von verfügbaren und bekannten Daten vorgenommen und ist damit nicht vollständig. Es ist nicht ausgeschlossen, dass aufgrund neuer Erkenntnisse oder projektbezogener Erhebungen auch an bisher als wenig kritisch beurteilten Uferabschnitten Konflikte mit Schutzansprüchen seltener Arten und der Ufervegetation auftreten können. Die Einschätzungen gemäss Tabelle 2 sind deshalb als Planungshinweise und nicht als abschliessende Beurteilung zu verstehen. Gemäss heutigem Kenntnisstand und auf der Grundlage der vorhandenen Unterlagen zur möglichen Führung des Zürichseewegs ist somit an folgenden Stellen das Konfliktpotenzial für den Bau eines Wegs am Ufer im Hinblick auf das Thema Naturschutz (teilweise mit ökologischen Aufwertungsmassnahmen) mittel oder gross:

Tabelle 2: Seeuferweg – Abschnitt mit mittlerem und grossem Konfliktpotenzial bezüglich Naturschutz

Region	Gemeinde	Abschnitt	Konfliktpotenzial
Zimmerberg	Kilchberg	Stationsweg–Bendlikon	gross
Zimmerberg	Oberrieden	Seegarten	gross
Zimmerberg	Oberrieden	Obstgarten	gross
Zimmerberg	Horgen	ARA	mittel
Zimmerberg	Wädenswil	Halbinsel Au	gross
Pfannenstil	Erlenbach	Schifflände–Friedhof	mittel
Pfannenstil	Erlenbach	Zollerstrasse–Strandbad	gross
Pfannenstil	Männedorf	Seewasserwerk–Seestrasse 420	gross

Quelle: Baudirektion, Amt für Landschaft und Natur

Als weitere räumliche Interessen gilt es folgende Inventare zu berücksichtigen:

- Schutzwürdige Ortsbilder
(nationale Bedeutung: ISOS, überkommunale Bedeutung: KOBİ)
- Denkmalschutzobjekte
- Archäologische Zonen
- Gewässerschutz
- Belastete Standorte

Die Kernzonen verschiedener Gemeinden entlang des Zürichsees sind als schutzwürdige Ortsbilder von nationaler (ISOS) oder überkommunaler Bedeutung (KOBİ) klassiert. In diesen Bereichen muss bei der Planung der Ausführung so weit wie möglich auf das Ortsbild Rücksicht genommen werden. Verschiedene Gebäude und Gärten sind denkmalgeschützt. Zudem sind entlang des Zürichsees in gewissen Abschnitten archäologische Zonen ausgeschieden, in denen ebenfalls eine möglichst grosse Berücksichtigung erfolgen soll. Im Weiteren gilt es, die Aspekte des Gewässerschutzes und den Umgang mit belasteten Standorten zu berücksichtigen. Der genaue Umgang mit diesen Interessen ist im Rahmen der konkreten Projekte zu lösen.

5. Fazit

Im Kanton Zürich ist beinahe die Hälfte des Uferwegs rund um den Zürichsee bereits verwirklicht. Auf einem weiteren Viertel wird er auch künftig entlang der Seestrasse geführt. Auf dem restlichen Viertel bestehen gemäss dem generellen Projekt noch Weglücken. Auf verschiedenen Abschnitten sind Projekte vorhanden. Zudem wird das Aufwertungspotenzial auf den vorhandenen Wegabschnitten geprüft. Entlang

der anderen grösseren Seen und Flüsse im Kanton Zürich sind die Uferwege bis auf eine Lücke an der Töss und eine fehlende Querung bei der Limmat erstellt.

Die im Postulat formulierte Forderung, die konkrete Planung des Zürichseeuferweges an die Hand zu nehmen und die vorhandenen Uferweglücken zu schliessen, wird vom Leitbild Zürichsee 2050 gestützt.

Die beiden regionalen Richtpläne Zimmerberg und Pfannenstil enthalten die notwendigen Festlegungen, die ein Aktivwerden zum Bau des Zürichseewegs gestützt auf §§ 1, 5 und 28b StrG grundsätzlich ermöglichen.

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, wird, wie bereits in der Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 51/2018 dargelegt, abgelehnt, zumal diese Beiträge für die betreffenden Gemeinden mitunter sogar steuerfussrelevant sein können. Zudem ist die Mitbestimmung durch die Gemeinden erwünscht, da die Projekte in der lokalen Bevölkerung breit abgestützt sein sollen.

6. Weiteres Vorgehen

Das zusätzlich festgestellte Aufwertungspotenzial auf den öffentlichen Seegrundstücken wird anhand von konkreten Projekten vorangetrieben und – wenn möglich – genutzt. Dadurch verbessert sich der Zugang zum See und die Uferwege werden attraktiver gestaltet. Gleichzeitig wird die Erhöhung der Aufenthaltsqualität für die Fussgängerinnen und Fussgänger entlang der Seestrasse mit den laufenden Strassenprojekten schrittweise umgesetzt. Langfristig gilt es, die im Leitbild Zürichsee 2050 definierten Ziele und Massnahmen umzusetzen.

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das dringliche Postulat KR-Nr. 210/2019 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin: Silvia Steiner	Die Staatsschreiberin: Kathrin Arioli
------------------------------------	--