

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}

1C_157/2014

Urteil vom 4. November 2015

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Fonjallaz, Präsident,
Bundesrichter Merkli, Eusebio, Chaix, Kneubühler,
Gerichtsschreiber Dold.

Verfahrensbeteiligte

1. Verein "Ja zum Seeuferweg",
2. A. _____,
3. B. _____,
4. C. _____,
5. D. _____,
6. E. _____,
7. F. _____,
8. G. _____,
9. H. _____,
10. I. _____,
11. J. _____,
12. K. _____,
13. L. _____,
14. M. _____,
15. N. _____,
16. O. _____,

Beschwerdeführer, alle vertreten durch
MLaw Davide Loss und MLaw Ursina Egli,

gegen

Kantonsrat des Kantons Zürich,
Limmatquai 55, Postfach, 8090 Zürich,
Beschwerdegegner, vertreten durch
Rechtsanwalt Lukas Wolfer,

Regierungsrat des Kantons Zürich,
Neumühlequai 10, Postfach, 8090 Zürich.

Gegenstand

Seeuferwege - Änderung des kantonalen Strassengesetzes,

Beschwerde gegen den Beschluss vom 25. November 2013 des Kantonsrats des Kantons Zürich.

Sachverhalt:

A.

Am 14. Dezember 2010 wurde im Kanton Zürich die Volksinitiative "Zürisee für alli" (Kantonale Volksinitiative zur Verwirklichung des Zürichsee-Uferweges gemäss kantonalem Richtplan) eingereicht. Der Kantonsrat Zürich lehnte mit Beschluss vom 29. August 2011 die in der Form der allgemeinen Anregung gehaltene Initiative ab und beschloss folgenden Gegenvorschlag, ebenfalls in der Form der allgemeinen Anregung (Vorlage 4794a) :

"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 sind. Dieser Betrag verändert sich gemäss der Entwicklung des zürcherischen Baukostenindexes. Die Standortgemeinden sollen sich im Verhältnis zum Mehrwert an den Kosten beteiligen."

In der Folge wurde die Volksinitiative zurückgezogen und der Regierungsrat arbeitete eine dem Gegenvorschlag entsprechende Vorlage aus. Diese sah vor, § 28 des Zürcher Strassengesetzes vom 27. September 1981 (StrG; LS 722.1) zu revidieren und ihm zwei neue Paragraphen, § 28a und § 28b, beizufügen.

Die vorberatende kantonsrätliche Kommission für Planung und Bau ergänzte die Vorlage des Regierungsrats mit einem § 28c und stellte am 2. Juli 2013 entsprechend Antrag an den Kantonsrat (Vorlage 4946a). § 28c in der Fassung des Kommissionsantrags hat folgenden Wortlaut:

" 1 Gegen den Willen der Eigentümerinnen und Eigentümer dürfen private Grundstücke für die Erstellung von Uferwegen grundsätzlich nicht beansprucht werden.

2 Die Beanspruchung ist ausnahmsweise zulässig, wenn eine andere Führung des Uferweges nicht oder nur mit unverhältnismässigem Aufwand möglich ist."

Der Kantonsrat stimmte in der 1. Lesung dem von der Kommission beantragten § 28c zunächst zu. Am 30. September 2013 reichte Kantonsrat Jakob Schneebeil indessen folgenden Änderungsantrag ein:

"§ 28c wird wie folgt geändert:

1 Gegen den Willen der Eigentümerinnen und Eigentümer dürfen private Grundstücke für die Erstellung von Uferwegen weder enteignet noch anderweitig grundsätzlich nicht beansprucht werden.

2 Die Beanspruchung ist ausnahmsweise zulässig, wenn eine andere Führung des Uferweges nicht oder nur mit unverhältnismässigem Aufwand möglich ist. "

An seiner Sitzung vom 21. Oktober 2013 beschloss der Kantonsrat, auf § 28c zurückzukommen und stimmte dem Änderungsvorschlag zu. In der Schlussabstimmung vom 25. November 2013 nahm der Kantonsrat die geänderte Vorlage (Vorlage 4946c) mit 92 : 76 Stimmen (bei 0 Enthaltungen) an. Dieser Beschluss wurde im Amtsblatt des Kantons Zürich Nr. 48 vom 6. Dezember 2013 veröffentlicht. Er hat folgenden Wortlaut:

"I. Das Strassengesetz vom 27. September 1981 wird wie folgt geändert:

Strassenfonds

§ 28. Abs. 1 unverändert.

Abs. 2 wird aufgehoben.

Abs. 3 und 4 werden zu Abs. 2 und 3.

Bau von Radwegen

§ 28 a. Bis zur Verwirklichung des Radwegnetzes auf der Grundlage der regionalen Richtpläne stellt der Kantonsrat für diesen Zweck jährlich mindestens 10 Mio. Franken entsprechend dem Stand des zürcherischen Baukostenindexes am 1. Dezember 1986 im Budget ein. Der Betrag verändert sich entsprechend der seitherigen Entwicklung des Indexes.

Bau von Uferwegen

a. Finanzierung

§ 28 b. 1 Für die Erstellung der Uferwege entlang der Zürcher Seen und Flüsse gemäss dem kantonalen Richtplan und den regionalen Richtplänen stellt der Kantonsrat jährlich mindestens 6 Mio. Franken entsprechend dem Stand des zürcherischen Baukostenindexes am [Datum der Inkraftsetzung] im Budget ein. Der Betrag verändert sich entsprechend der seitherigen Entwicklung des Indexes. Mindestens zwei Drittel dieses Betrags sind für den Bau des Uferweges am Zürichsee einzusetzen. Ein im Budget eingestellter Betrag, der nicht beansprucht wurde, verfällt.

2 Die Standortgemeinden beteiligen sich an den Kosten von Wegabschnitten, die im oder angrenzend an das Siedlungsgebiet verlaufen, sofern der Wegabschnitt:

a. in unmittelbarer Nähe des Ufers verläuft oder die Erschliessung öffentlicher Betriebe und Anlagen am Gewässer verbessert und

b. einen hohen Erholungswert aufweist.

3 Der Anteil der Gemeinden beträgt einen Fünftel der Kosten für die Planung und den Bau des Wegabschnitts, einschliesslich der Landerwerbskosten. Der Beitrag der Gemeinde wird mit der Projektfestsetzung festgelegt.

b. Beanspruchung von privatem Grundeigentum

§ 28 c. Für die Erstellung von Uferwegen dürfen Eigentümerinnen und Eigentümer privater Grundstücke nicht enteignet und ihre Grundstücke nicht anderweitig beansprucht werden.

II. Übergangsbestimmung zur Änderung vom 25. November 2013

§ 28 b gilt nicht für Projekte, die bei Inkrafttreten dieser Gesetzesänderung bereits nach § 13 StrG der Bevölkerung unterbreitet worden sind.

III. Diese Gesetzesänderung untersteht dem fakultativen Referendum."

Am 11. Februar 2014 stellte die kantonale Direktion der Justiz und des Innern den unbenutzten Ablauf der Referendumsfrist fest (Amtsblatt des Kantons Zürich Nr. 8 vom 21. Februar 2014).

B.

Gegen den Beschluss des Kantonsrats vom 25. November 2013 erheben der Verein "Ja zum Seeuferweg" und die 15 im Rubrum aufgelisteten Privatpersonen am 22. März 2014 Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten. Sie beantragen, § 28c StrG sei aufzuheben.

Der Kantonsrat beantragt die Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei. Der Regierungsrat des Kantons Zürich hat auf eine Vernehmlassung verzichtet. Die Beschwerdeführer halten in ihrer Replik an ihren Anträgen und Rechtsauffassungen fest. Der Kantonsrat und die Beschwerdeführer haben sich ein weiteres Mal geäussert.

Mit Präsidialverfügung vom 16. April 2014 hat das Bundesgericht das Gesuch der Beschwerdeführer um aufschiebende Wirkung abgewiesen.

Erwägungen:

1.

1.1. Ein kantonaler Erlass kann beim Bundesgericht mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten angefochten werden (Art. 82 lit. b BGG). Ein kantonales Rechtsmittel ist hier nicht gegeben, sodass der kantonale Instanzenzug erschöpft und die Beschwerde nach Art. 87 BGG zulässig ist (vgl. Art. 79 Abs. 2 KV/ZH [SR 131.211]).

1.2. Gemäss Art. 89 Abs. 1 lit. a BGG ist zur Anfechtung eines kantonalen Erlasses legitimiert, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat. Diese Voraussetzung entfällt, soweit wie hier ein kantonales Rechtsmittel gar nicht besteht (BGE 133 I 286 E. 2.2 S. 290). Weiter ist nach lit. b und c der genannten Bestimmung erforderlich, dass der Beschwerdeführer durch den Erlass besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Änderung oder Aufhebung hat. Das schutzwürdige Interesse kann rechtlicher oder tatsächlicher Natur sein (BGE 137 I 77 E. 1.4 S. 81 mit Hinweis). Im Gegensatz zur Anfechtung von Entscheiden setzt die Rechtsprechung bei Erlassen nicht voraus, dass das Rechtsschutzinteresse sich bereits aktualisiert hat. Vielmehr genügt ein virtuelles Interesse, welches bejaht wird, wenn der Beschwerdeführer von der angefochtenen Regelung früher oder später einmal mit einer minimalen Wahrscheinlichkeit unmittelbar betroffen wird (BGE 137 I 77 E. 1.4 S. 81 mit Hinweis).

Die Beschwerdeführer 2-16 sind natürliche Personen, die alle im Kanton Zürich wohnen. Sie bringen vor, an Uferwegen im Kanton Zürich interessiert zu sein, weil sie solche als Fussgänger oder Wanderer benutzen möchten. Damit haben sie hinreichend dargelegt, vom angefochtenen Erlass besonders berührt zu sein und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung zu haben (Art. 89 Abs. 1 lit. b und c BGG).

Ist das Beschwerderecht der Beschwerdeführer 2-16 zu bejahen, kann offen bleiben, wie es sich in dieser Hinsicht mit dem Verein "Ja zum Seeuferweg" verhält.

1.3. Nach Art. 101 BGG ist die Beschwerde gegen einen Erlass innert 30 Tagen nach der gemäss kantonalem Recht massgebenden Veröffentlichung des Erlasses beim Bundesgericht einzureichen. In der Ausgabe des Amtsblatts des Kantons Zürich vom 21. Februar 2014 stellte die kantonale Direktion der Justiz und des Innern fest, dass gegen den Beschluss des Kantonsrats vom 25. November 2013 kein Referendum ergriffen worden war. Die am 22. März 2014 bei der

Schweizerischen Post aufgegebenen Beschwerde erfolgte fristgerecht (Art. 48 Abs. 1 BGG; BGE 136 I 17 E. 1.2 S. 20 mit Hinweisen).

1.4. Gerügt werden kann gemäss Art. 95 BGG insbesondere die Verletzung von Bundesrecht (lit. a) und von kantonalen verfassungsmässigen Rechten (lit. c).

Die Beschwerdeführer rügen zum einen die Verletzung von Bundesrecht, nämlich von Art. 8 Abs. 1, Art. 9 und 26 Abs. 2 BV, Art. 3 Abs. 2 lit. c RPG (SR 700) sowie Art. 3 Abs. 3 des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1985 über Fuss- und Wanderwege (FWG; SR 704).

Zum andern berufen sie sich auf Art. 101 KV/ZH, wonach Kanton und Gemeinden für eine geordnete Besiedlung, die zweckmässige und haushälterische Nutzung des Bodens und die Erhaltung des Lebensraumes sorgen. Diese Bestimmung lässt sich indessen nicht den Rügegründen von Art. 95 BGG zuordnen. Insbesondere kann sie nicht als verfassungsmässiges Recht bezeichnet werden: Als solches gelten Verfassungsbestimmungen, die dem Bürger einen Schutzbereich gegen staatliche Eingriffe sichern wollen oder die, obwohl vorwiegend im öffentlichen Interesse erlassen, daneben auch individuelle Interessen schützen (BGE 137 I 77 E. 1.3.1 S. 79 f.; Urteil 2C_949/2013 vom 24. März 2014 E. 3.2; je mit Hinweisen). Eine Verletzung von Art. 101 KV/ZH könnte das Bundesgericht deshalb höchstens unter Willkürgesichtspunkten prüfen (Art. 9 BV). Dass die Bestimmung geradezu in willkürlicher Weise verletzt worden wäre, rügen die Beschwerdeführer jedoch nicht. Sie beschränken sich darauf zu behaupten, der betreffende Verfassungsauftrag werde durch die angefochtene Bestimmung vereitelt. Weshalb § 28c StrG dazu führen soll, dass Kanton und Gemeinden nicht mehr für eine geordnete Besiedlung, die zweckmässige und haushälterische Nutzung des Bodens und die Erhaltung des Lebensraumes sorgen können, legen sie jedoch nicht konkret dar. Auf ihre Rüge ist somit nicht einzutreten.

2.

Das Bundesgericht hebt eine kantonale Norm nur auf, wenn ihr nicht nach den anerkannten Auslegungsregeln ein Sinn beigemessen werden kann, der mit dem übergeordneten Recht vereinbar ist. Eine verfassungs- bzw. bundesrechtskonforme Auslegung ist namentlich zulässig, wenn der Normtext lückenhaft, zweideutig oder unklar ist. Der klare und eindeutige Wortsinn darf dadurch jedoch nicht beiseite geschoben werden (vgl. BGE 140 I 2 E. 4 S. 14; 138 I 321 E. 2 S. 323; je mit Hinweisen).

3.

3.1. Die Beschwerdeführer berufen sich zur Hauptsache auf Art. 3 Abs. 1 und Abs. 2 lit. c RPG. Danach achten die mit Planungsaufgaben betrauten Behörden auf die in diesem Artikel aufgeführten Grundsätze (Abs. 1), wozu unter anderem gehört, die Landschaft zu schonen (Abs. 2) und insbesondere die See- und Flussufer freizuhalten sowie öffentlichen Zugang und Begehung zu erleichtern (Abs. 2 lit. c). Die Beschwerdeführer sind der Auffassung, aufgrund von § 28c StrG könne der Kanton Zürich der ihm gemäss Art. 3 Abs. 2 lit. c RPG obliegenden Aufgabe nicht mehr nachkommen. Dasselbe gelte für Art. 3 Abs. 3 FWG, wonach Wanderwegnetze insbesondere für die Erholung geeignete Gebiete, schöne Landschaften (Aussichtslagen, Ufer usw.), kulturelle Sehenswürdigkeiten, Haltestellen des öffentlichen Verkehrs sowie touristische Einrichtungen erschliessen. Es sei notorisch, dass das Raumplanungsrecht nicht ohne Eigentumseinschränkungen umgesetzt werden könne.

Zudem gehe aus dem Wortlaut von § 28c StrG hervor, dass die betreffenden Grundstücke auch nicht anderweitig beansprucht werden dürften. Dies könne nur so verstanden werden, dass auch Beschränkungen des Eigentums unter der Schwelle der Enteignung unzulässig seien. Zu denken sei dabei insbesondere an (Lärm-) Immissionen. Im Ergebnis wäre es damit auch unzulässig, einen Weg hinter den am Ufer liegenden Grundstücken zu bauen.

Mit § 28c StrG werde gleichsam eine Art Sonderzone geschaffen, die zu einer ungerechtfertigten Privilegierung von Grundeigentümern mit Gewässeranstoss führe und das Rechtsgleichheitsgebot verletze (Art. 8 Abs. 1 BV). Die Ungleichbehandlung benachteilige zudem den Fussverkehr gegenüber dem Strassenverkehr und bringe sogar eine Unterscheidung hinsichtlich ein und desselben Grundstücks mit sich. Auf den Ufergrundstücken sei danach eine Enteignung für den Bau eines Wegs auf der Uferseite ausgeschlossen, während auf dem landseitigen Teil für den Bau eines Wanderwegs eine Enteignung möglich bleiben würde. Dies sei willkürlich (Art. 9 BV). Schliesslich gebe es keinen Grund, Flussufer gleich zu behandeln wie Seeufer. Auch dies verstosse gegen das Rechtsgleichheitsgebot und sei willkürlich.

3.2. Der Kantonsrat hält dem entgegen, Art. 3 Abs. 2 RPG bestimme in erster Linie, dass die

Landschaft zu schonen sei. Ein umfassender Uferweg hätte angesichts der nötigen baulichen Massnahmen mit einer Schonung der Landschaft aber nichts mehr zu tun. Ohnehin könne aus dem Planungsgrundsatz, wonach der öffentliche Zugang und die Begehung von See- und Flussufern erleichtert werden soll, nicht abgeleitet werden, dass eine Begehung bei jedem See- und Flussabschnitt möglich sein müsse.

Zu bedenken sei in diesem Zusammenhang, dass Art. 3 Abs. 2 lit. c RPG im vollständig überbauten Gebiet nicht dieselbe Bedeutung zukommen könne wie ausserhalb. Die Bestimmung wie auch der entsprechende Richtplaneintrag liessen generell Raum für Lösungen, bei denen Wegabschnitte nicht direkt am See entlang führten.

Auch der Vorwurf der rechtsungleichen Behandlung stosse ins Leere. Ein Seeuferweg betreffe naturgemäss nur die Eigentümer von Ufergrundstücken und zudem seien Enteignungen in Bezug auf andere Infrastrukturprojekte auch in diesem Bereich nicht ausgeschlossen.

Schliesslich könne aus der Formulierung in Art. 28c StrG, wonach auch keine anderweitige Beanspruchung zulässig sei, nicht abgeleitet werden, dass eine Wegführung hinter den am Ufer liegenden Grundstücken ebenfalls unzulässig sei. Gemeint sei eine physische Beanspruchung. Denkbar wäre, diesen Passus auf Fälle zu beziehen, bei welchen keine Enteignung mehr nötig sei, weil beispielsweise bereits eine entsprechende Dienstbarkeit oder eine öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung zur Duldung eines Seeuferwegs bestehe.

3.3. Gemäss Art. 75 BV dient die Raumplanung der zweckmässigen und haushälterischen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes. Die gesetzliche Konkretisierung dieses Auftrags findet sich zum einen in den in Art. 1 RPG genannten Zielen der Raumplanung und, mit grösserer Bestimmtheit, in den Planungsgrundsätzen gemäss Art. 3 RPG (WALTER HALLER/PETER KARLEN, Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht, Band I, 3. Aufl. 1999, Rz. 168; BERNHARD WALDMANN/PETER HÄNNI, Raumplanungsgesetz, 2006, N. 1 zu Art. 3 RPG). Art. 3 RPG gruppiert die Planungsgrundsätze thematisch (Absatz 2: Schonung der Landschaft, Absatz 3: Siedlungsgestaltung und -begrenzung, Absatz 4: öffentliche Bauten und Anlagen). Diese bilden zusammen mit den Zielen nach Art. 1 RPG allerdings kein widerspruchsfreies System, sondern stellen Wertungsgesichtspunkte dar, die im Einzelfall der Harmonisierung bedürfen, wobei auch weitere öffentliche und private Interessen zu berücksichtigen sind (BGE 117 Ia 302 E. 4b S. 307; 114 Ia 364 E. 4 S. 368 ff.; 371 E. 5b S. 374; Urteil 1A.59/1996 vom 24. Mai 1996 E. 3d; je mit Hinweisen).

Der Umstand, dass die einzelnen Planungsgrundsätze nicht absolute Geltung beanspruchen, darf nicht dazu verleiten, ihre rechtliche Verbindlichkeit in Frage zu stellen. Planungsgrundsätze sind justiziabel und insbesondere auch für den Gesetzgeber verbindlich, soweit er raumwirksame Aufgaben wahrnimmt (BGE 112 Ia 65 E. 4 S. 68; WALDMANN/HÄNNI, a.a.O., N. 14 zu Art. 3 RPG; HALLER/KARLEN, a.a.O., Rz. 170).

3.4. Nach Art. 3 Abs. 2 lit. c RPG sollen die Uferlandschaften zum einen geschützt, zum andern aber auch der Allgemeinheit zugänglich gemacht werden, wo dies sinnvoll und möglich ist (Urteil 1P.438/1998 vom 1. März 1999 E. 4b). Das Anliegen, den öffentlichen Zugang und die Begehung von Ufern zu erleichtern, kommt auch in Art. 3 Abs. 3 FWG zum Ausdruck. Danach erschliessen Wanderwegnetze unter anderem für die Erholung geeignete Gebiete und schöne Landschaften wie beispielsweise Ufer.

Das Gewicht, das der Gesetzgeber der öffentlichen Zugänglichkeit der Ufer zubilligt, gebietet gemäss der Rechtsprechung eine ufernahe Wegführung, wo immer eine solche sinnvoll, möglich und zumutbar ist (BGE 118 Ia 394 E. 3a S. 398 f.; vgl. auch Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich vom 29. Mai 2013 E. 6.4 f.). Ein unmittelbar dem Ufer entlang führender öffentlicher Weg verschafft der Öffentlichkeit den bestmöglichen Seezugang. Durch blosser Stichwege lässt sich ein solcher nicht gewährleisten. Der Planungsgrundsatz von Art. 3 Abs. 2 lit. c RPG fordert mithin die Kantone dazu auf, durch ihre Nutzungsplanungen dafür zu sorgen, dass die Öffentlichkeit die Gewässer erreichen und sich längs ihrer Ufer bewegen kann (EJPD/BRP, Erläuterungen zum Bundesgesetz über die Raumplanung, 1981, Rz. 34 zu Art. 3).

Wenn das RPG lediglich von einer Erleichterung des Zuganges zu den Seeufern spricht, so ist damit gesamthaft betrachtet eine Verbesserung gegenüber der bestehenden Lage gemeint, die nur erreicht werden kann, wenn überall dort, wo dies mit verhältnismässigen Eingriffen ins Privateigentum möglich ist, der Zugang und das Begehen von See- und Flussufern in optimaler Form sichergestellt wird (Urteil 1P.241/1998 vom 25. Juni 1998 E. 3d, in: ZBI 101/2000 S. 143). Die für die Verwirklichung des Uferweges notwendigen Rechte sollen nötigenfalls auf dem Wege der formellen Enteignung erworben werden (a.a.O., E. 3e; vgl. auch Urteil 1P.438/1998 vom 1. März 1999 E. 4b).

Die den Kantonen in Art. 3 Abs. 2 lit. c RPG übertragene Aufgabe verlangt indessen nicht, dass der freie Zugang der Öffentlichkeit an allen oder an bestimmten Stellen eines Seeufers zu gewährleisten

wäre. Aus der Bestimmung lässt sich auch keine konkrete Zielvorgabe ableiten, etwa in dem Sinne, dass die gesetzliche Vorgabe erreicht wäre, wenn ein Drittel, die Hälfte oder drei Viertel des Ufers eines Gewässers öffentlich zugänglich und begehbar sind. Solches widerspräche dem Konzept der Planungsgrundsätze. Danach dürfen weder die einzelnen Planungsgrundsätze isoliert betrachtet noch in Art. 3 RPG nicht genannte öffentliche und private Interessen ausgeblendet werden. In diesem Sinne hielt das Bundesgericht im bereits zitierten Urteil 1A.59/1996 vom 24. Mai 1996 fest, es dürften auch die Interessen der Bewohner einer seenahen Überbauung an einem Zugang zum See und an der Stationierung ihrer Boote berücksichtigt werden; im öffentlichen Interesse liege nicht nur, was der Allgemeinheit zur Benutzung offen stehe, sondern auch, was dazu beitrage, legitime Bedürfnisse verschiedenster Bevölkerungskreise zu befriedigen (a.a.O., E. 3d).

3.5. Die Beschwerdeführer halten fest, dass die Ufer des Zürichsees auf Kantonsgebiet zu einem Drittel öffentlich zugänglich bzw. als öffentliche Anlagen ausgestaltet seien. Der Kantonsrat ist der Auffassung, damit sei bereits ein wesentlicher Teil des Zürichseeufers öffentlich zugänglich, so unter anderem das gesamte Zürcher Seebecken, beträchtliche Teile des linken Seeufers sowie zahlreiche öffentliche Anlagen am rechten Seeufer. Er weist zudem darauf hin, dass mit dem Limmatufer, dem Greifensee etc. diverse weitere Gewässer mehrheitlich am Ufer erlebbar seien. An einem weiteren Ausbau bestehe kein öffentliches Interesse, welches Enteignungen zu rechtfertigen vermöge.

3.6. Nach dem Ausgeführten ist im Licht von Art. 3 Abs. 2 lit. c RPG nicht massgebend, in welchem Umfang die zürcherischen Ufer zum jetzigen Zeitpunkt bereits öffentlich zugänglich und begehbar sind. Die Bestimmung beinhaltet keine konkrete Zielvorgabe, verlangt indessen - wie auch die weiteren Planungsgrundsätze - von den Behörden im Rahmen der Wahrnehmung raumwirksamer Aufgaben berücksichtigt zu werden. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob Art. 28c StrG dieser Pflicht gerecht wird, zumal die Bestimmung die gemäss Art. 3 RPG erforderliche Interessenabwägung bereits auf abstrakter Ebene vorwegnimmt und der konkreten Festsetzung im Planungsverfahren insofern keinen Spielraum mehr belässt.

3.7. Ein generell-abstrakter Ausschluss von Enteignungen erschiene dann als zulässig, wenn die Erleichterung des öffentlichen Zugangs und der Begehung von See- und Flussufern auch auf anderem Weg als durch Enteignung gewährleistet werden könnte. In dieser Hinsicht ist Folgendes zu bedenken: Soweit die öffentliche Hand nicht bereits selbst über Ufergrundstücke verfügt, welche für den Bau eines Uferwegs beansprucht werden können, kommt als Alternative zur Enteignung einzig der freihändige Erwerb von Grundeigentum oder Wegrechten in Betracht. Wie die Beschwerdeführer zu Recht einwenden, dürfte mit diesem Vorgehen die Erstellung längerer Uferwegabschnitte jedoch praktisch verunmöglicht werden. Ein entsprechender Versuch könnte im Einzelfall schon dann scheitern, wenn sich in einer Reihe von Ufergrundstücken ein einziger Eigentümer weigern würde, die notwendigen Rechte abzutreten und eine Wegführung hinter dem betreffenden Grundstück auf Grund der konkreten Gegebenheiten nicht in Betracht fällt. Aufgrund der klaren gesetzlichen Vorgabe in Art. 28c StrG wäre in solchen Fällen eine Verhältnismässigkeitsprüfung von vornherein ausgeschlossen.

3.8. Den Planungsbehörden darf es nicht verwehrt werden, dem Planungsgrundsatz von Art. 3 Abs. 2 lit. c RPG bei ihren Entscheiden angemessene Rechnung zu tragen, was im vorliegenden Zusammenhang bedingt, dass auch Enteignungen eine Option bleiben. Indem der Kantonsrat Zürich diese ausschliesst, erklärt er den Planungsgrundsatz von Art. 3 Abs. 2 lit. c RPG in Konstellationen wie der erwähnten für unbeachtlich. Darin liegt eine Verletzung von Bundesrecht. Dass am Zürichsee Uferabschnitte bestehen, welche ohne Enteignungen der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden könnten, ist dabei nicht entscheidend. Soweit dieser Umstand dazu führt, dass sich Enteignungen im konkreten Fall als unverhältnismässig erweisen, kann er von den Planungsbehörden berücksichtigt werden. Das Argument rechtfertigt jedoch nicht, von vornherein auf jegliche Interessenabwägung zu verzichten.

3.9. Hinsichtlich des Ausschlusses von Enteignungen ist der Wortlaut von § 28c StrG klar und unzweideutig. Eine Auslegung, welche mit Art. 3 Abs. 2 lit. c RPG vereinbar wäre, kommt nicht in Betracht (vgl. E. 2 hiervor). Dasselbe gilt für die Klausel, wonach die Grundstücke von privaten Eigentümern auch "nicht anderweitig beansprucht werden" dürfen. Dass sich die Parteien in dieser Hinsicht über den Normsinn uneins sind, ist nicht massgebend. Da jedenfalls Beschränkungen des Eigentums unter der Schwelle der Enteignung erfasst werden, gelten die vorangehenden Erwägungen ebenfalls. Auch in dieser Hinsicht ist mithin zwingend, dass die Berücksichtigung des Planungsgrundsatzes von Art. 3 Abs. 2 lit. c RPG im Rahmen des Planungsverfahrens möglich bleibt.

3.10. Aus dem Ausgeführten folgt nicht, dass es dem kantonalen Gesetzgeber verwehrt wäre, die der Planung eines Uferwegs zu Grunde liegende Interessenabwägung vorzustrukturieren und dabei dem Interesse Privater an ihrem Grundeigentum ein erhöhtes Gewicht beizumessen. Die vorberatende kantonsrätliche Kommission schlug diesen Weg ein, indem sie in ihrem Gesetzesentwurf die Beanspruchung privater Grundstücke gegen den Willen der Eigentümer zwar zulies, dies aber nur dann, wenn eine andere Führung des Uferweges nicht oder nur mit unverhältnismässigem Aufwand möglich ist. Eine derartige Formulierung ist hinreichend offen, um in der vorgesehenen Verhältnismässigkeitsprüfung auch die Berücksichtigung der Planungsgrundsätze von Art. 3 RPG zu erlauben. Unzulässig ist es nach dem Ausgeführten lediglich, einem Planungsgrundsatz generell-abstrakt und damit unbesehen der konkreten Gegebenheiten die Geltung zu versagen.

4.

Die Beschwerde ist aus diesen Gründen gutzuheissen, soweit darauf eingetreten werden kann, und die angefochtene Bestimmung des kantonalen Strassengesetzes aufzuheben. Damit erübrigt es sich, auf die weiteren Rügen der Beschwerdeführer einzugehen.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind keine Gerichtskosten zu erheben (Art. 66 Abs. 1 und 4 BGG). Der Kanton Zürich hat die nicht anwaltlich, aber qualifiziert vertretenen Beschwerdeführer für das bundesgerichtliche Verfahren angemessen zu entschädigen (Art. 68 Abs. 2 BGG und Art. 9 des Reglements vom 31. März 2006 über die Parteientschädigung und die Entschädigung an die amtliche Vertretung im Verfahren vor dem Bundesgericht [SR 173.110.210.3]; Urteil 9C_367/2013 vom 10. Dezember 2013 E. 5.2).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird gutgeheissen, soweit darauf einzutreten ist. § 28c des Zürcher Strassengesetzes vom 27. September 1981 (StrG; LS 722.1) wird aufgehoben.

2.

Es werden keine Gerichtskosten erhoben.

3.

Der Kanton Zürich hat die Beschwerdeführer mit Fr. 3'000.-- zu entschädigen.

4.

Dieses Urteil wird den Parteien und dem Regierungsrat des Kantons Zürich schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 4. November 2015

Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Fonjallaz

Der Gerichtsschreiber: Dold