



Änderung Strassengesetz; Umsetzung der Motion betreffend Bundesrechtswidrige Bestimmungen im Strassengesetz anpassen (Vernehmlassung, Ermächtigung)

A. Ausgangslage und Auftrag

Am 20. Januar 2014 reichten Kantonsrat Andreas Hasler und Mitunterzeichnende die Parlamentarische Initiative «Bundesrechtswidrige Bestimmung im Strassengesetz» (KR Nr. 11/2014, sog. «PI Hasler») ein. Hintergrund der Initiative bildete das Urteil des Verwaltungsgerichts VB.2001.00178 vom 16. November 2001. Das Gericht stellte darin zusammengefasst fest, dass die Bestimmung betreffend Genehmigung von kommunalen Strassenprojekten im kantonalen Strassengesetz (StrG; LS 722.1) nicht dem Raumplanungsgesetz des Bundes (RPG, SR 700) entspricht. Die PI forderte deshalb eine Änderung von § 15 des Strassengesetzes. Am 12. April 2021 beschloss der Kantonsrat einstimmig, dieser Änderung zuzustimmen. Sie sah vor, dass Projekte für Gemeindestrassen neu immer vom Kanton genehmigt und auf Rechtmässigkeit, Zweckmässigkeit und Angemessenheit überprüft werden (ABI 2021-04-16). Gegen diesen Kantonsratsbeschluss reichten die Städte Zürich und Winterthur Beschwerde beim Bundesgericht ein mit der Begründung, die Gemeinden seien zu Unrecht nicht zur geplanten Rechtsänderung angehört worden. Im November 2022 hiess das Bundesgericht die Beschwerde gut, hob die beschlossene Änderung von § 15 StrG auf, und wies den Kantonsrat an, die notwendige Gesetzesrevision unter Berücksichtigung des Mitwirkungsrechts der Gemeinden durchzuführen (Urteile des Bundesgerichts 1C_477/2021 und 1C_479/2021 vom 3. November 2022).

In der Folge überwies der Kantonsrat dem Regierungsrat am 26. Februar 2024 eine Motion seiner Kommission für Energie, Verkehr und Umwelt (KEVU) mit dem Auftrag, eine neue Vorlage für eine Änderung des Strassengesetzes vorzuschlagen (KR-Nr. 366/2023), um dieses mit dem Bundesrecht in Übereinstimmung zu bringen. Ziel sei, die kantonale Genehmigung für kommunale Strassenprojekte nicht über das bundesrechtlich gebotene Minimum hinaus auszudehnen. Betreffend Prüfungsumfang seien zwei Varianten vorzuschlagen: Eine, die den Prüfungsumfang auf die Rechtmässigkeit beschränke, und eine, die einen umfassenden Prüfungsumfang (Rechtmässigkeit, Verhältnismässigkeit und Angemessenheit) vorsehe.

B. Umsetzung

1. Beschränkung auf das bundesrechtlich geforderte Minimum

Kommunale Strassenprojekte gemäss § 15 StrG sind Sondernutzungspläne und als solche von Bundesrechts wegen von einer kantonalen Behörde zu genehmigen (Art. 26 Abs. 1 RPG). Die Genehmigungspflicht gilt aber nicht absolut – in bestimmten Fällen sind Ausnahmen möglich. Diese sind in den Grundzügen im Strassengesetz selbst festzulegen. Mit Blick auf die Zielsetzung der Motion ist deshalb unter Berücksichtigung der bundesrechtlichen Vorgaben und der einschlägigen Rechtsprechung zu prüfen, unter welchen

Bedingungen auf eine kantonale Genehmigung kommunaler Strassenprojekte verzichtet werden kann.

Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts kann eine Genehmigung eines kommunalen Strassenprojekts dann entfallen, wenn dieses nicht selbst die nutzungsplanerische Grundlage für die öffentliche Strasse schafft, sondern eine bereits bestehende Grundordnung lediglich verfeinert. Dabei muss die bestehende Grundordnung aber selbst nutzungsplanerischen Charakter haben. Auf Rahmennutzungspläne (kommunale Bau- und Zonenordnungen), Richt- und Erschliessungspläne sowie auf Baulinienpläne trifft das nicht zu, auch dann nicht, wenn sie Vorgaben für kommunale Strassen enthalten. Als nutzungsplanerische Grundordnungen, die einen Verzicht auf eine kantonale Genehmigung eines Strassenprojekts rechtfertigen, kommen daher grundsätzlich nur Gestaltungs- (§§ 83 ff. Planungs- und Baugesetz [PBG, LS 700.1]) und Quartierpläne (§ 89 und §§ 159 f. PBG) sowie frühere, bereits festgesetzte Strassenprojekte (vgl. BGE 146 II 80 E. 4.3; Urteil des Verwaltungsgerichts VB.2022.00424 vom 2. März 2023, E. 2.5.1) in Betracht. Diese müssen nutzungsplanerische Vorgaben für die betreffende Strasse enthalten, die eine Verfeinerung durch ein neues Strassenprojekt zulassen. Zudem darf das neue Strassenprojekt nur in untergeordneten Punkten von der bestehenden Grundordnung abweichen. Sind diese Voraussetzungen erfüllt, ist die bauliche Änderung einer Strasse von der bestehenden Nutzungsplanung gedeckt und es kann auf eine zusätzliche Genehmigung durch den Kanton verzichtet werden.

An diesen bundesrechtlich vorgegebenen Rahmenbedingungen orientiert sich die Umsetzungsvorlage.

2. Keine Genehmigungspflicht bei Projekten von untergeordneter Bedeutung

Das geltende Strassengesetz kennt bereits das *Projekt von untergeordneter Bedeutung*, für das bestimmte verfahrensmässige Vereinfachungen gelten: Grundsätzlich sind Strassenprojekte der Bevölkerung vor der Kreditbewilligung zur Stellungnahme zu unterbreiten (Mitwirkungsverfahren) und danach öffentlich aufzulegen, wobei innerhalb der Auflagefrist Einsprachen erhoben werden können. Bei Strassenprojekten von untergeordneter Bedeutung kann jedoch auf das Mitwirkungsverfahren und das Einspracheverfahren verzichtet werden (§§ 13 Abs. 1 und 17 Abs. 5 StrG).

Diese Ausnahmen rechtfertigen sich, weil Projekte von untergeordneter Bedeutung die Bevölkerung bzw. die Einspracheberechtigten nicht oder nur am Rande betreffen. Auf Strassenprojekte, die bereits eine nutzungsplanerische Grundlage haben und diese lediglich verfeinern (vgl. 1) trifft das in der Regel ebenfalls zu. Der Anwendungsbereich des Projekts von untergeordneter Bedeutung deckt sich weitgehend mit demjenigen des genehmigungsfreien Strassenprojekts. Es liegt folglich nahe, das Instrument des Projekts von untergeordneter Bedeutung auf den Genehmigungsverzicht auszuweiten und alle Rechtswirkungen in einer eigenen gemeinsamen Bestimmung im Strassengesetz zu regeln (vgl. dazu Erläuterungen zum neuen § 17a E-StrG). Das dient nicht nur der Transparenz und Übersichtlichkeit, sondern entspricht auch einem praktischen Bedürfnis der Städte und Gemeinden, die mit dem Begriff des «Projekts von untergeordneter Bedeutung» bereits vertraut sind.

3. Abgrenzung zu genehmigungsfreien Unterhaltsarbeiten

Das Strassengesetz unterscheidet zwischen dem Strassenbau (§ 6 ff. StrG) und dem Unterhalt und Betrieb der Strassen (§§ 25 ff. StrG). Strassenprojekte gemäss § 15 StrG sind nur für den Bau der Strassen, nicht aber für deren Unterhalt festzusetzen. Deshalb besteht für Unterhaltsarbeiten auch keine Genehmigungspflicht durch eine kantonale Instanz.

§ 25 Abs. 2 StrG umschreibt den Strassenunterhalt mit einer nicht abschliessenden Aufzählung. Dazu gehören insbesondere die Instandhaltung, die Ausbesserung von Schäden, die Staubbekämpfung, die Reinigung, der Winterdienst und die Öffnung nach ausserordentlichen Naturereignissen. Im Übrigen ist die Grenze zwischen Strassenbau und Strassenunterhalt immer unter Einbezug der konkreten Umstände im Einzelfall und unter Berücksichtigung der massgeblichen Rechtsprechung zu Art. 22 Abs. 1 RPG zu ziehen.

4. Prüfungsfang: Zwei Varianten

Nach der vom Kantonsrat überwiesenen Motion sind für die Überprüfungsbefugnis der kantonalen Genehmigungsbehörde zwei Varianten vorzuschlagen. Dabei beschränkt sich die Variante 1 – in Übereinstimmung mit dem Ziel der Motion – auf die Prüfung der Rechtmässigkeit und Richtplankonformität, während die Variante 2 den Prüfungsumfang um die Aspekte der Zweckmässigkeit und Angemessenheit erweitert.

C. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Zu § 13 Abs. 1 E-StrG

Gegenwärtig wird in § 13 Abs. 1 StrG geregelt, dass bei Projekten von untergeordneter Bedeutung auf die Mitwirkung der Bevölkerung verzichtet werden kann. Neu werden die bisherigen, in verschiedenen Paragraphen des Strassengesetzes festgehaltenen Bestimmungen zum Projekt von untergeordneter Bedeutung in einer separaten Bestimmung (§ 17a E-StrG) zusammengelegt. Deshalb wird der letzte Teilsatz von § 13 Abs. 1 StrG gestrichen und im neuen § 17a Abs. 1 lit. a E-StrG ohne inhaltliche Änderung eingefügt.

Zu § 15 Abs. 2 E-StrG

Der geltende § 15 Abs. 2 StrG sieht eine Genehmigung der Projekte für Gemeindestrassen durch den Bezirksrat vor, wenn die Erteilung des Enteignungsrechts erforderlich ist. Diese Bestimmung wird aufgrund ihrer Bundesrechtswidrigkeit aufgehoben. Neu ist nach § 15 Abs. 2 E-StrG für Projekte für Gemeindestrassen grundsätzlich eine Genehmigung durch die zuständige Direktion erforderlich, es sei denn, es liege ein Projekt von untergeordneter Bedeutung vor (vgl. dazu § 17a Abs. 1 lit. c E-StrG).

Unverändert sind Strassenprojekte dem Kanton vor der Festsetzung vorzulegen, wenn neben der kommunalen Projektfestsetzung auch Bewilligungen oder Stellungnahmen des Kantons erforderlich sind (Anhörung nach § 12 Abs. 2 StrG). Dies wird mit einer Ergänzung in § 15 Abs. 2 des Entwurfs verdeutlicht.

Die bundesrechtlich erforderliche Genehmigung erfolgt nach der Projektfestsetzung. Dabei soll auf eine gesetzliche Festlegung von genehmigungspflichtigen Strassenprojekten

verzichtet werden, da sie aufgrund der notwendigen Einzelfallbeurteilung beispielhaft und unvollständig bliebe und damit wenig aussagekräftig wäre. Künftig soll es daher grundsätzlich den rechtsanwendenden Behörden obliegen, unter Berücksichtigung des Bundesrechts und der massgeblichen Rechtsprechung einzuschätzen, ob eine Genehmigung einzuholen ist. Dabei ist nicht nur der geschilderte bundesrechtliche Rahmen verbindlich, auch sollen die bisher geltenden Genehmigungspflichten des Kantons beibehalten werden. Im Ergebnis führt das dazu, dass kommunale Strassenprojekte, die eine erstmalige oder in wesentlichen Punkten neue Nutzungsordnung für öffentliche Strassen aufstellen, die Erteilung des Enteignungsrechts erfordern sowie Schnittstellen zu Staatstrassen aufweisen immer durch den Kanton zu genehmigen sind. Gleiches gilt für Projekte, die ausserhalb der Bauzone liegen, weil diese das zur Verwirklichung des Trennungsgrundsatzes geltende Bauverbot durchbrechen.

Um ein untergeordnetes (und damit nicht genehmigungspflichtiges) Projekt handelt es sich dagegen zum Beispiel bei der Erhöhung einer Bushaltekante zwecks Anpassung an das Behindertengleichstellungsgesetz oder bei temporären baulichen Massnahmen, die nach Fertigstellung des Projekts wieder beseitigt werden (Provisorien).

Zu § 15 Abs. 3 E-StrG

Wie bislang müssen kommunale Strassenprojekte mit Einmündungen in Staatsstrassen von der Baudirektion genehmigt werden. Die Sätze 2 und 3 der bisherigen Bestimmungen haben normativ keinen Gehalt und sind deshalb aufzuheben.

Zu § 15 Abs. 4 E-StrG

Neu wird in § 15 Abs. 4 E-StrG der Prüfumfang bei der Genehmigung der kommunalen Strassenprojekte festgelegt. Dabei werden – wie von der Motion KR-Nr. 366/2023 verlangt – zwei verschiedene Varianten vorgeschlagen:

Gemäss **Variante 1** sollen die Projekte auf Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht und der Richtplanung geprüft werden. Zum massgebenden Recht, dessen Einhaltung überprüft wird, gehören insbesondere das RPG, namentlich dessen selbständig anwendbare Vorschriften (Planungsgrundsätze nach Art. 1 ff. RPG und Verfahrensvorschriften nach Art. 4 und 33 RPG), die Eigentumsgarantie (Art. 26 BV) sowie die Vorschriften des Umweltrechts (Umwelt- inkl. Lärmschutz-, Gewässerschutz-, Waldgesetzgebung des Bundes usw.) und die relevanten kantonalen Rechtsgrundlagen.

Dagegen schlägt **Variante 2** einen über das bundesrechtliche Mindestmass hinausgehenden Prüfumfang vor: Wie bei den übrigen Nutzungsplänen (vgl. § 5 PBG) soll sich der Prüfumfang auch auf die Zweckmässigkeit und Angemessenheit ausdehnen. Dabei würde im Rahmen der Zweckmässigkeitskontrolle geprüft, ob ein kommunales Strassenprojekt mit übergeordneten öffentlichen Interessen vereinbar ist und bei der Angemessenheitsprüfung, ob im Rahmen von mehreren zweckmässigen Lösungen die – aus Sicht der Genehmigungsinstantz – angemessenste Variante gewählt worden ist.

§ 17 Abs. 5 StrG

Nach dem geltenden § 17 Abs. 5 StrG kann bei Projekten von untergeordneter Bedeutung auf das Einspracheverfahren verzichtet werden. In diesen Fällen sind Begehren um Projektänderung im Enteignungsverfahren zulässig. Da die Bestimmungen zu Projekten von

untergeordneter Bedeutung in einem neuen § 17a E-StrG zusammengelegt werden, kann § 17 Abs. 5 StrG aufgehoben werden.

§ 17a E-StrG

Neu werden die Gesetzesbestimmungen zur Mitwirkung der Bevölkerung, zum Auflage- und Einspracheverfahren sowie zur Genehmigung bei Projekten von untergeordneter Bedeutung in einer gemeinsamen Bestimmung festgehalten (§ 17a E-StrG). Diese Regelung ist gesetzestechnisch sinnvoll und schafft Klarheit, indem sie Projekte von untergeordneter Bedeutung, für welche Verfahrenserleichterungen gelten können, einheitlich regelt.

Dabei geben die lit. a und b von Abs. 1 sowie Abs. 2 von § 17a E-StrG die geltenden Bestimmungen zum Mitwirkungs- und Einspracheverfahren für Projekte von untergeordneter Bedeutung wieder (§ 13 Abs. 1 und § 17 Abs. 5 StrG), ohne daran inhaltliche Änderungen vorzunehmen. § 17a Abs. 1 lit. c E-StrG regelt die Ausnahme zur grundsätzlichen Genehmigungspflicht kommunaler Strassenprojekte gemäss § 15 Abs. 2 E-StrG (vgl. Bemerkungen dort).

D. Auswirkungen

1. Kanton und Gemeinden

Die Ausdehnung der Genehmigungspflicht bei kommunalen Strassenprojekten erfordert die Schaffung zusätzlicher Stellen und neuer Prozesse in der kantonalen Verwaltung. Für den Kanton entsteht deshalb ein finanzieller und personeller Mehraufwand, der in erster Linie aus jährlich wiederkehrenden Ausgaben für Löhne bestehen wird. Auch für die Gemeinden ist aufgrund des Genehmigungsverfahrens mit zusätzlichem Aufwand und längeren Verfahren zu rechnen. Dabei hängt der notwendige Zusatzaufwand einerseits von der Menge der eingereichten Gesuche (schätzungsweise zwischen 100 und 200) und den damit zusammenhängenden Rechtsmittelverfahren ab. Insgesamt dürfte der Aufwand etwas höher sein, wenn mit der Variante 2 eine erweiterte Prüfung gewählt wird. Sobald der Prüfungsfest steht, wird die für die Genehmigung zuständige Direktion die Einzelheiten des Genehmigungsverfahrens in geeigneter Form festlegen und kommunizieren.

2. Private

Auf Private hat die Gesetzesrevision keine unmittelbaren Auswirkungen. Nur im seltenen Fall einer Nichtgenehmigung durch den Kanton und der anschliessenden endgültigen Aufgabe des Projekts durch die Gemeinde stünde Privatpersonen, die ein Interesse am Strassenprojekt hatten, neu die Möglichkeit offen, den Nichtgenehmigungsentscheid des Kantons auf dem Rechtsmittelweg anzufechten.

E. Regulierungsfolgeabschätzung

Die vorgesehenen Änderungen des StrG richten sich ausschliesslich an Behörden. Es werden keine zusätzlichen Pflichten für Unternehmen und Gewerbetreibende geschaffen. Eine Regulierungsfolgeabschätzung gemäss dem Gesetz zur administrativen Entlastung der



Unternehmen (LS 930.1) und der gleichnamigen Verordnung (LS 930.11) muss daher nicht durchgeführt werden.

F. Vereinbarkeit mit der Behindertenrechtskonvention

Ab 1. Mai 2025 müssen Rechtsetzungsvorhaben (Neuerlasse und Änderungen) auf ihre Vereinbarkeit mit der UNO-Behindertenrechtskonvention (UNO-BRK, SR 0.109) überprüft werden. Dies betrifft sowohl Gesetzesvorlagen des Regierungsrats als auch Verordnungen der Direktionen und der Staatskanzlei (Richtlinie RL RS BRK). Die Vorprüfung gemäss Anhang der Richtlinie hat keine Anhaltspunkte für eine mögliche Unvereinbarkeit mit der UNO-BRK ergeben.

G. Synopse

**Geltendes Recht****Vorentwurf (VE)****Strassengesetz (StrG)**

(vom 27. September 1981)

Entwurf Strassengesetz (StrG)

(Änderung vom; Genehmigung von Projekten für Gemeindestrassen)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom (...) und der [Kommission]
vom (...),

beschliesst:

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

II. Strassenbau**3. Projektierung**

Mitwirkung der Bevölkerung

§ 13. ¹Die Projekte sind der Bevölkerung vor der Kreditbewilligung in einer Orientierungsversammlung oder durch öffentliche Auflage zur Stellungnahme zu unterbreiten; bei Projekten von untergeordneter Bedeutung kann darauf verzichtet werden.

² Zu nicht berücksichtigten Einwendungen ist gesamthaft Stellung zu beziehen. Die Stellungnahme erfolgt vor der Kreditbewilligung

- a. mündlich in der ersten oder nötigenfalls in einer weiteren Orientierungsversammlung oder
- b. schriftlich im Antrag zur Kreditbewilligung, im Kreditbeschluss oder durch besonderen Bericht.

³ Wird das Projekt aufgelegt, sind Einwendungen innert 30 Tagen nach der Bekanntmachung einzureichen; in schriftliche Stellungnahmen kann während 60 Tagen nach dem Kreditbeschluss auf der Gemeindeverwaltung Einsicht genommen werden. Im Übrigen gelten für das Verfahren sinngemäss die Bestimmungen des Planungs- und Baugesetzes über die Festsetzung von Richtplänen.

II. Strassenbau**3. Projektierung**

Mitwirkung der Bevölkerung

§ 13. ¹Die Projekte sind der Bevölkerung vor der Kreditbewilligung in einer Orientierungsversammlung oder durch öffentliche Auflage zur Stellungnahme zu unterbreiten.

Abs. 2 und 3 unverändert.



Geltendes Recht	Vorentwurf (VE)
<i>Projektfestsetzung</i> <i>1. Zuständigkeit</i> § 15. ¹ Projekte für Staatsstrassen werden durch den Regierungsrat festgesetzt. Die Baudirektion ist zur Festsetzung zuständig, wenn die Kreditbewilligung in ihrer Kompetenz liegt. Mit der Projektfestsetzung ist das Enteignungsrecht erteilt. ² Projekte für Gemeindestrassen werden vom Gemeindevorstand festgesetzt. Der Festsetzungsbeschluss bedarf der Genehmigung des Bezirksrates, wenn die Erteilung des Enteignungsrechtes erforderlich ist. ³ Einmündungen von Gemeindestrassen in Staatsstrassen bedürfen der Genehmigung durch die Baudirektion. Die Genehmigung ist zu erteilen, wenn keine öffentlichen Interessen verletzt werden. Gegen die Verweigerung der Genehmigung oder gegen Nebenbestimmungen kann die Gemeinde Rekurs erheben. <i>3. Einspracheverfahren</i> § 17. ¹ Gegen das Projekt kann innerhalb der Auflagefrist Einsprache erhoben werden. Die Legitimation bestimmt sich nach der Rekurs- und Beschwerdelegitimation gemäss dem Verwaltungsrechtspflegegesetz. In ihren schutzwürdigen Interessen berührte Gemeinden haben ein selbstständiges Einspracherecht. ² Mit der Einsprache können alle Mängel des Projekts geltend gemacht werden. Mit der Bekanntmachung der Auflage kann unter persönlicher Anzeige angeordnet werden, dass Einsprachen gegen die Enteignung sowie Entschädigungsbegehren, Bestreitungen von Beitragsforderungen und Begehren um Durchführung von Anpassungsarbeiten innert der Auflagefrist eingereicht werden müssen; die zusätzlich nötigen Projektunterlagen sind mit aufzulegen.	<i>Projektfestsetzung</i> <i>1. Zuständigkeit</i> Abs. 1 unverändert. ² Projekte für Gemeindestrassen werden unter Berücksichtigung der kantonalen Beurteilungen im Rahmen der Anhörung gemäss § 12 Abs. 2 vom Gemeindevorstand festgesetzt. Der Festsetzungsbeschluss bedarf der Genehmigung durch die zuständige Direktion. Sind Enteignungen erforderlich, wird das Enteignungsrecht mit der Genehmigung erteilt. ³ Einmündungen von Gemeindestrassen in Staatsstrassen bedürfen der Genehmigung durch die Baudirektion. <u>Variante 1</u> ⁴ Bei der Genehmigung wird geprüft, ob ein Projekt rechtmässig und mit der Richtplanung vereinbar ist. <u>Variante 2</u> ⁴ Bei der Genehmigung wird geprüft, ob ein Projekt rechtmässig, zweckmässig und angemessen ist. <i>3. Einspracheverfahren</i> Abs. 1 bis 4 unverändert.



Geltendes Recht	Vorentwurf (VE)
³ Im Enteignungsverfahren sind Einsprachen ausgeschlossen a. gegen das Projekt, b. gegen die Enteignung, sofern sie innert der Auflagefrist hätten erhoben werden müssen. ⁴ Über Einsprachen wird mit der Festsetzung entschieden. Wer es unterlassen hat, Einsprache zu erheben, kann den Entscheid nicht anfechten. ⁵ Bei Projekten von untergeordneter Bedeutung kann auf das Einspracheverfahren verzichtet werden. In diesen Fällen sind Begehren um Projektänderung im Enteignungsverfahren zulässig. ⁶ Der Regierungsrat kann die Einzelheiten des Verfahrens durch Verordnung regeln.	Abs. 5 wird aufgehoben. Abs. 6 wird zu Abs. 5. <i>Projekte von untergeordneter Bedeutung</i> § 17a. ¹ Bei Projekten von untergeordneter Bedeutung kann verzichtet werden auf a. die Mitwirkung der Bevölkerung (§ 13 Abs. 1), b. die Durchführung des Einspracheverfahrens (§ 17), c. die Genehmigung von Projekten für Gemeindestrassen (§ 15 Abs. 2). ² Wird auf die Durchführung des Einspracheverfahrens verzichtet, sind Begehren um Projektänderung im Enteignungsverfahren zulässig.