



Sitzung vom 17. Mai 2022

BESCHLUSS NR. 218 / A0.02.10**Änderung des kantonalen Strassengesetzes
Genehmigung von Projekten für Gemeindestrassen
Stellungnahme****Ausgangslage**

Eine parlamentarische Initiative im Kantonsrat des Kantons Zürich forderte die Bereinigung einer bundesrechtswidrigen Bestimmung im kantonalen Strassengesetz. Die Initiative geht von der Annahme aus, das Raumplanungsgesetz des Bundes schreibe vor, kommunale Strassenbauprojekte sind von einer kantonalen Behörde zu genehmigen. In Art. 26 Abs 1 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (Stand 1. Januar 2019) steht: «Eine kantonale Behörde genehmigt die Nutzungspläne und ihre Anpassungen».

Die Ansicht der Initianten teilte die parlamentarische Kommission für Energie, Verkehr und Umwelt (KEVU) (KR-Nr. 11a/2014), die sich hierzu auf eine Einschätzung der Volkswirtschaftsdirektion und auf ein Urteil des Verwaltungsgerichts von 2001 stützte. Das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich beurteilte im Jahr 2001 einen Fall aus Dättlikon. Der zu beurteilende Fall wirft die Frage auf, in welchem Verfahren kommunale Erschliessungsstrassen zu bewilligen sind, die ausserhalb der Bauzone verlaufen. Gleichzeitig wies das Verwaltungsgericht darauf hin, dass das Projektfestsetzungsverfahren für kommunale Strassen nicht vollständig auf die Anforderungen des Raumplanungsgesetzes abgestimmt ist und das Gesetz revisionsbedürftig sei.

Auf Grundlage der parlamentarischen Initiative und dem Hintergrund des Verwaltungsgerichtsurteils aus dem Jahr 2001 genehmigte der Kantonsrat am 12. April 2021 den Vorschlag zu den Änderungen im kantonalen Strassengesetz. Weiterhin sollen Projekte für Gemeindestrassen durch die Gemeinde festgesetzt werden. Zukünftig Bedarf ein Festsetzungsbeschluss einer zusätzlichen Genehmigung durch die Volkswirtschaftsdirektion. Mit der Genehmigung soll das Enteignungsrecht erteilt werden.

Gegen den Beschluss des Kantonsrates erhoben die Städte Zürich und Winterthur Beschwerde beim Bundesgericht. Der Entscheid ist noch ausstehend. Da das Bundesgericht keine aufschiebende Wirkung verfügte, erarbeitete die Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Zürich ein Kreisschreiben, welches nun zur Stellungnahme vorliegt. Mit Schreiben vom 29. März 2022 gelangt die Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Zürichs an die Stadt Uster, sich zum Entwurf eines Kreisschreibens zu äussern.

Im Entwurf des Kreisschreibens wird präzisiert, welche Projekte für Gemeindestrassen zukünftig der kantonalen Genehmigungspflicht unterstellt werden sollen. Sind ein oder mehrere dieser Kriterien bei einem Projekt einer Gemeindestrasse erfüllt, so unterliegt die Projektfestsetzung der Genehmigungspflicht durch den Kanton.

Änderung des kantonalen Strassengesetzes

Bisher steht in §15 des Strassengesetzes folgendes:

Abs. 2: Projekte für Gemeindestrassen werden vom Gemeindevorstand festgesetzt. Der Festsetzungsbeschluss bedarf der Genehmigung des Bezirksrates, wenn die Erteilung des Enteignungsrechtes erforderlich ist.



Abs. 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

Neu lautet der Wortlaut:

Abs. 2: Projekte für Gemeindestrassen werden von den Gemeinden festgesetzt. Der Festsetzungsbeschluss bedarf der Genehmigung durch die zuständige Direktion. Mit der Genehmigung ist das Enteignungsrecht erteilt.

Abs. 3: Für die Genehmigung gilt § 5 des Planungs- und Baugesetzes

Volkswirtschaftsdirektion beschreibt Kriterien

Die Volkswirtschaftsdirektion hat im Schreiben vom 29. März 2022 einen Kriterienkatalog beigelegt, anhand welchen Kriterien die Projekte für Gemeindestrassen der Genehmigungspflicht unterstellt werden sollen. Dies sind im Detail Projekte für Gemeindestrassen mit folgenden Inhalten:

1. Neubau von Gemeindestrassen

2. Sichtbare sowie wesentliche Veränderungen der Oberfläche und/oder Ausstattungselemente

- Umbau einer T-Kreuzung in einen Kreisell
- Bau oder Aufhebung einer Abbiegespur
- Bau einer neuen Bushaltestelle
- Einbau einer zusätzlichen Mittelschutzinsel

3. Wesentliche Änderung der Funktionalität bzw. des Charakters der Strasse

- Wesentliche Verengung oder Verbreiterung der Strasse
- Erhöhung oder Verringerung der Leistungsfähigkeit einzelner Verkehrsträger
- Umgestaltung des Strassenraums mit Anpassungen der Spurbreiten, Fahrbahnabschlüssen und Einbau von Gestaltungselementen

4. Beeinträchtigung der Rechte der Anstösserinnen und Anstösser

- Projekte, die Grundeigentümerrechte betreffen (z.B. durch notwendigen Landerwerb)
- Projekte, die vorhandene Überschreitungen der Immissionsgrenzwerte beheben
- Projekte, die vorhandene Überschreitungen der Immissionsgrenzwerte nicht beheben
- Projekte, die zu deutlichen zusätzlichen Umweltbelastungen führen (Lärm, Abgase, usw.)

Ausgenommen von der Genehmigungspflicht sind Unterhaltsprojekte, im Sinne eines Ersatzes von Werkleitungen sowie Reparaturen und Erneuerungen am Strassenkörper.

Stellungnahme der Stadt Uster

Die Bestrebungen zur Bereinigung eines Missstandes und die Berücksichtigung der Anforderungen aus dem Raumplanungsgesetz im kantonalen Strassengesetz werden grundsätzlich begrüsst. Auch nachvollziehbar ist die Änderung der Genehmigungsstelle, welche neu durch die Volkswirtschaftsdirektion ausgeübt wird. Aus Sicht der Stadt Uster geht die vorgesehene Genehmigungspflicht von Gemeindestrassen aber viel zu weit und löst unnötig grossen Verwaltungsaufwand aus.

Grundsätzlich stellt sich die Frage, weshalb in den Umsetzungsbestimmungen zur neuen Regelung im kantonalen Strassengesetz derart tief in die bisherigen Kompetenzen der Gemeinden eingegriffen wird. Dadurch wird das Subsidiaritätsprinzip, welches die Schweiz und der Kanton



Zürich auszeichnet, ausgehebelt. Die Genehmigungspflicht durch den Kanton wird unnötig ausgedehnt, ohne dass in der Vergangenheit die Projektfestsetzungen in den Gemeinden zu ungelösten Streitfällen führten oder kantonale Bedürfnisse missachtet wurden. Die im Kreisschreiben vorgeschlagene, sehr weitgehende Genehmigungspflicht ist für die Stadt Uster nicht nachvollziehbar.

Im Detail äussert sich die Stadt Uster wie folgt:

Neue Gemeindestrassen sollen durch die Gemeinde festgesetzt werden und anschliessend der Volkswirtschaftsdirektion zur Genehmigung eingereicht werden. Dies ist nachvollziehbar, da der Neubau von Gemeindestrassen auf der «grünen» Wiese einen grossen Eingriff darstellt. Ebenfalls ist die Genehmigung von Gemeindestrassen durch den Kanton sinnvoll, wenn die Gemeindestrasse ausserhalb der Bauzone liegt, und das Projekt kein Unterhaltsprojekt darstellt.

Nicht nachvollziehbar ist für die Stadt Uster eine Genehmigungspflicht von Projekten für Gemeindestrassen, welche innerhalb der Bauzone und auch ohne Landerwerb umgesetzt werden können. Bei diesen Projekten ist keine Enteignung und somit auch kein Enteignungsrecht notwendig. Die zuständigen, kantonalen Stellen werden im Rahmen des § 12 des Strassengesetzes angehört. Sollten Projekte von Gemeindestrassen, wie zum Beispiel der Bau einer neuen Bushaltestelle oder der Einbau einer zusätzlichen Mittelschutzinsel inskünftig durch den Kanton genehmigt werden müssen, löst dies aus Sicht der Stadt Uster unnötigen Verwaltungsaufwand auf seitens Gemeinde und Kanton aus. Ebenfalls nicht nachvollziehbar ist, dass der Kanton bei Projekte für Gemeindestrassen eine Genehmigungspflicht einführt, welche eine wesentliche Verengung oder Verbreiterung der Strasse, eine Erhöhung oder Verringerung der Leistungsfähigkeit einzelner Verkehrsträger, Umgestaltung des Strassenraums mit Anpassungen der Spurbreiten, Fahrbahnabschlüssen und Einbau von Gestaltungselementen vorsieht. Die Gestaltung des Strassenraumes von Gemeindestrassen und die Leistungsfähigkeit von Gemeindestrassen liegt im Aufgabengebiet der Gemeinde. Sofern ein kommunales Projekt keinen Einfluss auf das kantonale Strassennetz ausübt, ist auch die Genehmigungspflicht für solche Projekte nicht notwendig.

Sind im Rahmen von Projekten Landerwerb notwendig, so kann mit der Genehmigung des Kantons das Enteignungsrecht erteilt werden. Sollte aber in einem Projekt eine gütliche Einigung mit den Anstössern gefunden werden, und kein Enteignungsrecht notwendig sein, so ist auch hier von einer Genehmigungspflicht abzusehen.

In der Stadt Uster wurden in den vergangenen vier Jahren 21 Projekte gemäss § 15 des kantonalen Strassengesetzes festgesetzt. Sieben Projekte lösten Landerwerb aus, die restlichen Projekte konnten innerhalb der Bauzone und innerhalb der bestehenden Strassengrenzen umgesetzt werden. In nur einem Projekt der letzten vier Jahren wurde die Anwendung des Enteignungsrechts notwendig. Ansonsten findet der Landerwerb jeweils im gegenseitigen Einvernehmen statt.

Nach der Projektfestsetzung durch die Gemeinde soll jeweils der Beschluss zur Festsetzung und das Projekt dem Kanton zur Genehmigung vorgelegt werden. Eine grobe Schätzung zeigt, dass pro Jahr durch den Kanton neu rund 100 bis 150 Projektfestsetzungen von allen Gemeinden im Kanton Zürich (die Schätzung berücksichtigt nicht die Städte Zürich und Winterthur) geprüft und durch den Kanton genehmigt werden müssten. Dies löst ein grosser Verwaltungsaufwand aus und steht in keinem Verhältnis zu einem möglichen Mehrwert. Zudem müssten bei den Gemeinden insbesondere aber beim Kanton zusätzliche personelle Ressourcen für die Bearbeitung bereitgestellt werden.

Zu bemängeln ist sodann, dass das Kreisschreiben keine Frist für die Behandlung durch die Genehmigungsstelle vorsieht. Auch wenn der Genehmigungsprozess schlank und effizient abgewickelt würde, dauert die Projektierungs-, resp. der Bewilligungsphase von kommunalen Strassenprojekten deutlich länger. Das Ziel einer schlanken und effizienten Verwaltung wird durch den neuen Genehmigungsprozess nicht erreicht, im Gegenteil: Die Umsetzung der Projekte wird unnötigerweise verzögert. Damit diese Verzögerung in Schranken gehalten werden kann, ist deshalb der Bewilligungsstelle in Anlehnung an andere Fristvorgaben im Planungsrecht eine maximale Frist von 60 Tagen vorzugeben.



Der Stadtrat Uster stellt aufgrund der oben gemachten Erläuterungen folgende Anträge:

- Auf die Kriterien 2 und 3 ist vollständig zu verzichten.
- Bei Kriterium 4 ist bei Projekte mit einer gütlichen Einigung von Landerwerben von einer Genehmigungspflicht abzusehen.
- Für die Prüfung der Unterlagen und den Entscheid ist der Bewilligungsbehörde eine Frist von maximal 60 Tagen zu setzen.

Gerne stellen wir uns für eine Präzisierung der genehmigungspflichtigen Projekte für Gemeindestrassen zur Verfügung, so dass auch zukünftig Strassenprojekte realisiert und möglichst effizient genehmigt werden können.

Der Stadtrat beschliesst:

1. Der Stadtrat Uster bedankt sich bei der Volkswirtschaftsdirektion des Kanton Zürich, sich zum geplanten Kreisschreiben vernehmen zu lassen.
2. Die Volkswirtschaftsdirektion wird gebeten, im Sinne der Erläuterungen der Kriterienkatalog für genehmigungspflichtige Gemeindestrassen zu reduzieren sowie der Bewilligungsbehörde eine Frist für die Behandlung und den Entscheid zu setzen.
3. Mitteilung als Protokollauszug an
 - Volkswirtschaftsdirektion des Kanton Zürich, Carmen Walker Späh, Regierungsrätin, Neumühlequai 10, 8090 Zürich
 - Abteilungsvorsteher Bau, Stefan Feldmann
 - Abteilung Bau
 - Leistungsgruppe Infrastrukturmanagement

öffentlich