

S4	STRASSEN	124
S4.C	Vorschriften, Gesetze, Verordnungen	
	Änderung des Strassengesetzes (Umsetzung der Motion KR-Nr. 366/2023 betreffend Genehmigung von Strassenprojekten für Gemeindestrassen) Vernehmlassung	2025-310

Ausgangslage

Am 20. Januar 2014 reichten Kantonsrat Andreas Hasler (GLP) und Mitunterzeichnende die Parlamentarische Initiative Bundesrechtswidrige Bestimmung im Strassengesetz (KR Nr. 112014, sog. «PI Hasler») ein. Hintergrund der Initiative bildete das Urteil des Verwaltungsgerichts V8.2001.00178 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 Parlamentarische Initiative (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_47712021 und 1C_47912021 vom 3. November 2022).

In der Folge überwies der Kantonsrat dem Regierungsrat am 26. Februar 2024 eine Motion der 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.

Der Kanton lädt die Gemeinden mit Schreiben vom 12. Juni 2025 zur Vernehmlassung bis und mit 15. September 2025 ein.

Inhalt zur Vorlage

Die Umsetzungsvorlage des Regierungsrates sieht eine Genehmigungspflicht für kommunale Strassenprojekte vor, soweit sie Sondernutzungspläne gemäss dem RPG darstellen (§ 15 Abs. 2 E-StrG). Zudem ist - wie bisher - eine Genehmigung erforderlich, wenn ein Projekt die Erteilung des Enteignungsrechts erfordert, Schnittstellen zu Staatstrassen aufweist oder ausserhalb der Bauzone liegt.

Keine Genehmigung ist dagegen erforderlich, wenn ein Strassenprojekt die nutzungsplanerische Grundordnung für eine Strasse nicht selbst schafft, sondern lediglich eine schon zuvor festgelegte Grundnutzung verfeinert, sowie bei sonstigen Projekten von untergeordneter Bedeutung. Hierfür werden die bisher an verschiedenen Stellen im Gesetz geregelten Vorschriften zum Projekt von untergeordneter Bedeutung (§§ 13 Abs. 1 und 17 Abs. 5 StrG) in einer gemeinsamen Bestimmung zusammengefasst (§ 17a E-StrG).

Für den Prüfumfang werden - wie von der Motion gefordert - zwei Varianten vorgeschlagen. Gemäss Variante 1 sollen die Projekte auf Rechtmässigkeit und Übereinstimmung mit der kantonalen Richtplanung geprüft werden. Variante 2 sieht eine über das bundesrechtliche Mindestmass hinausgehende Prüfung der Rechtmässigkeit, Zweckmässigkeit und Angemessenheit vor.

Auswirkungen

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 Prüfumfang feststeht, wird die für die Genehmigung zuständige Direktion die Einzelheiten des Genehmigungsverfahrens in geeigneter Form festlegen und kommunizieren.

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.

Vernehmlassung

§ 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.

- ➔ Diese Änderung, respektive Zusammenlegung, wird begrüsst, da es für alle Beteiligten verständlicher zu finden sein wird. Inhaltlich wird keine Änderung vorgenommen.

§ 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).

➔ Wird begrüsst, da die Regelung nun dem Gesetz entspricht.

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.

➔ Wird zur Kenntnis genommen, da unveränderte Regelung.

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).

➔ Wird zur Kenntnis genommen.

§ 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.

➔ Wird zur Kenntnis genommen.

§ 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.

- ➔ Die Vorlage des Regierungsrates sieht neu eine Genehmigungspflicht für kommunale Strassenprojekte vor, soweit diese Sondernutzungspläne darstellen. Strassenprojekte, die bereits bestehende nutzungsplanerische Grundordnungen verfeinern oder von untergeordneter Bedeutung sind, sollen hingegen nicht genehmigt werden müssen.

Eine Genehmigung durch den Kanton, wenn die kommunalen Projekte Sondernutzungspläne darstellen, ist nicht verständlich. Sondernutzungspläne werden vorgängig bereits durch den Kanton geprüft und genehmigt. Eine erneute Prüfung führt lediglich zu Verzögerungen und hindert die Ausführung. Eine zusätzliche Genehmigung durch den Kanton bei Sondernutzungsplänen, wird **abgelehnt**.

Variante 2 schlägt 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 Genehmigungsinstanz – angemessenste Variante gewählt worden ist.

- ➔ Diese Variante **wird klar abgelehnt**, da sie über das Mindestmass hinausgeht, in die Gemeindeautonomie eingreift und unnötigen, kostenintensiven Verwaltungsaufwand generiert.

§ 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.

- ➔ Wird zur Kenntnis genommen.

§ 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).

➔ Wird begrüsst.

Beschluss:

1. Der Gemeinderat nimmt gemäss obenstehender Erwägungen Stellung.
2. Die Abteilungsleiterin Bau und Infrastruktur wird beauftragt, die Vernehmlassung via eVernehmlassungen bis am 15.09.2025 dem Kanton zu übermitteln.
3. Mitteilung durch Protokollauszug an:
 - a) S4.C

Für richtigen Auszug aus dem Protokoll.

Embrach, 21. August 2025

Gemeinderat Embrach

Rebekka Bernhardsgrütter Derungs
Gemeindepräsidentin

Ronny Derrer
Geschäftsführer Stv.