Antrag des Regierungsrates vom 4. März 2026

6075

Strassengesetz (StrG)

(Änderung vom . . . . . .; Genehmigung von Projekten für Gemeindestrassen)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 4. März 2026,

beschliesst:

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

§ 15. Abs. 1 unverändert.

Abs. 2 und 3 werden aufgehoben.

Projektfestsetzung

1. Zuständigkeit bei Staatsstrassen

§ 15 a. [1] Projekte für Gemeindestrassen werden vom Gemeindevorstand unter Berücksichtigung der kantonalen Beurteilung gemäss § 12 Abs. 2 festgesetzt. Mit der Projektfestsetzung ist das Enteignungsrecht erteilt.

2. Zuständigkeit bei Gemeindestrassen

[2] Der Festsetzungsbeschluss bedarf der Genehmigung durch den Kanton, wenn das Projekt

a. eine nutzungsplanerische Grundordnung für die Strasse erstmals festlegt oder wesentlich verändert,
b. eine Einmündung in eine Staatsstrasse umfasst,
c. ausserhalb der Bauzonen liegt.

Variante 1

[3] Die Genehmigung wird erteilt, wenn das Projekt rechtmässig und mit der Richtplanung vereinbar ist. Bei Einmündungen in Staatsstrassen ist zudem vorausgesetzt, dass das Projekt zweckmässig und angemessen ist.

Variante 2

[3] Die Genehmigung wird erteilt, wenn das Projekt rechtmässig, zweckmässig und angemessen ist.

Marginalie zu § 16:
3. Planauflage

Marginalie zu § 17:
4. Einspracheverfahren

II. Diese Gesetzesänderung untersteht dem fakultativen Referendum.

III. Es wird zur Kenntnis genommen, dass die Motion KR-Nr. 366/2023 betreffend Bundesrechtswidrige Bestimmung im Strassengesetz anpassen erledigt ist.

Bericht

A. Ausgangslage

Am 20. Januar 2014 reichten Kantonsrat Andreas Hasler und Mitunterzeichnende die parlamentarische Initiative KR-Nr. 11/2014 betreffend Bundesrechtswidrige Bestimmung im Strassengesetz ein. Anlass war das Urteil des Verwaltungsgerichts VB.2001.00178 vom 16. November 2001, das feststellte, dass die Bestimmung betreffend Genehmigung von kommunalen Strassenprojekten im kantonalen Strassengesetz (StrG, LS 722.1) nicht dem Raumplanungsgesetz des Bundes (RPG, SR 700) entspricht. Das Gericht erachtete es insbesondere als problematisch, dass § 15 Abs. 2 StrG eine Genehmigung kommunaler Strassenprojekte nur für den Fall verlangt, dass die Erteilung des Enteignungsrechts erforderlich ist. Damit sei keine durchgehende kantonale Genehmigung im Sinne von Art. 26 RPG gewährleistet. Die parlamentarische Initiative forderte deshalb eine Änderung von § 15 StrG, die der Kantonsrat am 12. April 2021 einstimmig beschloss. Neu sollten Projekte für Gemeindestrassen immer von der zuständigen kantonalen Direktion genehmigt und auf Rechtmässigkeit, Zweckmässigkeit und Angemessenheit überprüft werden (ABl 2021-04-16).

Gegen diesen Kantonsratsbeschluss erhoben die Städte Zürich und Winterthur Beschwerde beim Bundesgericht mit der Begründung, die Gemeinden seien zu Unrecht nicht zur geplanten Rechtsänderung an-

gehört worden. Mit Urteil vom 3. November 2022 (1C_477/2021 und 1C_479/2021) hiess das Bundesgericht die Beschwerden gut, hob die Änderung von § 15 StrG auf und wies die Sache an den Kantonsrat zurück. Es stellte fest, dass die Genehmigungspflicht zwar bundesrechtlich erforderlich sei, der vorgesehene Prüfumfang aber über das nach Art. 26 RPG verlangte Minimum hinausgehe. Die gegenüber den bundesrechtlichen Vorgaben erweiterte Prüfung der Zweckmässigkeit und Angemessenheit stelle eine Einschränkung der Gemeindeautonomie dar, weshalb die betroffenen Gemeinden gemäss Art. 85 Abs. 3 der Kantonsverfassung (LS 101) hätten angehört werden müssen.

In der Folge überwies der Kantonsrat am 26. Februar 2024 eine Motion seiner Kommission für Energie, Verkehr und Umwelt mit dem Auftrag an den Regierungsrat, eine neue Vorlage für eine Änderung des Strassengesetzes auszuarbeiten, um dieses mit dem Bundesrecht in Einklang zu bringen (KR-Nr. 366/2023). Die Motion verlangt, dass Projekte für Gemeindestrassen von der kantonalen Genehmigungspflicht ausgenommen werden, wenn sie auf einer bereits genehmigten planerischen Grundlage beruhen oder kleinere Vorhaben betreffen. Zudem seien zwei Varianten für den künftigen Prüfumfang vorzuschlagen: Eine auf die Rechtmässigkeit beschränkte sowie eine weitergehende Variante, die zusätzlich Verhältnismässigkeit und Angemessenheit umfasst. Ziel ist es, die Genehmigungspflicht auf das bundesrechtlich notwendige Minimum zu begrenzen und die Gemeindeautonomie zu wahren.

B. Vernehmlassung

1. Vorentwurf

Gestützt auf den Auftrag der Motion erarbeitete die Volkswirtschaftsdirektion einen Vorentwurf für eine Teilrevision des Strassengesetzes. Mit Beschluss Nr. 593/2025 beauftragte der Regierungsrat die Volkswirtschaftsdirektion mit der Durchführung der Vernehmlassung. Diese dauerte von Mitte Juni bis Mitte September 2025.

Der Vernehmlassungsentwurf sah im Wesentlichen vor, dass kommunale Strassenprojekte grundsätzlich der Genehmigung durch die zuständige kantonale Direktion bedürfen. Ausnahmen von der Genehmigungspflicht sollten in einem neuen § 17a VE-StrG für Projekte von untergeordneter Bedeutung vorgesehen werden. In dieser neuen Bestimmung wären die Verfahrenserleichterungen für Projekte von untergeordneter Bedeutung zusammengeführt worden. Bei solchen Projekten wäre es dann nicht nur – wie bislang – möglich gewesen, auf die Mit-

wirkung der Bevölkerung und auf die Durchführung eines Einspracheverfahrens zu verzichten (§§ 13 und 17 Abs. 5 StrG), sondern es wäre auch keine kantonale Genehmigung der Projektfestsetzung erforderlich gewesen. Mit Bezug auf den Prüfungsumfang bei der Genehmigung wurden – wie von der Motion verlangt – zwei Varianten vorgeschlagen: Variante 1 beschränkte sich auf die Kontrolle der Rechtmässigkeit und Richtplankonformität, während Variante 2 zusätzlich eine Prüfung von Zweckmässigkeit und Angemessenheit vorsah.

2. Ergebnisse

Die Vernehmlassung zum Vorentwurf vom 12. Juni 2025 hat ein breites Echo ausgelöst. Insgesamt gingen 87 Stellungnahmen von Gemeinden, politischen Parteien, Verbänden, kantonalen Stellen und weiteren Interessierten ein. Die Rückmeldungen zeigten zwar grundsätzlich Verständnis für das Ziel der Revision – die Herstellung der Bundesrechtskonformität im Hinblick auf Art. 26 Abs. 1 RPG –, zugleich aber grosse Vorbehalte gegenüber dem Umfang der Genehmigungspflicht und der Komplexität der Regelung. Insbesondere die Gemeinden, die Verbände, die SP, die Grünen und die GLP erachteten den Entwurf als zu weitgehend und mit Blick auf die Gemeindeautonomie problematisch. Sie verlangten entweder substanzielle Änderungen oder lehnten die Revision grundsätzlich ab. Nur einzelne politische Parteien (FDP, SVP) und wenige Gemeinden unterstützten die Vorlage vorbehaltlos.

Die zentrale Kritik betraf den Anwendungsbereich der Genehmigungspflicht. Dieser sei zu weit bzw. zu unklar gefasst. Nach der Auffassung zahlreicher Vernehmlassungsteilnehmender solle die Genehmigung deshalb nur greifen, wenn ein Strassenprojekt eine neue nutzungsplanerische Grundordnung schafft oder wesentlich verändert. In allen anderen Fällen – etwa bei Unterhalts- oder kleineren Strassenprojekten oder wenn ein Projekt auf bestehenden planerischen Grundlagen beruhe – brauche es keine kantonale Genehmigung.

Auch der neue § 17a VE-StrG zu Projekten von untergeordneter Bedeutung stiess auf Vorbehalte. Die Bestimmung wurde verschiedentlich als unklar, zu weit und systematisch unpassend platziert beurteilt. Sie vermische Fragen der Mitwirkung, des Rechtsschutzes und der Genehmigungspflicht, die rechtlich unterschiedliche Funktionen hätten. Mehrere Rückmeldungen verlangten deshalb eine präzisere Definition der genehmigungspflichtigen Projekte und eine klarere Trennung zwischen demokratischer Mitwirkung, Rechtsschutz und raumplanungsrechtlicher Kontrolle.

Hinsichtlich des Prüfungsumfangs der Genehmigung ergab sich ebenfalls ein klares Bild: Eine deutliche Mehrheit der Gemeinden, Verbände und politischen Parteien (darunter SP, SVP, Grüne und GLP) befürwortete klar die Variante 1, wonach die Genehmigung auf die Prüfung der Rechtmässigkeit und Richtplankonformität beschränkt bleiben soll. Die weitergehende Variante 2, die auch Zweckmässigkeit und Angemessenheit einbeziehen würde, wurde mehrheitlich als unvereinbar mit der Gemeindeautonomie, als zu bürokratisch und über das bundesrechtlich notwendige Minimum hinausgehend abgelehnt. Zustimmung zu Variante 2 kam nur von der FDP sowie vereinzelt von kantonalen Behörden (Baurekursgericht).

Die Rückmeldungen aus der Vernehmlassung machten deutlich, dass der Entwurf in wesentlichen Punkten überarbeitet und vereinfacht werden musste.

C. Grundzüge der Regelung

1. Genehmigungspflichtige Strassenbauprojekte

Mit der Revision soll das Strassengesetz an die bundesrechtlichen Vorgaben von Art. 26 Abs. 1 RPG angepasst werden. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts gelten kommunale Strassenprojekte als Sondernutzungspläne und bedürfen grundsätzlich der Genehmigung durch eine kantonale Behörde. Das geltende Recht, das eine Genehmigung nur bei der Erteilung des Enteignungsrechts vorsieht (§ 15 Abs. 2 StrG), entspricht diesen Anforderungen nicht. Der Genehmigungstatbestand ist zu eng gefasst und der Bezirksrat ist keine kantonale Genehmigungsbehörde im Sinne von Art. 26 RPG (Urteil des Verwaltungsgerichts VB.2001.00178 vom 16. November 2001, E. 2b; Urteile des Bundesgerichts 1C_477/2021, 1C_479/2021 vom 3. November 2022, E. 4.3.2). Allerdings gilt die Genehmigungspflicht, die das Bundesrecht verlangt, nicht absolut. Sie erfasst nur Vorhaben, die wesentliche nutzungsplanerische Festsetzungen enthalten. Dagegen kann sie entfallen, wenn ein Strassenprojekt eine nutzungsplanerische Grundlage lediglich konkretisiert oder verfeinert, ohne selbst neue planerische Vorgaben zu treffen. Dies setzt voraus, dass eine solche Grundlage vorliegt und das neue Strassenprojekt sich nur in untergeordneten Punkten von ihr entfernt (vgl. Erläuterungen zu § 15a Abs. 2 E-StrG; Urteil des Verwaltungsgerichts VB.2022.00424 vom 2. März 2023, E. 2; Entscheid des Baurekursgerichts BRGE IV Nr. 0180/2024 vom 28. November 2024, E. 4.2.3).

2. Ausnahmen von der Genehmigungspflicht

Zu den nicht genehmigungspflichtigen Vorhaben gehören insbesondere Strassenunterhaltsprojekte (§§ 25 ff. StrG). Diese beschränken sich auf die Erhaltung oder Wiederherstellung des bestehenden Zustands einer Strasse und enthalten keine neuen nutzungsplanerischen Festlegungen. Sie führen weder zu einer Änderung der Lage oder des Querschnitts noch zu einer Änderung der verkehrlichen Funktion der Strasse. Typische Unterhaltsmassnahmen sind etwa Belagserneuerungen, die Ausbesserung von Schäden, der Ersatz gleichartiger Randabschlüsse, Leitplanken oder Entwässerungselemente sowie betriebliche Massnahmen wie Reinigung, Staubbekämpfung, Winterdienst oder die Wiederherstellung nach ausserordentlichen Naturereignissen.

Ebenfalls nicht zu den genehmigungspflichtigen Vorhaben gehören Massnahmen, die zwar über den reinen Unterhalt hinausgehen, aber ebenfalls keine nutzungsplanerischen Festsetzungen enthalten. Dazu gehören etwa die Erhöhung einer Bushaltekante zur Umsetzung des Behindertengleichstellungsgesetzes (SR 151.3) oder temporäre bauliche Einrichtungen, die nach Wegfall ihres Zwecks wieder entfernt werden. Solche Massnahmen sind funktional oder betrieblich motiviert, haben jedoch keinen Einfluss auf die planerische Grundlage des Strassenraums.

Der Vernehmlassungsentwurf sah noch vor, genehmigungsfreie Strassenprojekte mit der Kategorie der Projekte von untergeordneter Bedeutung zu verknüpfen. Die Vernehmlassung zeigte jedoch deutlich, dass eine solche Zusammenführung mehr Unklarheiten schafft als sie beseitigt. Projekte von untergeordneter Bedeutung, die nach geltendem Recht den Verzicht auf Mitwirkungs- und Einspracheverfahren rechtfertigen können (§§ 13 und 17 Abs. 5 StrG), weisen einen Anwendungsbereich auf, der nicht zwingend bzw. vollständig mit den raumplanungsrechtlichen Voraussetzungen für die Genehmigungsfreiheit übereinstimmt. Ein Projekt kann für die Bevölkerung relevant sein – sodass ein Mitwirkungs- oder Einspracheverfahren sinnvoll bleibt – und dennoch keiner Genehmigungspflicht unterstehen, wenn es eine bestehende nutzungsplanerische Grundlage lediglich konkretisiert. Die beiden Kategorien sind somit nicht deckungsgleich. Die geltenden Bestimmungen zu den Projekten von untergeordneter Bedeutung (§§ 13 und 17 Abs. 5 StrG) sollen aus diesem Grund unverändert bleiben und nicht mit der Frage der Genehmigungspflicht verknüpft werden.

Aus denselben Gründen (unklare Abgrenzung) wird auch auf die Einführung des von der Motion verlangten «kleinen Strassenprojekts» verzichtet. Mit der neuen Formulierung von § 15a Abs. 2 lit. a E-StrG, wonach eine Genehmigung erforderlich ist, wenn das Projekt eine nutzungsplanerische Grundordnung für die Strasse erstmals festlegt oder

wesentlich verändert, sind kleinere bauliche Vorhaben ohnehin von der Genehmigungspflicht ausgenommen. Die Schaffung einer weiteren Projektkategorie – zusätzlich zu dem im Strassengesetz bereits vorhandenen «ordentlichen» Strassenprojekt, dem Strassenunterhalt sowie dem Projekt von untergeordneter Bedeutung – ist deshalb nicht zweckdienlich. Sie würde die erwähnten Unklarheiten und Abgrenzungsschwierigkeiten nur verstärken.

3. Umfang der Genehmigung

Das Bundesrecht verlangt bei der Genehmigung kommunaler Planungsinstrumente lediglich eine Prüfung auf Bundesrechtmässigkeit und auf Vereinbarkeit mit dem vom Bundesrat genehmigten Richtplan (Art. 26 Abs. 1 RPG). Der Kanton Zürich sieht bei der planungsrechtlichen Genehmigung von Erlassen und Verfügungen jedoch einen weitergehenden Prüfungsumfang vor: Nach § 5 des Planungs- und Baugesetzes (PBG, LS 700.1) werden kommunale Nutzungspläne nicht nur auf ihre Rechtmässigkeit, sondern auch auf ihre Zweckmässigkeit und Angemessenheit geprüft. Diese kantonalrechtliche Erweiterung ist bundesrechtlich zulässig.

Deshalb ist der Umfang der kantonalen Prüfung bei kommunalen Strassenprojekten nicht in erster Linie eine Rechtsfrage, sondern eine politische Grundsatzfrage. Entsprechend legt der Regierungsrat – wie die Motion KR-Nr. 366/2023 verlangt – zwei Varianten für den künftigen Prüfungsumfang vor. Variante 1 beschränkt sich auf die Prüfung der Rechtmässigkeit und der Übereinstimmung mit der kantonalen Richtplanung und entspricht damit dem bundesrechtlich notwendigen Minimum. Variante 2 sieht darüber hinaus – wie bereits bei den übrigen Nutzungsplänen nach § 5 PBG üblich – zusätzlich die Überprüfung der Zweckmässigkeit und die Angemessenheit des Projekts vor.

Die Vernehmlassung hat gezeigt, dass sich die überwiegende Mehrheit der Gemeinden klar für Variante 1 ausspricht, da sie eine zu weitgehende kantonale Einflussnahme bei kommunalen Strassenprojekten befürchten. Der Regierungsrat befürwortet ebenfalls die Variante 1, weil sie im Vollzug weniger Aufwand verursacht als die weitergehende Prüfung gemäss Variante 2.

D. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

§ 15. Projektfestsetzung 1. Zuständigkeit bei Staatsstrassen

Der geltende § 15 wird aus rechtsetzungstechnischen Gründen neu in zwei Bestimmungen aufgeteilt. Neu regelt § 15 nur noch die Zuständigkeit für die Projektfestsetzung bei Staatsstrassen, während ein neuer § 15a die Zuständigkeit für die Projektfestsetzung bei Gemeindestrassen regelt.

§ 15a. 2. Zuständigkeit bei Gemeindestrassen

Abs. 1: Abs. 1 legt die Zuständigkeit für die Projektfestsetzung fest. Bereits nach dem geltenden Recht (§ 12 Abs. 2 StrG) ist die Baudirektion vor der Projektfestsetzung anzuhören, wenn kantonale Interessen berührt werden. Neu wird in § 15a deshalb verdeutlicht, dass die kantonale Beurteilung gemäss § 12 Abs. 2 StrG bei der Projektfestsetzung zu berücksichtigen ist.

Weiter wird in § 15a Abs. 1 neu geregelt, dass mit der Projektfestsetzung durch den Gemeindevorstand auch das Enteignungsrecht erteilt ist. Eine zusätzliche, separat zu erteilende Enteignungsermächtigung einer übergeordneten Behörde ist deshalb künftig nicht mehr erforderlich. Diese Regelung ist sachgerecht und rechtmässig, denn die von einer Enteignung Betroffenen können vor der Projektfestsetzung Einsprache gegen die Enteignung erheben und diese später auch mit formellen Rechtsmitteln anfechten (vgl. § 17 Abs. 2 Satz 2 in Verbindung mit § 41 StrG; vgl. dazu auch Raphael Stoll / Manuel Rebsamen, Die formelle Enteignung nach zürcherischem Strassengesetz – eine verfahrensrechtliche Annäherung, PBG aktuell 1/2012, S. 12 ff.). Damit ist der Rechtsschutz gegen die Enteignung gewährleistet.

Abs. 2 Ingress: Abs. 2 legt abschliessend fest, in welchen Fällen kommunale Strassenprojekte vom Kanton zu genehmigen sind. Die damit verbundenen Zuständigkeiten sind nach Rechtskraft der Gesetzesänderung auf Verordnungsstufe zu regeln, da Direktionszuständigkeiten praxisgemäss nicht im Gesetz selbst festgelegt werden. Der Regierungsrat beabsichtigt, die Genehmigungszuständigkeit für Fälle nach Abs. 2 lit. a der Volkswirtschaftsdirektion und für Fälle nach Abs. 2 lit. b und c der Baudirektion zuzuweisen.

Abs. 2 lit. a: Die Bestimmung konkretisiert Art. 26 Abs. 1 RPG im Sinne der bundesgerichtlichen Rechtsprechung. Der Grundsatz, dass kommunale Strassenprojekte genehmigungspflichtig sind, wenn sie einen nutzungsplanerischen Charakter haben, ist – im Umkehrschluss – in Abs. 2 lit. a enthalten: Eine Genehmigung wird nur verlangt, wenn ein Strassenprojekt die nutzungsplanerische Grundordnung für die Strasse erstmals festlegt oder eine bestehende Grundordnung mit nutzungs-

planerischem Charakter wesentlich verändert. Kein Genehmigungserfordernis besteht dagegen, wenn das Projekt auf einer bestehenden nutzungsplanerischen Grundlage beruht, etwa auf einem genehmigten Gestaltungsplan, Quartierplan oder einem früheren Strassenprojekt, in dem die betreffende Strasse bereits parzellenscharf und rechtsverbindlich festgelegt ist. Die Grundlage, die einen Wegfall der Genehmigungspflicht bewirken kann, muss selbst nutzungsplanerischen Charakter haben, für die Strasse eine planerische Grundordnung aufstellen und die Verfeinerung durch ein neues Strassenprojekt zulassen. Richt-, Erschliessungs- oder Baulinienpläne genügen deshalb als Grundlagen nicht, da sie keine nutzungsplanerischen Festlegungen für die konkrete Strassenfläche enthalten. Nur andere Sondernutzungspläne (ältere Strassenprojekte, Gestaltungs- und Quartierpläne) können die Genehmigungspflicht entfallen lassen (zum Ganzen vgl. Peter Karlen, Rechtsgutachten zur kantonalen Genehmigung von Projekten für Gemeindestrassen vom 22. November 2022, Rz. 28 ff., sowie Ergänzungsgutachten zum Rechtsgutachten vom 22. November 2022 vom 10. Februar 2025, Rz. 12 ff.; anderer Meinung Arnold Marti / Heinz Aemisegger, Gutachten zur Genehmigungspflicht von kommunalen Strassenbauprojekten nach dem Recht des Kantons Zürich vom 25. Mai 2022, S. 16 ff.).

Abs. 2 lit. b: Lit. b übernimmt materiell die bisherige Regelung von § 15 Abs. 3 StrG. Bereits nach geltendem Recht bedurften Projekte für Gemeindestrassen, die in eine Staatsstrasse einmünden, der Genehmigung durch die Baudirektion, wobei die Zuständigkeit neu auf Verordnungsstufe geregelt wird. Die Revision schafft diesen Genehmigungstatbestand daher nicht neu, sondern bestätigt ihn und ordnet ihn systematisch bei den übrigen Genehmigungsvoraussetzungen ein. Dieser Genehmigungstatbestand entspricht dem geltenden Recht und ist aus verkehrsplanerischen Gründen notwendig. Einmündungen können die Verkehrssicherheit, die Betriebs- und Leistungsfähigkeit sowie die funktionale Hierarchie der Staatsstrassen unmittelbar beeinflussen. Die kantonale Genehmigung stellt sicher, dass kommunale Projekte an Schnittstellen zu Staatsstrassen den Anforderungen des kantonalen Strassennetzes entsprechen und die Koordination verkehrstechnischer, sicherheitsrelevanter und betrieblicher Aspekte gewährleistet bleibt.

Abs. 2 lit. c: Strassenprojekte ausserhalb der Bauzonen bedürfen aufgrund der Inanspruchnahme von Nichtbauzonenland und der damit verbundenen raumplanerischen Interessen (insbesondere Grundsatz der Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet, Landwirtschaft, Natur- und Landschaftsschutz) einer kantonalen Kontrolle im Genehmigungsverfahren. Da bei Strassenprojekten im Nichtbaugebiet in der Regel häufig auch noch keine nutzungsplanerische Grundordnung für die Strasse vorliegt, die durch das neue Projekt lediglich verfeinert wird, sollen solche Projekte regelmässig genehmigungspflichtig sein.

Das galt zwar bereits bislang, soll nun aber im Strassengesetz ausdrücklich festgeschrieben werden (vgl. dazu Urteil des Verwaltungsgerichts VB.2022.00424).

Abs. 3: Abs. 3 konkretisiert den Prüfungsumfang bei der kantonalen Genehmigungspflicht näher. In Variante 1 wird die Genehmigung erteilt, wenn das Projekt mit dem geltenden Recht übereinstimmt und dem kantonalen Richtplan entspricht. Dieser Prüfungsumfang orientiert sich am bundesrechtlich geforderten Minimum gemäss Art. 26 Abs. 1 RPG: Die zuständige Direktion hat sicherzustellen, dass das Strassenprojekt mit den einschlägigen rechtlichen Vorgaben – namentlich dem Raumplanungsrecht, dem Umweltschutzrecht und weiteren spezialgesetzlichen Bestimmungen des Bundes und des Kantons – sowie mit dem vom Bundesrat genehmigten Richtplan übereinstimmt. Die Prüfung der Richtplankonformität umfasst insbesondere die Übereinstimmung des Projekts mit den raumplanerischen Festlegungen zu Siedlung, Verkehr, Landschaft und Mobilität im kantonalen Richtplan. Eine weitergehende Kontrolle, etwa in Bezug auf Zweckmässigkeit oder Angemessenheit der gewählten Lösung, ist mit dieser Variante nicht verbunden. Unverändert weitergeführt wird jedoch die bisherige Regel für Projekte, die in eine Staatsstrasse einmünden. Solche Vorhaben wurden schon nach geltendem Recht (§ 15 Abs. 3 StrG) mit einem erweiterten Prüfungsumfang («wenn keine öffentlichen Interessen verletzt werden») beurteilt, weil Einmündungen die Verkehrssicherheit sowie die betriebliche und verkehrliche Leistungsfähigkeit der Staatsstrassen unmittelbar beeinflussen können. Die Beibehaltung dieser weitergehenden Prüfung stellt sicher, dass kommunale Projekte an Schnittstellen zu Staatsstrassen mit den Anforderungen des kantonalen Strassennetzes abgestimmt bleiben und dessen Funktionsfähigkeit gewahrt wird. Weil die Wahrung öffentlicher Interessen immer Bestandteil einer umfassenden Prüfung auf Rechtmässigkeit, Zweckmässigkeit und Angemessenheit ist, wird der Prüfungsumfang bei Einmündungen in Staatsstrassen ebenfalls so umschrieben.

In Variante 2 richtet sich der Prüfungsumfang der Genehmigungsbehörde bei allen Genehmigungstatbeständen nach dem Modell von § 5 PBG. Neben der Prüfung der Rechtmässigkeit und der Übereinstimmung mit dem kantonalen Richtplan beurteilt die zuständige Direktion auch die Zweckmässigkeit und Angemessenheit des kommunalen Strassenprojekts. Die Zweckmässigkeitsprüfung umfasst insbesondere die funktionale Einordnung des Projekts in das kantonale und kommunale Strassennetz, die Anforderungen an Verkehrssicherheit und die verkehrliche Leistungsfähigkeit sowie die Abstimmung mit den raumplanerischen Zielsetzungen von Gemeinde und Kanton. Die Prüfung der Angemessenheit stellt sicher, dass das Projekt im Verhältnis zu seinem Zweck steht, öffentliche und private Interessen sachgerecht berücksich-

tigt und situativ geeignete Lösungen wählt. Damit trägt der erweiterte Prüfungsumfang den möglichen raumplanerischen und verkehrlichen Auswirkungen kommunaler Strassenprojekte Rechnung und gewährleistet, dass diese im Einklang mit den übergeordneten planerischen Leitlinien umgesetzt werden.

E. Auswirkungen

1. Kanton und Gemeinden

Die Umsetzung der bundesrechtlich erforderlichen Genehmigungspflicht bei kommunalen Strassenprojekten führt zu zusätzlichem Aufwand für Kanton und Gemeinden. Der zusätzliche Aufwand für den Kanton hängt einerseits von der Anzahl der zu prüfenden und zu genehmigenden Projekte sowie den damit zusammenhängenden Rechtsmittelverfahren ab, anderseits wird er durch den vorgesehenen Prüfungsumfang (Variante 1 oder 2) beeinflusst. Ein erweiterter Prüfumfang gemäss Variante 2 würde eine weitergehende inhaltliche Prüfung der Projekte erfordern und damit einen deutlich höheren Prüfungs- und Ressourcenaufwand verursachen als die auf die bundesrechtlich notwendige Prüfung beschränkte Variante 1.

Aufgrund einer ersten Schätzung ist davon auszugehen, dass dem Kanton jährlich rund 100 bis 200 kommunale Strassenprojekte zur Prüfung und Genehmigung eingereicht werden. Daraus ergibt sich ein zusätzlicher Stellenbedarf von etwa fünf Vollzeitstellen (bei Variante 1). Sobald der Prüfumfang feststeht, werden die für die Genehmigungen zuständigen Direktionen 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.

F. Regulierungsfolgeabschätzung

Von den vorliegenden Gesetzesänderungen sind keine Unternehmen im Sinne des Gesetzes zur administrativen Entlastung der Unternehmen (LS 930.1) und der dazugehörigen Verordnung betroffen. Eine Regulierungsfolgeabschätzung ist daher nicht erforderlich.

G. Vereinbarkeit mit der Behindertenrechtskonvention

Erlass oder Änderung rechtsetzender Bestimmungen sind gemäss den Richtlinien zur Überprüfung von Rechtsetzungsvorhaben auf ihre Vereinbarkeit mit der Behindertenrechtskonvention vom 11. Dezember 2024 (RL RS BRK) auf ihre Vereinbarkeit mit dem Übereinkommen vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (SR 0.109) zu überprüfen. Die vorliegende Gesetzesänderung hat keine Auswirkungen auf die Rechtsstellung von Menschen mit Behinderungen.

H. Erledigung der Motion KR-Nr. 366/2023

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 26. Februar 2024 folgende von der Kommission für Energie, Verkehr und Umwelt am 13. November 2023 eingereichte Motion zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird eingeladen, eine Änderung von § 15 des kantonalen Strassengesetzes vorzulegen, sodass Art. 26 des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes Genüge getan wird. Dabei seien Prüfgegenstand und Prüfumfang der Regelung wie folgt auszugestalten:

1. Prüfgegenstand: Die Genehmigung soll nur die Strassenprojekte betreffen, für die keine übergeordnete, bereits von einer kantonalen Behörde genehmigte planerische Grundlage besteht. Zudem sollen kleine Strassenprojekte so weit als möglich von der Genehmigung ausgenommen werden.
2. Prüfumfang: Es sind zwei Varianten für den Prüfumfang der Projekte vorzuschlagen, nämlich einerseits die kantonale Prüfung ausschliesslich der Rechtmässigkeit, anderseits die Prüfung der Rechtmässigkeit, Verhältnismässigkeit und Angemessenheit.

Vor der Überweisung an den Kantonsrat ist eine Vernehmlassung durchzuführen, wobei insbesondere beide Varianten des Prüfumfangs vorzulegen sind.

Die finanziellen und personellen Auswirkungen der neuen Regelung sind umfassend darzulegen (Art. 95 Abs. 4 KV, Abklärung der Regulierungsfolgen).

Mit der vorliegenden Gesetzesänderung wird die Motion KR-Nr. 366/2023 erfüllt, weshalb diese als erledigt abzuschreiben ist.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:	Die Staatsschreiberin:
Martin Neukom	Kathrin Arioli