

**Beschluss des Kantonsrates
über die parlamentarische Initiative KR-Nr. 363/2013
von Michael Welz betreffend Änderung
Strassengesetz**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag der Kommission für
Energie, Verkehr und Umwelt vom 3. Juli 2018,

beschliesst:

***Minderheitsantrag Ruedi Lais, Thomas Forrer, Felix Hoesch,
Rosmarie Joss, Barbara Schaffner, Daniel Sommer:***

I. Auf die Vorlage wird nicht eingetreten.

I. Die parlamentarische Initiative KR-Nr. 363/2013 von Michael
Welz wird geändert, und es wird nachfolgende Gesetzesänderung be-
schlossen.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Zürich, 3. Juli 2018

Im Namen der Kommission

Die Präsidentin: Die Sekretärin:
Rosmarie Joss Franziska Gasser

* Die Kommission für Energie, Verkehr und Umwelt besteht aus folgenden
Mitgliedern: Rosmarie Joss, Dietikon (Präsidentin); Thomas Forrer, Erlenbach;
Ann Barbara Franzen, Niederweningen; Martin Haab, Mettmenstetten; Felix
Hoesch, Zürich; Olivier Moïse Hofmann, Hausen a. A.; Ivo Koller, Uster; Ruedi
Lais, Wallisellen; Christian Lucek, Dänikon; Ulrich Pfister, Egg; Barbara Schaffner,
Otelfingen; Christian Schucan, Uetikon a. S.; Daniel Sommer, Affoltern a. A.;
Michael Welz, Oberembrach; Orlando Wyss, Dübendorf; Sekretärin: Franziska
Gasser.

Strassengesetz (StrG)

(Änderung vom; Unterhaltspflicht)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag der Kommission für Energie, Verkehr und Umwelt vom 3. Juli 2018,

beschliesst:

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

§ 26. Abs. 1 unverändert.

² Auf Begehren einer Gemeinde (ansprechende Gemeinde) kann die zuständige Direktion, unter Einhaltung des Instanzenweges nach § 40, eine andere Gemeinde nach ihrer Anhörung zum Unterhalt und zur Sanierung einer Strasse verpflichten, wenn dies für die ansprechende Gemeinde unerlässlich und für die andere Gemeinde zumutbar ist.

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

II. Diese Gesetzesänderung untersteht dem fakultativen Referendum.

III. Im Falle eines Referendums wird der Beleuchtende Bericht von der Geschäftsleitung des Kantonsrates verfasst.

Unterhalts-
pflicht

Erläuternder Bericht

1. Einleitung

Am 26. Mai 2014 unterstützte der Kantonsrat die von Michael Welz, Oberembrach, Roland Scheck, Zürich, und Werner Scherrer, Bülach, am 9. Dezember 2013 eingereichte parlamentarische Initiative betreffend Änderung Strassengesetz mit 85 Stimmen vorläufig.

Die eingereichte parlamentarische Initiative hat folgenden Wortlaut:

Das Strassengesetz wird folgendermassen ergänzt:

III. Unterhalt und Betrieb

§ 26. 2 (neu) (Vernachlässigung der Unterhaltspflicht)

Auf Begehren einer Gemeinde kann die Volkswirtschaftsdirektion in Absprache mit der Baudirektion eine andere Gemeinde nach ihrer Anhörung zum Unterhalt und zur Sanierung einer Strasse verpflichten, wenn dies für die ansprechende Gemeinde unerlässlich und für die angesprochene Gemeinde zumutbar ist.

§ 26 Abs. 2 wird zu 3.

2. Bericht der Kommission für Energie, Verkehr und Umwelt an den Regierungsrat (vom 24. Oktober 2016)

Vorbehaltenes Beratungsergebnis:

Die Kommission für Energie, Verkehr und Umwelt (KEVU) stimmt der abgeänderten Initiative mit 8 zu 6 Stimmen (14 Anwesende) zu:

Das Strassengesetz wird folgendermassen ergänzt:

III. Unterhalt und Betrieb

(neu) (Vernachlässigung der Unterhaltspflicht)

§ 26. 2 Auf Begehren einer Gemeinde kann die zuständige Direktion, unter Einhaltung des Instanzenweges nach § 40, eine andere Gemeinde nach ihrer Anhörung zum Unterhalt und zur Sanierung einer Strasse verpflichten, wenn dies für die ansprechende Gemeinde unerlässlich und für die angesprochene Gemeinde zumutbar ist.

§ 26 Abs. 2 wird zu 3.

Begründung der beiden Änderungen im Verhältnis zur eingereichten Initiative:

Formale Änderung: In einem Gesetz soll möglichst nicht eine bestimmte Direktion genannt werden, da die Zuweisung einer konkreten Aufgabe an eine Direktion eigentlich Sache des Regierungsrates ist.

Inhaltliche Klärung: Die Initiative möchte die bereits bestehende Oberaufsichtsfunktion des Regierungsrates zwar stärken, aber den bestehenden Instanzenweg nach § 40 StrG nicht aufheben. Das wird durch die Ergänzung klargestellt.

Die Mehrheit stimmt der parlamentarischen Initiative aus folgenden Gründen zu: Die Rolle des Regierungsrates als Oberaufsicht bei Uneinigkeit von Gemeinden im Falle von Unterhalts- und Sanierungsfragen gemeinsamer Strassen soll durch ihr Festschreiben gestärkt werden. Einerseits soll damit dem Regierungsrat eine aktivere Rolle in solchen Konflikten zugewiesen werden, andererseits werden die Gemeinden darauf aufmerksam gemacht, dass es eine übergeordnete Aufsichtsinstanz gibt, an die man – etwa vor dem aufwändigen Beschreiten des Rechtsweges – gelangen kann. Das ist vor allem auch dann wertvoll, wenn die Statthalter als erstinstanzliche Aufsicht wenig ausrichten können, etwa weil das Problem verschiedene Bezirke umfasst.

Es ist nach Meinung der Befürworter damit zu rechnen, dass solche Konflikte unter Gemeinden eher zunehmen.

Die Minderheit sieht keinen Handlungsbedarf. Das bisher einzig bekannte solche Problem unter Gemeinden bezieht sich auf die Eigenalstrasse. Der Gesetzgeber soll keine Gesetzgebung für Einzelfälle oder gar auf Vorrat betreiben.

Die Gemeindeautonomie wird durch die angedachte Regelung unnötigerweise strapaziert und § 40 StrG eben doch unterminiert, indem man dem Regierungsrat mit der neuen Bestimmung zumindest implizit eine Eingriffspflicht auferlegt.

Die Hoffnung auf weniger Rechtsfälle ist unbegründet, da auch bei der Anordnung einer Sanierung durch den Regierungsrat der betroffenen Gemeinde der Rechtsweg selbstverständlich offensteht.

3. Stellungnahme des Regierungsrates zum Bericht der Kommission für Energie, Verkehr und Umwelt (vom 5. April 2017)

Wir beziehen uns auf Ihren Bericht vom 24. Oktober 2016 und nehmen zum Ergebnis Ihrer Beratungen über die parlamentarische Initiative KR-Nr. 363/2013 betreffend Änderung Strassengesetz im Sinne von § 28 Abs. 1 des Kantonsratsgesetzes wie folgt Stellung:

1. Mit der parlamentarischen Initiative soll ein Instrument geschaffen werden, um den Unterhalt und die Sanierung kommunaler Strassen sicherzustellen. Der Kanton soll eine Gemeinde, die den Unterhalt einer ihrer Strassen vernachlässigt, unter gewissen Voraussetzungen zum Unterhalt und zur Sanierung einer Strasse verpflichten können. Die Formulierung der parlamentarischen Initiative orientiert sich an § 11 des Strassengesetzes (StrG, LS 722.1), wonach die Baudirektion bei Neubauten von Strassen einschreiten kann, wenn die betroffenen Gemeinden uneinig sind.

Die Volkswirtschaftsdirektion hat mit Schreiben vom 29. Oktober 2015 an Ihre Kommission zur Initiative Stellung genommen. Auf dieses Schreiben ist zu verweisen.

2. Die parlamentarische Initiative betrifft die Aufsicht über die Gemeindestrassen und damit die Zuständigkeit der Statthalterämter. Die Statthalterkonferenz des Kantons Zürich und das Kollegium der Bezirksratsschreiberinnen und Bezirksratsschreiber hat auf Einladung der Volkswirtschaftsdirektion wie folgt zur Initiative Stellung genommen:

«Die parlamentarische Initiative KR-Nr. 363/2013 (PI Welz) erachten die Statthalterkonferenz und das Kollegium der Bezirksratsschreiberinnen und Bezirksratsschreiber als nicht zielführend. Grundsätzlich stimmen wir mit den Ausführungen der Volkswirtschaftsdirektion an die Kommission für Energie, Verkehr und Umwelt des Kantons Zürich vom 29. Oktober 2015 überein. Hervorheben möchten wir insbesondere folgende Punkte, die aus unserer Sicht gegen die parlamentarische Initiative sprechen:

- Das Ziel, dass nicht in erster Linie die Gerichte entscheiden sollen, sondern der Regierungsrat die Oberaufsicht wahrnehmen soll, kann mit dieser Änderung nicht erreicht werden, da verbindliche aufsichtsrechtliche Massnahmen eben gerade gerichtlich überprüft werden können.
- Es darf davon ausgegangen werden, dass sich die Gemeinden der Aufsichtsinstanzen bewusst sind.
- Die heutige Regelung der Aufsicht mit dem Statthalter als erster Instanz, der Baudirektion als zweiter Instanz und der Oberaufsicht beim Regierungsrat ist eingespielt und konnte bisher erfolgreich umgesetzt werden.
- Der Statthalter ist im Alltag oft in Kontakt mit den Gemeinden seines Bezirks und somit grundsätzlich näher an den Gemeinden als die Baudirektion oder der Regierungsrat.
- Auch die Gemeinde eines anderen Bezirks kann bei dem für die zu verpflichtende Gemeinde zuständigen Statthalter eine Aufsichtsbeschwerde einreichen. Im Übrigen tauschen sich die Statthalter monatlich aus und diskutieren über bezirksübergreifende Sachverhalte. Sollte dies nicht zielführend sein, sind die Baudirektion und auch der Regierungsrat als übergeordnete Aufsichtsinstanzen zudem jederzeit berechtigt, tätig zu werden.
- Aufgrund eines Einzelfalls das Gesetz zu ändern, erachten wir nicht als sinnvoll.

Aus den genannten Gründen beantragen die Statthalterkonferenz und das Kollegium der Bezirksratsschreiberinnen und Bezirksratsschreiber die Ablehnung der parlamentarischen Initiative KR-Nr. 363/2013.»

3. Die parlamentarische Initiative KR-Nr. 363/2013 beschlägt ein wichtiges Anliegen, nämlich die Aufrechterhaltung eines einwandfrei funktionierenden Strassennetzes im Kanton Zürich. Der Kanton kann jedoch bereits heute im Bereich des gesamten Strassenwesens gestützt auf § 40 StrG als zweite Aufsichtsinstanz angerufen und tätig werden. Diese Zuständigkeit ist ausreichend. Den Aufsichtsbehörden kommt nach § 40 StrG ein sehr grosser Spielraum bei der Behandlung von Aufsichtsanzeigen zu. Das Aufsichtsrecht ermöglicht dem Kanton, Einfluss auf verkehrsplanerische wie bautechnische Gesichtspunkte zu nehmen.

Die verlangte Gesetzesänderung führt im Vergleich zum heutigen Aufsichtsrecht nach § 40 StrG zu einer grösseren Verbindlichkeit. Damit geht aber das Bedürfnis nach einem verstärkten Rechtsschutz einher, dass eine verpflichtete Gemeinde die verbindliche Anordnung von konkreten, unter Umständen teuren Massnahmen gerichtlich überprüfen lassen kann. Dieser Stärkung des Rechtsschutzes steht das Anliegen der Initianten entgegen, dass bei Uneinigkeit der Gemeinden nicht in erster Linie die Gerichte entscheiden sollten, sondern der Regierungsrat die Oberaufsicht wahrnehmen solle.

Aus der Praxis ist kein Bedarf nach einer zusätzlichen Regelung bekannt. Der Fall «Eigentel» ist insofern ein Einzelfall, für den die mit der Initiative verlangten aufsichtsrechtlichen Möglichkeiten des Kantons keine Lösung gebracht hätten

Wir schliessen uns deshalb der Auffassung der Statthalterkonferenz an und beantragen Ihnen, die parlamentarische Initiative KR-Nr. 363/2013 betreffend Änderung Strassengesetz sowie den Änderungsantrag Ihrer Kommission abzulehnen.

Sollten Sie die vorliegende parlamentarische Initiative dennoch unterstützen, sind die von der Volkswirtschaftsdirektion mit Schreiben vom 29. Oktober 2015 gemachten Hinweise aufzunehmen. Insbesondere sind aufgeworfenen Fragen zur Bedeutung der in der Initiative verwendeten Begriffe «Unterhalt» und «Sanierung» zu klären. Dabei ist festzulegen, ob es der Absicht der Initianten entspricht, dass Gemeinden nicht nur zum einfachen Unterhalt, sondern auch zu umfassenden und damit aufwendigen, von ihnen zu finanzierenden Erneuerungsbauten verpflichtet werden können.

4. Der Gesetzgebungsdienst der Direktion der Justiz und des Innern hat mit Schreiben vom 17. Februar 2017 zur parlamentarischen Initiative Stellung genommen (Beilage). Wir ersuchen Sie, auch die allgemeinen, alle parlamentarischen Initiativen zum Strassengesetz betreffenden Bemerkungen in der Stellungnahme des Gesetzgebungsdienstes zu beachten.

5. Durch die beabsichtigte Änderung des Strassengesetzes ergibt sich keine administrative Mehrbelastung von Betrieben im Sinne von § 1 in Verbindung mit § 3 des Gesetzes zur administrativen Entlastung der Unternehmen (EntlG, LS 930.1) bzw. § 5 der Verordnung zur administrativen Entlastung der Unternehmen (EntlV, LS 930.11). Deshalb ist keine Regulierungsfolgeabschätzung durchzuführen.

4. Antrag der Kommission

Die Kommission für Energie, Verkehr und Umwelt hat die Stellungnahme des Regierungsrates vom 5. April 2017 zur Kenntnis genommen und stellt dem Kantonsrat folgenden Antrag:

Die Mehrheit der Kommission stimmt der parlamentarische Initiative zu: Sie bekräftigt die Gründe, die im Bericht der Kommission vom 24. Oktober 2016 genannt werden (vgl. Punkt 2).

Der Regierungsrat soll als Oberaufsicht in solchen Konflikten eine aktive Rolle einnehmen. Das ist vor allem dann nötig, wenn das Problem verschiedene Bezirke umfasst und nicht einfach einem Statthalter zugewiesen werden kann.

Die Minderheit der Kommission lehnt die parlamentarische Initiative mit den bereits im Bericht der Kommission vom 24. Oktober 2016 festgehaltenen Argumenten (vgl. Punkt 2) ab. Sie sieht sich durch die Stellungnahme des Regierungsrates und der Statthalterkonferenz und des Kollegiums der Bezirksschreiberinnen und Bezirksschreiber in dieser Haltung bestärkt (vgl. Punkt 3).

Der Text der eingereichten parlamentarischen Initiative wurde lediglich gesetzgeberisch redigiert. Es erfolgten keine inhaltlichen Änderungen.