

Antrag des Regierungsrates vom 8. Februar 2017

KR-Nr. 22/2016

5332

**Beschluss des Kantonsrates
zum dringlichen Postulat KR-Nr. 22/2016 betreffend
Anpassung der kantonalen Signalisationsverordnung**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 8. Februar 2017,

beschliesst:

I. Das dringliche Postulat KR-Nr. 22/2016 betreffend Anpassung der kantonalen Signalisationsverordnung wird als erledigt abgeschlossen.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

—

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 4. April 2016 folgendes von den Kantonsräten Marc Bourgeois und Roland Scheck, Zürich, sowie Marcel Lenggenhager, Gossau, am 25. Januar 2016 eingereichte dringliche Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird eingeladen zu prüfen, wie Strassenbau und Verkehrsanordnungen besser koordiniert werden können. Insbesondere ist § 28 der kantonalen Signalisationsverordnung dahingehend zu ändern, dass die Städte Zürich und Winterthur zusätzlich auch dann die Zustimmung des Kantons einholen müssen, wenn Verkehrsanordnungen den Verkehr auf überkommunalen bzw. vom Kanton (mit-)finanzierten Strassen innerhalb des Stadtgebietes beeinflussen können.

—

*Bericht des Regierungsrates:***1. Gegenstand des Postulats**

Das Postulat verlangt Änderungen bei der Delegation der Zuständigkeit für Verkehrsanordnungen auf Strassen von überkommunaler Bedeutung (Strassen der kantonalen und der regionalen Richtpläne in den Städten Zürich und Winterthur) an die Städte Zürich und Winterthur gemäss §§ 27 ff. der Kantonalen Signalisationsverordnung vom 21. November 2001 (KSigV, LS 741.2). Hier sind sowohl Verkehrsanordnungen erfasst, die im Zusammenhang mit einem Strassenprojekt stehen, wie auch solche, die unabhängig von einem Projekt verfügt werden.

Ausserdem beschlägt das Postulat die grundsätzliche, alle Strassen betreffende Frage der Koordination zwischen Strassenbau und Verkehrsanordnungen. Hierbei stehen solche Verkehrsanordnungen im Vordergrund, die zusammen mit einem Strassenprojekt erlassen werden.

Die Dringlichkeit des Postulats ergibt sich daraus, dass der Kantonsrat derzeit verschiedene parlamentarische Initiativen (PI) behandelt, die eine Änderung des Strassengesetzes zum Gegenstand haben. Die Erkenntnisse aus dem vorliegenden Bericht können vom Kantonsrat bei der weiteren Beratung der PI berücksichtigt werden.

2. Rechtliche Ausgangslage**2.1 Kantons- und Gemeindestrassen**

Der Bau und Unterhalt der kantonalen und kommunalen Strasseninfrastrukturen sind im Strassengesetz vom 27. September 1981 (StrG, LS 722.1) geregelt. Als reines Infrastrukturgesetz regelt das Strassengesetz die Bereitstellung der Strassen, nicht aber ihren Betrieb in Form von Verkehrsanordnungen. Diese sind in der Kantonalen Signalisationsverordnung in Verbindung mit dem Signalisationsrecht des Bundes geregelt (insbesondere Strassenverkehrsgesetz vom 19. Dezember 1958, SVG, SR 741.01, und Signalisationsverordnung vom 5. September 1979, SSV, SR 741.21). Sie bezwecken u. a. den Vollzug des bundesrechtlich geregelten Strassenverkehrsrechts und die Gewährleistung der Verkehrssicherheit. Infolge dieser unterschiedlichen Zielsetzungen sind verschiedene Direktionen bzw. Ämter zuständig.

Gemäss der bundesrechtlichen Vorgabe von Art. 107 SSV müssen Anordnungen, die durch Vorschrifts- oder Vortrittssignale oder durch andere Signale mit Vorschriftscharakter angezeigt werden sowie Parkfelder, die ausschliesslich durch Markierungen gekennzeichnet werden, veröffentlicht und mit Rechtsmittelbelehrung versehen werden. Unter Verkehrsbeschränkungen fallen beispielsweise Temporeduktionen, Abbiegeverbote usw. Andere Verkehrsanordnungen müssen hingegen weder veröffentlicht noch verfügt werden (Art. 107 Abs. 3 SSV). Dazu gehören u. a. Radstreifen, die mit einer gelben Markierung gekennzeichnet werden, sowie Fussgängerstreifen. Gegen solche kann aber gestützt auf Art. 106 Abs. 1 SSV Einsprache erhoben werden. Die innerkantonalen Zuständigkeiten für den Bau und Unterhalt der Strasseninfrastrukturen unterscheiden sich von den Zuständigkeiten für die Verkehrsanordnungen. Für die Strasseninfrastrukturen sind gemäss Strassengesetz die Gemeinden für Gemeindestrassen und der Kanton für Staatsstrassen zuständig (§§ 5 und 6 StrG). Für Staatsstrassen werden die damit verbundenen Aufgaben auf strategischer Ebene bis zur Erteilung des Projektauftrags durch die Volkswirtschaftsdirektion (Amt für Verkehr) und bezüglich Projektierung, Realisierung, Werterhaltung sowie Betrieb und Unterhalt durch die Baudirektion (Tiefbauamt) wahrgenommen (Anhang 1 Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung, VOG RR, LS 172.11).

Der Vollzug des Signalisationsrechts des Bundes auf Staats- und Gemeindestrassen obliegt der Kantonspolizei (§§ 1, 4 und 10 KSigV). Über Einsprachen gegen Verkehrsanordnungen entscheiden die anordnenden Behörden (§ 31 KSigV), d. h. bei Gemeinde- und Kantonsstrassen die Kantonspolizei. Rekursinstanz bei Kantons- und Gemeindestrassen ist die Sicherheitsdirektion (§ 19b Abs. 2 lit. b. Ziff. 1. Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRG, LS 175.2).

2.2 Besondere Zuständigkeit der Städte Zürich und Winterthur

Diese Zuständigkeitsordnung gilt nicht für die Städte Zürich und Winterthur. Gemäss § 43 StrG werden die sogenannten Strassen von überkommunaler Bedeutung – d. h. die Staatsstrassen auf dem Gebiet dieser beiden Städte – von den Städten Zürich und Winterthur erstellt, ausgebaut und unterhalten. Die Projekte werden von den zuständigen städtischen Behörden festgesetzt und bedürfen der Genehmigung durch den Regierungsrat. Der Regierungsrat ist zugleich Rechtsmittelinstanz für Rekurse gegen Beschlüsse betreffend solche Projekte.

Auch beim Vollzug des Signalisationsrechts gilt eine besondere Zuständigkeitsregelung für die Städte Zürich und Winterthur (§§ 27 ff. KSigV). Diese sind für sämtliche Verkehrsanordnungen auf ihren Ge-

bieten abschliessend zuständig, auch auf den Strassen von überkommunaler Bedeutung. Rekursinstanz ist das jeweilige Statthalteramt (§ 19b Abs. 2 lit. d VRG).

Im Unterschied zu den Strassenprojekten bedürfen Verkehrsanordnungen der Städte Zürich und Winterthur auf Strassen von überkommunaler Bedeutung somit keiner Genehmigung durch eine kantonale Behörde. Eine Ausnahme von dieser Regel gilt, wenn Verkehrsanordnungen den Verkehr auf Durchgangsstrassen ausserhalb des Stadtgebiets beeinflussen können. In diesem Fall holen die städtischen Behörden die Zustimmung der Kantonspolizei ein (§ 28 KStgV). Diese Situation führt dazu, dass der Kanton zu den Strassenprojekten Stellung nimmt und diese genehmigt, nicht aber die dazugehörigen Verkehrsanordnungen. Eine umfassende Beurteilung der Vorhaben und eine vollständige Wahrung der kantonalen Interessen werden dadurch erschwert.

3. Koordinationspflicht von Strassenbau und Verkehrsanordnungen

3.1 Heutige Rechtslage

Auf bundesrechtlicher Ebene gibt Art. 25a des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 (RPG, SR 700) eine Koordinationspflicht vor, wenn die Errichtung oder Änderung einer Baute oder Anlage Verfügungen mehrerer Behörden vorsieht. Ziel dieser Koordinationspflicht ist es, bei sachlich eng zusammenhängenden Bewilligungen widersprüchliche Entscheide zu vermeiden. Die Kantone sind verpflichtet, die dazu erforderlichen Verfahrensvorschriften zu erlassen.

Im kantonalen Recht gilt in Bezug auf die Koordination von Strassenprojekten und Verkehrsanordnungen Folgendes: Mit der Projektfestsetzung gemäss § 15 Abs. 1 (Staatsstrassen) bzw. Abs. 2 (Gemeindestrassen) StrG wird die Bewilligung für den Bau der Strassenbauvorhaben erteilt. Das Strassengesetz enthält indessen keine Regelung zur Koordination der Bauprojekte mit den Verkehrsanordnungen. Im Unterschied etwa zum Nationalstrassenrecht sieht das Strassengesetz nicht vor, dass die Verkehrsanordnung wie Signale und Markierungen rechtlich als Teil der Strasse gelten (§ 3 StrG bzw. Art. 2 Bst. h Nationalstrassenverordnung vom 7. November 2007, SR 725.111). Damit sind sie auch nicht automatisch vom Bewilligungsakt (Projektfestsetzung) umfasst.

Die zum Projekt gehörigen Verkehrsanordnungen werden daher in einem gesonderten Verfahren bewilligt, sofern hierfür ein formelles Verfahren überhaupt erforderlich ist (Art. 107 SSV). Dabei gelten wie

dargelegt unterschiedliche Zuständigkeiten sowohl für die Bewilligung wie auch für die Rechtsmittelentscheide.

Eine ausdrückliche Regelung zur Koordination zwischen Strassenprojekt und Verkehrsanordnungen besteht im kantonalen Recht einzig mit § 19 KStgV. Nach dieser Bestimmung sind Strassenprojekte rechtzeitig der Kantonspolizei vorzulegen, welche die mit dem Ausführungsprojekt verbundenen Verkehrsanordnungen vor Baubeginn erlässt und veröffentlicht. Damit wird zwar eine abgestimmte Planung ermöglicht, jedoch ändert diese Rechtsgrundlage nichts an den unterschiedlichen Zuständigkeiten für die Projektfestsetzung und die Verkehrsanordnungen. Zudem gewährleistet diese Bestimmung keine gleichzeitige Bekanntmachung von Projekt und Verkehrsanordnungen, da Verkehrsanordnungen demgemäss erst «vor Baubeginn» zu veröffentlichen sind. Eine engere Koordination hat das Verwaltungsgericht etwa im Entscheid VB.2004.00558 vom 7. April 2005 angeordnet. Im Entscheid ging es um die Einführung von Tempo-30-Zonen und bauliche Massnahmen dazu. Das Gericht hielt fest, dass eine Koordinationspflicht bestehe, wenn bauliche Massnahmen Teil des Konzeptes einer Tempo-30-Zone seien. Die Festsetzung der notwendigen baulichen Massnahmen müsse gleichzeitig mit der Einführung von Tempo-30-Zonen verfügt bzw. eröffnet werden. Dies räume den Betroffenen die Möglichkeit ein, in Kenntnis des ganzen Massnahmenpakets, den – im Rekursverfahren getrennten – Rechtsmittelweg einzuschlagen. Es werde an den zuständigen Rechtsmittelinstanzen liegen, ihre Entscheide ihrerseits in geeigneter Weise zu koordinieren.

3.2 Beurteilung der heutigen Koordinationspraxis

In der heutigen Praxis des Kantons wird die Koordination von Strassenprojekten und Verkehrsanordnungen durch einen frühzeitigen Einbezug der Kantonspolizei in die Planung und Projektierung sichergestellt. Damit wird die Koordination inhaltlich weitgehend gewährleistet. Diese Praxis erlaubt es, die Verkehrsanordnungen erst festzulegen, wenn die Strasse erstellt wurde, und so die Verkehrsanordnungen genau auf die baulichen Gegebenheiten abzustimmen. Bei diesem Vorgehen kann allerdings nicht ausgeschlossen werden, dass es zu Widersprüchen zwischen dem öffentlich aufgelegten Strassenprojekt und den hernach angebrachten Verkehrsanordnungen kommt. Ferner ist nicht ausgeschlossen, dass eine Verkehrsanordnung, die für die Dimensionierung und Gestaltung eines Strassenprojekts von Bedeutung ist, getrennt von der Projektfestsetzung mit einem Rechtsmittel angefochten wird. Ein Strassenprojekt könnte somit in Rechtskraft erwachsen, während eine wesentliche planerische Grundlage des Projekts infrage

gestellt wird. In Bezug auf die Rechtsstellung der Betroffenen, die sich mit einem Rechtsmittel zur Wehr setzen, ist diese fehlende Verfahrenskoordination unbefriedigend. Aus der Vergangenheit sind allerdings nur wenige Fälle bekannt, bei denen das Auseinanderklaffen der Kompetenzen zwischen der Planung von Strassen und deren Signalisation zu unzweckmässigen Lösungen geführt hätte.

3.3 Verbesserungsmöglichkeiten

Bei Verkehrsanordnungen, die im Zusammenhang mit einem Strassenprojekt stehen, könnte eine Verbesserung der Rechtslage wie folgt erzielt werden:

Bei Staatsstrassen und Strassen von überkommunaler Bedeutung könnten die Verkehrsanordnungen zum Bestandteil der Strasse und somit der Strassenprojekte gemacht werden. Die Verkehrsanordnungen wären damit von der Festsetzung umfasst. Damit wäre auch eine gleichzeitige Veröffentlichung sichergestellt. Bei einer solchen Regelung müssten die für die konkrete Umsetzung eines festgesetzten Projekts erforderlichen Ermessensspielräume auch für die Verkehrsanordnungen gewährleistet bleiben, wie dies heute bei der baulichen Ausführung von Strassenprojekten schon der Praxis entspricht. Dies ist erforderlich, um den konkreten Verhältnissen nach dem Bau Rechnung tragen zu können. Mit der Festsetzung wären auch die nötigen signalisationsrechtlichen Anordnungen getroffen. Ein solch weitreichender Eingriff in die heutigen Verfahren und Zuständigkeiten der Städte Zürich und Winterthur liesse sich nicht nur durch eine Änderung der Kantonalen Signalisationsverordnung herbeiführen, sondern bedürfte einer Änderung des Strassengesetzes.

In Bezug auf Gemeindestrassen wäre zu prüfen, ob die Verfahrensvorschrift von § 19 KSigV im Sinne des Verwaltungsgerichtsentscheids VB.2004.00558 vom 7. April 2005 so angepasst werden kann, dass eine gleichzeitige Auflage von Projekt und Verkehrsanordnungen vorgeschrieben wird.

4. Städte Zürich und Winterthur

4.1 Verkehrsanordnungen im Zusammenhang mit Strassenprojekten

Würden die Verfahren für Strassenprojekte und für zugehörige Verkehrsanordnungen wie vorn umschrieben zusammengeführt, hätte dies zur Folge, dass Verkehrsanordnungen im Zusammenhang mit Pro-

jekten der Städte auf Strassen mit überkommunaler Bedeutung dem Verfahren nach Strassengesetz unterstünden. Diese wären somit zusammen mit den übrigen Projektinhalten Gegenstand der Festsetzung durch die zuständige städtische Behörde und der Genehmigung durch den Regierungsrat. Dadurch würde eine umfassende Beurteilung der Vorhaben durch den Kanton ermöglicht und auch für diese Strassen eine verbesserte Koordination der Verfahren erreicht. Damit verbunden wäre eine Einschränkung der bisherigen städtischen Kompetenzen im entsprechenden Bereich sowie ein damit einhergehender personeller Mehraufwand des Kantons, um die städtischen Verkehrsanordnungen prüfen und beurteilen zu können. Zu beachten ist, dass bei einer Genehmigung durch den Kanton den Städten Zürich und Winterthur der für eine korrekte und umfassende Interessenabwägung erforderliche Ermessensspielraum zu belassen ist (Urteil des Verwaltungsgerichts VB.2013.00070 vom 22. August 2013 betreffend Spurabbau Utoquai).

4.2 Verkehrsanordnungen ausserhalb von Strassenprojekten

Das Postulat betrifft indessen auch Verkehrsanordnungen, die nicht im Zusammenhang mit einem Strassenprojekt stehen und unabhängig davon vorgenommen werden. Dazu beauftragt das Postulat den Regierungsrat, den Anwendungsbereich von § 28 KStgV so auszuweiten, dass die Zustimmung des Kantons erforderlich ist, wenn Verkehrsanordnungen den Verkehr auf den Strassen mit überkommunaler Bedeutung beeinflussen können. Das Postulat weist in dieser Hinsicht zu Recht auf den Umstand hin, dass Verkehrsanordnungen sehr weitreichende Auswirkungen auf den Verkehrsablauf und die bewältigte Verkehrsmenge haben können. Dies gilt u. a. für Markierungen, Lichtsignalsteuerungen, Geschwindigkeitsanordnungen. Mit der Einführung einer Genehmigungspflicht für Verkehrsanordnungen auf Strassen mit überkommunaler Bedeutung könnte der Kanton eine ähnliche Rolle übernehmen, wie er sie heute schon bei Strassenprojekten hat. Dazu wäre eine Anpassung der §§ 27 ff. KStgV erforderlich. Gemäss dem Postulat bedürften neu auch Verkehrsanordnungen auf Gemeindestrassen in Zürich und Winterthur der kantonalen Zustimmung bzw. Genehmigung, wenn sie Auswirkungen auf die Strassen von überkommunaler Bedeutung haben.

4.3 Beurteilung

Die bestehenden Delegationen von Zuständigkeiten bei den Strassen von überkommunaler Bedeutung und beim Vollzug des Signalisationsrechts an die Städte Zürich und Winterthur berücksichtigen die besonderen städtischen Bedürfnisse und haben sich im Grundsatz bewährt. Eine verbesserte Koordination von Strassenprojekten und Verkehrsanordnungen im Sinne der vorangegangenen Ausführungen würde auch die Wahrung der kantonalen Interessen verbessern und den bundesrechtlichen Vorgaben zur Verfahrenskoordination besser Rechnung tragen.

Weitergehende Anpassungen bei der Delegation der signalisationsrechtlichen Kompetenzen an die beiden Städte sind aber nicht angezeigt. Die für die Wahrnehmung dieser Aufgaben erforderliche Abstimmung mit anderen kommunalen Aufgaben und Interessen ist den städtischen Behörden besser möglich als kantonalen. Insbesondere die koordinierte Steuerung des gesamten öffentlichen und privaten Verkehrs ist im städtischen Umfeld komplex. Eine verstärkte Einflussnahme des Kantons bei Verkehrsanordnungen auch ausserhalb von Strassenprojekten würde zwangsläufig zu einem erheblichen Mehraufwand beim Kanton führen. Deshalb ist es unverhältnismässig, alle Verkehrsanordnungen dieser Städte, die Einfluss auf die Strassen von überkommunaler Bedeutung haben, einer Genehmigungspflicht zu unterstellen.

5. Fazit und weiteres Vorgehen

Im Kantonsrat wurden in den vergangenen Jahren acht PI eingereicht, die eine Änderung des Strassengesetzes verlangen. Diese Initiativen werden derzeit im Kantonsrat bzw. in der Kommission für Energie, Verkehr und Umwelt (KEVU) beraten. Das Strassengesetz ist somit möglicherweise in absehbarer Zukunft von verschiedenen Änderungen betroffen. Die umfassendsten Änderungen sieht die PI KR-Nr. 323/2013 betreffend Änderung Strassengesetz vor, die im Wesentlichen die vom Kantonsrat 2011 abgelehnte Revision des Strassengesetzes (Vorlage 4674) wieder aufnimmt. Die dort vorgesehenen Änderungen betreffen auch die Aufgabendelegation an die Städte Zürich und Winterthur in Bezug auf die Strassen von überkommunaler Bedeutung. Konkret wird die Rolle des Kantons bei grösseren Vorhaben gestärkt. Eine Verbesserung der Koordination von Strassenprojekten und Verkehrsanordnungen ist aber nicht Gegenstand der PI. Um eine solche Verbesserung zu erreichen, müsste das Strassengesetz und nicht bloss –

wie von den Postulanten beabsichtigt – die Kantonale Signalisationsverordnung geändert werden.

Bei dieser Ausgangslage ist es nicht angezeigt, mit einer zusätzlichen Vorlage eine weitere Änderung des Strassengesetzes zur Verbesserung der Koordination von Strassenprojekten und Verkehrsanordnungen im Sinne der vorangegangenen Ausführungen anzuregen. Sollte die KEVU eine Änderung des Strassengesetzes im aufgezeigten Sinne als erforderlich erachten, so kann sie dies im Rahmen der weiteren Beratung zur PI KR-Nr. 323/2013 aufnehmen und den Regierungsrat um einen konkreten Regelungsvorschlag ersuchen. Zu beachten ist, dass eine solche Gesetzesanpassung einer Vernehmlassung bedürfte (§§ 12 f. Rechtsetzungsverordnung, LS 172.16). Eine solche Änderung kann aber aufgrund der dargelegten Rechtslage nicht nur für die Strassen von überkommunaler Bedeutung geprüft werden, sondern grundsätzlich für alle Strassen. Dabei wären Veränderungen auf die Rechtsmittelverfahren, Auswirkungen auf den Kanton, die Städte Zürich und Winterthur und die übrigen Gemeinden sowie die zusätzlichen personellen Mittel beim Kanton sorgfältig zu prüfen.

Aufgrund dieser Ausführungen beantragt der Regierungsrat, das dringliche Postulat KR-Nr. 22/2016 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:	Der Staatsschreiber:
Mario Fehr	Beat Husi