

5. Bundesrechtswidrige Bestimmung im Strassengesetz

Antrag der Redaktionskommission vom 16. September 2019

KR-Nr. 11b/2014

Beatrix Frey-Eigenmann (FDP, Meilen): Wir mussten feststellen, dass bei dieser Vorlage eine Unklarheit über die Auslegung des neu geplanten Paragraphen 15 Absatz 3 im Strassengesetz besteht. Diese Unklarheit hat zu einem grossen Aufruhr geführt, namentlich bei den Gemeinden. Es wird hier die Frage gestellt, ob mit dem neuen Paragraphen 15 Absatz 2 wirklich die Meinung ist, dass sämtliche Gemeindestrassenprojekte durch den Kanton bewilligt werden müssen oder ob es nur Gemeindestrassenprojekte mit Nutzungsplanänderungen sind oder gar nur Festsetzungsprojekte, die mit Enteignungen verbunden sind. Je nachdem, wie dieser Absatz 2 von Paragraph 15 des Strassengesetzes auszulegen ist, ist natürlich eine ganz andere Anzahl Projekte betroffen. Je nach Auslegung geht die Gesetzesanpassung auch weit über die ursprüngliche Absicht der Initianten, einen bundesrechtswidrigen Zustand zu beheben, hinaus. Und je nach Auslegung hätten auch die Gemeinden im Gesetzgebungsprozess angehört werden müssen, was offenbar nicht der Fall war. Es ist klar, die Gemeinden haben natürlich nicht Anspruch auf ihre Wunschlösung, aber die Gemeinden haben zumindest Anspruch auf eine klare Lösung.

Aus diesem Grund beantragt die FDP eine Rückweisung der Vorlage an die Redaktionskommission, um diesen Sachverhalt beziehungsweise die Formulierung eineindeutig zu klären.

Wir bitten Sie, das zu unterstützen.

Christian Lucek (SVP, Dänikon): Wir erleben einmal mehr gar keine Sternstunde dieses Rates. Wir haben diese PI von 2014 fünf Jahre lang durch die Kommission geschleppt und am 26. August 2019 hier in diesem Saal darüber abgestimmt. Die Kommission war einstimmig. Hier im Rat hat auch keine Diskussion stattgefunden. Und jetzt bei der Redaktionslesung sprechen wir über den Rückweisungsantrag, wahrlich kein Ruhmesblatt.

Ich bin nicht der Ansicht meiner Vorrednerin, dass die Formulierung nicht klar sei. Sie ist eben klar. Deswegen rührt sich jetzt auch der Widerstand, weil man begriffen hat, dass es eben sehr wohl auf sämtliche Gemeindestrassenprojekte skaliert wird. Deshalb ist das Problem überhaupt entstanden, weil die Formulierung auch ohne Wenn und Aber dies so ausdrückt. Sie ist aber entstanden, weil sie nun den Bundesvorgaben, dem RPG (*Raumplanungsgesetz*), entspricht. Ich bezweifle, ob eine Rückweisung, ob eine erneute Überarbeitung tatsächlich eine Änderung ergeben wird. Wir werden es dann sehen.

Teilprotokoll – Kommission für Energie, Verkehr und Umwelt, 019. KEVU-Sitzung vom 11. Februar 2020

Zwei Argumente, die für die Rückweisung sprechen: Es ist tatsächlich so, dass die Gemeinden nicht angehört wurden. Das ist ein Mangel. Man kann sagen: Doch, die Rückweisung würde die Gelegenheit dazu geben. Das Zweite, wenn man schon die Rückweisung macht, ist, dass man sicher von der Volkswirtschaftsdirektion verbindlich hören möchte, wie sich der Zusatzaufwand in der zuständigen Abteilung gestalten wird. In der Beratung ist die Rede davon gewesen, dass es nur formelle Prüfungen gebe. Das möchten wir auch gerne festgehalten haben, damit wir dann nicht einen Verwaltungsapparat, ein Verwaltungsmonster schaffen, sondern wirklich fokussiert formelle Prüfungen machen, mit dem Ziel, Rechtssicherheit zu schaffen, vor allem bei Projekten, die dann auch mit Enteignungen verbunden sind.

In diesem Sinne unterstützt die SVP ohne Begeisterung die Rückweisung.

Felix Hoesch (SP, Zürich): Wir machen hier Politik. Ich bin kein Jurist und ich bin froh, dass ich hier trotzdem mitreden kann. Für uns ist klar, dass es einzig um die Rekursinstanz ging und nicht um weiteren Bürokratieaufbau, und auch nur um Rekurse, wenn es um Enteignungen geht, also nur für einen winzigen Teil der Fälle. Ich habe es nochmals abgeklärt: Dem Bezirksrat ist in den letzten zehn Jahren kein einziger Fall bekannt, in dem es wegen dieses Passus zum Rekurs kam. Darum spielt es auch keine Rolle, wenn man das verändert. Darum gibt es aber insbesondere auch keinen Zeitdruck, warum wir diese PI unbedingt heute überweisen müssen. Darum wehren wir uns nicht gegen vertiefte Abklärungen.

Jörg Kündig (FDP, Gossau): Sie haben unsere Fraktionschefin gehört, wir haben den Rückweisungsantrag gestellt. Ich spreche als Präsident der Gemeindepräsidenten und ich kann Ihnen sagen: Der Wirbel, der jetzt durch diese Gesetzesanpassung verursacht worden ist, kommt etwas spät. Das hat damit zu tun, dass wir tatsächlich im Rahmen der langjährigen Beratung nicht angehört wurden. Und wenn Sie die Gesetzesanpassung genau analysieren, stellen Sie fest, dass zwei Komponenten festgehalten sind: Auf der einen Seite ist formuliert, dass sämtliche Gemeindestrassenfestsetzungen über den Tisch der zuständigen Direktion, der Volkswirtschaftsdirektion, gehen sollen. Auf der anderen Seite ist damit auch die Enteignung verbunden. Und diese Thematik, die Enteignungsthematik, sehen wir durchaus in der Zuständigkeit der Volkswirtschaftsdirektion, nicht aber die grundsätzliche Festsetzung von Gemeindestrassen in den Gemeinden. Ich meine, das ist ein falscher Anreiz. Wenn Sie den Beschluss der Regierung anschauen, dann hat sie damals schon darauf hingewiesen, dass damit Mehraufwand auf allen Stufen verbunden ist. Ich glaube, dem wurde zu wenig Rechnung getragen, und ich glaube, es kann nicht im Interesse des Kantonsrates sein, dass wir die Gemeinden quasi entmachten und dafür sorgen, dass alle Strassenprojekte über den Tisch der zuständigen Direktion gehen müssen.

In diesem Sinne sind wir froh, wenn nochmals grundsätzlich abgeklärt wird, wie das jetzt zu verstehen ist. Ich weiss nicht, ob Sie den Satz kennen: «Ich begnadige, nicht hängen!» oder «Ich begnadige nicht, hängen!» Je nachdem, wo Sie das

Komma setzen, ergibt sich ein anderer Sinn. Ich glaube, es ist entscheidend, dass wir Klarheit darüber schaffen, ob jetzt alle Gemeindestrassen gemeint sind, ob das ein Grundsatz ist oder nicht. Gegen solch einen Grundsatz würden wir uns zur Wehr setzen. Und weil wir nicht gehört worden sind im Rahmen der Beratung über die Initiative, kommen wir jetzt halt in der zweiten Lesung; spät, aber wie wir schon oft gesagt haben: Es ist nicht zu spät. Begeistert oder nicht, wir sind froh über die Rückweisung und die neue Analysierung der Situation. Vielen Dank.

Andreas Hasler (GLP, Illnau-Effretikon): Als Erstunterzeichner dieses Vorstosses erzähle ich Ihnen zunächst einmal die Geschichte des Vorstosses: Der Ursprung war ein Verwaltungsgerichtsentscheid. Darin heisst es, ich zitiere: «Problematisch ist die Regelung der Genehmigung. Paragraf 15 Absatz 2 Strassengesetz verlangt eine Genehmigung nur für den Fall, dass die Erteilung des Enteignungsrechts erforderlich ist. Damit ist eine durchgehende Genehmigung sichergestellt.» Weiter unten folgert dann das Gericht: «So ist festzustellen, dass das Projektfestsetzungsverfahren für kommunale Strassen auch nach der Revision vom 8. Januar 1997» – damals wurde das Strassengesetz festgesetzt – «nicht vollständig auf die Anforderungen des Raumplanungsgesetzes abgestimmt und insofern revisionsbedürftig ist.» Ich habe dann die kantonale Verwaltung gefragt: Ist das revisionsbedürftig? Widerspricht das dem Bundesgesetz, was im Kanton Zürich geschrieben steht? Ich erhielt die Antwort «Ja, das ist revisionsbedürftig». Ich habe dann auch gesagt «Bringt doch bitte eine Vorlage» und erhielt dann die Antwort: «Das ist nicht so elegant, machen Sie doch lieber einen Vorstoss dazu, die Sache ist eigentlich klar.» Das habe ich dann gemacht. Anfang 2014 habe ich das eingereicht. Dazwischen war ich dann vier Jahre lang nicht im Rat, ich bin jetzt wieder hier. Es geht hier drin schon sehr, sehr lang, bis etwas, das völlig klar ist, dann wirklich zur letzten Abstimmung kommt. Bis jetzt war es immer klar. Und es ist tatsächlich so, dass es um alle diese Projekte geht, die nach Strassengesetz ausgeschrieben werden. Das sind natürlich bei weitem nicht alle Strassenprojekte, die da gemacht werden. Das kann man jetzt gut finden oder nicht, der wesentliche Punkt ist, dass es das Bundesgesetz so vorschreibt. Da kann man sich zur Wehr setzen, egal zu welchem Zeitpunkt, geschätzter Herr Kündig. Jetzt ist es natürlich viel zu spät – eigentlich –, Sie haben etwa sechs Jahre lang geschlafen und kommen jetzt drei Tage vorher und säen hier Unsicherheit. Jetzt haben alle das Gefühl, das müsse man nochmals anschauen. Das finden wir überhaupt nicht.

Wir werden diese Rückweisung nicht unterstützen. Die Sache ist klar. Wenn wir das in die Redaktionskommission zurückgeben, wird die Redaktionskommission das wieder in die KEVU (*Kommission für Energie, Verkehr und Umwelt*) geben, die KEVU wird wieder beraten und in zwei Jahren sind wir wieder hier und müssen das Bundesgesetz dann vollziehen. Machen wir das doch heute, ersparen wir uns einen solchen ineffizienten Umweg. Ich danke Ihnen.

Thomas Forrer (Grüne, Erlenbach): Dieser Rat muss schauen, dass er sich nicht bald den Vorwurf gefallen lassen muss, dass er von «Rückweisitis» angesteckt

worden ist und alles, wofür man dann plötzlich doch noch eine Idee hat, wieder zurück in dieselbe Kommission weist, nämlich immer in die KEVU. Es herrscht jetzt ein bisschen viel Aufregung bei der FDP, möchte ich sagen, und bei den Gemeindepräsidenten, nachdem einige wenige Gemeindepräsidenten beschlossen hatten, die Hoheit der Strassenfestsetzung müsse bei ihrer Gemeinde bleiben, und dies, obwohl – das ist ja das Seltsame – das Verwaltungsgericht diesen Umstand bemängelt hat und im Verfahren der kommunalen Strassenfestsetzung eine klare Rechtswidrigkeit gegenüber dem Bundesrecht festgestellt hatte. Das Bundesrecht verlangt, dass Strassenfestsetzungen durch eine kantonale Behörde genehmigt werden, auch kommunale Strassen. Die PI, wie Andreas Hasler ausgeführt hat, will genau diesen Rechtswiderspruch lösen, da sonst Festsetzungen von neuen Gemeindestrassen, wenn sie durch die Gemeinden erfolgen, schon heute aus rein formellen Gründen anfechtbar sind. Die PI will also auch für die Gemeinden Rechtssicherheit bei der Strassenplanung schaffen. Diese Rechtssicherheit hat – ja – den Preis eines Mehraufwands, da die Gemeinden dem Kanton für die Genehmigung berichten müssen, wieso sie die neue Strasse brauchen. Und es geht nur um die Festsetzung neuer Strassen, nicht um Änderungen. Und sie müssen dem Kanton respektive der kantonalen Genehmigungsbehörde zeigen, wie sich diese Strasse, die neue Strasse, mit den Zielen der kantonalen Siedlungs- und Verkehrsplanung verträgt. Es ist auch nicht so eine grosse Sache. Dagegen ist aus unserer Sicht überhaupt nichts einzuwenden, im Gegenteil. Der vorliegende Gesetzesvorschlag hat übrigens genau nichts mit Enteignungen zu tun, wie jetzt immer gesagt wird. Denn bei einer Festsetzung mit Enteignung muss heute die Festsetzung vom Bezirksrat genehmigt werden. Und je nach Auslegung kann nämlich genau der Bezirksrat als eine kantonale Stelle oder Behörde gelten, dazu gibt es unterschiedliche Auffassungen.

Wir können also festhalten: Gerade im Fall von Festsetzungen mit Enteignungen braucht es diese PI nicht. Ich bitte Sie jetzt also, hier kein unnötiges Gestürm zu machen. Die KEVU – das möchte ich wirklich betonen – hat diese Vorlage richtig beraten und von Anfang an richtig verstanden. Wir hatten auch die Zweitinitiantin (*Yvonne Bürgin*) in der Kommission und sie hat die Vorlage in etwa genau so ausgelegt, wie ich es hier getan habe. Es geht bei dieser Änderung des Strassengesetzes – nochmals, das ist mir wichtig – nur um die Festsetzung von neuen Strassen. Das kommt übrigens in Gemeinden gar nicht so häufig vor. Der damit verbundene Mehraufwand hält sich also tatsächlich in Grenzen, ist punktuell.

Schliesslich aber ist es auch unser Aufgabe, Widersprüche zum Bundesrecht in unserem kantonalen Recht zu beheben. Deshalb stimmen wir Grüne heute zu und lehnen einen Rückweisungsantrag ab. Er wird nichts Neues bringen und wir bitten sie, das ähnlich zu handhaben. Ich danke Ihnen.

Yvonne Bürgin (CVP, Rüti): Diese PI war bisher komplett unbestritten. Es ist daher etwas befremdend, wenn heute bei der Redaktionslesung diverse Vertreter daher kommen wie die alte Fasnacht. Es ist Tatsache, dass die Gemeindevertreter

nicht angehört wurden in der KEVU. Aber es wäre ja an den Kommissionsmitgliedern gewesen, dies zu verlangen. Es wurden nur die Bezirksräte angehört.

Die Einreichung dieser Gesetzesänderung liegt doch schon einige Zeit zurück. So musste auch ich als Mitunterzeichnerin zuerst nochmals Einsicht in die Protokolle aus dem Jahre 2015 nehmen und möchte nun rekapitulieren: Nach Einsicht in alle Protokolle ist eigentlich die vorliegende Formulierung klar. Neu müssen kommunale Strassenfestsetzungen mit oder ohne Enteignung durch die kantonale Baudirektion bewilligt werden. Es ist so, dass dies einen zusätzlichen Verfahrensschritt bedeutet. Aber erstens, wie Thomas Forrer gesagt hat: So viele Strassenfestsetzungen gibt es nicht. Und zweitens: Es geht um eine formale Prüfung und wird daher sicher nicht zu einem Ausbau von unzähligen Verwaltungsstellen oder zu einer unverhältnismässigen Verzögerung von kommunalen Strassenbauprojekten führen. Die Gemeinden werden eigentlich nur profitieren: Sie erhalten Rechtssicherheit, denn der jetzige Gesetzesartikel ist bundesrechtswidrig. Das hat zwar bisher nicht zu einer Rekursflut geführt, trotzdem ist es unschön.

Vier Jahre war das Geschäft in der KEVU. Es war von allen Fraktionen unbestritten, dass dieser fehlerhafte Paragraph korrigiert werden soll, eine Rückweisung heute ist daher unverständlich. Aber wenn Klärung Not tut, dann stellen wir uns nicht gegen die Rückweisung. Besten Dank.

Sonja Rueff-Frenkel (FDP, Zürich), Präsidentin der Redaktionskommission: Ich möchte nur sagen: Wenn diese Vorlage nun, wie es den Anschein macht, an die Redaktionskommission zurückgewiesen wird, möchte ich nur den Vorbehalt anbringen, wie es von Herrn Hasler gesagt wurde, dass wir es wiederum in die Sachkommission weiter zurückweisen werden. Denn es handelt sich nicht um eine redaktionelle Frage, die geklärt werden muss, sondern um eine juristische Frage. Und dafür ist die Redaktionskommission nicht zuständig. Besten Dank.

Regierungspräsidentin Carmen Walker Späh: Die parlamentarische Initiative von Herrn Hasler mit der Nummer 11/2014 betreffend «Bundesrechtswidrige Bestimmungen im Strassengesetz» hat ja zum Ziel, die Regelungen im Strassengesetz dem Bundesrecht anzupassen beziehungsweise, wenn sie dem Bundesrecht widersprechen, dies zu korrigieren. Und das hat bereits das Verwaltungsgericht in seinem Urteil vom 16. November 2001 – das ist also schon eine längere Geschichte – festgestellt. Das Bundesgericht hat in seinen Erwägungen ausgeführt – ich zitiere –, «dass das Projektfestsetzungsverfahren für kommunale Strassen auch nach der Revision» – damals ging es auch um das Strassengesetz – «vom 8. Juni 1997» – das war die damalige Revision – «nicht vollständig auf die Anforderungen des Raumplanungsgesetzes abgestimmt sind». Und das Bundesgericht hat gesagt, dies sei revisionsbedürftig, weil es eben nicht RPG-konform ist, wie wir das im Kanton haben. Die aktuelle Regelung im Strassengesetz in Paragraph 15 Absatz 2 besagt ja: «Projekte für Gemeindestrassen werden vom Gemeinderat festgesetzt. Der Festsetzungsbeschluss bedarf der Genehmigung des Bezirksrats, wenn die Erteilung des Enteignungsrechts erforderlich ist.» Nach der Auslegung

des Verwaltungsgerichts verlangt Artikel 26 des Raumplanungsgesetzes des Bundes klar, dass eine Nutzungsplanänderung – und eine solche Projektfestsetzung, auch eine kommunale Projektfestsetzung, ist eine Nutzungsplanungsänderung – auch als solche beurteilt wird und der Genehmigung der kantonalen Behörde bedarf. Zwei Dinge hat das Verwaltungsgericht gerügt: Einerseits hat das Verwaltungsgericht gesagt, es sei zweifelhaft, ob der Bezirksrat in diesem Sinne als kantonale Behörde betrachtet werden darf. Und zweitens hat das Verwaltungsgericht gesagt, eine Genehmigung – und das ist nun sehr entscheidend – müsse für alle Festsetzungsbeschlüsse erfolgen, also nicht nur für Projekte, welche ein Enteignungsrecht zur Folge haben. Also meines Erachtens und auch aus Sicht meiner Verwaltung ist das Verwaltungsgerichtsurteil klar. Die PI fordert deshalb aus meiner Sicht zu Recht, dass Projekte weiterhin von den Gemeinden festgesetzt werden, aber eben dieser Beschluss, und halt alle diese Projekte, durch die zuständige Direktion genehmigt werden müssen. Jetzt ist die Frage, ob Sie das noch einmal anschauen wollen. Ich wehre mich selbstverständlich nicht, das ist Ihr Entscheid als Parlament, ob wir das noch einmal anschauen müssen. Wir können dann auch noch, wie das die Präsidentin der Redaktionskommission zu Recht gesagt hat, die rechtlichen Grundlagen und die dazu gehörenden Entscheide klären. Aber aus meiner Sicht ist der Sachverhalt eigentlich klar. Und ich stelle hier auch fest: Wir suchen im Amt für Verkehr nicht mehr Arbeit. Wir wissen, dass das mit Arbeit verbunden ist. Die entscheidende Frage ist: Wollen wir eine bundesrechtskonforme Lösung oder wollen wir uns nicht darum kümmern? Und in diesem Sinne ist es Ihr Entscheid. Herzlichen Dank.

Ratspräsident Dieter Kläy: Es liegt ein Antrag von Beatrix Frey, Meilen, auf Rückweisung der Vorlage an die Redaktionskommission vor.

Abstimmung

Der Kantonsrat beschliesst mit 123 : 52 Stimmen (bei 1 Enthaltung), dem Antrag von Beatrix Frey zuzustimmen und die Vorlage 11b/2014 an die Redaktionskommission zurückzuweisen.

Das Geschäft ist für heute erledigt.