

**2022/168 6.04.01 Allgemeines
Kantonale Genehmigung von Projekten für Gemeindestrassen**

Beschluss Stadtrat

1. Die Stellungnahme zum Entwurf des Kreisschreibens der Volkswirtschaftsdirektion betreffend die Genehmigung von Projekten für Gemeindestrassen wird genehmigt.
2. Öffentlichkeit des Beschlusses:
 - Der Beschluss ist per sofort öffentlich.
3. Mitteilung durch Abteilung Tiefbau an:
 - Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Zürich
4. Mitteilung durch Sekretariat an:
 - Geschäftsbereich Bau + Infrastruktur
 - Abteilung Tiefbau
 - Parlamentsdienste (zuhanden Parlament)

Ausgangslage

Eine parlamentarische Initiative im Kantonsrat des Kantons Zürich forderte die Bereinigung einer bundesrechtswidrigen Bestimmung im kantonalen Strassengesetz. Die Initiative geht von der Annahme aus, das Raumplanungsgesetz des Bundes schreibe vor, dass kommunale Strassenbauprojekte von einer kantonalen Behörde zu genehmigen seien. In Art. 26 Abs 1 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (Stand 1. Januar 2019) steht: "Eine kantonale Behörde genehmigt die Nutzungspläne und ihre Anpassungen".

Die Ansicht der Initianten teilte die parlamentarische Kommission für Energie, Verkehr und Umwelt (KEVU) (KR-Nr. 11a/2014), die sich hierzu auf eine Einschätzung der Volkswirtschaftsdirektion und auf ein Urteil des Verwaltungsgerichts von 2001 stützte. Das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich beurteilte im Jahr 2001 einen Fall aus einer Zürcher Gemeinde. Der beurteilte Fall warf die Frage auf, in welchem Verfahren kommunale Erschliessungsstrassen zu bewilligen sind, welche ausserhalb der Bauzone verlaufen. Gleichzeitig wies das Verwaltungsgericht darauf hin, dass das Projektfestsetzungsverfahren für kommunale Strassen nicht vollständig auf die Anforderungen des Raumplanungsgesetzes abgestimmt und das Gesetz revisionsbedürftig seien.

Auf Grundlage der parlamentarischen Initiative und dem Hintergrund des Verwaltungsgerichtsurteils aus dem Jahr 2001 genehmigte der Kantonsrat am 12. April 2021 den Vorschlag zu den Änderungen im kantonalen Strassengesetz. Weiterhin sollen Projekte für Gemeindestrassen durch die Gemeinden festgesetzt werden. Zukünftig Bedarf ein Festsetzungsbeschluss jedoch einer zusätzlichen Genehmigung durch die Volkswirtschaftsdirektion. Mit der Genehmigung soll zudem auch das Enteignungsrecht erteilt werden.

Gegen den Beschluss des Kantonsrats erhoben die Städte Zürich und Winterthur Beschwerde beim Bundesgericht. Der Entscheid ist noch ausstehend. Da das Bundesgericht keine aufschiebende Wirkung

verfügte, erarbeitete die Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Zürich ein Kreisschreiben, welches nun zur Stellungnahme vorliegt. Mit Schreiben vom 29. März 2022 gelangt die Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Zürichs an die Stadt Wetzikon, sich zum Entwurf eines Kreisschreibens zu äussern. Die ursprüngliche Frist zur Einreichung einer Stellungnahme wurde auf den 31. Mai 2022 festgelegt. Am 12. Mai 2022 informierte der Verband der Gemeindepräsidenten des Kantons Zürich, dass die Volkswirtschaftsdirektion eine generelle Fristverlängerung bis 30. Juni 2022 gutgeheissen habe.

Im Entwurf des Kreisschreibens wird präzisiert, welche Projekte für Gemeindestrassen zukünftig der kantonalen Genehmigungspflicht unterstellt werden sollen. Sind ein oder mehrere dieser Kriterien bei einem Projekt einer Gemeindestrasse erfüllt, so unterliegt die Projektfestsetzung der Genehmigungspflicht durch den Kanton.

Änderung § 15 des kantonalen Strassengesetzes

Bisher hatte § 15 des Strassengesetzes folgenden Wortlaut:

Abs. 2: Projekte für Gemeindestrassen werden vom Gemeindevorstand festgesetzt. Der Festsetzungsbeschluss bedarf der Genehmigung des Bezirksrates, wenn die Erteilung des Enteignungsrechtes erforderlich ist.

Abs. 3: Einmündungen von Gemeindestrassen in Staatsstrassen bedürfen der Genehmigung durch die Baudirektion. Die Genehmigung ist zu erteilen, wenn keine öffentlichen Interessen verletzt werden. Gegen die Verweigerung der Genehmigung oder gegen Nebenbestimmungen kann die Gemeinde Rekurs erheben.

Die neue Fassung lautet:

Abs. 2: Projekte für Gemeindestrassen werden von den Gemeinden festgesetzt. Der Festsetzungsbeschluss bedarf der Genehmigung durch die zuständige Direktion. Mit der Genehmigung ist das Enteignungsrecht erteilt.

Abs. 3: Für die Genehmigung gilt § 5 des Planungs- und Baugesetzes.

Inhalt des Kreisschreibens

Im Entwurf des Kreisschreibens hat die Volkswirtschaftsdirektion Kriterien und Beispiele von Anwendungsfällen formuliert, anhand welcher definiert wird, ob Projekte für Gemeindestrassen der Genehmigungspflicht unterstellt sind oder nicht. Die Anwendungsfälle sind nicht abschliessend.

1. Neubau von Gemeindestrassen

- 2. Sichtbare sowie wesentliche Veränderungen der Oberfläche und/oder Ausstattungselemente
 - Umbau einer T-Kreuzung in einen Kreisell
 - Bau oder Aufhebung einer Abbiegespur
 - Bau einer neuen Bushaltestelle
 - Einbau einer zusätzlichen Mittelschutzinsel

3. Wesentliche Änderung der Funktionalität bzw. des Charakters der Strasse

- Wesentliche Verengung oder Verbreiterung der Strasse
- Erhöhung oder Verringerung der Leistungsfähigkeit einzelner Verkehrsträger

- Umgestaltung des Strassenraums mit Anpassungen der Spurbreiten, Fahrbahnabschlüssen und Einbau von Gestaltungselementen

4. Beeinträchtigung der Rechte der Anstösserinnen und Anstösser

- Projekte, die Grundeigentümerrechte betreffen (z.B. durch notwendigen Landerwerb)
- Projekte, die vorhandene Überschreitungen der Immissionsgrenzwerte beheben
- Projekte, die vorhandene Überschreitungen der Immissionsgrenzwerte nicht beheben
- Projekte, die zu deutlichen zusätzlichen Umweltbelastungen führen (Lärm, Abgase, usw.)

Ausgenommen von der Genehmigungspflicht sind ausschliesslich reine Unterhaltsprojekte im Sinne eines Ersatzes von Werkleitungen sowie Reparaturen und Erneuerungen am Strassenkörper.

Stellungnahme der Stadt Wetzikon

Die Bestrebungen zur Bereinigung eines Missstandes und die Berücksichtigung der Anforderungen aus dem Raumplanungsgesetz im kantonalen Strassengesetz werden grundsätzlich begrüsst. Auch nachvollziehbar ist die Änderung der Genehmigungsstelle, welche neu durch die Volkswirtschaftsdirektion anstelle des Bezirksrats ausgeübt werden soll. Aus Sicht der Stadt Wetzikon geht die vorgesehene Genehmigungspflicht von Gemeindestrassen aber viel zu weit und löst unnötig grossen, zusätzlichen Verwaltungsaufwand aus.

Grundsätzlich stellt sich die Frage, weshalb in den Umsetzungsbestimmungen zur neuen Regelung im kantonalen Strassengesetzes derart tief in die bisherigen Kompetenzen der Gemeinden eingegriffen werden soll. Dadurch wird das Subsidiaritätsprinzip, welches die Schweiz und den Kanton Zürich auszeichnet, ausgehebelt. Die Genehmigungspflicht durch den Kanton wird unnötig ausgedehnt, ohne dass in der Vergangenheit die Projektfestsetzungen in den Städten und Gemeinden zu ungelösten Streitfällen führten oder kantonale Bedürfnisse missachtet wurden. Die im Kreisschreiben vorgeschlagene, sehr weitgehende Genehmigungspflicht ist für die Stadt Wetzikon nicht nachvollziehbar.

Aus Sicht der Stadt Wetzikon müssen folgende Argumente berücksichtigt werden:

Der Neubau von Gemeindestrassen soll durch die Gemeinde festgesetzt und anschliessend der Volkswirtschaftsdirektion zur Genehmigung eingereicht werden. Dies ist nachvollziehbar, da der Neubau von Gemeindestrassen auf der grünen Wiese einen grossen Eingriff darstellt. Ebenfalls ist die Genehmigung von Gemeindestrassen durch den Kanton sinnvoll, wenn die Gemeindestrasse ausserhalb der Bauzone liegt und das Projekt kein reines Unterhaltsprojekt darstellt.

Nicht nachvollziehbar ist für die Stadt Wetzikon eine Genehmigungspflicht von Projekten für Gemeindestrassen, welche innerhalb der Bauzone und auch ohne Landerwerb umgesetzt werden können.

Bei diesen Projekten sind keine Enteignungen und somit auch kein Enteignungsrecht notwendig. Die zuständigen kantonalen Stellen werden im Rahmen des § 12 des Strassengesetzes angehört. Sollten Projekte von Gemeindestrassen, wie zum Beispiel der Bau einer neuen Bushaltestelle oder der Einbau einer zusätzlichen Mittelschutzinsel inskünftig durch den Kanton genehmigt werden müssen, löst dies aus Sicht der Stadt Wetzikon unnötigen Verwaltungsaufwand seitens Gemeinde und Kanton aus. Ebenfalls nicht nachvollziehbar ist, wieso der Kanton bei Projekten für Gemeindestrassen eine Genehmigungspflicht einführen möchte, welche eine wesentliche Verengung oder Verbreiterung der Strasse, eine Erhöhung oder Verringerung der Leistungsfähigkeit einzelner Verkehrsträger, eine Umgestaltung des Strassenraums mit Anpassungen der Spurbreiten, der Fahrbahnabschlüsse oder den Einbau von

Gestaltungselementen vorsieht. Die Gestaltung des Strassenraums von Gemeindestrassen und die Leistungsfähigkeit von Gemeindestrassen liegt in der Zuständigkeit der Gemeinden. Sofern ein kommunales Projekt keinen Einfluss auf das kantonale Strassennetz ausübt, ist eine Genehmigungspflicht für solche Projekte aus Sicht der Stadt Wetzikon weder notwendig noch sinnvoll.

Wird im Rahmen von Strassenprojekten Landerwerb notwendig, so kann mit der Genehmigung durch den Kanton das Enteignungsrecht erteilt werden. Sofern in einem Projekt mit den Anstössern aber eine gütliche Einigung gefunden und somit die Anwendung des Enteignungsrechts nicht nötig wird, ist auch hier von einer Genehmigungspflicht abzusehen.

In der Stadt Wetzikon wurden in den vergangenen rund zehn Jahren lediglich eine Handvoll Projekte gemäss § 15 des kantonalen Strassengesetzes festgesetzt. Bei den wenigen Projekten, bei welchen ein Landerwerb nötig war, fand dieser stets im gegenseitigen Einvernehmen statt, wodurch die Anwendung des Enteignungsrechts in der jüngeren Vergangenheit in keinem einzigen Strassenprojekt nötig wurde.

Gemäss Beschreibung des Verfahrens im Kreisschreiben soll nach der Projektfestsetzung durch die Gemeinde der Festsetzungsbeschluss zusammen mit dem Projekt dem Kanton zur Genehmigung vorgelegt werden. Eine grobe Schätzung zeigt, dass pro Jahr durch den Kanton neu rund 100 bis 150 Projektfestsetzungen von allen Gemeinden im Kanton Zürich (die Schätzung berücksichtigt nicht die Städte Zürich und Winterthur) geprüft und genehmigt werden müssten. Dies löst einen grossen zusätzlichen Verwaltungsaufwand aus und steht in keinem Verhältnis zu einem möglichen Mehrwert. Zudem müssten bei den Gemeinden insbesondere aber beim Kanton zusätzliche personelle Ressourcen für die Bearbeitung bereitgestellt werden.

Zu bemängeln ist ebenfalls, dass das Kreisschreiben keine Frist für die Behandlung durch die Genehmigungsstelle definiert. Auch wenn der Genehmigungsprozess schlank und effizient abgewickelt würde, wäre die Projektierungs-, resp. Bewilligungsphase von kommunalen Strassenprojekten deutlich länger als bisher. Das Ziel einer schlanken und effizienten Verwaltung wird durch den neuen Genehmigungsprozess nicht erreicht, im Gegenteil: Die Umsetzung der Projekte wird unnötigerweise verzögert. Damit diese Verzögerung in Schranken gehalten werden kann, ist deshalb der Bewilligungsstelle in Anlehnung an andere Fristvorgaben im Planungsrecht eine maximale Frist von 60 Tagen vorzugeben.

Zusammenfassend stellt die Stadt Wetzikon folgende Anträge auf Anpassung des Kreisschreibens:

- Auf die Kriterien 2 und 3 für die Genehmigungspflicht von Projekten ist vollständig zu verzichten.
- Beim Kriterium 4 ist bei Projekten mit einer gütlichen Einigung betreffend Landerwerb von einer Genehmigungspflicht abzusehen.
- Für die Prüfung der Unterlagen und den Entscheid ist der kantonalen Bewilligungsbehörde eine Frist von maximal 60 Tagen zu setzen.

Im Weiteren wird auf die Stellungnahme des Verbands der Gemeindepräsidenten des Kantons Zürich (GPV ZH) vom 19. Mai 2022 verwiesen. Die Stadt Wetzikon schliesst sich den Bemerkungen und Anträgen des GPV vollumfänglich an.

Erwägungen

Die von der Volkswirtschaftsdirektion im Entwurf des Kreisschreibens definierten Kriterien für die Genehmigungspflicht von Projekten für Gemeindestrassen sind sehr umfassend und das Verfahren auf-

wendig sowie weitgehend unklar. Deren Umsetzung würde die Autonomie der Gemeinden zu stark beschneiden und die ohnehin schon aufwendigen Prozesse zur Umsetzung von Strassenbauprojekten unnötig und ohne Mehrwert für die Bevölkerung verlängern. Durch die Verlängerung der Projektdauer werden zudem zusätzliche Kosten generiert und die Koordination mit weiteren Projekten wie Werkleitungserneuerungen oder Hochbauvorhaben praktisch verunmöglicht. Mit der vorliegenden Stellungnahme setzt sich der Stadtrat dafür ein, dass die Volkswirtschaftsdirektion die Genehmigungspflicht auf das absolute Minimum begrenzt und die Prozesse klar sowie so effizient und einfach wie möglich gestaltet.

Für richtigen Protokollauszug:



Stadtrat Wetzikon

Martina Buri, Stadtschreiberin