



Protokollauszug vom

27.08.2025

Departement Bau und Mobilität / Tiefbauamt:

Vernehmlassung betr. Änderung des Strassengesetzes (Umsetzung der Motion KR-Nr. 366/2023 betreffend Genehmigung von Strassenprojekten für Gemeindestrassen)

IDG-Status: öffentlich

Beschluss-Nr.: 2025/493

Der Stadtrat hat beschlossen:

1. Das Schreiben gemäss Anhang wird genehmigt.
2. Mitteilung an: Departement Bau und Mobilität, Tiefbauamt, Rechtsdienst.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtschreiber:

A. Simon

Begründung:

1. Ausgangslage

Am 12. April 2021 beschloss der Kantonsrat eine Änderung des Strassengesetzes, wonach alle Projekte für Kommunalstrassen vom Kanton genehmigt und auf Rechtmässigkeit, Zweckmässigkeit und Angemessenheit überprüft werden müssen. Die Städte Winterthur und Zürich erhoben gegen diesen Kantonsratsbeschluss Beschwerde beim Bundesgericht, welches die Beschwerden am 3. November 2022 guthiess. In der Folge überwies der Kantonsrat dem Regierungsrat eine Motion seiner Kommission für Energie, Verkehr und Umwelt (KEVU) mit dem Auftrag, eine neue Vorlage für eine Änderung des Strassengesetzes vorzuschlagen. Ziel dabei sei, die kantonale Genehmigung für kommunale Strassenbauprojekte nicht über das bundesrechtlich gebotene Minimum hinaus auszudehnen. Die kantonale Volkswirtschaftsdirektion arbeitete darauf einen neuen Entwurf einer Revision des Strassengesetzes aus. Mit Schreiben vom 12. Juni 2025 unterbreitete die Volkswirtschaftsdirektion ihre Vorlage den Gemeinden, Parteien und Interessensverbänden zur Vernehmlassung.

2. Stellungnahme zur Revision

Die Stadt Winterthur begrüsst die Zielsetzung der KEVU, dass die kantonale Genehmigungspflicht für kommunale Strassenbauprojekte nicht über das bundesrechtlich gebotene Minimum hinausgehen soll. Aus städtischer Sicht erfüllt die Vernehmlassungsvorlage diesen Auftrag aber nur teilweise. Die aktuelle Lehre und Rechtsprechung lassen betreffend Verzicht auf eine Genehmigung einen wesentlich grösseren Spielraum zu als es die Vorlage der Volkswirtschaftsdirektion vorsieht. Insofern entspricht die Vernehmlassungsvorlage nicht den von der KEVU formulierten Zielen.

Die Stadt Winterthur ist der klaren Ansicht, dass die Vorlage zur Änderung des Strassengesetzes so zu formulieren ist, dass es auch keine Genehmigung von kommunalen Strassenbauprojekten in Bauzonen braucht, wenn dafür ein detaillierter kommunaler Verkehrsplan, ein Erschliessungsplan i.S.v. § 90 ff. des Planungs- und Baugesetzes oder rechtskräftig festgesetzte Verkehrsbaulinien vorliegen. Sie unterbreitet der Volkswirtschaftsdirektion einen entsprechenden Formulierungsvorschlag für die zu revidierenden Gesetzesbestimmungen.

3. Externe und interne Kommunikation

Es ist keine Medienmitteilung vorgesehen.

Anhang:

1. Vernehmlassung an Amt für Mobilität

Beilagen (nicht öffentlich):

2. Gutachten von Prof. Dr. iur. Arnold Marti und Dr. iur. Dr. h.c. Heinz Aemisegger vom 25. Mai 2022
3. Auszug aus BRGE I Nr. 0116/2025 vom 20. Juni 2025

Der Stadtrat

Pionierstrasse 7
8403 Winterthur

Volkswirtschaftsdirektion Kanton Zürich
Amt für Mobilität

Per Mail an:
vernehmlassung.afm@vd.zh.ch

27. August 2025 ^{2025/493}

Vernehmlassung Änderung Strassengesetz; Umsetzung der Motion betr. bundesrechtswidrige Bestimmungen im Strassengesetz

Sehr geehrte Frau Regierungsrätin Walker Späh
Sehr geehrte Damen und Herren

Besten Dank für die Gelegenheit zur Stellungnahme zur oben erwähnten Gesetzesänderungsvorlage. Die Stadt Winterthur begrüsst, dass die ursprüngliche Vorlage nochmals überprüft und angepasst wurde. Gerne nehmen wir zum Entwurf wie folgt Stellung:

1. Allgemeine Bemerkungen

1.1 Einleitung

Die Vorlage beruht auf einer am 26. Februar 2024 überwiesenen Motion der KEVU, mit der der Regierungsrat beauftragt wurde, einen neuen Vorschlag einer Änderung des Strassengesetzes auszuarbeiten, um dieses mit dem Bundesrecht in Übereinstimmung zu bringen. Ziel sei es, die kantonale Genehmigung für kommunale Strassenprojekte nicht über das bundesrechtlich gebotene Minimum hinaus auszudehnen. Die Stadt Winterthur begrüsst diese Haltung der KEVU sehr. Wie sogleich dargelegt wird, erfüllt die Vorlage diesen Auftrag aus Sicht der Stadt Winterthur aber nur teilweise, bzw. beschränkt sich leider nicht auf das notwendige Minimum.

1.2 Genehmigungspflicht

Im erläuternden Bericht der Volkswirtschaftsdirektion wird zutreffend festgehalten, dass die in Art. 26 Abs. 1 RPG statuierte Genehmigungspflicht nicht absolut gelte, sondern Ausnahmen möglich seien. Eine Genehmigung eines kommunalen Strassenprojekts könne entfallen, wenn dieses nicht selbst die nutzungsplanerische Grundlage für die öffentliche Strasse schaffe, sondern eine bereits bestehende Grundordnung lediglich verfeinere. Diese Grundsätze sind in der Lehre und bundesgerichtlichen Rechtsprechung anerkannt. Im erläuternden Bericht wird sodann ausgeführt, dass Rahmennutzungspläne (Bau- und Zonenordnungen), Richt- und Erschliessungspläne sowie Baulinienpläne die erwähnten Voraussetzungen nicht erfüllten. Diese Einschätzung wird jedoch nicht weiter begründet und auch den zitierten Gerichtsentscheiden

(BGE 146 II 80 und VB.2022.00424) lässt sich eine solche Aussage nicht entnehmen. Die Stadt Winterthur ist der Meinung, dass die rechtliche Einschätzung der Volkswirtschaftsdirektion falsch, bzw. zu einschränkend ist. Die aktuelle Lehre und Rechtsprechung lassen betreffend Verzicht auf eine Genehmigung einen wesentlich grösseren Spielraum zu als es die Vorlage der Volkswirtschaftsdirektion vorsieht. Insofern entspricht die Vorlage nicht den von der KEVU formulierten Zielen.

So kamen die renommierten Juristen Prof. Dr. iur. Arnold Marti und Dr. iur. Dr. h.c. Heinz Aemisegger in einem Gutachten vom 25. Mai 2022 zum klaren Schluss, dass Art. 26 Abs. 1 RPG nicht verlange, dass alle kommunalen Strassenprojekte der Genehmigung durch eine kantonale Behörde unterstellt seien (vgl. Beilage 1, S. 23 f.):

«Eine kantonale Genehmigung der kommunalen Strassenprojektpläne nach §§ 12 ff. StrG/ZH ist aufgrund von Art. 26 Abs. 1 RPG bzw. der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zu dieser Bestimmung nicht erforderlich, da bereits die vorgelagerten Planungsmassnahmen (kommunaler Verkehrsplan und Erschliessungsplan; Bau- und Niveaulinienpläne; Quartierpläne) vom Kanton hinsichtlich der Vereinbarkeit mit den Grundsätzen und Zielen der Raumplanung und den weiteren RPG-Anforderungen geprüft und genehmigt worden sind. Eine nochmalige Prüfung und Genehmigung der Strassenprojektpläne, welche die erwähnten vorgelagerten Planungen lediglich ausführen, sind deshalb nicht erforderlich und auch in den untersuchten anderen Kantonen nicht vorgesehen (vgl. dazu Ziff. II/C/2). Die Einführung der geplanten Genehmigungspflicht hätte für die betroffenen Gemeinden und die kantonale Genehmigungsbehörde einen sachlich nicht gerechtfertigten Aufwand zur Folge und würde zu einer unnötigen, bürokratischen Doppelspurigkeit in der planerischen Prüfung beim Strassenbau führen. Es ist daher auch fraglich, ob sie mit Sinn und Geist der in Art. 85 KV/ZH verankerten Gemeindeautonomie vereinbar wäre.»

Die Stadt Winterthur ist deshalb der klaren Ansicht, dass die Vorlage zur Änderung des Strassengesetzes so zu formulieren ist, dass es auch keine Genehmigung von kommunalen Strassenbauprojekten in Bauzonen braucht, wenn dafür ein detaillierter kommunaler Verkehrsplan, ein Erschliessungsplan i.S.v. § 90 ff. PBG oder rechtskräftig festgesetzte Verkehrsbaulinien vorliegen.

Insbesondere die Festsetzung von Verkehrsbaulinien verlangt grundsätzlich das Vorliegen konkreter Vorstellungen für den künftigen Strassenbau i.S. eines generellen Projektes und erfordert bereits eine Variantenprüfung und erste umweltrechtliche Abklärungen. Bei der durch die Gemeinden vorzunehmende Festsetzung von Bau- und Niveaulinien für kommunale Strassen bedürfen die entsprechenden Bau- und Niveaulinienpläne als Sondernutzungspläne der Genehmigung durch den Kanton. Die Gutachter kamen deshalb zu folgendem überzeugenden Schluss (vgl. Beilage 1, S. 19 f.):

«Hieraus ergibt sich, dass bei der Projektierung von kommunalen Strassen der Groberschliessung regelmässig bereits mehrere vom Kanton genehmigte planerische Grundlagen der Gemeinden vorliegen (kommunaler Verkehrsplan und Erschliessungsplan; Bau- und Niveaulinienpläne), welche namentlich die Linienführung und Dimensionierung der entsprechenden Strassen weitgehend vorgeben, weshalb es nach der in Ziff. II/C/1 dargelegten Praxis des Bundesgerichts nicht erforderlich ist, dass auch die Projektpläne, welche diese

Grundlagen in Anwendung der §§ 12 ff. StrG/ZH lediglich ausführen, nochmals einer kantonalen Genehmigung unterstellt werden. Die nach Art. 26 Abs. 1 RPG erforderliche Prüfung der kommunalen Planungsmassnahmen hinsichtlich der Einhaltung der Grundsätze und Ziele der Raumplanung und der übrigen Anforderungen des RPG ist vielmehr ähnlich wie bei Sondernutzungsplänen, welche die Grundnutzungsordnung lediglich verfeinern, bereits in den vorangegangenen Planungsschritten in genügender Weise erfolgt, weshalb auf eine nochmalige Prüfung durch die kantonale Genehmigungsbehörde verzichtet werden kann.»

1.3 Unklare rechtliche Qualifikation von Strassenbauprojekten als Sondernutzungspläne

Im RRB 593 vom 4. Juni 2025 und im Begleitschreiben der Regierungsrätin zur Vernehmlassung vom 12. Juni 2025 wird ausgeführt, die Umsetzungsvorlage sehe eine Genehmigungspflicht für kommunale Strassenbauprojekte vor, *soweit sie Sondernutzungspläne gemäss dem RPG darstellen* (§ 15 Abs. 2 E-StrG). Der kursiv markierte, wichtige Zusatz fehlt jedoch im Gesetzesentwurf. In § 15 Abs. 2 VE-StrG heisst es vielmehr in absoluter Weise «Der Festsetzungsbeschluss bedarf der Genehmigung». Wir gehen davon aus, dass dies ein redaktionelles Versehen ist und § 15 Abs. 2 VE-StrG noch mit dem kursiven Zusatz ergänzt werden sollte. Ansonsten widerspricht der Gesetzestext der Aussage in RRB 593/2025 und im Begleitschreiben zur Vernehmlassung. Im Erläuterungsbericht wird zudem auf S. 4 ausgeführt, dass es künftig grundsätzlich den rechtsanwendenden Behörden obliegen soll, unter Berücksichtigung des Bundesrechts und der massgeblichen Rechtsprechung einzuschätzen, ob eine Genehmigung einzuholen sei.

Es scheint somit, dass die Volkswirtschaftsdirektion davon ausgeht, dass das entscheidende Kriterium für eine Genehmigungspflicht ist, ob Strassenbauprojekte Sondernutzungspläne darstellen oder nicht. Nun ist aber genau diese rechtliche Frage bei kommunalen Strassen in der Bauzone ungeklärt. Die Meinungen in der Lehre gehen diesbezüglich auseinander und es gibt bisher kein eindeutiges Gerichtsurteil dazu. Dies hat auch das Baurekursgericht des Kantons Zürich kürzlich in einem Entscheid vom 20. Juni 2025 festgehalten (BRGE I Nr. 0116/2025, E. 5.2.1.; Beilage 2). Darin führte das Baurekursgericht weiter aus:

«Würde die Frage verneint, entfielen eine Genehmigungspflicht von vornherein. Wird demgegenüber von einem Sondernutzungsplan ausgegangen, so handelt es sich (...) um eine Konstellation, in der gemäss geltendem Recht eine Ausnahme vom in Art. 26 RPG statuierten Genehmigungserfordernis angezeigt ist.»

Dieser Entscheid zeigt, dass die ungeklärte Frage betreffend rechtlicher Qualifikation von kommunalen Strassenbauprojekten letztlich nicht ausschlaggebend ist. Die Gemeinden sollen deshalb auch nicht mittels Gesetzeswortlaut dazu gezwungen werden, diese schwierige (und wie erwähnt umstrittene) Rechtsfrage in jedem kommunalen Strassenbauprojekt selber beantworten zu müssen. Das wäre den Gemeinden denn auch nicht zumutbar. Stattdessen sollte an die rechtliche Beurteilung in mehreren jüngeren Entscheiden des Baurekursgerichts (BRGE I Nr. 0011/2025, BRGE I Nr. 0033/2025, BRGE I Nr. 0116/2025) angeknüpft werden, wonach für kommunale Strassenbauprojekte innerhalb des Baugebiets Ausnahmen von der in Art. 26 RPG statuierten Genehmigungspflicht nicht nur zulässig, sondern geradezu angezeigt sind. Der zu revidierende § 15 StrG sollte diese Aussage aus der Rechtsprechung gesetzlich verankern. Er

sollte deshalb in diesem Sinn formuliert werden und dabei den bestehende rechtlichen Spielraum dahingehend nutzen, dass eine Genehmigungspflicht nur in Ausnahmefällen besteht. Dies würde auch den von der KEVU in der Motion formulierten Zielen entsprechen.

2. Zu den einzelnen Bestimmungen

2.1 Zu § 13 VE-StrG

Die Überlegungen, die Bestimmungen betreffend Projekt von untergeordneter Bedeutung in einem separaten Paragraphen zusammenzufassen, ist nachvollziehbar.

2.2 Zu § 15 Abs. 2 VE-StrG

Es wird auf die Ausführungen in Ziffer 1. verwiesen. Der zweite Satz der Bestimmung ist absolut formuliert und lässt vom Wortlaut her keine Ausnahmen zu. Er steht daher im klaren Widerspruch zum von der KEVU formulierten Ziel, dass die Genehmigungspflicht nicht über das bundesrechtlich gebotene Minimum hinaus auszudehnen sei. Wie bereits erwähnt sollte der rechtliche Spielraum genutzt werden, damit möglichst wenige kommunale Strassenbauprojekte dem Kanton zur Genehmigung eingereicht werden müssen. So kann unnötiger Aufwand für die kantonale und die kommunalen Verwaltungen vermieden werden. Der VE-StrG sollte deshalb mit einer Ausnahmeregelung ergänzt werden.

Formulierungsvorschlag:

Projekte für Gemeindestrassen werden unter Berücksichtigung der kantonalen Beurteilung im Rahmen der Anhörung gemäss § 12 Abs. 2 vom Gemeindevorstand festgesetzt. Der Festsetzungsbeschluss bedarf der Genehmigung der zuständigen Direktion. Eine Genehmigung ist nicht nötig, wenn der betroffene Strassenabschnitt im Baugebiet liegt und

- a) die Festsetzung lediglich die Art und das Mass der in der Verkehrsrichtplanung, der Erschliessungsplanung oder der Quartierplanung vorgegebenen Nutzung verfeinert, oder*
- b) für den entsprechenden Strassenabschnitt ein früheres, bereits festgesetztes Strassenbauprojekt besteht, oder*
- c) rechtskräftige Bau- oder Niveaulinien festgesetzt sind.*

Da der dritte Satz von § 15 Abs. 2 VE-StrG zu den Enteignungen einen eigenständigen Gedankengang darstellt, wird empfohlen, diesen in einem separaten Absatz zu regeln. Dabei sollte auch die Formulierung angepasst werden. Gemäss Wortlaut des Vernehmlassungstextes müsste für jede Enteignung das Enteignungsrecht eingeholt werden. Dieses ist aber gemäss § 110 PBG bereits eingeräumt, wenn rechtskräftige Baulinien vorliegen, was in Winterthur meist der Fall ist. Die Bestimmung sollte sich deshalb an der bisherigen Formulierung orientieren.

Formulierungsvorschlag:

Wenn die Erteilung des Enteignungsrechts erforderlich ist, wird dieses mit der Genehmigung eingeräumt.

2.3 Zu § 15 Abs. 3 VE-StrG

Keine Bemerkungen.

2.4 Zu § 15 Abs. 4 VE-StrG

Die Stadt Winterthur bevorzugt klar die Variante 1, bzw. lehnt die Variante 2 ebenso klar ab. Das Bundesgericht hat in Entscheid 1C_477/2021 / 1C_479/2021, E. 4.3.3. unmissverständlich ausgeführt, dass die Prüfungsbefugnis der zuständigen kantonalen Behörde beim Genehmigungsentscheid gemäss dem damaligen Entwurf über das hinausgehe, was das Bundesrecht als Mindestvoraussetzung zwingend vorsehe, weil auch Zweckmässigkeit und Angemessenheit überprüft werden. Genau das würde nun auch die Variante 2 verlangen. Diese zusätzliche Prüfung bringt keinen Mehrwert, sondern lediglich unnötigen zusätzlichen Aufwand für die Behörden. Sie widerspricht zudem dem von der KEVU formulierten Ziel.

2.5 Zu § 17 VE-StrG

Keine Bemerkungen.

2.6 Zu § 17a VE-StrG

Die Stadt Winterthur begrüsst die Zusammenfassung der Bestimmungen zur Untergeordnetheit von Strassenbauprojekten in einer Gesetzesbestimmung, insbesondere die Regelung, dass für solche Projekte keine Genehmigung nötig ist.

Wichtig ist, dass mit der Gesetzesrevision nicht in den bestehenden Ermessensspielraum der Gemeinden eingegriffen wird zur Frage, ob es sich im konkreten Fall um ein Projekt von untergeordneter Bedeutung handelt. Diese Frage ist weiterhin immer einzelfallweise sowie unter Berücksichtigung der orts- und projektspezifischen Verhältnisse zu beurteilen.

Freundliche Grüsse
Im Namen des Stadtrates



Michael Künzle
Stadtpräsident



Ansgar Simon
Stadtschreiber

Beilagen:

- Gutachten von Prof. Dr. iur. Arnold Marti und Dr. iur. Dr. h.c. Heinz Aemisegger vom 25. Mai 2022
- Auszug aus BRGE I Nr. 0116/2025 vom 20. Juni 2025

Mailkopie an: vernehmlassung.afm@vd.zh.ch