

Beschluss Nr. 195/2008

Schwyz, 11. März 2008 / bz

Revision der Strassenverordnung; Notwendigkeit von Nutzungsplanungen im Kantonsstrassenbau
Beantwortung der Motion I 11/07

1. Wortlaut der Motion

Am 24. August 2007 haben die Kantonsräte Elena Jakob, Johannes Mächler, Josef Märchy, Ernst Mettler sowie diverse Mitglieder der Kommission Strassen, Bauten und Anlagen folgende Motion eingereicht:

Die Verfahrensvorschriften für die Projektierung, Genehmigung und Realisierung von Strassenbauten sind unter anderem im Planungs- und Baugesetz (PBG), in der Strassenverordnung (StrV) sowie im Enteignungsgesetz geregelt.

Das Justizdepartement führt heute bereits für unwesentliche Strassenausbauten - beispielsweise den Grosskreisel Siebnen - ein separates Nutzungsplanverfahren nach PBG (§ 11) durch, bevor das eigentliche Projektbewilligungsverfahren nach StrV beginnt. Die Durchführung eines Nutzungsplanverfahrens beansprucht sehr viel Zeit (Planung, Auflage, Einsprachebehandlung) und ist demzufolge auch mit hohen Kosten verbunden. Zudem entstehen Doppelspurigkeiten zum Projektbewilligungsverfahren, indem potenzielle Einsprecher zweimal die Möglichkeit haben, analoge Einsprachen zu erheben und somit Projekte zu verzögern.

Der Nutzungsplan muss gemäss PBG öffentlich aufgelegt werden, wobei Betroffene den Rechtsweg für die Genehmigung und den Erwerb der erforderlichen Rechte beschreiten dürfen. Nebst den Kosten für externe Auftragnehmer fällt ein erheblicher finanzieller und zeitlicher Aufwand für die Verwaltung, die Behörden und die Gerichte an. Mit dem Verzicht auf das Nutzungsplanverfahren könnten wesentliche Kosten eingespart werden. Dies würde zudem das dringende Ziel der Regierung unterstützen, die Strassenbauschuld mittel- bis langfristig nicht auf über 70 Mio. Franken anwachsen zu lassen.

Grundsätzlich gilt für Strassenausbauten eine Planungspflicht (§ 14 StrV). Gemäss Bundesgesetzgebung (Art. 26 RPG) kann - muss aber nicht - ein Strassenprojekt gleichzeitig als Bauprojekt und als Nutzungsplan qualifiziert werden. Mit der Plangenehmigung (Art. 26 RPG) wird auch die Baubewilligung (Art. 22 RPG) erteilt. Die privaten Interessen werden dadurch nicht geschmälert und können im Projektbewilligungsverfahren vollumfänglich wahrgenommen werden.

Das Nutzungsplan- und Projektbewilligungsverfahren verursachen Doppelspurigkeiten und dadurch hohe Kosten und Projektverzögerungen. Als Beitrag zur Eindämmung der Strassenbauschuld sind die Verfahrensprozesse zu optimieren. Deshalb laden wird den Regierungsrat ein, im Rahmen einer Revision der Strassenverordnung auf das Nutzungsplanverfahren zu verzichten.

2. Antwort des Regierungsrates

2.1 Ausgangslage

2.1.1 Nutzungsplanung

Nach §§ 12 ff. Strassenverordnung vom 15. September 1999 (StrV, SRSZ 442.110) plant der Kanton Strassen nach dem Verfahren für den Erlass kantonalen Nutzungspläne (§§ 10 Planungs- und Baugesetz vom 14. Mai 1987 (PPB, SRSZ 400.100)). Wann ein solches Verfahren erforderlich ist, ergibt sich aus der Planungspflicht, welche im Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG, SR 700) stipuliert ist (Art. 2 RPG). Die Nutzungspläne haben den Zweck, die zulässige Nutzung des Bodens zu ordnen. Dass für neue Strassen wegen erheblicher Auswirkung auf die Umwelt eine Planungspflicht in diesem Sinne besteht, ist allgemein anerkannt. Die Nutzungsplanung dient der raumplanungsrechtlichen Sicherung der Linienführung und Nutzung.

Bestehende Strassen geniessen den Schutz der Bestandesgarantie. Sie müssen nicht planerisch nachbearbeitet werden. Die Planungspflicht bezieht sich nur auf neue oder erheblich geänderte Strassen. Strassen müssen jedoch erneuert, geändert oder verbessert werden können. Solche Änderungen können ohne die formellen Planungsschritte des RPG erfolgen. Bestehende Strassen ausserhalb der Bauzonen können demzufolge nach § 14 StrV mit Zustimmung des zuständigen Amtes im Projektgenehmigungsverfahren erneuert, teilweise geändert und ausgebaut oder mit baulichen Verkehrsanordnungen ergänzt werden, wenn dies mit den wichtigen Anliegen der Raumplanung vereinbar ist.

Gestützt auf § 12 PBG können bis zum Erlass oder während der Änderung von kantonalen Nutzungsplänen Planungszonen festgelegt werden, in denen nichts unternommen werden darf, was die Nutzungsplanung erschweren könnte.

Als Grundlage zur Durchführung kantonalen Nutzungsplanungen werden Vorprojekte erstellt. Es ist noch kein Detailprojekt auszuarbeiten, einen genaueren Detaillierungsgrad als die eines Vorprojektes braucht die Nutzungsplanung nicht.

2.1.2 Projektgenehmigung

Nach dem Plangenehmigungsverfahren folgt das Projektgenehmigungsverfahren nach §§ 15 ff. StrV. Bei bestehenden Strassen, die erneuert, geändert oder verbessert werden, ist nur ein Projektgenehmigungsverfahren erforderlich.

Für die Auflage im Projektgenehmigungsverfahren ist die Ausarbeitung eines Detailprojektes, das eigentliche Bauprojekt, erforderlich.

2.2 Aktuelle kantonale Nutzungsplanungen

Aufgrund dieser Rechtslage werden bei Strassenbauvorhaben in der Regel dann kantonale Nutzungsplanungen durchgeführt, wenn Strassenkorridore angelegt werden, wo bislang andere Nutzungen vorhanden waren. Aktuelle Beispiele sind die Nutzungspläne Moorlandschaft Rothenthurm mit dem Projekt der Verlegung der Hauptstrasse Nr. 8, die Umfahrungsprojekte Pfäffi-

kon und Küssnacht sowie der Grosskreisel Siebnen mit dem Bau der neuen Brücke über die Wägitaler Aa.

2.3 Zum Motionsantrag

Entgegen der Auffassung der Motionäre ist nach Bundesrecht bei neuen Strassen eine Nutzungsplanung erforderlich. Es wäre jedoch grundsätzlich denkbar, in der Strassenverordnung das Projektgenehmigungsverfahren als gleichzeitiges Nutzungsplanverfahren zu deklarieren und zu kombinieren. Gegebenenfalls wäre die Einsprache- und Beschwerdelegitimation zu prüfen und allenfalls separat zu regeln.

2.3.1 Planerischer Aufwand und Zeitbedarf

Dies bedeutet jedoch, dass zwei Verfahren kombiniert würden, für deren Durchführung andersartige Planunterlagen notwendig sind. Als Grundlage zur Durchführung kantonaler Nutzungsplanungen werden Vorprojekte erstellt. Würden das Projektgenehmigungs- und das Nutzungsplanverfahren zusammengelegt, so wäre die Projektierung bis auf Stufe Bauprojekt voranzutreiben, was als Grundlage für die öffentliche Auflage dienen würde.

In der Sache selbst wäre damit wohl nichts gewonnen. Die Erfahrung zeigt, dass die Erarbeitung von Bauprojekten erheblich Zeit und Geld beansprucht. Die raumplanungsrechtliche Sicherung der Linienführung dürfte damit für eine sehr lange Zeit nicht erreichbar werden. Jedenfalls wäre damit zu rechnen, dass die maximale Geltungsdauer von Planungszonen nach § 12 PBG nicht eingehalten werden könnte. Dies im Gegensatz zur heutigen Lösung, wo gestützt auf ein weit weniger aufwändiges Vorprojekt die planungsrechtliche Sicherung vorgenommen werden kann. Am aktuellen Beispiel Umfahrung Küssnacht würde dies bedeuten, dass für die gesamte Umfahrung ein detailliertes Bauprojekt ausgearbeitet werden müsste. Dies hätte einen grossen Mehrumfang hinsichtlich Planung und auch Kosten zur Folge. Und dies wäre mit dem Risiko verbunden, dass bei einer Änderung der Linienführung, welche in der Nutzungsplanung festgelegt wird, auch gleichzeitig wieder die Bauprojektpläne vollständig überarbeitet und ergänzt werden müssten.

2.3.2 Einsprache- und Beschwerdebehandlung

Mit der Kombination würde man auch die Bandbreite von Einsprachearten in ein Verfahren konzentrieren und dadurch das Verfahren verkomplizieren. Mit der bestehenden Verfahrens-Trennung kann in einer ersten Stufe zuerst über den Korridor, die Nutzung des Raums, befunden werden. Und erst im Projektgenehmigungsverfahren muss über die Interessen und Konflikte der Direktbetroffenen entschieden werden. In einem zusammengelegten Verfahren würde dann zum Beispiel gleichzeitig über die Linienführung einer Umfahrungsstrasse und die Ausgestaltung eines Vorgartenlandes oder Einfahrt eines tangierten Nachbarn befunden werden. Raumplanerische und eigentliche Baueinsprachen würden hier vermischt, was zu einer Verkomplizierung und Verlängerung des Verfahrens führen würde.

Falls Strassenvorhaben zum Beispiel in Gebiete zu liegen kommen, welche anderweitig mit erheblichen öffentlichen Interessen belegt sind (beispielsweise Moorlandschaften und andere Schutzobjekte nationaler Bedeutung), ist eine Linienführung einfacher nur mittels Nutzungsplan zu finden. Dies hat sich am Beispiel des Ausbaus der Hauptstrasse Nr. 8 zwischen Biberbrugg und der 3. Altmatt eindrücklich bestätigt. Wäre hier ein kombiniertes Verfahren zur Anwendung gekommen, so wäre schon auf erster Stufe über persönliche Interessen der Direktbetroffenen zu befinden.

2.3.3 Finanzierung

Die Mehraufwandungen hinsichtlich der Projektierung hatzen auch Auswirkungen auf die Kosten. Die Kosten würden tendenziell steigen, da die latente Möglichkeit besteht, dass mehrere Detailprojekte im Rahmen des gleichzeitigen Nutzungsplanverfahrens ausgearbeitet werden müssten. Dies hatze allenfalls auch Auswirkungen auf den anschliessend beim Kantonsrat zu beantragenden Verpflichtungskredit.

2.4 Zusammenfassung

Im Sinne der vorangehenden Ausfuhungen bietet das Nutzungsplanverfahren den Vorteil, dass bereits in einer fruhlen Planungsphase - also bereits auf Stufe Vorprojekt - die Sicherung des Korridors für eine neu zu erstellende Kantonsstrasse erfolgen kann. Würde das Projektgenehmigungsverfahren mit dem Nutzungsplanverfahren zusammengefasst, wären die Projekte bis auf Stufe Bauprojekt zu erarbeiten, bis die öffentliche Auflage erfolgen könnte. Da damit bis zur öffentlichen Projektauflage oftmals eine erhebliche Zeit erforderlich ist, könnte die Freihaltung des für die Strasse erforderlichen Korridors zu zeitlichen Problemen führen, da die Planungszonen - inklusive einer Verlängerung von zwei Jahren - für eine maximale Zeitdauer von fünf Jahren erlassen werden können.

Kommt hinzu, dass bereits heute nach § 14 StrV die Möglichkeit besteht, im Einzelfall auf die Planungspflicht zu verzichten.

In Anbetracht dieser Sachlage beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, die Motion M 11/07 nicht erheblich zu erklären.

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt, die Motion M 11/07 nicht erheblich zu erklären
2. Zustellung: Mitglieder des Kantons- und Regierungsrates; Baudepartement; Tiefbauamt, Amt für Raumplanung.

Im Namen des Regierungsrates:

Alois Christen, Landammann

Werner Zwysig, Staatschreiber-Stellvertreter