

Beschluss Nr. 553/2023
Schwyz, 22. August 2023 / jh

Teilrevision des Strassengesetzes
Bericht und Vorlage an den Kantonsrat

1. Übersicht

Das Strassengesetz vom 15. September 1999 (StraG, SRSZ 442.110) bezweckt, ein Netz verkehrs- und umweltgerechter Strassen im Kanton sicherzustellen. Es gilt für die Planung, den Bau, die Benutzung, den Unterhalt und die Finanzierung der öffentlichen Strassen, wobei die Gesetzgebung des Bundes sowie kantonale Spezialregelungen und das Planungs- und Baugesetz vom 14. Mai 1987 (PBG, SRSZ 400.100) vorbehalten bleiben (§ 2 StraG).

Unter dem dritten Haupttitel des geltenden StraG werden die Strassenplanung und die Strassenprojektierung geregelt. Demnach werden die (kantonalen) Hauptstrassen nach dem Verfahren für den Erlass kantonalen Nutzungspläne geplant, während bei den Gemeinden das Nutzungsplanverfahren nach dem PBG zur Anwendung gelangt. Die Bewilligung für den eigentlichen Bau der Strassen wird im sog. Projektgenehmigungsverfahren erteilt, welches das Baubewilligungsverfahren nach dem PBG ersetzt. Damit sieht das geltende Recht für die übergeordnete Planung und die eigentliche Bewilligung von Strassenvorhaben ein zweistufiges Verfahren vor, das sich in der Regel auch in der zeitlichen Abfolge entsprechend unterteilt.

Mit der vorliegenden Teilrevision des StraG soll das Verfahren bei der Planung und Genehmigung von Hauptstrassen neu geordnet werden, indem die bisherigen Nutzungsplan- und Projektgenehmigungsverfahren ablauftechnisch zusammengelegt werden. Damit soll dem Gebot der Koordination der betroffenen raumplanerischen Aspekte und mit dem konkreten Bauprojekt umfassend Nachachtung verschafft werden. Gleichzeitig wird dadurch einem jüngeren Urteil des Bundesgerichts Rechnung getragen, welches die bisherige kantonalrechtliche Regelung bzw. ihre Handhabung in der Praxis bei der (Nutzungs-)Planung und der anschliessenden Genehmigung von Hauptstrassenprojekten als nicht bundesrechtskonform erscheinen lässt. Schliesslich lässt sich durch die Neuordnung auch eine gewisse Verfahrensbeschleunigung herbeiführen, indem bei solchen Projekten von der Erlass- bzw. Genehmigungsbehörde inskünftig nur noch ein – gesamtheitlicher – Entscheid zu fällen ist, womit im Fall von Beschwerden auch nur noch einmal der Instanzenzug durch die Gerichte offensteht.

Das Verfahren für die Planung und Genehmigung von Strassenprojekten der Gemeinden wird von diesen Änderungen nicht berührt.

Die vorliegende Teilrevision des StraG wird schliesslich dazu genutzt, seinen Anhang, in welchem die Hauptstrassen des Kantons einzeln aufgeführt sind, formell zu bereinigen und nachzuführen.

2. Ausgangslage

Das geltende Schwyzer Recht sieht für die übergeordnete (Nutzungs-)Planung und die Bewilligung von Strassen ein zweistufiges Verfahren vor, das sich in der Regel auch in der zeitlichen Abfolge entsprechend unterteilt. Begrifflich dazwischen steht noch die Projektierung des Strassenbauvorhabens, also die eigentliche technische Ausarbeitung bzw. «Planung» des Projekts unter allen massgebenden Gesichtspunkten.

In einem Urteil vom 29. Januar 2021 (BGE 1C_101 + 102/2020 betreffend den kantonalen Nutzungsplan des vormals geplanten Zubringers Halten) hat das Bundesgericht entschieden, dass im Rahmen der vorgelagerten Nutzungsplanung, wie sie der Kanton Schwyz bei einschlägigen Strassenbauprojekten bisher in der Regel durchgeführt hat, verschiedene bundesrechtliche Aspekte – so insbesondere hinsichtlich der erforderlichen Umweltverträglichkeitsprüfung – nur unzureichend geklärt, abgewogen, miteinander koordiniert und geregelt werden. Mit Blick auf die präjudizierende Wirkung, welche solchen Nutzungsplänen dennoch zukomme, erachtet es das Bundesgericht als unzulässig, die vertiefte tatsächliche und rechtliche Klärung des für das Vorhaben massgebenden Sachverhalts erst im Rahmen des Projektgenehmigungsverfahrens vorzunehmen. Daraus hat das Gericht im konkreten Fall gefolgert, dass der Nutzungsplan erst aufgelegt werden könne, wenn die Projektierung des Projekts konkretisiert worden sei. So werde zu diesem Zeitpunkt auch eine umfassende Beurteilung des Projekts und seiner Umweltauswirkungen möglich sein.

Gestützt auf die dargelegte bundesgerichtliche Rechtsprechung ergibt sich (zumindest für Fälle wie den beurteilten bzw. für Grossprojekte, die sich mit dem beurteilten vergleichen lassen) somit, dass bereits im Zeitpunkt, in dem der kantonale Nutzungsplan öffentlich aufgelegt wird, auch schon eine weitreichende, konkrete Projektierung des Strassenbauvorhabens vorliegen muss, damit eben eine einheitliche und koordinierte Beurteilung der raumplanungsrechtlichen Fragen und der weiteren relevanten rechtlichen und tatsächlichen Aspekte des Projekts erfolgen kann. Unter diesen Umständen macht es aber keinen Sinn mehr, an einem (zeitlich und/oder sachlich abgegrenzten) zweistufigen Verfahren, wie es das bisherige Schwyzer Recht vorsieht, festzuhalten. Auch diverse andere Kantone unterscheiden bei Strassenprojekten denn auch nicht explizit zwischen einem raumplanungs- und einem baurechtlichen Verfahren (siehe etwa die Regelungen in den Kantonen Uri, Schaffhausen und St. Gallen, aber auch Graubünden und Zürich).

3. Revisionsziele und Grundzüge der Vorlage

Mit einer Teilrevision des StraG sollen bei Haupt- bzw. Kantonsstrassenprojekten das bisherige Nutzungsplan- und (anschliessende) Projektgenehmigungsverfahren ablauftechnisch zusammengelegt werden. Damit lässt sich eine einheitliche und koordinierte Beurteilung der raumplanungsrechtlichen Fragen und der weiteren relevanten rechtlichen und tatsächlichen Aspekte des Projekts sicherstellen, womit auch dem zitierten Urteil des Bundesgerichts Rechnung getragen werden kann, welches die bisherige Zweiteilung bzw. ihre Handhabung in der Praxis im Ergebnis als nicht bundesrechtskonform taxiert hat. Im Weiteren lässt sich damit auch eine gewisse Verfahrensbeschleunigung herbeiführen, indem bei solchen Projekten von der Erlass- bzw. Genehmigungsbehörde inskünftig nur noch ein – gesamtheitlicher – Entscheid zu fällen ist, womit im Fall von Beschwerden auch nur noch einmal der Instanzenzug durch die Gerichte offensteht.

Unbesehen der für Hauptstrassenprojekte verfolgten Verfahrenszusammenlegung kann die bisherige Systematik des Gesetzes im Wesentlichen beibehalten werden, indem im fraglichen dritten Haupttitel dogmatisch weiterhin zwischen Planung und Projektgenehmigung unterschieden wird. Damit können diese Bestimmungen weiterhin auch auf Strassenvorhaben der Gemeinden Anwendung finden. Somit sind der Haupttitel und die beiden folgenden Gliederungstitel lediglich sprachlich leicht umzuformulieren. Im Weiteren sind die §§ 10 und 12 – 21 anzupassen, wobei die Essenz der Vorlage in den neuen §§ 14 Abs. 1 und 16 Abs. 1 StraG liegt, die statuieren, dass der Kanton seine Strassen im Rahmen des Projektgenehmigungsverfahrens plant und dieses folglich auch die erforderliche Raumausscheidung beinhaltet. Kantonsstrassen sind grundsätzlich Hauptstrassen im Sinn von § 5 StraG.

Wie bereits ausgeführt, erfährt das Verfahren für die Planung und Genehmigung von Strassenprojekten der Gemeinden keine Änderung. Hier soll dem Projektgenehmigungsverfahren weiterhin das Nutzungsplan- bzw. – konkret – in der Regel das Erschliessungsplanverfahren vorgeschaltet sein. Diese unterschiedliche Regelung rechtfertigt sich zunächst dadurch, dass auf Stufe der Gemeinden im Planungsverfahren anders als beim Kanton eine demokratische Mitwirkung der Stimmberechtigten vorgesehen ist, indem diese den Erschliessungsplan zu beschliessen haben (vgl. § 27 PBG). Diese Kompetenzordnung, an der festgehalten werden soll, schliesst es faktisch aus, dass gleichzeitig über einen (ganzheitlichen) Erschliessungsplan und einzelne konkrete Strassenbauprojekte befunden werden kann. Im Weiteren weisen kommunale (Groberschliessungs-)Strassenprojekte meist kleinere Ausmasse mit entsprechend geringeren Auswirkungen auf Raum und Umwelt auf und unterliegen dementsprechend in der Regel auch nicht der Umweltverträglichkeitsprüfungspflicht (vgl. dazu Art. 10a Abs. 2 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1983 [USG, SR 814.01] sowie Ziff. 11 des Anhangs der Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung vom 19. Oktober 1988 [UVPV, SR 814.011]), so dass anders als bei Hauptstrassenprojekten auch der diesbezügliche Koordinationsbedarf nicht gegeben ist. Und in Erinnerung zu rufen bleibt auch, dass der kommunalen Erschliessungsplanung noch weitere Funktionen zukommt, so etwa die Herbeiführung der Baureife bisher nicht eingezonten Landes (vgl. dazu § 15 Abs. 1 und 18 Abs. 1 PBG), die Bewilligung der erforderlichen Ausgaben für die Groberschliessungsanlagen durch die Stimmberechtigten (§ 23 PBG) oder der Verlegung der Erschliessungsbeiträge (§§ 44 ff. PBG).

Aus der neuen Verfahrensregelung bei der Planung und Genehmigung von Hauptstrassenprojekten resultiert auch an zwei Bestimmungen im PBG ein geringfügiger Anpassungsbedarf.

Schliesslich soll im Rahmen der vorliegenden Teilrevision des StraG sein Anhang, in welchem die Hauptstrassen des Kantons einzeln aufgeführt sind, im Sinn der heutigen Gegebenheiten nachgeführt werden. Materielle Änderungen resp. eine inhaltliche Anpassung des Kantonsstrassennetzes gegenüber seiner aktuellen Ausgestaltung resultieren daraus indes nicht.

4. Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

Mit Beschluss vom 4. April 2023 hat der Regierungsrat das Baudepartment ermächtigt, den Entwurf zur Teilrevision des StraG bis zum 10. Juli 2023 in die öffentliche Vernehmlassung zu geben. Innert Frist haben fünf politische Parteien, zwölf Bezirke und Gemeinden sowie vier Verbände eine inhaltliche Stellungnahme abgegeben. Daneben haben neun Bezirke und Gemeinden ausdrücklich auf eine solche verzichtet.

Die vorgeschlagenen Gesetzesanpassungen werden grossmehrheitlich begrüsst. So stimmen ihnen insbesondere sämtliche sich inhaltlich äussernden Bezirke und Gemeinden zu, und auch die FDP, die Liberalen, die Mitte, die SVP sowie mehrere Verbände unterstützen die Vorlage. Dabei

werden die geplante Verfahrenszusammenlegung sowie die daraus erhoffte Verfahrensbeschleunigung ausdrücklich begrüsst, während die geringfügige Einschränkung des Einspracherechts der Bezirke und Gemeinden von diesen als unproblematisch erachtet wird. Vereinzelt wurde noch eine Prüfung angeregt, ob das neue Verfahren nicht auch auf Strassenbauvorhaben der Gemeinden Anwendung finden soll (vgl. dazu die Ausführungen unter Ziff. 3 hiervoor), und überdies wurde noch ein Antrag zur Regelung der Sicherheitsholzerei gestellt, der indes ausserhalb des vorliegenden Revisionsgegenstandes liegt.

Abgelehnt wird die Vorlage lediglich von der GLP, der SP sowie einem Umweltverband. Diese machen zunächst geltend, dass das angesprochene Urteil des Bundesgerichts nicht verlange, dass das Verfahren im Sinn der regierungsrätlichen Vorlage angepasst wird. Auf diese Interpretation muss aus Sicht des Regierungsrates nicht weiter eingegangen werden, nachdem er in Ziffer 1 und 2 hiervoor eingehend dargetan hat, weshalb sich die vorliegende Gesetzesanpassung sachlich (ohnehin) aufdrängt. Im Wesentlichen lehnen die drei Vernehmlassungsteilnehmer die Vorlage aber mit der Begründung ab, dass im Rahmen des zusammengelegten Verfahrens im Vergleich zur heutigen Regelung bei der Nutzungsplanung eine massive, unsachgerechte Einschränkung des Einsprache- und Beschwerderechts von Privaten, Gemeinden und Bezirken erfolge. Der Regierungsrat teilt diese Auffassung nicht, wobei zur Begründung auf die Erläuterungen zu § 18 zu verweisen ist. An dieser Stelle bleibt einzig hervorzuheben, dass unbesehen der Neuordnung des Verfahrens bei einschlägigen Kantonsstrassenprojekten auch inskünftig nicht auf die raumplanungsrechtliche Flächenausscheidung verzichtet wird.

5. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Gliederungstitel vor § 10

2. *Hoheit*

Weil unter diesem Gliederungstitel aus systematischen Gründen neu auch die bisher in § 20 StraG statuierte Zuständigkeit des Kantonsrates aufgeführt wird (siehe dazu unten die Ausführungen zu § 12), erfährt er eine sprachliche Anpassung.

§ 10 Überschrift, Abs. 1

Als Folge des neuen Gliederungstitels und seiner Ergänzung mit der Zuständigkeit des Kantonsrates in § 12 StraG wird § 10 neu spezifischer mit «Strassenhoheit» überschrieben. Zur Verdeutlichung, dass diese auch die Planung der Strassen beinhaltet, wird zudem Absatz 1 entsprechend ergänzt.

Haupttitel vor § 12

Wird aufgehoben.

Gliederungstitel vor § 12

Wird aufgehoben.

Als Folge davon, dass der vorliegende Gliederungstitel um einen Paragraphen erweitert wird, verschieben sich die folgenden Haupt- und Gliederungstitel entsprechend nach hinten.

§ 12 Überschrift, Abs. 1 und 2

Aus systematischen Gründen wird die Zuständigkeit des Kantonsrates zur Bewilligung von Ausgaben in Zusammenhang mit Massnahmen an Kantonsstrassen gemäss der Gesetzgebung über den Finanzhaushalt unter den Haupt- und den Gliederungstitel verschoben, welche die Hoheit regeln.

Inhaltlich erfährt der bisherige § 20 Abs. 1 StraG dabei keine Änderung. Hingegen kann der bisherige Absatz 2 dieser Bestimmung aufgehoben bzw. weggelassen werden, weil der Vorbehalt des Finanzreferendums gemäss der Kantonsverfassung ohnehin gilt und Bestimmungen derselben in den Gesetzen praxisgemäss nicht ausdrücklich wiedergegeben werden.

Neuer Haupttitel vor § 13

III. Strassenplanung und Projektgenehmigungsverfahren

Der Haupttitel wird entsprechend den konkreten Regelungsgegenständen in den (neuen) §§ 13 bis 20 sprachlich angepasst.

Neuer Gliederungstitel vor § 13

1. Planung

Als Folge davon, dass bei Hauptstrassenprojekten inskünftig kein eigenständiges kantonales Nutzungsplanverfahren im Sinn von §§ 10 ff. PBG mehr vorgesehen ist, wird der betreffende Gliederungstitel leicht abgeändert.

§ 13 Überschrift, Abs. 1 und 2

Entspricht dem bisherigen § 12, wobei Absatz 2 sprachlich leicht umformuliert wird, ohne dass sich daraus eine materielle Änderung ergibt. Weil die Aspekte der (Strassen-)Hoheit systematisch neu unter dem 2. Gliederungstitel des II. Haupttitels abgehandelt werden, wird die vorliegende Bestimmung neu zudem mit «Zuständigkeit» überschrieben.

Analog zur Regelung im PBG sind die Bezirke weiterhin keine Planungsträger. Sie sind für die raumplanerische Festlegung eines neuen Strassenzuges nicht zuständig. Diese Aufgabe wird daher die betroffene Gemeinde oder der Kanton zu übernehmen haben. Innerhalb dieser raumplanerischen Festlegung kommt den Bezirken indes die (technische) Erarbeitung des Strassenbauvorhabens (Projektplanung) für jene Strassen zu, deren Träger sie sind.

§ 14 Überschrift, Abs. 1 und 2 (neu)

In Absatz 1 wird der neue Grundsatz festgehalten, dass der Kanton seine Strassen in einem einstufigen Verfahren plant und zur Projektgenehmigung bringt. Mit Planung ist hier die im konkreten Fall erforderliche raumplanungsrechtliche Flächen- bzw. Raumausscheidung gemeint. Von einer solchen kann grundsätzlich auch inskünftig nicht abgesehen werden. Neue Kantons- bzw. Hauptstrassen sind ausserhalb der Bauzone an sich nicht zonenkonform. Zieht ein nicht zonenkonformes Vorhaben durch seine Ausmasse oder seine Natur bedeutende Auswirkungen auf die bestehende Nutzungsordnung nach sich, darf es nicht nach Art. 24 des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (RPG, SR 700), sondern erst gestützt auf eine entsprechende Einzonung bewilligt werden. In deren Rahmen sind die Ziele und Grundsätze der Raumplanung gemäss Art. 1 und 3 RPG sowie die Aspekte der Planungspflicht gemäss Art. 2 RPG gebührend zu berücksichtigen und auch der kantonale Richtplan zu beachten, wobei es insgesamt insbesondere um eine umfassende Interessenabwägung bezüglich der Auswirkungen auf die Nutzungsordnung geht. Über den Weg des Richtplans ist dabei auch die gebotene Information und Mitwirkung der Bevölkerung im Sinn von Art. 4 RPG sichergestellt, während die von Art. 33 RPG geforderte öffentliche Auflage geplanter raumplanerischer Massnahmen sowie der Rechtsschutz im Rahmen des (neugestalteten) Projektgenehmigungsverfahrens gewährleistet sind (vgl. zum Ganzen etwa BGE 1C_561/2016, insbesondere E. 4.1 m.w.H.).

Sind die aufgeführten Grundsätze und Aspekte bei der erforderlichen Raumausscheidung für Hauptstrassenprojekte weiterhin zu beachten, ergeben sich mit der vorliegenden Gesetzesrevision inhaltlich insoweit im Vergleich zum bisherigen Verfahren also keine grundlegenden Änderungen. Diese zeigen sich vielmehr vorab in formeller Hinsicht, indem die erforderliche Raumausschei-

dung eben nicht mehr in einem eigenständigen, in der Regel vorgelagerten Verfahren erfolgt, sondern im Rahmen eines einheitlichen, dafür umfassenden und koordinierten Projektgenehmigungsverfahrens. Dies ändert aber nichts daran, dass auch derart erfolgte Raumausscheidungen den Nutzungsplänen der Gemeinden vorgehen (vgl. § 10 Abs. 3 PBG).

Da § 14 Abs. 1 StraG bei Hauptstrassenprojekten neu sowohl die Planung als auch das Projektgenehmigungsverfahren erfasst, wird in der Paragrafenüberschrift anstelle von Planungsverfahren nur noch von «Verfahren» gesprochen.

Absatz 2 erfährt gegenüber dem bisherigen § 13 Abs. 2 eine geringfügige sprachliche Anpassung ohne inhaltliche Auswirkungen. Weshalb das bisherige Verfahren bei kommunalen Strassenprojekten beizubehalten ist, wurde unter Ziffer 3 hiervoor bereits dargelegt. Im Vergleich zu kantonalen (Einzel-)Projekten liegt der dabei einschlägigen Erschliessungsplanung sinnvollerweise ein breiterer bzw. in der Regel gesamtheitlicher Ansatz zugrunde.

Gliederungstitel vor § 15
Wird aufgehoben.

Als Folge des Einschubs eines neuen § 12 und der entsprechenden Verschiebung der nachfolgenden Paragrafen steht der Gliederungstitel neu vor § 16.

§ 15 Überschrift, Abs. 1 und 2

Inhaltlich unverändert bestehen bleibt die bisher in § 14 StraG statuierte Ausnahme von der Planungspflicht. Diese bezieht sich auf die Erneuerung, die teilweise Änderung und den Ausbau bereits bestehender Strassen sowie bauliche Verkehrsanordnungen an solchen. Die Regelung nimmt die Vorgabe von Art. 25 Abs. 2 RPG auf und hängt im Weiteren mit dem sog. Bestandesschutz zusammen. Da sich diese Ausnahme von der Planungspflicht also nur auf schon bestehende Strassen bezieht und die dabei in Frage kommenden baulichen Massnahmen primär auf deren zeitgemässen Unterhalt und gegebenenfalls Ausbau ausgerichtet sind, ist ihnen im Rahmen der vorgeschriebenen Interessenabwägung mit den wichtigen Anliegen der Raumplanung im Regelfall ein hohes Gewicht beizumessen.

Sprachlich wird anstelle von kantonalem Amt neu vom zuständigen Amt gesprochen.

Weil die Bestimmung anders als der bisherige § 15 über keinen Absatz 2 mehr verfügt, muss dieser formell noch aufgehoben werden.

Neuer Gliederungstitel vor § 16
2. Projektgenehmigungsverfahren

Weil dieser Titel auch Bestimmungen zu den der eigentlichen Projektgenehmigung vorgelagerten Verfahrensschritte umfasst, wird er sprachlich entsprechend ausgeweitet.

§ 16 Überschrift, Abs. 1 und 2

Mit ihrer im Vergleich zum bisherigen § 15 erweiterten Fassung bringt diese Bestimmung nicht mehr nur zum Ausdruck, dass das Projektgenehmigungsverfahren das Baubewilligungsverfahren nach dem PBG ersetzt und das für die Umweltverträglichkeitsprüfung massgebende Verfahren ist, sondern auch, dass es bei Hauptstrassen im Sinn der Einstufigkeit des Verfahrens zusätzlich die erforderliche Raumausscheidung beinhaltet (vgl. dazu auch die Ausführungen zu § 14 Abs. 1). Mithin umfasst das betreffende Vorhaben inskünftig also sowohl die raumplanungsrechtlichen As-

pekte als auch jene des eigentlichen Bauprojekts; diese werden in einem gesamtheitlichen Verfahren gemeinsam, gleichzeitig und koordiniert abgewickelt. Dies bedeutet auch, dass nur noch eine öffentliche Auflage (des Gesamtvorhabens) erfolgt (vgl. dazu auch den neuen § 17 StraG).

Dem angepassten Regelungsgegenstand entsprechend ist die Bestimmung neu mit «Inhalt» zu überschreiben.

§ 17

Entspricht unverändert dem bisherigen § 16.

§ 18 Überschrift, Abs. 1 und 2

Die Paragrafenüberschrift wird im Vergleich zu jener des bisherigen § 17 neu im Singular formuliert.

Nach dem neuen Recht umfasst das Projektgenehmigungsverfahren neben dem eigentlichen Strassenbauprojekt bei Bedarf auch die raumplanungsrechtliche Ausscheidung der betroffenen (Land-)Fläche (Raumausscheidung). Entsprechend erfolgt auch nur noch eine öffentliche (Projekt-)Auflage, gestützt auf welche Einsprache erhoben werden kann. Zur Verdeutlichung, dass mit dieser neu auch Einwände gegen die (allfällige) Raumausscheidung erhoben werden können, wird die Bestimmung entsprechend ergänzt. Weil diese grundsätzlich auch im Genehmigungsverfahren von Strassenbauprojekten der Gemeinden anwendbar ist, bei diesen das Nutzungsplanverfahren aber weiterhin separat durchgeführt wird, bezieht sich diese Ergänzung jedoch nur auf Hauptstrassen.

In Analogie zu § 20 nStraG wird neu zusätzlich erwähnt, dass die Einsprache nach den Bestimmungen des Verwaltungsrechtspflegesetzes vom 6. Juni 1974 (VRP, SRSZ 234.110) zu erheben ist. Damit wird auf die §§ 64 ff. bzw. 9 bis 43 VRP verwiesen. Auf Seiten Privater bedarf es nach § 66 VRP i.V.m. § 37 Abs. 1 VRP eines besonderen Berührtseins und eines schutzwürdigen Interesses, damit die Einsprachelegitimation gegeben ist. Auch wenn für diese vom Wortlaut des geltenden Rechts her bereits ein persönliches Berührtsein genügt (§ 13 Abs. 1 StraG i.V.m. § 11 Abs. 3 PBG), ergeben sich aus den seinerzeitigen Materialien soweit ersichtlich keine Hinweise dazu, dass bei kantonalen Nutzungsplänen damit eine weitere Einsprachelegitimation gelten soll, als sie ansonsten in § 66 VRP i.V.m. § 37 Abs. 1 VRP statuiert ist. Demgemäss ist allgemein formuliert insoweit also erforderlich, dass der Betroffene infolge einer besonders nahen Beziehung zur Streitsache mehr als irgendein beliebiger Dritter betroffen ist.

Demgegenüber wird die Einsprachelegitimation der Standortgemeinden insoweit leicht eingeschränkt, als diese (abgesehen von Fällen, in denen sie vom Vorhaben wie ein Privater betroffen sind und bei denen sich die Legitimation dann ebenfalls nach § 37 Abs. 1 VRP richtet) neu nur noch gegeben ist, wenn die Gemeinden die Verletzung von Garantien rügen können, die ihnen die Kantons- oder Bundesverfassung gewährt (§ 66 VRP i.V.m. § 37 Abs. 2 Bst. a VRP). Seitens der Gemeinden regte sich im Vernehmlassungsverfahren keinerlei Widerstand dagegen.

Weitere Personen, Organisationen und Behörden geniessen die Einsprachelegitimation weiterhin, wenn sie dazu durch einen Rechtssatz ermächtigt sind (§ 66 VRP i.V.m. § 37 Abs. 2 Bst. b VRP).

Dass bei einschlägigen Kantonsstrassenprojekten eine umfassende Koordination der raumplanerischen Aspekte mit dem eigentlichen Bauprojekt sachlich geboten ist, dürfte unbestritten sein und ergibt sich auch aus dem bereits mehrfach zitierten BGE 1C_101 + 102/2020. Vor diesem Hintergrund erweist sich die vorliegende Neuordnung des Verfahrens wenn nicht geradezu notwendig dann jedenfalls klarerweise als gerechtfertigt. Dass dann aber bezüglich der raumplanerischen und der übrigen Belange des Projekts keine unterschiedlich ausgestaltete Einsprachelegitimation gelten soll, liegt ebenfalls auf der Hand. Im Übrigen bleibt zu wiederholen, dass im kanto-

nen Nutzungsplanverfahren schon die bisherige Regelung keine allgemeine Einsprachelegitimation vorsieht. Nicht angezeigt ist auch, dass bei solchen Projekten ein über die bundesrechtlichen Vorgaben hinausgehendes, kantonales Verbandsbeschwerderecht, wie es in § 11 Abs. 4 PBG für (andere) kantonale Nutzungspläne noch vorgesehen ist, aufrechterhalten wird. Vielmehr soll sich dieses hier nach den bundesrechtlichen Vorgaben richten (vgl. dazu etwa Art. 12 des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz vom 1. Juli 1966 [NHG, SR 451]).

Die in Absatz 2 enthaltene Regelung, wonach Begehren, welche die Änderung eines Planes betreffen, der bereits einem Einsprache- und Auflageverfahren unterzogen wurde, unzulässig sind, bezieht sich sachlich nur noch auf kommunale (Erschliessungs-)Pläne, nachdem bei Hauptstrassen inskünftig keine separate, zeitlich vorgelagerte Nutzungsplanung mehr durchgeführt wird. Dies ist sprachlich zu verdeutlichen, und gleichzeitig kann die Abfolge des Einsprache- und des Auflageverfahrens umgekehrt und damit sachlogischer aufgeführt werden.

In § 32 Abs. 1 des Enteignungsgesetzes vom 22. April 2009 (EntG, SRSZ 470.100) ist festgehalten, dass in Beschwerdeverfahren gegen Enteignungen Begehren, welche die Änderung eines Plans bezwecken, der bereits einem Auflage- und Einspracheverfahren unterzogen wurde, unzulässig sind. Demzufolge sind enteignungsrechtlich relevante Rügen, soweit diese die Pläne betreffen, bereits im Bau- und Projektbewilligungsverfahren anzubringen (§ 32 Abs. 2 EntG). Dieser Verweis bezieht sich fortan auch auf das modifizierte Projektauflageverfahren bei Hauptstrassen, welches neu auch die erforderliche Raumausscheidung beinhaltet. Das Enteignungsverfahren kann sodann auch weiterhin mit dem Projektgenehmigungsverfahren zusammengelegt werden (§ 33 EntG).

§ 19 Überschrift, Abs. 1 und 2 (neu)

Gestützt auf die vorliegende Teilrevision des StraG sind seine §§ 13 ff. inskünftig grundsätzlich auch auf Vorhaben der Gemeinden direkt anwendbar (vgl. dazu auch die Ausführungen zu § 21). Demzufolge ist in Absatz 1 nicht mehr nur der Regierungsrat als zuständige Projektgenehmigungsinstanz zu erwähnen, sondern in allgemeinerer Form die Exekutive des (jeweiligen) Strassenträgers. Daraus resultiert in Absatz 2 die entsprechende sprachliche Anpassung. Zu beachten bleibt, dass bei Strassen von Genossenschaften des öffentlichen Rechts und Privaten gemäss § 10 Abs. 3 StraG der Gemeinderat als Bewilligungsbehörde amtiert. Im Sinn einer einheitlichen Begriffsverwendung wird sowohl in der Bestimmung selbst als auch in deren Überschrift neu nicht mehr von Projektbeschluss, sondern von «Projektgenehmigung» gesprochen. Diese bezieht sich bei Hauptstrassen – wie sich aus dem neuen § 16 Abs. 1 StraG explizit ergibt – nunmehr auch auf die erforderliche Raumausscheidung.

§ 20 Überschrift, Abs. 1 und 2

Es erfolgen hier im Vergleich zum bisherigen § 19 lediglich sprachliche Anpassungen, indem einerseits auch an dieser Stelle neu nicht mehr von Projektbeschluss, sondern von Projektgenehmigung gesprochen wird, und andererseits der Hinweis auf die Anwendbarkeit des Verwaltungsrechtspflegegesetzes leicht umformuliert wird.

Auch hier ist nochmals darauf hinzuweisen, dass bei Hauptstrassen die erforderliche Raumausscheidung neu ebenfalls Bestandteil der Projektgenehmigung ist und sich die gegen diese offenstehenden Rechtsmittel entsprechend auch auf die Raumausscheidung beziehen.

§ 21

Die neuen §§ 13 bis 20 StraG sind neu so differenziert formuliert, dass sie auch auf Strassenbauvorhaben der Gemeinden direkt anwendbar sind, sofern sie sich nicht bereits von ihrem klaren Wortlaut her (teilweise) nur auf Hauptstrassenprojekte (wie § 18 Abs. 1 StraG) beziehen. Die Be-

schwerdemöglichkeit nach § 20 StraG bezieht sich bei Strassenprojekten der Gemeinden naturgemäss nur auf die eigentliche Projektgenehmigung, nachdem hier das Erschliessungsplanverfahren nach den §§ 15 ff. PBG mit den dort statuierten eigenständigen Rechtsbehelfen weiterhin vorbehalten bleibt.

Absatz 2 des bisherigen § 21 beinhaltete mit dem Hinweis auf die §§ 39 Abs. 2 und 40 Abs. 1 PBG sodann zwei unechte Vorbehalte, was umso mehr gilt, als § 2 Abs. 2 StraG das PBG im Verhältnis zum StraG ohnehin allgemein vorbehält.

Nach dem Gesagten bedarf es der angesprochenen Regelungen somit nicht mehr, weshalb die Bestimmung als Ganzes aufgehoben werden kann.

Anhang

Die vorliegende Teilrevision des StraG wird zum Anlass genommen, die in seinem Anhang einzeln aufgeführten Kantonsstrassen gemäss den heutigen, tatsächlichen Gegebenheiten nachzuführen. Dieser Bereinigungsbedarf resultiert einerseits aus einzelnen, seit dem ursprünglichen Erlass des StraG im Jahr 1999 geänderten bzw. zu präzisierenden Zuordnungen, namentlich beim Strassenabschnitt «Knoten Frohsinn-N4 Anschluss Küssnacht», welcher nicht mehr unter der Nr. 368, sondern als Teil der Hauptstrasse Nr. 2 aufgeführt wird, bei der Hauptstrasse Nr. 371, die beim Autobahnanschluss in Goldau und nicht in Oberarth ihren Ausgangspunkt hat, bei der Hauptstrasse Nr. 387, welche nicht in Schwyz, sondern in Ibach beginnt und bei der Strasse über die Ibergereg, bei der neu ebenfalls Ausgangs- und Endpunkt genannt werden. Andererseits können damit auch gewisse Doppelspurigkeiten behoben werden, so bei der Hauptstrasse Nr. 381, welche sich nur bis zum Einmünder in die Hauptstrasse Nr. 371 «N4 Anschluss Goldau-Oberarth-Steinerberg-Sattel» erstreckt, bei der «Grosssteinstrasse Schwyz», welche zur Hauptstrasse Nr. 387 gehört, und beim Strassenzug «Bahnhofplatz Brunnen-Schifflande Brunnen-Mythenquai», der bereits in der Hauptstrasse Nr. 2 enthalten ist. Im Weiteren werden mutmassliche Versehen behoben, indem die bestehende Umfahrungsstrasse Schwyz «N4 Anschluss Seewen-Chaltbach (Hauptstrasse Nr. 8)» sowie die Hauptstrassen Nr. 390 «N3 Anschluss Lachen-Tuggen-Uznach» und Nr. 392 «Siebnen-Vorderthal» neu ebenfalls aufgeführt werden, wobei im Kontext mit der letzteren im Gegenzug als Endpunkt der Sattelleggstrasse neu «Vorderthal» aufgeführt wird.

Änderung bisherigen Rechts

Die vorliegende Teilrevision des StraG macht auch zwei Anpassungen am PBG erforderlich:

So sind bei der Aufzählung in § 10 Abs. 1 PBG, wo festgehalten wird, wofür kantonale Nutzungspläne erlassen werden können, in Bst. b Hauptstrassen auszunehmen, nachdem für diese neu keine eigentlichen, eigenständigen Nutzungspläne mehr erlassen werden.

Sodann ist in § 12 PBG, welcher den Erlass und die Wirkung von (kantonalen) Planungszonen regelt und der gestützt auf § 2 Abs. 2 PBG auch bei der Planung, dem Bau und dem Unterhalt von Hauptstrassen Anwendung findet, zu präzisieren und ergänzen, dass solche Planungszonen auch bis zur Genehmigung von Hauptstrassenprojekten erlassen werden können. Der Bedarf für diese Präzisierung ergibt sich daraus, dass die erforderliche Raumausscheidung für solche Projekte nach dem neuen Recht nicht mehr im Rahmen von eigenständigen, vorgelagerten Nutzungsplanungen erfolgt, sondern im Projektgenehmigungsverfahren. Unbesehen davon, dass die (spätere) Projektgenehmigung durch den Regierungsrat erfolgt, wird die Zuständigkeit auch für den Erlass solcher Planungszonen beim zuständigen (Bau-)Departement belassen. Auch verbleibt in diesem Kontext eine leicht anders ausgestaltete Rechtsmittelbefugnis (§ 12 Abs. 4 PGB i. V. m. § 11 Abs. 3 und 4 PBG) als im Projektgenehmigungsverfahren (vgl. dazu die Erläuterungen zu § 18).

Abschliessend bleibt darauf hinzuweisen, dass die vorliegende Teilrevision des StraG keiner speziellen Übergangsbestimmung bedarf, nachdem § 64 StraG bereits festhält, dass das neue Recht

nur auf solche Vorhaben anwendbar ist, für die bei dessen Inkrafttreten noch keine Projektauflage stattgefunden hat. Diese Übergangsregelung ist auch für die vorliegende Gesetzesanpassung sachgerecht. Vorbehalten bleiben naturgemäss allfällige Abweichungen, welche gestützt auf die (höchstrichterlichen) Rechtsprechung notwendig werden.

6. Auswirkungen

6.1 Allgemeine Bemerkung

Vorab bleibt zu erwähnen, dass als Folge davon, dass (altrechtliche) Nutzungsplanverfahren bzw. (neurechtliche) Raumausscheidungen grundsätzlich nur bei eigentlichen Neubauten von Hauptstrassen oder bedeutenden Ausbauten oder Umgestaltungen von bestehenden Hauptstrassen Anwendung fanden bzw. finden werden, die vorliegende Gesetzesrevision in der Praxis insoweit nur eine beschränkte Anzahl von Projekten betreffen wird. Blosser Sanierungen von Hauptstrassen oder kleinere Umgestaltungen solcher Strassen werden dagegen im gleichen Verfahren bewilligt werden können wie bisher.

6.2 Personelle und finanzielle Auswirkungen

Daraus, dass die (Nutzungs-)Planung und die Projektgenehmigung bei Hauptstrassenprojekten nach neuem Recht nicht mehr in zwei eigenständigen, in der Praxis regelmässig zeitlich gestaffelten Verfahren abgewickelt werden, können gewisse personelle und finanzielle Einsparungen resultieren. Auf der anderen Seite ist zu gewärtigen, dass bei einschlägigen Projekten inskünftig in einem ersten Schritt nicht mehr nur eine Nutzungsplanung ausgearbeitet werden muss, sondern gleichzeitig auch das Bauprojekt. Dies könnte sich im Vergleich zur bisherigen Regelung (eher theoretisch) insoweit nachteilig auswirken, als bei einem Scheitern des Projekts aus raumplanungsrechtlichen Gründen das eigentliche Bauprojekt vergebens ausgearbeitet worden ist.

6.3 Auswirkungen auf die Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt

Abgesehen davon, dass gewisse wichtige Hauptstrassenprojekte als Folge der Neugestaltung des Verfahrens insoweit allenfalls eine leichte Beschleunigung erfahren können, sind von der vorliegenden Gesetzesrevision keine Auswirkungen auf die Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt zu erwarten.

6.4 Auswirkungen auf die Bezirke und Gemeinden

Die Gesetzesrevision beschlägt die Bezirke und Gemeinden bzw. das Planungs- und Genehmigungsverfahren ihrer Strassen grundsätzlich nicht. Wie in den Ausführungen zu § 18 Abs. 1 StraG festgehalten, kann einzig mit Bezug auf die raumplanerischen Aspekte im Ergebnis eine gewisse Einschränkung ihres Einspracherechts resultieren.

7. Behandlung im Kantonsrat und Referendum

7.1 Ausgabenbremse

Beim vorliegenden Beschluss handelt es sich nicht um eine Ausgabenbewilligung. Für die Schlussabstimmung gilt das einfache Mehr gemäss § 87 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Kantonsrates vom 17. April 2019 (GOKR, SRSZ 142.110).

7.2 Referendum

Gemäss §§ 34 Abs. 2 und 35 der Kantonsverfassung vom 24. November 2010 (KV, SRSZ 100.100) unterstehen

- a) Erlass, Änderung und Aufhebung von Gesetzen;
- b) internationale und interkantonale Vereinbarungen mit Gesetzesrang;
- c) Ausgabenbeschlüsse über neue einmalige Ausgaben von mehr als 5 Mio. Franken und Ausgabenbeschlüsse über neue jährlich wiederkehrende Ausgaben von mehr als Fr. 500 000.--; dem obligatorischen oder fakultativen Referendum.

Der vorliegende Beschluss hat die Änderung eines Gesetzes zum Gegenstand und unterliegt somit bei Zustimmung von weniger als drei Viertel der an der Schlussabstimmung teilnehmenden Mitglieder des Kantonsrates dem obligatorischen oder bei Zustimmung von drei Viertel und mehr der an der Abstimmung teilnehmenden Mitglieder des Kantonsrates dem fakultativen Referendum.

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt, die beiliegende Vorlage anzunehmen.
2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates.
3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Sekretariat des Kantonsrates; Baudepartement; Tiefbauamt.

Im Namen des Regierungsrates:

André Rügsegger
Landammann



Dr. Mathias E. Brun
Staatsschreiber