

## **Auszug aus dem Protokoll des Stadtrates von Zürich**

vom 7. Juli 2010

**1238. Schriftliche Anfrage von Christoph Gut und Marlène Butz betreffend öffentlicher Mitsprache bei Strassenbauprojekten.** Am 21. April 2010 reichten Gemeinderat Christoph Gut (SP) sowie Gemeinderätin Marlène Butz (SP) folgende Schriftliche Anfrage, GR Nr. 2010/209, ein:

Die öffentliche Mitsprache bei Strassenbauprojekten wird durch das kantonale Gesetz über den Bau und den Unterhalt der öffentlichen Strassen, dem sogenannten Strassengesetz (StrG), geregelt, wobei zwischen dem öffentlichen Mitwirkungsverfahren gemäss § 13 StrG und der öffentlichen Planaufgabe gemäss §§ 16 und 17 StrG unterschieden wird. Das Mitwirkungsverfahren (§ 13), bei dem sich die breite Bevölkerung mittels Einwendungen zu einem Projekt einbringen kann, wird vom Gesetz im Vorlauf von Kreditbewilligungen vorgesehen. Die Planaufgabe (§§ 16 und 17), bei der nur ein enger Kreis von direkten Anwohnern zur Einsprache legitimiert ist, ist zwingend vor der Festsetzung eines Projekts. In beiden Fällen kann bei Projekten von untergeordneter Bedeutung vom Verfahren abgesehen werden. Das Strassengesetz belässt somit der Stadt bezüglich der Gewährung und der Art der öffentlichen Mitsprache eine gewisse Entscheidungsfreiheit. Hierzu bitten wir den Stadtrat um die Beantwortung folgender Fragen.

1. Nach welchen Kriterien wird entschieden, ob bei einem Projekt eine Planaufgabe nach §§ 16 und 17 StrG durchgeführt bzw. ob darauf verzichtet wird?
2. Zu 1.: Auf welcher verwaltungswirtschaftlichen Hierarchiestufe bzw. von wem werden solche Entscheide jeweils gefällt?
3. Zu 1.: Bei wie vielen Projekten (in absoluten Zahlen und prozentualen Anteilen) wurde in den letzten vier Jahren auf eine Planaufgabe verzichtet?
4. Bei wie vielen Projekten wurde in den letzten vier Jahren trotz erforderlicher Kreditbewilligung auf ein Mitwirkungsverfahren nach § 13 verzichtet?
5. Zu 4.: Falls es solche Projekte gab, wurde in diesen Fällen jeweils eine Planaufgabe nach §§ 16 und 17 durchgeführt?
6. Zu 4.: Falls es solche Projekte gab, nach welchen konkreten Kriterien wurde entschieden, dass auf das Mitwirkungsverfahren nach § 13 verzichtet wird?
7. Zu 6.: Auf welcher verwaltungswirtschaftlichen Hierarchiestufe bzw. von wem wurden diese Entscheide gefällt?
8. Bei wie vielen Projekten wurde in den letzten vier Jahren ein Mitwirkungsverfahren (§ 13) durchgeführt, obwohl keine Kreditbewilligung erforderlich war?
9. Zu 8.: Falls es solche Projekte gab, wer fällt nach welchen Kriterien diese Entscheide?
10. Wird die Möglichkeit von Einsprachen und Rekursen in die Terminplanung eines Projektes, für welches eine Planaufgabe nach §§ 16 und 17 durchgeführt werden muss, einbezogen?

Der Stadtrat beantwortet die Anfrage wie folgt:

### **Vorbemerkungen**

Das Strassengesetz des Kantons Zürich (StrG) sieht in § 13 die Mitwirkung der Bevölkerung (Mitwirkungsverfahren) und in § 16f. die Planaufgabe und ein Einspracheverfahren bei Strassenbauprojekten (Einspracheverfahren) vor. Bei Projekten von untergeordneter Bedeutung kann auf das Mitwirkungs- bzw. das Einspracheverfahren verzichtet werden (§ 13 Abs. 1 und § 17 Abs. 5 StrG).

Das Gesetz führt nicht näher aus, wann ein Projekt i.S.v. § 13 Abs. 1 oder § 17 Abs. 5 StrG von untergeordneter Bedeutung vorliegt. Auch die Rechtsprechung hat sich bislang mit dieser Frage nur am Rande befasst und diesbezüglich keine Kriterien aufgestellt. Es besteht somit bei der Anwendung des Gesetzes ein Ermessensspielraum, wobei das Tiefbauamt verpflichtet ist, seine Praxis zu dieser Frage den städtischen Verhältnissen entsprechend einheitlich und rechtsgleich zu entwickeln.

**Zu Frage 1:** Grundsätzlich wird ein Einspracheverfahren durchgeführt, wenn eine deutlich sichtbare Veränderung an der Oberfläche oder der Funktion der Strasse vorgenommen wird, die neue Auswirkungen auf die Umgebung hat und/oder Anwohnerinnen und Anwohner zur Einsprache legitimiert sein könnten. Ist ein Rechtserswerb notwendig, wird das Einspracheverfahren auf jeden Fall durchgeführt.

Als von untergeordneter Bedeutung i.S.v. § 17 Abs. 5 StrG gelten in der Regel bauliche Massnahmen, die im Strassenraum nur eine geringe und kaum wahrnehmbare Veränderung bewirken (beispielsweise leicht verschobener Ersatz von Bäumen oder normalienge-rechter Ausbau eines Trottoirs im Rahmen von Werkleitungsbauten).

Allerdings verlangt das Verwaltungsgericht, dass auch bei als baulich untergeordnet zu beurteilenden Projekten direkt Betroffenen die Möglichkeit eingeräumt werden muss, angeordnete bauliche Massnahmen anzufechten, wenn sie zur Einsprache legitimiert sind (VB.2004.00558 Ziff. 2.3.2 Abs. 2). Deswegen muss in solchen Fällen das Einspracheverfahren auch dann durchgeführt werden, wenn die baulichen Massnahmen insgesamt zwar als von untergeordneter Bedeutung betrachtet werden, aber dennoch einzelne Betroffene zur Einsprache legitimiert sein könnten.

Über die Durchführung eines Einspracheverfahrens ist immer aufgrund der konkreten örtlichen Situation und der geplanten Massnahmen mit pflichtgemäsem Ermessen zu entscheiden. Im Zweifelsfall wird es durchgeführt.

Kein Einspracheverfahren wird durchgeführt, wenn Erneuerungsarbeiten von Werkleitungen, Ersatz von Tramgleisen an alter Lage oder Strassenunterhaltsarbeiten ohne Änderung der Oberfläche ausgeführt werden.

**Zu Frage 2:** Der Entscheid, ob auf das Einspracheverfahren verzichtet werden kann, wird von den Projektverantwortlichen nach Absprache mit dem Rechtsdienst des Tiefbauamtes aufgrund der oben genannten Kriterien getroffen. Das Vorgehen sowie die Kriterien sind in einem «Leitfaden des Tiefbauamtes zum Planauf-lageverfahren nach §§ 15ff. StrG», im «Leitfaden zur Mitwirkung der Bevölkerung» sowie in einem «Merkblatt zu § 13 StrG des Tiefbauamtes für die Praxis» präzisiert. Diese Unterlagen stehen beim Tiefbauamt zur Einsicht offen.

**Zu Frage 3:** Von Anfang 2005 bis heute wurden für 213 Strassenbau-projekte Kredite bewilligt, davon 15 durch den Gemeinderat. 95 dieser Projekte oder 46 Prozent wurden als untergeordnet i.S.v. § 17 Abs. 5 StrG beurteilt und deswegen kein Einspracheverfahren durchgeführt. Für alle 15 Vorhaben, für die der Gemeinderat Ausgaben bewilligte, wurde ein Einspracheverfahren durchgeführt.

**Zu Frage 4:** Grundsätzlich beurteilt sich die Frage, ob ein Mitwirkungsverfahren gemäss § 13 StrG durchzuführen ist, aufgrund der Bedeutung eines Projekts. Welche Behörde für die Ausgabenbewilligung zuständig ist, spielt dabei keine Rolle. Es liegt jedoch in der Natur der Sache, dass Strassenbauprojekte, für die der Gemeinderat neue Ausgaben bewilligt, in aller Regel massgebliche Veränderungen an der Oberfläche vorsehen und deshalb auch nicht von untergeordneter Bedeutung i.S.v. § 13 StrG sein können.

Von Anfang 2005 bis heute wurde bei allen 15 Projekten, für die der Gemeinderat einen Kredit bewilligte, ein Mitwirkungsverfahren gemäss § 13 StrG und ein Einspracheverfahren nach § 17 StrG durchgeführt (übrige Projekte vgl. Antwort zu Frage 8).

Als Spezialfall zu erwähnen sind Vorhaben, für die der Gemeinderat Ausgaben bewilligte und für die ein bundesrechtliches Verfahren durchgeführt werden muss (z. B. das Projekt Tram Zürich-West/Pfingstweidstrasse, für das ein eisenbahnrechtliches Verfahren und ein Verfahren nach Nationalstrassengesetz durchzuführen war). In diesen Fällen richtet sich das Verfahren nach den entsprechenden eidgenössischen Vorschriften und nicht nach dem StrG.

**Zu den Fragen 5 bis 7:** Vgl. Antwort zu Frage 4.

**Zu Frage 8:** Wie bereits erwähnt, beurteilt sich die Frage, ob ein Mitwirkungsverfahren gemäss § 13 StrG durchzuführen ist, aufgrund der Bedeutung eines Projekts. Wer für die Ausgabenbewilligung zuständig ist, spielt dabei keine Rolle.

Von Anfang 2005 bis heute wurden für 198 Strassenbauprojekte Kredite durch den Stadtrat oder die Vorsteherin des Tiefbau- und Entsorgungsdepartementes bewilligt. Für 87 dieser Projekte wurde ein Mitwirkungsverfahren nach § 13 StrG durchgeführt, für 111 Vorhaben wurde darauf verzichtet.

**Zu Frage 9:** Der Entscheid, ob und wie ein Mitwirkungsverfahren durchgeführt wird, wird von den Projektverantwortlichen in Absprache mit dem Rechtsdienst des Tiefbauamtes aufgrund der nachfolgend genannten Kriterien getroffen. Das Vorgehen sowie die Kriterien sind in einem «Leitfaden zur Mitwirkung der Bevölkerung» sowie in einem «Merkblatt zu § 13 StrG des Tiefbauamtes für die Praxis» präzisiert. Diese Unterlagen stehen beim Tiefbauamt zur Einsicht offen.

Weil im städtischen Umfeld oft auch in baulicher Hinsicht als untergeordnet zu qualifizierende Massnahmen eine hohe Wirkung auf die Umgebung haben können, ist nicht allein auf deren Umfang oder deren Kosten abzustellen, sondern es ist auch ein allfälliges Interesse der städtischen Bevölkerung an Strassenraumgestaltungen zu berücksichtigen.

Ein Mitwirkungsverfahren wird durchgeführt, wenn eines der folgenden Kriterien zutrifft:

Deutlich sicht- und wahrnehmbare Veränderungen an der Oberfläche wie z. B. die Umgestaltung des Strassenraumes, Baumallee, Auswirkungen auf die Funktion der Strasse.

Zu erwartendes Interesse der betroffenen Bevölkerung an einem Projekt wie z. B. gegensätzliche Ansprüche an eine Platzgestaltung, empfindliche Lage, hohe Kosten.

Sind die beiden oben genannten Kriterien nicht klar erfüllt, kann das folgende Kriterium zur Entscheidungsfindung beitragen:

Umfang der Mitwirkungsmöglichkeiten der Bevölkerung. Diese sind bei einer Platzgestaltung grösser als bei einem normalisierten Trottoirbau; bei einer Brückensanierung gibt es, obwohl diese sehr teuer sein kann, eher weniger mitzuwirken als bei der Einführung einer Begegnungszone, die vielleicht mit bescheidenen baulichen Massnahmen verwirklicht werden kann.

Über die Durchführung eines Mitwirkungsverfahrens wird aufgrund der konkreten örtlichen Situation und der geplanten Massnahmen mit pflichtgemäsem Ermessen entschieden. Im Zweifel wird ein Mitwirkungsverfahren durchgeführt.

**Zu Frage 10:** Der Entscheid über die Einsprachen hat mit der Projektfestsetzung zu erfolgen (§ 17 Abs. 4 StrG). Für die Projektfestsetzung und die Behandlung der Einsprachen werden in der Regel, je nach Umfang und Komplexität, zwei bis vier Monate benötigt. Diese Zeit wird in der Standardplanung berücksichtigt. Erfahrungsgemäss werden nur wenige Einspracheentscheide an höhere Instanzen weitergezogen. Deswegen werden allfällige Rechtsmittelverfahren in der Standardplanung nicht berücksichtigt. Falls aber über Einsprachen zu entscheiden ist, wird eine Risikobeurteilung in Bezug auf die Wahrscheinlichkeit von Rechtsmittelverfahren vorgenommen und die Terminplanung allenfalls entsprechend angepasst.

Vor dem Stadtrat  
der Stadtschreiber  
**Dr. André Kuy**