

## REGIERUNGSRAT

23. September 2015

15.156

**Motion Irène Kälin, Grüne, Lenzburg (Sprecherin), Regula Bachmann-Steiner, CVP, Magden, und Jürg Caflisch, SP, Baden, vom 30. Juni 2015 betreffend Abstimmungszeitpunkt von Strassenbauprojekten; Ablehnung**

---

I.

Text und Begründung der Motion wurden den Mitgliedern des Grossen Rats unmittelbar nach der Einreichung zugestellt.

II.

Der Regierungsrat lehnt die Motion mit folgender Begründung ab:

### **1. Rechtsgrundlagen für Kredit- und Projektgenehmigungsverfahren**

Bei Kantonsstrassenbauvorhaben ist zwischen dem kreditrechtlichen Verfahren und dem strassenbaurechtlichen Verfahren zu unterscheiden. Für die in der Motion angesprochenen Neuanlagen sind die folgenden Rechtsgrundlagen massgeblich:

#### **1.1 Kreditrechtliches Verfahren**

Das generelle Projekt legt die Linienführung, die Breite und die wichtigsten Bestandteile der Strasse fest (§ 94 Abs. 1 Satz 2 Gesetz über Raumentwicklung und Bauwesen [Baugesetz, BauG] vom 19. Januar 1993). Beschlossen wird das generelle Projekt durch den Regierungsrat (§ 94 Abs. 2 Satz 2 BauG). Gemäss § 94 Abs. 1 Satz 3 BauG dient das generelle Projekt als Grundlage für die Bewilligung der Baukredite nach den Vorschriften der Strassenbaugesetzgebung. Dementsprechend sieht § 2 Abs. 2 lit. a des Gesetzes über die National- und Kantonsstrassen und ihre Finanzierung (Strassengesetz, StrG) vom 17. März 1969 vor, dass der Grosse Rat, in der Regel basierend auf einem generellen Projekt, über Neuanlagen beschliesst. Beschlüsse des Grossen Rats über neue einmalige Ausgaben von mehr als fünf Millionen Franken unterliegen entweder der obligatorischen Volksabstimmung, wenn ein Viertel aller Mitglieder des Grossen Rats dies verlangt (§ 62 Abs. 1 lit. e Verfassung des Kantons Aargau [Kantonsverfassung]), oder der fakultativen Volksabstimmung (§ 63 Abs. 1 lit. d Kantonsverfassung). Die Berechnung der massgebenden neuen Ausgaben für das Ausgabenreferendum bei Neuanlagen erfolgt brutto (§ 2 Abs. 4 StrG). Bei der Vorbereitung von Vorlagen, die der obligatorischen oder fakultativen Volksabstimmung unterliegen, ist eine Anhörung durchzuführen (§ 66 Abs. 2 Kantonsverfassung).

## **1.2 Strassenbaurechtliches Verfahren**

Das Projektgenehmigungsverfahren für Strassenbauprojekte richtet sich nach § 95 BauG: Bauprojekte bestimmen Linienführung, Querschnitt und Beschaffenheit der Strassen und ihrer Bestandteile. Sie können im Interesse der Verkehrssicherheit auch Sichtzonen und seitliche Zu- und Wegfahrtsbeschränkungen festlegen. Das Bauprojekt ist somit umfassender als ein generelles Projekt. Bauprojekte werden in den Gemeinden während 30 Tagen öffentlich aufgelegt. Der Regierungsrat entscheidet über Einwendungen und bereinigte Bauprojekte für Kantonsstrassen; dagegen ist die Beschwerde an das Verwaltungsgericht zulässig. Selbstverständlich müssen Strassenbauprojekte die Anforderungen gemäss Umweltschutzrecht erfüllen.

## **1.3 Kantonaler Nutzungsplan/generelles Projekt untauglich für strassenbaurechtliches Verfahren**

In der Motion wird verlangt, dass künftig entweder ein rechtskräftiges Strassenbauprojekt (§ 95 BauG) oder ein generelles Projekt (§ 94 BauG) mit präzise umschriebenem grundeigentümer- und drittverbindlichem Inhalt oder ein hinreichend konkreter kantonaler Nutzungsplan (§ 93 BauG) vorliegen soll, bevor das Strassenbauprojekt zur Volksabstimmung unterbreitet wird. Kantonale Nutzungspläne oder generelle Projekte genügen aber den Anforderungen, die in einem strassenrechtlichen Projektgenehmigungsverfahren zu erfüllen sind, nicht: Kantonale Nutzungspläne enthalten lediglich Bau-, Strassen- und Niveaulinien, Sichtzonen und seitliche Zutrittsbeschränkungen. Sie sind als "Kann-Vorschrift" statuiert und nicht zwingend vorgeschrieben. Verfahrensrechtlich ist damit ermöglicht, dass die Stufe der Nutzungsplanung übergangen und direkt das generelle Projekt oder Bauprojekt ausgearbeitet wird. Ein generelles Projekt, welches lediglich die Linienführung, Breite und wichtigsten Bestandteile der Strasse festlegt, weist auch keine bezüglich Auswirkungen auf die Umwelt oder das Grundeigentum verbindliche Bearbeitungstiefe auf. Dies gilt noch mehr für kantonale Nutzungspläne. Im Zusammenhang mit der Umweltverträglichkeitsprüfung erfolgt in einem generellen Projekt stufengerecht lediglich eine Voruntersuchung; die Hauptuntersuchung hingegen kann erst im detaillierten Bauprojekt stattfinden. Auch sind die Nebenbewilligungsverfahren wie beispielsweise für die Rodung von Wald, welche mit dem strassenrechtlichen Hauptverfahren koordiniert werden müssen, erst mit dem Bauprojekt möglich. Aus diesen Gründen können ein kantonaler Nutzungsplan oder ein generelles Projekt nicht die Grundlage für das Projektgenehmigungsverfahren einschliesslich Rechtsmittelverfahren bilden.

## **2. Abwicklung der Kredit- und Projektgenehmigungsverfahren**

Bisher unterbreitete der Regierungsrat dem Grossen Rat die Kredite für die Realisierung von Neuanlagen auf der Basis eines generellen Projekts mit einer relativ geringen Bearbeitungstiefe. Künftig soll die Projekt- und Kostengenaugigkeit der generellen Projekte als Grundlage für die Beschlussfassung durch den Grossen Rat verbessert werden. Bei sehr umfangreichen Neuanlagen kann bereits der Projektierungskredit für die Planungskosten in die Zuständigkeit des Grossen Rats fallen. Ist dies der Fall wird der Regierungsrat das Verfahren zum Projektierungskredit mit demjenigen zur Anpassung des kantonalen Richtplans koordinieren und beide Beschlüsse gleichzeitig dem Grossen Rat vorlegen. Der Grosse Rat unterstellte die drei Vorhaben in Brugg, Lenzburg und Mellingen der obligatorischen Volksabstimmung (Behördenreferendum); das fakultative Referendum wurde bei keiner der übrigen Neuanlagen ergriffen. An die Genehmigung des Realisierungskredits schliesst die Ausarbeitung des Bauprojekts an. Danach erfolgen die öffentliche Auflage und die Entscheide des Regierungsrats über die Einwendungen und das bereinigte Projekt (§ 95 BauG). Gegen diese Entscheide ist die Beschwerde an das Verwaltungsgericht zulässig.

Die Herausforderung besteht darin, die beiden Verfahren zur Kredit- und Projektgenehmigung optimal aufeinander abzustimmen. Eine Vereinigung in einem einzigen Verfahren ist aber nicht möglich: Während die heutige Ordnung die Beschlusskompetenz des Grossen Rats in der Regel auf die kon-

zeptionellen Entscheide im generellen Projekt beschränkt, würde sie mit einer Vereinigung der beiden Verfahren auf die Details des Bauprojekts ausgedehnt. Der Grosse Rat würde damit vermehrt in operative, bisher der Exekutive vorbehaltenen Entscheide involviert, was nicht mit der gesetzlichen Konkretisierung des Grundsatzes der Gewaltenteilung nach § 68 Abs. 2 Kantonsverfassung durch das Baugesetz und das Strassengesetz im Einklang steht.

### **3. Konsequenzen der in der Motion geforderten Änderung**

Wenn wie in der Motion gefordert künftig nur noch Strassenbauprojekte, für welche ein rechtskräftiges Bauprojekt vorliegt, dem Grossen Rat und einer allfälligen Referendumsabstimmung unterbreitet werden, hat dies folgende Konsequenzen: Die Ausarbeitung eines Bauprojekts kostet rund drei Mal so viel wie diejenige eines generellen Projekts. Für ein Bauprojekt fallen erfahrungsgemäss ungefähr 6 % der gesamten Projektkosten an, für ein generelles Projekt rund 2 %. Hinzu kommen die Aufwendungen für das Einwendungs- und Genehmigungsverfahren sowie für ein allfälliges Beschwerdeverfahren. Diese zusätzlichen Planungs- und Verfahrenskosten für ein rechtskräftiges Bauprojekt wären vergeblich, falls danach vom Grossen Rat oder in einer Referendumsabstimmung der Baukredit abgelehnt wird ("sunk costs"). Zudem würde die Ungewissheit darüber, ob das Vorhaben grundsätzlich überhaupt realisiert werden soll, die Verhandlungen und Entscheide im Projektgenehmigungs- und Beschwerdeverfahren erschweren. Dabei müssen der Regierungsrat und allfällige Beschwerdeinstanzen dem Nutzen und öffentlichen Interesse an einer Neuanlage auch dagegen sprechende Interessen, unter anderem des Natur- und Umweltschutzes oder der Anstösser, gegenüberstellen. Diese Gesamtinteressenabwägung stützt sich aber nur dann auf ein nachgewiesenes öffentliches Interesse, wenn der Finanzierungsbeschluss des Grossen Rats und eine allfällige Referendumsabstimmung vorgängig erfolgt sind. Schliesslich würde der Entscheidungsspielraum des Grossen Rats beschnitten, wenn er den Finanzierungs- beziehungsweise Grundsatzbeschluss erst nachgelagert zu einem langwierigen, aufwendigen und in der Öffentlichkeit thematisierten Projektgenehmigungs- und Beschwerdeverfahren fassen kann.

Abgesehen von den oben beschriebenen Konsequenzen sind mit der Umsetzung der Motion keine Auswirkungen, insbesondere keine auf die Aufgaben- und Finanzplanung, verbunden.

### **4. Vorteilhaftere Lösung: Finanzierungs- und Grundsatzentscheid vor Projektgenehmigung**

Wird der Finanzierungsbeschluss, und damit der Grundsatzentscheid ob das Vorhaben umzusetzen ist, weiterhin vor dem strassenbaurechtlichen Projektgenehmigungsverfahren gefasst, ist das Kostenrisiko im Hinblick auf vergebliche Planungskosten im Fall einer Ablehnung des Baukredits bedeutend geringer. Dies weil die Aufwendungen für das kostenintensivere Bauprojekt und das Projektgenehmigungsverfahren nur anfallen, wenn dem Vorhaben im Grundsatz zugestimmt wurde. Zudem besteht anschliessend eine deutlich besser gesicherte Grundlage für die Verhandlungen und Entscheide über die Einwendungen und das Bauprojekt mit allfälligem Beschwerdeverfahren.

Der Regierungsrat erachtet es deshalb als nachteilig, künftig nur noch Strassenbauprojekte der Volksabstimmung respektive vorgängig dem Grossen Rat zu unterbreiten, für welche ein rechtskräftiges Bauprojekt vorliegt.

Die Kosten für die Beantwortung dieses Vorstosses betragen Fr. 948.—.

**Regierungsrat Aargau**