

Beschluss Nr. 488/2020

Schwyz, 23. Juni 2020 / ju

Motion M 1/20: Mehr Mitbestimmung der Bürger bei der Verkehrsführung in den Gemeinden
Beantwortung

1. Wortlaut der Motion

Am 23. Januar 2020 hat Kantonsrat Thomas Haas folgende Motion eingereicht:

«Der motorisierte Verkehr wird in den Gemeinden zunehmend erschwert, zum Beispiel mit „Tempo 20“-Zonen, Verkehrshindernissen und Fahrverboten.

Diese für Fussgänger und Langsamverkehr gut gemeinten Massnahmen haben für das lokale Gewerbe verheerende Auswirkungen. Die Umsätze der KMU-Betriebe, welche bereits durch die grossen Einkaufszentren und zunehmend durch das Internet bedroht sind, brechen aufgrund des geringeren Verkehrsaufkommens zusätzlich weg. Über kurz oder lang ist ihre Existenz dadurch gefährdet.

Über die Verkehrsführung und allfällige Verkehrsberuhigungsmassnahmen auf Gemeindestrassen entscheidet der Gemeinderat. Der Bürger hat heute kein direktes Mitspracherecht. So konnte der Bürger beispielsweise in der Gemeinde Lachen über die Verpflichtungskredite für die Kernentlastung und Kernerneuerung befinden. Die Auswirkungen der flankierenden Massnahmen zur Verkehrsberuhigung wurden aber erst im Nachhinein ersichtlich und können aufgrund der bestehenden Gesetzgebung vom Bürger nicht mehr korrigiert bzw. verbessert werden.

Die wesentlichen Punkte zur Verkehrsführung wie Tempo-Limiten oder Fahrverbote auf Hauptverkehrsachsen sind für Anwohner und Gewerbe jedoch sehr bedeutend und sollten in einer Demokratie deshalb auch vom Bürger mitbestimmt werden können.

Das Gemeindeorganisationsgesetz (GOG) regelt in § 12 die Zuständigkeit der Sachgeschäfte, über welche die Stimmberechtigten an der Urne beschliessen. Dieser Paragraph soll deshalb dahingehend angepasst bzw. ergänzt werden, dass (neu) auch der Entscheid über wesentliche Punkte zur Verkehrsführung bzw. zum Verkehrsregime auf Gemeindestrassen in die Zuständigkeit der Stimmberechtigten fallen, wobei unter diesen Punkten eben insbesondere die eingangs erwähnten „Tempo 20“-Zonen, verkehrslenkende (bauliche) Hindernisse und Fahrverbote oder auch die Aufhebung oder Schaffung einer relevanten Anzahl an Parkplätzen zu verstehen sind.

Es soll mit dieser Regelung nicht darum gehen, dass die Gemeinden ihr bestehendes Verkehrsregime nachträglich noch vom Stimmbürger bestätigen lassen müssen. Vielmehr ist sie vorab auf

künftige Änderungen ausgerichtet. Unbesehen davon soll es die neue Kompetenzordnung aber ermöglichen, dass Stimmberechtigte mittels Initiative auch zum bestehenden Regime Anträge zuhanden einer Volksabstimmung stellen können.

Klar und nötigenfalls auch im Gesetz festzuhalten ist schliesslich, dass die zwingenden Vorschriften des Strassenverkehrsrechts des Bundes vorbehalten bleiben. Sollte die vorliegend verlangte Gesetzesänderung zudem Anpassungen am übrigen kantonalen Recht notwendig machen, sind diese mit der Gesetzesvorlage ebenfalls aufzuführen.

Besten Dank für die positive Aufnahme meiner Motion.»

2. Antwort des Regierungsrates

2.1 Hintergrund der vorliegenden Motion bildet die Realisierung der Kernumfahrung und die Umsetzung der dazugehörigen flankierenden Massnahmen in der Gemeinde Lachen. Dafür bewilligten die Stimmberechtigten der Gemeinde Lachen am 27. November 2016 einen Verpflichtungskredit von Fr. 12 660 000.--. Mit den baulichen Massnahmen zur Kerneuerung waren auch verschiedene Verkehrsanordnungen, die durch den Gemeinderat verfügt wurden, verbunden.

Mit einer im Frühling 2018 eingereichten Einzel- und Pluralinitiative wurde eine Reduktion des Verpflichtungskredites und die Rückgängigmachung einzelner Verkehrsmassnahmen verlangt. Der Gemeinderat erklärte diese Initiativen für ungültig, da die Kompetenz zum Erlass von Verkehrsmassnahmen beim Gemeinderat und nicht bei den Stimmberechtigten liege. Die gegen diesen Entscheid erhobene Beschwerde wies das Verwaltungsgericht mit Entscheid vom 8. Dezember 2018 ab (VGE III 2018 168). Es kam ebenfalls zum Schluss, dass Verkehrsanordnungen in der Kompetenz des Gemeinderates und nicht der Stimmberechtigten liegen.

Der Motionär will diese geltende Zuständigkeitsregelung ändern, indem künftig «auch der Entscheid über wesentliche Punkte zur Verkehrsführung bzw. zum Verkehrsregime auf Gemeindestrassen in die Zuständigkeit der Stimmberechtigten fallen».

2.2 Zum Grundsatz der Gewaltenteilung und des gewaltenteiligen Rechtsstaates (§ 1 Abs. 3 der Verfassung des Kantons Schwyz vom 24. November 2010, KV, SRSZ 100.100) gehört es, dass die verschiedenen öffentlichen Aufgaben hinsichtlich Rechtsetzung, Rechtsanwendung und Rechtsprechung auf den Gesetzgeber (Legislative), die Behörden (Exekutive) und die Gerichte (Judikative) verteilt werden. Daraus kann abgeleitet werden, dass den einzelnen Staatsorganen nach Verfassung und Gesetz je eigene Zuständigkeiten zustehen sollen, in welche die anderen Staatsorgane nicht eingreifen sollen. So gehört es zum Wesen des gewaltentrennenden Staates, dass nicht alles und jedes dem unmittelbaren Entscheid der Stimmberechtigten anheimgestellt werden kann. Daraus folgerte das Verwaltungsgericht, dass aus Gründen der Gewaltenteilung, der Praktikabilität, der Rechtssicherheit und auch der eindeutigen Verantwortlichkeiten die schrankenlose Zulässigkeit von Initiativen abzulehnen ist (EGV-SZ 1998 Nr. 11, S. 33).

2.3 Der Motionär verlangt, dass die Zuständigkeit für den Erlass von Verkehrsmassnahmen vom Gemeinderat auf die Stimmberechtigten verschoben wird. Der Erlass von Verkehrsmassnahmen ergeht in Verfügungsform und ist grundsätzlich eine Vollzugsaufgabe. Auch wenn einzelne Verkehrsmassnahmen (z.B. Höchstgeschwindigkeiten, Tempo 20 Zonen usw.) für ein begrenztes Gebiet und viele Verkehrsteilnehmer Auswirkungen haben können, haben sie nicht so umfassende Auswirkungen wie z.B. der Erlass von Gemeindereglementen. Letztere zu erlassen liegt in der Kompetenz der Stimmberechtigten, da sie in der Regel alle Personen in einer Gemeinde betreffen. Deshalb liegt dem Gesetz über die Organisation der Gemeinden und Bezirke vom 25. Oktober 2017 (GOG, SRSZ 152.100) die folgende Konzeption zu Grunde:

- Die Stimmberechtigten als Legislative beschliessen insbesondere über den Erlass von Rechtssätzen (Gemeindereglemente), den Erwerb und die Veräusserung von Grundstücken, die Errichtung von juristischen Personen des öffentlichen und privaten Rechts, Bestandes- und Gebietsänderungen, Initiativen und allfällige Gegenvorschläge zu Pluralinitiativen (§ 12

GOG). Sie entscheiden auch über die Erteilung von Verpflichtungskrediten bzw. Ausgabenbewilligungen.

- Der Gemeinderat als Exekutive ist das oberste leitende und vollziehende Organ und ihm stehen alle Befugnisse zu, die nicht einem anderen Gemeindeorgan vorbehalten sind (§ 42 GOG).

Während die Zuständigkeiten der Stimmberechtigten abschliessend aufgezählt werden, ist der Gemeinderat im Sinn einer Auffangnorm für alle anderen Belange zuständig, insbesondere für Verwaltungsakte und damit auch den Erlass von Verfügungen.

2.4 Die Abgrenzung zwischen legislativen bzw. exekutiven Zuständigkeiten der Stimmberechtigten bzw. des Gemeinderates kann in Einzelfällen dennoch durchbrochen werden. So sieht § 12 Abs. 1 Bst. j GOG einerseits vor, dass die Stimmberechtigten auch über weitere durch die Gesetzgebung vorgesehene Geschäfte entscheiden können. Andererseits kann der Gemeinderat Beschlüsse fassen, die eher legislativen Charakter haben. Erwähnt seien:

- Zuständigkeit des Gemeinderats für Geschäfte mit rechtsetzendem Charakter:
 - Erlass des kommunalen Richtplans (§ 11 Abs. 1 der Vollzugsverordnung zum Planungs- und Baugesetz vom 2. Dezember 1997, SRSZ 400.111);
 - Erlass des Personal- und Besoldungsreglements (§ 12 Abs. 2 GOG);
 - Generelle Befugnis zu Erwerb und Abgabe von Grundstücken zu Gewerbe-, Industrie- und Dienstleistungszwecken (§ 5 Abs. 2 des Gesetzes über die Wirtschaftsförderung vom 27. November 1986, SRSZ 311.100);
 - Erlass des Feuerwehrreglements (§ 28 des Feuerschutzgesetzes vom 12. Dezember 2012, FSG, SRSZ 530.110).
- Zuständigkeit der Stimmberechtigten bzw. der Bezirksgemeinde oder Gemeindeversammlung für Verwaltungsakte:
 - Entscheid über die Erteilung des Gemeindebürgerrechts (§ 11 des Bürgerrechtsgesetzes vom 20. April 2011, SRSZ 110.100);
 - Verleihung einer Wasserrechtskonzession (§ 28 Abs. 2 des Wasserrechtsgesetzes vom 11. September 1973, SRSZ 451.100).

2.5 Der Erlass von Verkehrsanordnungen und Verkehrsbeschränkungen richtet sich einerseits nach Bundesrecht und andererseits nach kantonalem Recht. Nach Art. 3 Abs. 2 des Strassenverkehrsgesetzes vom 19. Dezember 1958 (SVG, SR 741.01) sind die Kantone befugt, für bestimmte Strassen Fahrverbote, Verkehrsbeschränkungen und Anordnungen zur Regelung des Verkehrs zu erlassen. Sie können diese Befugnis den Gemeinden übertragen unter Vorbehalt der Beschwerde an eine kantonale Behörde. Gemäss § 36 des Strassengesetzes vom 15. September 1999 (StrG, SRSZ 442.110) sind die Strassenträger für Verkehrsanordnungen zuständig, wobei der Erlass durch die Exekutive erfolgt (§ 18 Abs. 1 der Strassenverordnung vom 18. Januar 2000, StrV, SRSZ 442.111). Bei Gemeindestrassen liegt die Zuständigkeit somit beim Gemeinderat. Solche Anordnungen der Gemeinde bedürfen der Genehmigung des zuständigen kantonalen Amtes und können nach der Genehmigung mit Beschwerde bei Regierungsrat und Verwaltungsgericht angefochten werden (§ 37 StrG; vgl. EGV-SZ 2003 C. 17.2). Unter Verkehrsanordnungen und Verkehrsbeschränkungen fallen alle Anordnungen, die durch Vorschrifts- oder Vortrittssignale oder durch andere Signale mit Vorschriftscharakter angezeigt werden (Art. 107 Abs. 1 der Signalisationsverordnung vom 5. September 1979, SSV, SR 741.21).

Meist werden Verkehrsanordnungen und Verkehrsbeschränkungen für einen Einzelfall angeordnet, so etwa ein Fahrverbot oder eine Einbahn auf einer Quartierstrasse, die Herabsetzung einer regulären Höchstgeschwindigkeit, öffentliche Parkverbote usw. Bei grösseren Projekten, wie Kernentlastungsstrassen und Dorfkernaufwertungen, stehen Verkehrsbeschränkungen meist im Zusammenhang mit baulichen Massnahmen (sog. flankierende Massnahmen wie Verengungen, Aufpflasterungen, Gestaltungselemente usw.), für welche die Stimmberechtigten in der Regel einen Baukredit (Ausgabenbewilligung nach § 12 Abs. 1 Bst. c GOG) zu beschliessen haben. In diesem Zusammenhang müssen die Behörden in den Unterlagen an die Gemeindeversammlung die Beratungsunterlagen wie Berichte, Pläne usw. beifügen (§ 20 Abs. 2 GOG) und zusätzlich muss zu

jedem Geschäft ein Sprecher des Gemeinderates Bericht erstatten (§ 27 Abs. 1 GOG). Auch wenn die Zuständigkeit für die Anordnung einzelner Verkehrsordnungen als Vollzug eines Gesamtprojektes beim Gemeinderat verbleibt, können sich die Stimmberechtigten zumindest bei der Beratung eines Gesamtprojektes bzw. von dessen Finanzierung durch eine Ausgabenbewilligung an der Gemeindeversammlung äussern und auch Abänderungsanträge stellen. Letztlich können sie durch Ablehnung des entsprechenden Kredits ein Vorhaben auch verhindern. Bei Projekten in den Gemeinden, die neben der eigentlichen Verkehrsführung auch damit in Zusammenhang stehende Ausgaben zum Gegenstand haben, besteht somit bereits eine entscheidende Mitsprachemöglichkeit für die Stimmberechtigten.

2.6 Der Motionär verlangt, dass der Entscheid über wesentliche Punkte zur Verkehrsführung bzw. zum Verkehrsregime in die Zuständigkeit der Stimmberechtigten fällt, wobei unter diesen Punkten insbesondere die «Tempo 20»-Zonen (sog. Begegnungszonen), verkehrslenkende (bauliche) Hindernisse und Fahrverbote, aber auch die Aufhebung oder Schaffung einer relevanten Anzahl an Parkplätzen zu verstehen seien.

2.6.1 Damit soll nicht nur der Entscheid über (bestimmte) polizeiliche und funktionelle Verkehrsordnungen im Sinne von Art. 3 SVG wie Fahrverbote, Einbahnstrassen, Temporeduktionen oder Begegnungszonen in die Zuständigkeit der Stimmberechtigten fallen, sondern auch jener über damit in Zusammenhang stehende bauliche Massnahmen wie Fahrbahnverengungen, Aufpflasterungen und horizontale oder vertikale Versätze. Damit sollen der Gemeindeversammlung neben Geschäften von allgemeiner Bedeutung im Sinne der Rechtsetzung sowie von besonderer finanzieller Tragweite auch solche mit spezifischeren Auswirkungen übertragen werden. Juristisch wäre es zwar möglich, GOG und StrG so anzupassen, dass die Stimmberechtigten über Verkehrsordnungen zu entscheiden haben, oder dass die Stimmberechtigten der einzelnen Gemeinden die Kompetenz haben, in der Gemeindeordnung zu bestimmen, welche einzelnen Verwaltungsentscheide nicht durch den Gemeinderat, sondern durch die Gemeindeversammlung bzw. die Stimmberechtigten getroffen werden sollen.

2.6.2 Die folgenden Gründe lassen die Gemeindeversammlung bzw. die Stimmberechtigten als das nicht geeignete Organ für den Entscheid über Verkehrsordnungen erscheinen und sprechen gegen eine solche Kompetenzübertragung vom Gemeinderat auf die Gemeindeversammlung bzw. die Stimmberechtigten:

- Mit der Zuständigkeit der Stimmberechtigten, konkrete Verwaltungsakte wie Verkehrsordnungen zu beschliessen, wird der Grundsatz der Gewaltenteilung verwässert.
- Die Anforderungen an das zu beachtende Verfahren, wenn die Stimmberechtigten für den Entscheid über die Verkehrsführung bzw. das Verkehrsregime zuständig sind, sind komplex. Einerseits handelt es sich um ein Verwaltungsverfahren, das den Anforderungen des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 6. Juni 1974 (VRP, SRSZ 234.110, rechtliches Gehör, Akteneinsicht usw.) genügen muss, andererseits müssen die Bestimmungen über die Beratung und Beschlussfassung von Sachgeschäften gemäss GOG eingehalten werden.
- Die kommunalen Verkehrsordnungen müssen durch ein kantonales Amt genehmigt werden, was zur staatsrechtlichen Besonderheit führen würde, dass Beschlüsse der Stimmberechtigten zu ihrer Geltung einer Genehmigung eines kantonalen Amtes bedürfen.
- Da von Bundesrechts wegen gegenüber Verkehrsordnungen der Gemeinden ein kantonales Beschwerdeverfahren zwingend ist, müssen die entsprechenden Beschlüsse begründet sein und in einem Beschwerdeverfahren verteidigt werden können. Da die Gemeindeversammlung selber keine Organe hat, müsste sie im Beschwerdeverfahren trotzdem vom Gemeinderat vertreten werden.
- Es könnten komplexe Abgrenzungsfragen und deshalb zusätzliche Auseinandersetzungen darüber geben, welche Verkehrsordnungen in die Zuständigkeit des Gemeinderates fallen und über welche («wesentlichen») die Gemeindeversammlung bzw. die Stimmberechtigten zu entscheiden haben. Ein praktikables Abgrenzungskriterium, welches die wesentlichen Punkte

- einer Verkehrsführung bzw. eines Verkehrsregimes sind, lässt sich kaum finden, ohne dass daraus wiederum Auseinandersetzungen entstehen.
- Nicht einfach zu koordinieren wären einerseits mögliche Abstimmungsbeschwerden gegen Gemeindeversammlungsbeschlüsse sowie Urnenabstimmungen und andererseits mit der vom StrG vorgesehenen materiellen Beschwerde gegen die beschlossenen Verkehrsanordnungen. Nach aktueller Gesetzeslage würde dies zu einer Gabelung des Rechtsweges führen, da die Abstimmungsbeschwerde beim Verwaltungsgericht, die andere beim Regierungsrat eingereicht werden müsste. Zudem bestehen unterschiedliche Beschwerdefristen.

2.7 Dem Motionär ist darin zuzustimmen, dass bestimmte Anordnungen das Verkehrsregime einer Gemeinde stark beeinflussen können und darüber hinaus (indirekt) auch Auswirkungen etwa auf das Gewerbe haben können. Dass solche Verkehrsanordnungen auch für die Stimmberechtigten der Gemeinde respektive die Bevölkerung von Interesse und Bedeutung sind, soll ebenfalls nicht in Abrede gestellt werden. Die entsprechenden Entscheide bedürfen daher einer sorgfältigen Abwägung und umfassenden Prüfung der daraus resultierenden Folgen, wobei auch politische Überlegungen und Stimmungslagen nicht ausser Acht gelassen werden sollten. Die oben dargelegten Gründe sprechen aber dennoch dagegen, die Zuständigkeit für den Entscheid über die wesentlichen Punkte zur Verkehrsführung bzw. zum Verkehrsregime und damit den Erlass von Verkehrsanordnungen vom Gemeinderat an die Gemeindeversammlung zu übertragen. Dies gilt umso mehr, als grössere Verkehrslenkungsprojekte häufig mit entsprechenden Kostenfolgen verbunden sind, so dass die Stimmberechtigten zumindest in diesen Fällen entscheiden können. Es versteht sich von selbst, dass dabei auch die konkreten Auswirkungen der geplanten Massnahmen und Investitionen auf den Verkehr und dessen Führung bekannt sein müssen, so dass sich die Stimmberechtigten eben auch in dieser Hinsicht ein umfassendes Bild über die Folgen ihres Entscheids machen können.

Deshalb beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, die Motion nicht erheblich zu erklären.

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt, die Motion nicht erheblich zu erklären.
2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates.
3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Sekretariat des Kantonsrates; Sicherheitsdepartement; Baudepartement.

Im Namen des Regierungsrates:

Kaspar Michel
Landammann



Dr. Mathias E. Brun
Staatsschreiber