

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

Frauenfeld, 20. Dezember 2016

1008

EINGANG GR			
11. Jan. 2017			
GRG Nr.	16	GE 8	72

Botschaft zum Gesetz betreffend die Änderung des Gesetzes über Strassen und Wege

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen Botschaft und Entwurf zum Gesetz betreffend die Änderung des Gesetzes über Strassen und Wege (StrWG; RB 725.1). Mit der Vorlage wird die vom Grossen Rat am 7. Januar 2015 erheblich erklärte Motion „Einsprache- oder Anhörungsverfahren für Verkehrsanordnungen“ umgesetzt.

I. Ausgangslage

1. Inhalt der Motion

Die am 22. Januar 2014 eingereichte Motion „Einsprache- oder Anhörungsverfahren für Verkehrsanordnungen“ beauftragt den Regierungsrat, „die notwendigen Gesetzesgrundlagen so zu ändern, dass für Verkehrsanordnungen vorgängig ein Einsprache- oder Anhörungsverfahren durchgeführt werden kann“. Der Vorstoss wurde im Wesentlichen damit begründet, dass das bei Einreichung der Motion geltende Verfahren zum Erlass von Verkehrsanordnungen keine Verhandlungen zulasse, weshalb allfällige Opponenten direkt mit Beschwerde an das Verwaltungsgericht gelangen müssten.

Die von der Motion angesprochenen dauernden Verkehrsanordnungen stützen sich auf das Bundesgesetz über den Strassenverkehr (SVG; SR 741.01) sowie die zugehörige Signalisationsverordnung (SSV; SR 741.21). Zuständigkeit und Verfahren für deren Erlass sind in der Verordnung des Regierungsrates zum Strassenverkehrsgesetz und den Nebenerlassen vom 25. Februar 1997 (RRV SVG; RB 741.2) geregelt. Gemäss § 1 Abs. 2 dieser Verordnung ist das Departement für Bau und Umwelt (DBU) zuständig für den Erlass, die Änderung oder die Aufhebung von dauernden Verkehrsanordnungen auf Staats-, Gemeinde- und Flurstrassen sowie öffentlichen Verkehrsflächen privater Eigentümer. Bis Ende 2014 wurden die entsprechenden Verfügungen unter Hinweis auf die Beschwerdemöglichkeit an das Verwaltungsgericht im Amtsblatt publiziert. Ein vor-

gelagertes Einsprache- oder Anhörungsverfahren gab es nicht. Wer mit einer Verkehrsanordnung nicht einverstanden war, musste sie daher direkt beim Verwaltungsgericht anfechten.

2. Beantwortung durch den Regierungsrat

In seiner Beantwortung vom 18. November 2014 unterstützte der Regierungsrat die Anliegen der Motion, beantragte aber, den Vorstoss nicht erheblich zu erklären, da die erforderlichen Regelungen zur Einführung eines Einsprache- oder Anhörungsverfahrens auf Verordnungsstufe erlassen werden könnten. Dementsprechend hatte der Regierungsrat gleichzeitig mit der Motionsbeantwortung eine Änderung der RRV SVG verabschiedet. Mit der Novelle wurde über einen neuen § 1a ein Einwendungsverfahren eingeführt und auf den 1. Januar 2015 in Kraft gesetzt. Seither werden schon die Entwürfe für Verkehrsanordnungen publiziert. Während 20 Tagen können dann beim DBU Einwendungen eingereicht werden. Solche Einwendungen sind keine förmlichen Einsprachen. Insbesondere ergeht kein spezieller Einspracheentscheid. Es wurde bewusst das Einwendungsverfahren und kein förmliches Einspracheverfahren gewählt, um den Aufwand für die Vollzugsbehörde tief zu halten. Es bleibt aber dennoch Raum für Gespräche und Lösungsfindungen im Einzelfall, sofern die Anzahl der Einwendungen überschaubar bleibt. Letztlich soll die zuständige Behörde (DBU) in Kenntnis der eingereichten Vorbehalte und Anregungen über den definitiven Erlass der Verkehrsanordnung entscheiden können. Sofern Betroffene ihre Einwendungen nicht genügend berücksichtigt sehen, können sie in der Folge immer noch Beschwerde beim Verwaltungsgericht einreichen. Die vorgängige Teilnahme am Einwendungsverfahren ist dabei keine Voraussetzung für die Beschwerdeerhebung.

Aus Sicht des Regierungsrates wurde mit der Verordnungsänderung dem Anliegen der Motion nach einem kostengünstigen und unkomplizierten Anhörungsverfahren in allen Teilen Rechnung getragen.

3. Parlamentarische Diskussion

Der Grosse Rat hat die Motion am 7. Januar 2015, also wenige Tage nach der Inkraftsetzung der erwähnten Verordnungsanpassung, beraten. Nachdem auch der Regierungsrat das Anliegen der Motion begrüsst hatte, war grundsätzlich unbestritten, dass die Einführung eines Einwendungs- oder Einspracheverfahrens vor dem eigentlichen Erlass der Verkehrsanordnungen Sinn macht. Diskutiert wurde hingegen die Frage, welches Verfahren gewählt werden solle. Das vom Regierungsrat in die Verordnung eingeführte „Einwendungsverfahren“ wurde in diesem Zusammenhang als „weder Fisch noch Vogel“ bezeichnet. Es sei nicht klar, ob mit dem neuen Instrument die Anzahl Beschwerden an das Verwaltungsgericht tatsächlich reduziert werden könne. Ohne formelles Einspracheverfahren könne auch nicht bestimmt werden, wer rechtsmittellegitimiert sei. Obwohl auch Stimmen laut wurden, welche das Anliegen der Motionäre mit der Inkraftsetzung der Verordnungsänderung als erfüllt bezeichneten, wurde der Vorstoss schliesslich mit 59:49 Stimmen erheblich erklärt.

II. Umsetzung der Motion

Gemäss Wortlaut der Motion ist es dem Regierungsrat freigestellt, ob er dem Erlass von Verkehrsanordnungen ein Anhörungsverfahren oder ein förmliches Einspracheverfahren voranstellen will.

Im Zuge der kürzlich erfolgten Beantwortung der Interpellation „Schlanke, subsidiäre Verfahren bei Verkehrsanordnungen“ konnte der Regierungsrat darlegen, dass sich das in der RRV SVG festgeschriebene Einwendungsverfahren bewährt hat. Die Anzahl Beschwerden konnte massiv reduziert werden. Die konkreten Zahlen betreffend erlassene Verkehrsanordnungen und dagegen erhobene Beschwerden für den Zeitraum 2012 bis Ende November 2016 präsentieren sich wie folgt:

Erlassene Verkehrsanordnungen

Entscheide	2012	2013	2014	2015	Nov. 2016
Kantonsstrassen	29	19	21	23	17
Gemeindestrassen	79	66	87	57	58
Private	4	11	13	6	8
Total	112	96	121	86	83

Beschwerden gegen Verkehrsanordnungen

Beschwerden	2012	2013	2014	2015	1. HJ 2016
Kantonsstrassen	12	0	1	1	0
Gemeindestrassen	13	10	27	1	1
Private	0	2	0	0	1
Total	25	12	28	2	2

Es kann also festgestellt werden, dass das Ziel der Motion, nämlich die Vermeidung unnötiger Beschwerdeverfahren durch einen vorgängigen Dialog mit Betroffenen, erfüllt werden konnte. Dabei hat sich auch gezeigt, dass es richtig war, kein förmliches Einspracheverfahren einzuführen. Die allermeisten Einwendungen konnten einvernehmlich erledigt werden, ohne dass Legitimationsabklärungen erfolgen oder förmliche Einspracheentscheide verfasst werden mussten. Der Verwaltungsaufwand konnte so in vertretbarem Rahmen gehalten werden.

Mittlerweile hat auch das Verwaltungsgericht in einem im August 2016 ergangenen Entscheid (VG 2016.63/E) das Einwendungsverfahren eingehend gewürdigt:

„Mit dem Einwendungsverfahren gemäss § 1a RRV SVG sollen sich die von einer Verkehrsanordnung Betroffenen bereits auf Stufe Verwaltungsverfahren äussern und ihren

Standpunkt gegenüber der Behörde offen legen können. Dieses Verfahren soll aber – im Sinne eines gegenseitigen Austausches – auch der Behörde dazu dienen, Gespräche mit den Betroffenen zu führen, um möglichst allfällige Missverständnisse auszuräumen und einvernehmliche Lösungen zu finden, was im Rahmen eines (formalisierten) gerichtlichen Beschwerdeverfahrens nur noch erschwert und mit erhöhtem Aufwand möglich ist. Dabei empfiehlt sich gegebenenfalls die Durchführung einer gemeinsamen Besprechung vor Ort bzw. eines Augenscheins. Ein wesentliches Ziel des korrekt und ernsthaft durchgeführten Einwendungsverfahrens soll auch sein, gegenseitiges Verständnis für die vorgesehene Verkehrsanordnung einerseits und die insbesondere privaten Anliegen der direkt Betroffenen andererseits zu wecken. Dies führt tendenziell zu einer höheren Akzeptanz der geplanten Verkehrsregelung, was wiederum deren Durchsetzung erleichtert. Das Finden einvernehmlicher Lösungen auf Stufe Verwaltung – in einem noch nicht allzu formalisierten Verfahren - entlastet gleichzeitig die Rechtsmittelinstantz.“

Dieser Beurteilung kann sich der Regierungsrat in allen Punkten anschliessen.

Vor diesem Hintergrund sieht auch die vorgelegte Änderung des StrWG die Einführung eines Einwendungsverfahrens vor. Dafür soll der bestehende § 33 StrWG, der schon heute die Marginale „Verkehrsbeschränkungen, Verkehrsanordnungen“ führt, ergänzt werden. Der Regierungsrat erlaubt sich in diesem Zusammenhang den Hinweis, dass die entsprechende Bestimmung gestützt auf § 43 Abs. 1 der Kantonsverfassung (KV; RB 101) ohne Weiteres auf Verordnungsstufe erlassen werden kann. Es geht einzig um den Vollzug von Bundesrecht. Dementsprechend finden sich auch alle weiteren Vollzugsbestimmungen zum SVG in der RRV SVG.

Inhaltlich lehnt sich die Bestimmung fast wörtlich an den geltenden § 1a RRV SVG an. Für das bessere Verständnis wird aber die derzeit in § 1 Abs. 2 RRV SVG geregelte Zuständigkeit des DBU für den Erlass der dauernden Verkehrsanordnungen als neuer § 33 Abs. 2 StrWG ebenfalls in das Gesetz überführt. Soweit erforderlich wird der Regierungsrat Ausführungsbestimmungen (z.B. betreffend Publikation im Amtsblatt und auf Gemeindestufe) erlassen. Die entsprechenden Regelungen werden mit Verweis auf den geänderten § 33 StrWG voraussichtlich in der RRV SVG erfolgen.

III. Antrag

Wir ersuchen Sie, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, den Gesetzesentwurf Ihrer Beratung zu unterziehen und uns über die Beschlüsse in üblicher Weise zu benachrichtigen.

Die Präsidentin des Regierungsrates

Monika Knill

Der Staatsschreiber

Dr. Rainer Gonzenbach

Beilagen
Entwurf des Regierungsrates
Synopsis