Appenzell Ausserrhoden

Regierungsrat

Regierungsgebäude
9102 Herisau

Tel. 071 353 62 53
Fax 071 353 68 64

Regierungsrat, 9102 Herisau

An die Mitglieder
des Kantonsrates

Herisau, 2. Dezember 2009

Kantonsratssitzung vom 30. März 2009; Traktandum 2
Totalrevision Strassengesetz (StrG); 1. Lesung; Zustimmung

2.1 Bericht und Antrag des Regierungsrats vom 2. Dezember 2008

Sehr geehrter Herr Kantonsratspräsident
Sehr geehrte Kantonsrätinnen
Sehr geehrte Kantonsräte

1. Einleitung

Ausgangslage und Gründe für die Revision

a) Kanton

Der Kanton Appenzell Ausserrhoden weist Kantonsstrassen mit einer Gesamtlänge von 228 km auf. Zusammen mit den öffentlichen Strassen in den Gemeinden mit einer Länge von total ca. 400 km (Gemeindestrassen inkl. Trottoirs entlang von Kantonsstrassen: 181 km; Privat-, Flurgenossenschafts- und Korporationsstrassen: 221 km) dienen sie der Verkehrserschliessung und bilden deshalb wichtige Voraussetzungen für die Besiedelung und den Wirtschaftsstandort Appenzell Ausserrhoden. Aufgabe des Kantons ist es, das kantonale Strassennetz zu erstellen, zu unterhalten und zu betreiben. Dabei sind durch die veränderten Anforderungen und Ansprüche ständige Anpassungen der Strasseninfrastruktur nötig.

Das geltende Gesetz über die Staatsstrassen (bGS 731.11) und die zugehörige Verordnung (bGS 731.111) stammen aus dem Jahre 1972. Zahlreiche Bestimmungen dieser Erlasse sind überholt und nicht mehr zeitgemäss. Verkehr wie auch Umfeld haben sich in den vergangenen 35 Jahren stark verändert und damit auch die Ansprüche an Bau, Betrieb und Management der Strassen. Eine Anpassung erfuhr das Gesetz einzig 1985, bei der es im Wesentlichen um die Mitsprache des Volkes bei der Krediterteilung sowie um eine stärkere Be-

achtung der Umweltbelange ging. Die übrigen Gesetzesbestimmungen blieben bis heute unverändert. Nötig erweisen sich Anpassungen bei den Regelungen über die Projektierung, den Bau und Unterhalt der Kantonsstrassen sowie bezüglich deren Benützung. Revisionsbedürftig sind auch verschiedene Verfahrensvorschriften, insbesondere betreffend Zuständigkeiten, Planauflageverfahren, Rechtsschutz und Gesetzesvollzug. Betroffen sind praktisch alle Bereiche der kantonalen Strassengesetzgebung. Die reibungslose Abwicklung der mit dem Tiefbau- und Strassenwesen verbundenen Aufgaben und Tätigkeiten verlangt nach klaren und zuverlässigen rechtlichen Grundlagen. Die nicht mehr den heutigen Anforderungen und der gegenwärtigen Praxis entsprechenden Vorschriften müssen daher überarbeitet werden.

Nach Auffassung des Regierungsrats ist daher der Zeitpunkt gekommen, das bestehende Staatsstrassengesetz durch ein modernes und zweckmässiges Gesetz zu ersetzen, das den heutigen und zukünftigen Anforderungen an das Strassennetz im ganzen Kanton unter Berücksichtigung der Ansprüche des Verkehrs und der Umwelt Rechnung trägt. Entsprechend ist die Revision des Staatsstrassengesetzes Teil des Sach- und Terminplans des Regierungsrats 2007-2011.

b) Gemeinden

Auf Gemeindeebene ist das Strassenwesen geprägt durch eine heterogene Gesetzgebung: Etwas mehr als die Hälfte aller Gemeinden im Kanton (11 Gemeinden) verfügen über ein zeitgemässes Strassen- bzw. Erschliessungsreglement (1990 und jüngeren Datums), während der Rest ein älteres und eher rudimentäres (7 Gemeinden) bzw. gar kein (2 Gemeinden) Reglement besitzen. Als Beispiel genannt sei die Gemeinde Herisau, welche ein detailliertes Strassenreglement samt Ausführungserlasse (Verordnung, Technische Vorschriften, Strassenverzeichnis) kennt; in der Gemeinde Bühler dagegen regeln vier Artikel im Baureglement sowie eine Richtlinie zur Übernahme von Strassenunterhaltsbeiträgen das „Erschliessungswesen" der Gemeinde. Diese unterschiedliche Handhabung des Strassenwesens ist trotz der positiv-rechtlichen Normierung der Erschliessungspflicht der Gemeinden in der Baugesetzgebung (Art. 57 BauG) im Wesentlichen Ausfluss des im Kanton bestehenden Rechtsinstituts der Flurgenossenschaft (Art. 167 ff. EG zum ZGB). Flurgenossenschaften werden auch heute noch im ganzen Kanton zahlreich gegründet zum Zwecke der Erschliessung des Baulands und der Unterhaltsregelung von bestehenden Strassen und Wegen. Damit übernehmen sie die Erschliessungsaufgaben, die im Grunde den Gemeinden vorbehalten sind. So verfügt etwa die Gemeinde Bühler nicht über ein gemeindeeigenes Strassennetz.

Im Bestreben, das Strassenwesen auch auf Gemeindeebene zu vereinheitlichen und zu modernisieren, sind die Gemeinden angefragt worden, ob das künftige Strassengesetz nicht nur für den Kanton, sondern auch für die Gemeinden Geltung haben soll, wie dies z.B. auch in den Nachbarkantonen St. Gallen und Appenzell Innerrhoden der Fall ist. Die Gemeinden haben sich vom Grundsatz her grossmehrheitlich (15 Zustimmungen, zwei Ablehnungen, drei keine Bemerkungen) für die Erarbeitung eines kantonalen Strassengesetzes unter Einbezug der Gemeinden und somit einer innerkantonalen Harmonisierung der Strassengesetzgebung ausgesprochen.

Der Einbezug auch des kommunalen Strassenwesens in ein einziges, modernes kantonales Strassengesetz ist nach Auffassung des Regierungsrats auch für Appenzell Ausserrhoden zeitgemäss und bringt hauptsächlich Vorteile mit sich, vor allem auch für Gemeinden mit nicht mehr aktueller Strassengesetzgebung. Gewisse Eingriffe in die Gemeindeautonomie sind zu Gunsten einer kantonalen Harmonisierung des Strassenwesens hinzunehmen. Den Gemeinden ist aber, soweit erforderlich und erwünscht, der notwendige Handlungsspielraum zu belassen. Entsprechend sind die Gemeinden befugt, in zahlreichen Bereichen von den kantonalen Vorschriften abweichende Regelungen zu treffen. Den Anliegen der Gemeinden auf Wahrung ihrer Autonomie kann damit im Wesentlichen gewahrt werden.

Zielsetzungen

Die mit dem Erlass eines Strassengesetzes und einer Strassenverordnung verfolgten Ziele können im Einzelnen dem Erläuternden Bericht entnommen werden. In erster Linie wichtig ist dem Regierungsrat, die bewährte und problemlos funktionierende Aufgaben- und Kostenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden vom Grundsatz her nicht anzutasten und nur dort punktuell anzupassen, wo dies der Vollzug erfordert. Zudem soll das Strassenwesen im Kanton in einem einheitlichen kantonalen Erlass geregelt werden, unter Einbezug des Strassenwesens der Gemeinden. Trotzdem sollen den Gemeinden in Bereichen, die keine Harmonisierung bedürfen, weiterhin autonom bleiben. Dies betrifft etwa die Regelung der (Zwangs-)Eingemeindung von öffentlichen Strassen im privaten Eigentum oder Privatstrassen, des Beitragswesens an den Strassenbau und -unterhalt, der technischen Normen, des Parkierungs- oder des kommunalen Gebührenwesens. Ferner soll die Dezentralisation auf Stufe Gemeinde (Strassenkorporationen und Flurgenossenschaften) möglichst erhalten bleiben.

Wichtige inhaltliche Änderungen und Neuerungen

Inhaltlich soll das Strassengesetz an eingetretene Änderungen auf nationaler und kantonaler Ebene und an die Erfahrungen im Gesetzesvollzug angepasst werden. Ausserdem soll das Strassengesetz die gesetzliche Grundlage bilden für ein einheitliches Strassenrecht auch auf Gemeindeebene (Harmonisierung des kommunalen Strassenwesens). Als wesentliche Änderung ist einmal die Neuregelung von Vorschriften betreffend einheitlichen Strassenklassen nach funktionalen Kriterien (Strassenklassen gemäss VSS-Normen) zu nennen. Der Gesetzesentwurf sieht vor, dass alle öffentlichen Strassen nach einheitlichen Kriterien in Strassenklassen einzuteilen sind und zwar unabhängig von Eigentumsverhältnissen. Daraus sollen sich Vorteile in Bezug auf einheitliche Beitragsregelungen und technische Bestimmungen ergeben. Damit verbunden sind die Gemeinden neu verpflichtet, die öffentlichen Strassen nach funktionellen Kriterien einzuteilen und ein Strassenverzeichnisse zu erlassen.

Als Neuerung wird weiter vorgeschrieben, dass die Gemeinden - je nach Strassentyp - an den (betrieblichen und baulichen) Unterhalt an öffentliche Strassen im privaten Eigentum, z.B. an Korporations- und Flurgenossenschaftsstrassen, zumindest zu einem Minimalbeitrag verpflichtet sind. Diese Regelung soll sicherstellen, dass die Gemeinden die zweckgebunden, pauschalen kantonalen Beiträge am Ertrag der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe sowie der Strassenverkehrssteuern (zumindest teilweise) auch an die privaten Eigentümerinnen und Eigentümer von öffentlichen Strassen weitergeben. Den Gemeinden steht es im Übrigen frei zu bestimmen, in welchem Umfang und nach welchen Kriterien sie Beiträge an öffentliche Strassen im privaten Eigentum leisten wollen.

Als weiterer bedeutsamer Revisionspunkt ist die Regelung eines für alle Strassenbauvorhaben geltenden Planauflageverfahrens zu bezeichnen, welches das Baubewilligungsverfahren ersetzt. Neu ist weiter die Schaffung einer kantonalen Rechtsgrundlage für den Langsamverkehr. Damit können die Aspekte des Fussgängerverkehrs, des Wanderns und neu vor allem auch des Radfahrens umfassend geregelt werden. Anpassungen und Vereinfachungen im Bereich der Vollstreckung und des Rechtsschutzes sind weitere Revisionspunkte.

Keine Aufgaben- und Kostenentflechtung

Beim Bau und Unterhalt der Kantonsstrassen werden die Aufgaben und Kompetenzen von Kanton und Gemeinden vom Grundsatz her beibehalten und nur interessengerecht punktuell angepasst. So sieht der Entwurf vor, dass für die Erstellung der Beleuchtungsanlagen entlang von Kantonsstrassen neu der Kanton zuständig ist. Damit sollen Probleme im heutigen Vollzug beseitigt werden. Die Kosten für die Erstellung der Beleuchtung

sollen Kanton und Gemeinde zu gleichen Teilen tragen. Im Übrigen soll die bewährte und problemlos funktionierende Aufgaben- und Kostenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden nicht angetastet werden. Mit der vorliegenden Totalrevision des Staatsstrassengesetzes ist keine Aufgabenentflechtung vorgesehen. Dies bedeutet insbesondere, dass - entlang der Kantonsstrassen - die Fahrbahnreinigung und die Pflege und Bepflanzung der Grünflächen innerorts sowie der Unterhalt der Beleuchtungsanlagen und der Trottoirs und Rad-/Gehwege inner- und ausserorts weiterhin Aufgabe der Gemeinden bleibt und die entsprechenden Unterhaltskosten von den Gemeinden zu tragen sind. Gerade in Bezug auf die Fahrbahnreinigung innerorts würde eine Abkehr von der heutigen Aufgabenteilung organisatorisch keine Vorteile mit sich bringen, da Reinigungsrhythmus bzw. Reinigungsbedarf innerorts teilweise deutlich höher ist als ausserorts und Abgrenzungsprobleme zwischen ordentlicher und ausserordentlicher Reinigung entstehen würden. Was den Unterhalt der Trottoirs, Geh- und Radwege entlang der Kantonsstrassen anbelangt, so hätte eine kantonale Zuständigkeit weitreichende personelle und finanzielle Konsequenzen zur Folge: So stehen dem Kanton für die Durchführung dieser Aufgaben weder das dafür erforderliche Personal noch die notwendigen Maschinen und Gerätschaften, noch die nötige Infrastruktur zur Verfügung. Insgesamt wären somit vermehrt Konflikte in Abwicklung des Strassenunterhalts zwischen Kanton und Gemeinden die Folge, steigen doch erfahrungsgemäss die Ansprüche, wenn nicht gleichzeitig die Kosten getragen werden müssen. Auch die bestehende Kostenregelung für das Anbringen und Erneuern von Signalen und Markierungen auf und entlang von Kantonsstrassen (Kanton und Gemeinde tragen die Kosten je zur Hälfte) soll weiterhin Gültigkeit haben. Werden Signale und Markierungen hingegen im Zuge von Strassenbauprojekten erstellt oder angebracht, werden die entsprechenden Kosten zu den gesamten Projektkosten geschlagen, wofür der ordentliche Beitragssatz für Strassenbauvorhaben massgebend bleibt.

Nicht geändert werden soll weiter die bewährte „Mischfinanzierung" der Kantonsstrassen. Dies bedeutet, dass sich die Gemeinden auch weiterhin - entsprechend dem Ausbaustandard der Kantonsstrasse - an den Baukosten zu beteiligen haben. Überhöhten Begehrlichkeiten kann so von vornherein entgegengewirkt werden. Dafür sind Prioritäten und Ausbaustandards von Strassenbauprojekten in Absprache mit den Gemeinden festzulegen. In diesem Sinne wird der Gemeindeautonomie und dem Mitspracherecht der Gemeinden eine hohe Bedeutung beigemessen. Würden sich die Gemeinden nicht an der Finanzierung des kantonalen Strassenbaus beteiligen, ist davon auszugehen, dass Mitsprache, Interesse und Unterstützung der Gemeinden deutlich abnehmen würden. Zunehmende Konflikte in der Abwicklung der Projekte wären die Folge. Das Festhalten an der Beteiligung der Gemeinden an den Kosten für die Kantonsstrassen ist auch aus Sicht der Gleichbehandlung der Gemeinden gerechtfertigt; anderenfalls würden diejenigen Gemeinden bevorteilt, in denen der Ausbau von Kantonsstrassen mit Trottoirs, Rad- oder Gehwegen noch ausstehend ist. Nach heutigem Stand ist von voraussichtlich rund 6'000 m Trottoirs bzw. Geh-/Radwegen auszugehen, welche mit Strassenbauprojekten ab 2010 zur Ausführung gelangen könnten. Dies würde Gemeindebeiträge nach den heute und nach diesem Gesetzesentwurf auch künftig geltenden Beitragsschlüsseln von ca. Fr. 5.0 Mio. auslösen, welche der Kanton bei einer Abkehr vom geltenden System anstelle der Gemeinden zu tragen hätte. Eine Belastung, die für den Kanton nicht zu verantworten wäre, ausser das ganze Finanzierungssystem würde auf den Kopf gestellt. Für die Beibehaltung der allgemein anerkannten Mischfinanzierung spricht letztlich auch, dass die Gemeinden an den Bau und Unterhalt der öffentlichen Strassen in der Gemeinde vom Kanton zweckgebundene, pauschale Beiträge erhalten. So sind für das Jahr 2007 gestützt auf Art. 26 des Staatsstrassengesetzes und Art. 5 des Gesetzes über die Staatsstrassenrechnung und die leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe Kantonsbeiträge von rund Fr. 2.8 Mio. an die Gemeinden ausgerichtet worden. Der kommunale Anteil an den zweckgebundenen Strasseneinnahmen des Kantons ist zudem im Rahmen der NFA/KFA-Gesetzgebung erhöht worden und betragen neu neben den 20% des kantonalen Anteils am Ertrag der leistungsabhängigen Schwerverkehrsab-

gabe (Art. 5 Abs. 2 Gesetz über die Staatsstrassenrechnung und die leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe) weitere 25% des Ertrages der kantonalen Strassenverkehrssteuern (Art. 6a Einführungsgesetz über den Strassenverkehr). Gemäss RRB vom 9. September 2008 gelangen für das Jahr 2008 globale Strassenbeiträge in der Höhe von Fr. 4.923 Mio. zur Verteilung an die Gemeinden.

Finanzierung

Die mit der Finanzierung des Strassenbau- und -unterhalts zusammenhängenden Fragen sind nicht Gegenstand dieser Gesetzesrevision. Entsprechend soll das Gesetz vom 13. September 2004 über die Staatsstrassenrechnung und die leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (bGS 612.2), welches im Rahmen der NFA-Gesetzgebung erst kürzlich verschiedene Änderungen erfahren hat (vgl. Gesetz vom 24. September 2007 über die Änderung von Gesetzen zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenentflechtung zwischen Kanton und Gemeinden (Mantelerlass)), im Moment nicht angetastet werden.

Dem Kanton fliessen infolge des NFA-Neureglung zwischen dem Bund und den Kantonen ab dem Jahr 2008 rund Fr. 6.4 Mio. weniger Strassenbeiträge zu, als im Rahmen der kantonalen NFA/KFA-Umsetzung budgetiert. Entsprechend fehlen diese Mittel für die Realisierung der ab 2008 neu vorgesehenen Strassenbauvorhaben des Kantons. Auch die notwendige Kompensation dieser fehlenden Mittel in der Strassenrechnung ist nicht Inhalt dieser Gesetzesrevision, sondern wird Gegenstand einer separaten Vorlage sein: Kurzfristig, für die Jahre 2008 bis 2011, wurde diese finanzielle Lücke in der Staatsstrassenrechnung mit einer ausserordentlichen Einlage von Fr. 16 Mio. in den Staatsstrassenfonds ausgeglichen; über diesen Nachtragskredit hat der Kantonsrat am 5. Mai 2008 befunden. Für den Zeitraum ab 2012 soll eine noch auszuarbeitende Vorlage die zukünftige Finanzierung der Staatsstrassenrechnung definitiv sicherstellen. Dabei sind - neben der vorliegenden Revision - insbesondere der ausstehende Netzbeschluss des Bundesparlaments zur Umfahrung Herisau, der Mittelbedarf für die Sanierung der Bahnübergänge sowie ein allenfalls tieferer Investitionsbedarf nach Abschluss des Vollausbaus des kantonalen Strassennetzes in sieben bis zehn Jahren zu berücksichtigen.

Konzentration der Erlasse

Neu sollen alle das Strassenwesen betreffenden Bestimmungen im Strassengesetz und in der Strassenverordnung platziert werden. Hinzu kommt ein separater kantonaler Gebührentarif, der vom Regierungsrat voraussichtlich zusammen mit der Verordnung erlassen wird. Aufgehoben werden sollen das bisherige Staatsstrassengesetz (bGS 731.11) und die zugehörige Vollziehungsverordnung (bGS 731.111), die Strassenbeitragsverordnung (bGS 731.111.1), der Gebührentarif (bGS 731.112) sowie die Art. 156 bis 160 des EG zum ZGB (bGS 211.1). Ausserdem soll das bisherige Verzeichnis der Staatsstrassen (bGS 731.111.2) durch ein neues ersetzt werden. Diese Konzentration stellt eine merkliche Vereinfachung für die Rechtsanwendung auf dem ganzen Kantonsgebiet dar. In diese Bestimmungen neu einbezogen ist das Strassenwesen der Gemeinden. Dies bedeutet, dass zahlreiche Bestimmungen in den kommunalen Strassenreglementen durch einheitliche, gemeindeübergreifende Regelungen im kantonalen Strassengesetz ersetzt werden. Auch diesbezüglich findet somit eine Konzentration der Erlasse auf Stufe des kantonalen Rechts statt. In Bereichen, in denen das kantonale Strassengesetz keine abschliessende Regelung trifft oder die Gemeinden ausdrücklich zur Gesetzgebung ermächtigt resp. verpflichtet werden, bleiben die Gemeinden weiterhin autonom, Recht zu setzen.

2. Vorgehen

Das Grundkonzept zum Gesetzesprojekt wurde vom Tiefbauamt und dem Rechtsdienst des Departements Bau und Umwelt ausgearbeitet. Die fachliche Begleitung des Projekts oblag der Landes- Bau- und Strassenkommission (LBK), ergänzt mit Fachspezialisten. Diese Kommission unter der Leitung von Landammann Jakob

Brunnschweiler erarbeitete die nun vorliegenden Entwürfe von Strassengesetz und -verordnung. Die Zusammensetzung der Kommission kann dem Erläuternden Bericht zum Gesetz entnommen werden.

Von einem ersten Gesetzesentwurf hat der Regierungsrat am 22. April 2008 Kenntnis genommen und diesen für die Durchführung einer Vernehmlassung freigegeben. Zu jenem Zeitpunkt lag auch die regierungsrätliche Vollzugsverordnung (Strassenverordnung) im Entwurf vor. Die Verordnung wurde den Vernehmlassungsteilnehmern ebenfalls zur Verfügung gestellt.

3. Vernehmlassung

Zur Vernehmlassung wurden alle Gemeinden, die Gemeindepräsidentenkonferenz, die politischen Parteien, die Departemente der kantonalen Verwaltung sowie weitere interessierte Kreise eingeladen. Innert Vernehmlassungsfrist sind insgesamt 43 Vernehmlassungen zum Entwurf des totalrevidierten Strassengesetzes eingegangen (Gemeinden: 20, GP-Konferenz, Parteien: fünf, Kantonale Verwaltung: fünf, div. Verbände und Interessensgruppen: 12). Zudem haben fünf Vernehmlassungsteilnehmer ausdrücklich auf eine Vernehmlassung verzichtet.

Das neu zu erlassende Gesetz ist mitsamt der Verordnung auf grundsätzliche Zustimmung gestossen. Die Vernehmlassungsteilnehmer begrüssten grossmehrheitlich die Harmonisierung des kommunalen Strassenwesens und deren Integration in einen einheitlichen, zeitgemässen kantonalen Erlass. Grossmehrheitlich befürwortet wurde insbesondere einheitliche Strassenklassen nach funktionalen Kriterien, die Trennung von hoheitlichen Rechten und Eigentumsrechten an Strassen, die Harmonisierung im Bereich des Strassenbauverfahrens sowie eine stärkere Berücksichtigung der Interessen des Langsamverkehrs. Zentrale Anliegen waren zudem die Wahrung der appenzellischen Tradition der Flurgenossenschaften und Strassenkorporationen sowie der Gemeindeautonomie. Umstritten waren zur Hauptsache folgende Aspekte:

Beiträge der Gemeinde an den Unterhalt von öffentlichen Strassen im privaten Eigentum (Art. 83, neu: Art. 82)

Der Vorstand der Gemeindepräsidentenkonferenz und ein Teil der Gemeinden lehnen die vorgeschlagene (minimale) Beitragsleistung der Gemeinden an den (betrieblichen und baulichen) Unterhalt von öffentlichen Strassen im privaten Eigentum (Art. 83 [82]) ab (16 Gemeinden ausdrücklich, vier stimmen zu). Ebenso abgelehnt wird die Normierung des maximalen Beitragssatzes der Perimeterpflichtigen (bzw. als Korrelat dazu den minimalen Kostenanteil der Gemeinden) an die Baukosten der Gemeindestrassen (Art. 81 [80]). Zwar wird die Beitragsregelung an sich nicht beanstandet, jedoch wird vorgebracht, dass die Höhe der zu leistenden Beiträge nicht durch den Kanton festzulegen sei und keiner Harmonisierung bedürfe, da die örtlichen Verhältnisse und das historisch gewachsene Verständnis für solche Beiträge und die Finanzlage in den Gemeinden differieren können. Am Modell gemäss Vernehmlassungsentwurf soll trotzdem festgehalten werden. Begründet wird dies insbesondere damit, dass durch die Beiträge an den Unterhalt von öffentlichen Strassen im privaten Eigentum zumindest teilweise durch den Gemeingebrauch verursachte Kosten abgegolten werden sollen. Dies ist nicht mehr als sachgerecht, nachdem die Gemeinden mit der Inkraftsetzung des NFA/KFA erhöhte globale Strassenbeiträge (25%-Anteil Motorfahrzeugsteuer und 20%-Anteil LSVA) an den Bau und Unterhalt der öffentlichen Strassen erhalten, wozu die Gemeindestrassen *und* die öffentlichen Strassen im privaten Eigentum zählen (vgl. Art. 5 Abs. 2 Gesetz über die Staatsstrassenrechnung und die leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe sowie Art. 6a Abs. 1 EG SVG). Für das Jahr 2008 bedeutet dies, dass den Gemeinden globale Strassenbeiträge von total Fr. 4'182'574 (Anteil Motorfahrzeugsteuern) sowie Fr. 740'393 (Anteil LSVA) zukommen. Diese Beiträge sind zweckgebunden und müssen daher auch an die privaten Eigentümer öffentlicher Strassen weitergegeben werden. Mit der Normierung eines minimalen Beitragssatzes wird gewährleistet, dass auch Dritte

von diesen globalen Strassenbeiträgen profitieren, welche die Strassen in ihrem Eigentum der Öffentlichkeit zur Verfügung stellen und wie etwa die Flurgenossenschaften sogar die den Gemeinden obliegenden Erschliessungsaufgaben übernehmen. Wie nachfolgenden Tabelle zeigt, bewegen sich die Minimalsätze in einem Rahmen, wie dies bereits heute in zahlreichen Gemeinde gang und gäbe ist, z.B. in Herisau oder Heiden. Zahlreiche Gemeinden gehen schon heute über diese Minimalsätze hinaus (z.B. Schwellbrunn, Stein, Speicher, Trogen, Wolfhalden). An den (minimalen) Beitragssätzen nach Art. 83 [82] bzw. den (maximalen) Beitragssätzen nach Art. 81 [80] des Entwurfs soll daher festgehalten werden.

Strassenklassen	**Sammelstrassen**	**Erschliessungsstrassen**		**Güterstrassen**
	SS	**QES (GES)[1]**	**ZS, ZW (FES)[2]**	**GS**
(Art. 83 [81] StrG)	*min. 50%*	*min. 15%*		*min.10%*
Urnäsch	- (50% der Kosten f. Schneeräumung)			
Herisau	(100%)	15%	15%	10%
Schwellbrunn	50% (Beleuchtung: Dorfkorporation)			
Hundwil	Fr. 1.--/m bei Strassen über 100 m Länge			
Stein	50%			
Schönengrund	Fr. 1.80/m bei Strassen über 100 m Länge			
Waldstatt				
Teufen	50% (Erhaltung)	30%-40% (Erh.)	20% (Erhaltung)	20% (Erhaltung)
Bühler	Beiträge an Erhaltung, Schneebruch, Jäten			
Gais	- (Beleuchtung: Gemeinde)			
Speicher	max. 40%			
Trogen	50%			
Rehetobel	max. 85% (vertragliche Regelung; Schneebruch: Gemeinde)			
Wald	Kies, Recyclingbelag und ½ Transportkosten			
Grub	Kies			
Heiden	100%	25%	25%	25%
Wolfhalden	60%			
Lutzenberg	40% (betrieblicher Unterhalt; Beleuchtung: Gemeinde)			
Walzenhausen	Kies			
Reute	max. 25% (bei Strassen über 250 m Länge)			

Status und Zusammensetzung der Landes- Bau- und Strassenkommission (LBK) (Art. 5)

Verschiedene Vernehmlasser haben sich zum Status (regierungsrätliche oder kantonsrätliche Kommission), zur Zusammensetzung (Anzahl Mitglieder, regionale Vertretung) und zu den Aufgaben der LBK vernehmen lassen. Der Regierungsrat vertritt die Ansicht, dass der LBK analog der Hochbaukommission (HBK) die Funktion einer regierungsrätlichen Ressortkommission zukommen soll. Entsprechend wird sie durch den Ressortvorsteher (Baudirektorin resp. Baudirektor) geführt. Es wird Sache des Regierungsrats als Wahlbehörde sein, bei der Bestimmung der Kommissionsmitglieder neben fachlichen Kriterien u.a. auch regionale Interessen zu berücksichtigen. Neu soll die LBK einen zeitgemässen Namen erhalten und in Kantonale Tiefbaukommission

[1] Quartiererschliessungsstrassen (Groberschliessungsstrassen)

[2] Zufahrtsstrassen, Zufahrtswege (Feinerschliessungsstrassen)

(abgekürzt: KTK) umbenannt werden. Der KTK bereitet schwerpunktmässig Geschäfte des Strassen- sowie des Wasserbaus zu Handen des Regierungsrates vor (zum Tiefbau gehören Strassen- und Wasserbau). Daneben hat sie Vergabekompetenz gemäss Art. 41 Abs. 1 lit. b der Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen (bGS 712.11). Dies erscheint aus rechtsstaatlicher Sicht unproblematisch.

Kantonales Strassenbau- und Investitionsprogramm (Art. 28)

Vereinzelte Vernehmlasser haben sich zum neuen Planungsinstrument „Kantonales Strassenbau- und Investitionsprogramm" geäussert. Zur Hauptsache wird beantragt, das Programm nicht durch den Regierungsrat, sondern durch den Kantonsrat zu genehmigen. Dieses Ansinnen wird abgelehnt: Nach wie vor soll es im Zuständigkeitsbereich des Regierungsrats liegen, die Grundzüge der Strassenbau- und Verkehrspolitik zu planen und zu koordinieren und entsprechend das in der Regel vierjährige Strassenbau- und Investitionsprogramm, dem die Funktion einer Absichtserklärung zu kommt, zu erlassen. Hingegen soll der Kantonsrat neu die Möglichkeit haben, beratend auf die kantonale Strassenbau- und Verkehrspolitik einzuwirken, indem ihm das Strassenbau- und Investitionsprogramm analog zum Businessplan des Spitalverbundes (Art. 6 lit. c Gesundheitsgesetz; 2009: Globalkredit von Fr. 31 Mio.) und der Kantonsschule (2009: Globalkredit von Fr. 14. Mio.) sowie zum Finanz- und Investitionsplan (Art. 36 Abs. 3 Finanzhaushaltsgesetz) zur Diskussion und Kenntnisnahme gebracht wird. Dieses Anliegen war letztlich der Grund für die Aufnahme dieser Bestimmungen in den Entwurf zum totalrevidierten Strassengesetz. Dem Kantonsrat verbleibt darüber hinaus die Möglichkeit, das Programm über das Budget zu steuern. Die Finanzkompetenzen nach dem Gesetz über die Staatsstrassenrechnung und die leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe sollen im Rahmen dieser Gesetzesrevision nicht angetastet werden.

Verhältnis von Strasse und angrenzendem Wald (Art. 54, Art. 58, Art. 67 [neu: Art. 66])

Ein Teil der Vernehmlassungsteilnehmer, alles durchwegs Vertreter von Forst- und Landwirtschaftsbehörden sowie Waldeigentümern, erachten die gesetzlichen Regelungen, die den Wald tangieren, als nicht haltbar. Hauptsächlich wird vorgebracht, es werde faktisch eine Bewirtschaftungspflicht für die Wälder entlang der Strassen postuliert, wie sie die Waldgesetzgebung nicht vorsehe. Daher müssten für Wälder und Waldränder separate Bestimmungen formuliert werden, ansonsten die öffentliche Hand Verantwortung und Kosten auf die Waldeigentümer abwälze und Haftungsansprüche gegen die Waldeigentümer abgeleitet werden könnten. Entgegen dieser Meinung beinhaltet Art. 54 Abs. 1 des Entwurfes „bloss" ein allgemeines strassenpolizeiliches Verbot, die Strasse oder die Verkehrssicherheit zu beeinträchtigen oder zu gefährden. Das Verbot bezweckt den Schutz der Strassen und die Sicherheit ihrer Benützer. Art. 54 Abs. 1 umschreibt somit lediglich eine allgemeine Pflicht zur Unterlassung von Beeinträchtigungen von anstossenden Grundstücken (Abs. 2 insbesondere in Bezug auf Schnee und Eis). Eine Bewirtschaftungspflicht des Waldes wird damit jedoch nicht postuliert. Vielmehr sind dem Anstössern konkrete Rücksichts- und Unterlassungspflichten überbunden, die über die zivilrechtlichen nachbarlichen Bindungen hinausgehen. Als mögliche Ursachen von Beeinträchtigungen kommen etwa Hochbauten, Zufahrten und Zugänge zu Strassen, Parkplätze, abgestellte Fahrzeuge, Holzstapel oder Einfriedungen in Frage, aber auch Wälder, Bäume, Hecken, Sträucher oder landwirtschaftliche Kulturen. Massgebend ist letztlich einzig der behindernde oder gefährdende Einfluss der Einrichtung auf den Bestand der Strasse und die Sicherheit des Verkehrs. In Bezug auf Wälder und Bäume können Beeinträchtigungen und Gefährdungen vorab durch Hemmen der Sicht und Nichteinhalten der Abstände entstehen. Dass dabei die Verursacherin oder der Verursacher der Beeinträchtigung oder Gefährdung die zu deren Behebung erforderlichen Massnahmen (sofort) zu treffen hat (Art. 53 Abs. 4), insbesondere Bäume oder Äste zu beseitigen oder zurückzuschneiden (Art. 54 Abs. 3), entspricht einem allgemeinen Rechtsgrundsatz (Gefahrensatz). Warum die Waldeigentümer von diesen Grundsätzen ausgenommen werden sollten, ist nicht nachvollziehbar und

würde eine Ungleichbehandlung gegenüber allen übrigen Anstössern, die nicht Waldeigentümer sind, bedeuten.

Zu Kritik Anlass gegeben haben auch die ordentlichen Grenzabstände von Bäumen und (hochstämmigen) Bäumen in Wäldern von 6 m entlang von Kantonsstrassen ausserorts (Art. 58 Abs. 1 lit. b). Diese wurde vielfach als zu gross betrachtet. Im Sinne eine Kompromisslösung soll der Strassenabstands neu auf 5 m vermindert werden. Damit wird unter Berücksichtigung des geltenden Rechts (6 m bei Neupflanzungen, 4 m bei Aus- oder Neubau der Kantonsstrassen) eine angemessene Lösung erreicht. In diesem Zusammenhang ist ferner zu beachten, dass der Besitzstand von Bäumen, (hochstämmigen) Bäumen in Wäldern etc., die bei Vollzugsbeginn des totalrevidierten Strassengesetzes den neuen Grenzabstandsbestimmungen nicht entsprechen, nach der neuen Übergangsbestimmung von Art. 98 nur zu entfernen sind, soweit sie die Verkehrssicherheit beeinträchtigen. Die Regelung des Strassenabstands für Bäume und Bäume in Wäldern bedeutet letztlich ein Pflanzungsverbot, wovon ebenso wenig abgesehen werden kann, wie auf die Bestimmung von Art. 67 [66] (Lichtraumprofil), die die Freihaltung des Lichtraums vor Ast- und Blattwerk von Pflanzen bezweckt, und zwar unabhängig von der Einhaltung des Strassenabstandes.

Strassenrechnung und Spezialfinanzierung (Art. 78, neu: Art. 77)

Die Führung der kommunalen Strassenrechnung als Spezialfinanzierung wird von der Gemeindepräsidenten-Konferenz und den meisten Gemeinden abgelehnt. Nach dem Vernehmlassungsentwurf sollten die Gemeinden analog zum Kanton neu verpflichtet werden, die Finanzierung des Strassenwesens als eigenständige Rechnung bzw. als Spezialfinanzierung zu führen. Diese Bestimmung bezweckt nicht eine Vollfinanzierung der Ausgaben im Strassenwesen, sondern bloss eine Vollkostenrechnung. Dies bedeutet, dass die Spezialfinanzierung nicht kostendeckend sein muss, somit auch aus dem allgemeinen Haushalt Mittel in die Strassenrechnung einfliessen dürfen. Weil die kommunale Strassenrechnung aber keine Spezialfinanzierung im klassischen Sinn sein soll, wird auf eine entsprechende Verpflichtung verzichtet. Zur Gewährleistung der Transparenz ist es ausreichend, wenn die Gemeinden die Aufwendungen und Einnahmen im kommunalen Strassenwesen separat ausweisen. Zudem ist davon auszugehen, dass die Aufwendungen die Erträge im Strassenwesen kaum übersteigen dürften und das Strassenwesen somit nach wie vor teilweise über allgemeine Steuermittel finanziert werden muss. Eine Zweckentfremdung von Strassengeldern ist somit nicht zu befürchten.

Für Einzelheiten der Vernehmlassungen kann auf den Auswertungsbericht hingewiesen werden.

4. Entwurf Strassenverordnung

Die Strassenverordnung ist ein Ausführungserlass zum Gesetz und soll deshalb durch den Regierungsrat erlassen werden. Die Verordnung wurde zusammen mit dem Gesetzesentwurf erarbeitet und liegt als Entwurf bereits für die erste Lesung vor.

5. Finanzielle Auswirkungen für den kantonalen und kommunalen Bereich

a) Für den Kanton hat die Übernahme der Beleuchtungskosten innerorts einen erhöhten Aufwand zur Folge. Für den Zeitraum von 2010 bis 2015 ist für heute bekannte und ersichtliche Projekte mit einer neuen Innerortsbeleuchtung von ca. 5'000 m zu rechnen. Bei einem Kostenansatz von ca. Fr. 125.-- pro Laufmeter Neuanlage Beleuchtung ist bei einem Kantonsanteil von 50% von Kosten von 312'500.-- (5000 x 125/2) auszugehen. Verteilt auf fünf Jahre ergibt dies eine voraussichtliche durchschnittliche Mehrbelastung des Kantons von Fr. 62'500.-- pro Jahr.

Auf kantonaler Ebene ist für den Rechtsschutz gegen Verfügungen und Beschlüsse des Gemeinderats, die in Anwendung dieses Entwurfes ergehen, neu ausschliesslich das Departement Bau und Umwelt zuständig. Dies hat in gewissen Regelungsbereichen, speziell beim Erlass von Verkehrsbeschränkungen nach dem SVG, eine gewisse Mehrbelastung des Departements Bau und Umwelt als Rekursinstanz zur Folge. Entlastet wird damit der Regierungsrat, was sinnvoll und zweckmässig ist. Weil sich Rekurse in diesem Bereich auf wenige Fälle pro Jahr beschränken, dürfte dies mit dem bestehenden Personalbestand zu bewältigen sein. Mit zusätzlichen Stellenprozenten bzw. Kosten ist somit nicht zu rechnen.

b) Auf Gemeindeebene ist ein erhöhter Ressourcenaufwand in den drei Jahren nach Inkrafttreten des Strassengesetzes möglich. In dieser Phase gilt es, allfällige Strassenreglemente zu ändern oder zu erlassen sowie das Strassenverzeichnis mit der Strasseneinteilung öffentlich aufzulegen und zu erlassen. Ansonsten ist nicht mit einem erhöhten Aufwand für die Gemeinden zu rechnen.

6. Anträge

Der Regierungsrat beantragt Ihnen,

1. auf die Vorlage einzutreten und

2. in 1. Lesung dem Entwurf eines Strassengesetzes (StrG) zuzustimmen.

Mit freundlichen Grüssen

Im Namen des Regierungsrates

Der Landammann:	Der Ratschreiber:
J. Brunnschweiler	
Jakob Brunnschweiler	Martin Birchler

Beilagen
1. Entwurf Strassengesetz
2. Entwurf Strassenverordnung
3. Erläuternder Bericht zum Gesetz
4. Auswertungsbericht Vernehmlassungen