

Ivo Müller, Sägli 30, 9042 Speicher

Departement Bau und Umwelt
Kasernenstrasse 17A
9102 Herisau

Totalrevision des Gesetzes über die Staatsstrassen; neu: Strassengesetz (StrG); Vernehmlassung

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit, zum neuen Strassengesetz Stellung zu nehmen. Die Sozialdemokratische Partei des Kantons Appenzell Ausserrhoden benützt die Vernehmlassung, um ihre Anliegen diesbezüglich in die Entscheidungsprozesse einfließen zu lassen

Einleitende Bemerkungen

- Die SP AR begrüsst die geplante Totalrevision des Gesetzes über die Staatsstrassen im Grundsatz und diverse konkrete Aspekte wie die stärkere Gewichtung des Langsamverkehrs oder die innerkantonale Harmonisierung bezüglich der Gemeindestrassen im Besonderen.
- Strassenkörper werden immer im Zusammenhang mit ihrer Umgebung wahrgenommen und beeinflussen diese auch unmittelbar. Die SP AR erachtet es darum als ungenügend Strassen nur entsprechend ihrem Zweck und ihrer Funktion (faktisch Synonyme) zu projektieren und zu bauen. Die Planung und Realisierung von Strassen muss heute immer auch die Umgebung, in der sie liegen oder zu liegen kommen, berücksichtigen. Dazu gehören u.a. lokale Gegebenheiten wie die Ansprüche von AnwohnerInnen, Ortsbilder, der Landschaftsschutz und Umweltsachen. Die Anliegen von Verkehrsträger und anderen Nutzungen müssen bei der Planung und beim Bau ausgewogen berücksichtigt werden.
- So sinnvoll es ist sich auf anerkannte Standards (wie die VSS-Richtlinien) zu stützen, so wichtig ist es auch, die lokalen und regionalen Aspekte in die Gesetzgebung mit einfließen zu lassen. Die SP AR stellt fest, dass der Ausbaustandard zum Beispiel in Bezug auf die Strassenbreite mit jeder Revision zunimmt. Für die verkehrstechnischen Verhältnisse einer Randregion wie Appenzell Ausserrhoden stellt sich zwangsläufig die Frage, ob diese Entwicklung mitgemacht werden muss, oder ob allenfalls mit der ebenfalls überarbeiteten, funktionalen Klassierung der Strassen unnötige Ausbauten bestehender Strassen mit dem neuen Gesetz wirksam vermieden werden können.
- Ein wichtiges Thema fehlt nach Dafürhalten der SP AR im neuen Gesetz; die Lichtverschmutzung. Bei der Strassenbeleuchtung verdient die Frage der Optimierung in Bezug auf die technischen Möglichkeiten (Verzicht, Dimmen etc. eine stärkere Beachtung).
- Strassen und Parkplätze nehmen bedeutende Flächen des öffentlichen Raumes ein. Es wird begrüsst, dass die Gemeinden für das kurz- und langfristige Parkieren auf öffentlichen Strassen Gebühren erheben können respektive sollen. Die SP AR erachtet es jedoch als nicht genügend, wenn die Gebühren zweckgebunden nur für den ruhenden Verkehr verwendet werden dürfen. Weil bedeutende Flächen des öffentlichen Raumes fürs Parkieren von Fahrzeugen reserviert werden, sollte mit den Gebühren auch, im Sinne einer Kompensation für die gesamte Bevölkerung, ein Teil der Gebührengelder auch für die Schaffung von neuen öffentlichen Räumen eingesetzt werden können.

- Der Langsamverkehr wird im Begeleitbericht als einer der Schwerpunkte des neuen Strassengesetzes aufgeführt. Die SP AR begrüsst diese Stossrichtung im Sinne des bereits Erwähnten, dass nicht nur die funktionellen Verkehrsbedürfnisse und die Sicherheit der motorisierten Verkehrsteilnehmer bei der Planung und Ausführung von Strassen eine zentrale Rolle spielen sollen, sondern auch die Rahmenbedingungen, welche sich durch die Umgebung der Strasse ergeben. Dies ist innerorts von zentraler Bedeutung. Fussgängerzonen, Begegnungszonen, aber auch Radstreifen sind in Appenzell Ausserrhoden immer noch eher die Ausnahme als die Regel. Massnahmen zugunsten des Langsamverkehrs sind nach Dafürhalten der SP AR geeignet, Kernzonen und Wohnquartiere aufzuwerten und für die ansässige oder zukünftige Bevölkerung attraktiver zu machen; dies im Sinne einer Investition in die Bevölkerungsentwicklung von Appenzell Ausserrhoden. Während der Raumbedarf innerorts meist beschränkt ist, darf die Förderung des Langsamverkehrs ausserorts nicht zu beliebig erweitertem Raumbedarf der Strassenanlagen führen. Viel mehr muss aussersorts versucht werden, den Langsamverkehr, insbesondere Radstreifen, in die bestehenden Strassenkörper zu integrieren. Die kleinräumig strukturierte Landschaft des Appenzellerlandes verträgt grossräumig angelegte Strassen schlecht. Im Gesetzestext selbst finden sich wenige Formulierungen, welche die postulierte stärkere Gewichtung des Langsamverkehrs zu definieren vermögen. Die SP AR regt darum an, den Gesetzestext diesbezüglich zu ergänzen und insbesondere Wohnzonen mit Geschwindigkeitsbeschränkungen, Massnahmen für Kernzonen und dabei insbesondere Begegnungszonen konkreter zu definieren.
- Die SP AR hat im Rahmen der Vernehmlassung zum Massnahmenplan Luftreinhaltung beantragt, es sollten Anreize zur Beschaffung und zum Betrieb von schadstoffarmen Fahrzeugen ins Strassenverkehrsgesetz aufgenommen werden. Die vorliegende Totalrevision ist sicher der Zeitpunkt um das Gesetz entsprechend zu ergänzen.
- Ebenfalls im Rahmen der Vernehmlassung zum Massnahmenplan Luftreinhaltung hat die SP AR Handlungsbedarf bezüglich der konsequenten Erhebung von Parkierungsgebühren festgestellt.

Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen und Artikeln

Art. 3: Allgemeine Grundsätze

Wie einleitend erwähnt, scheint uns die Beschränkung auf die beinahe synonymen Begriffe Zweck und Funktion sehr eng gefasst. Die lokalen Bedürfnisse und Gegebenheiten, die Anliegen des Natur- und Landschaftsschutzes, wie auch die Bedürfnisse der AnwohnerInnen (vor allem im Innerortsbereich) müssen verstärkt in die Planung und Realisierung der Strassen mit einbezogen werden. Die SP AR schlägt vor Abs. 1 zu erweitern mit einer Formulierung in folgendem Sinne:

Abs.1: Strassen sind entsprechend ihren Funktionen und unter Berücksichtigung ihrer Umgebung zu planen.....

Dementsprechend wird für Absatz 4 folgende Ergänzung vorgeschlagen:

.....Regeln der Strassentechnik und die örtlichen Verhältnisse , insbesondere.....

Art. 8 Einteilung

Die geplante Einteilung der Strassen ihrer Funktion entsprechend in Klassen gemäss Art. 6 und 7 ist ein Akt, der für den zukünftigen Ausbaustandard von grosser Bedeutung ist. Die Einteilung sollte dementsprechend nicht einfach als Verwaltungsakt seitens des Regierungs-, respektive des Gemeinderates erfolgen, sondern breiter abgestützt werden.

Vor der definitiven Festlegung sollte ein Vernehmlassungs- oder Anhörungsverfahren bei den interessierten Kreisen stattfinden. Dies dürfte vor allem bei den Kantonsstrassen für die Gemeinden von einiger Bedeutung sein. Eingeladen werden sollten aber alle interessierten Kreise, insbesondere auch die Umwelt- und Naturschutzverbände. Der Entscheid des Regierungs- respektive des Gemeinderates sollte angefochten werden können, weil die Einteilung in der Folge von der gesamten Bevölkerung getragen werden muss. Nur die betroffenen StrasseneigentümerInnen zur Stellungnahme einzuladen, genügt nicht.

Dementsprechend sind die Mitwirkungsmöglichkeiten auch für die Umklassierung von Strassen vorzusehen.

Art. 16 Parkieren

Die SP AR erachtet es als nicht opportun, die Verwendung der Parkierungsgebühren im Gesetz zweckgebunden für den ruhenden Verkehr festzulegen. Der ruhende Verkehr nimmt in den Kernzonen der Dörfer wichtige und bedeutende Flächen in Anspruch, welche anderen Nutzungen faktisch entzogen werden. Die SP AR schlägt darum vor, die Gebührengelder insbesondere auch für Massnahmen zu verwenden, welche - zum Beispiel als Ersatz für verloren gegangenen öffentliche Raum -, neuen öffentlich Raum schaffen; dies im Sinne einer Kompensation für die nicht automobile Bevölkerung.

Die Erhebung von Parkierungsgebühren sollte konsequent und flächendeckend erfolgen. Insbesondere für grosse Parkierungsanlagen muss deren Bewirtschaftung und damit die Erhebung von Gebühren vorgeschrieben werden.

Art. 17 Gesteigerter Allgemeingebrauch

Die Bestimmungen über den gesteigerten Allgemeingebrauch sind sehr allgemein formuliert und werfen einige Fragen auf. Die Nutzung des öffentlichen Raums für Veranstaltungen, Kundgebungen und Aufmärsche für Vereine, Parteien und Gruppen ist ein Grundrecht, welches nicht unnötig eingeschränkt werden darf. Die SP AR geht davon aus, dass mit der gewählten Formulierung weder eine restriktivere Bewilligungspraxis noch höhere Gebühren beabsichtigt werden. Die bisherige liberale und in Bezug auf Gebühren zurückhaltende Praxis, insbesondere auf kommunaler Ebene, soll beibehalten werden.

In diesem Sinn regt die SP AR an, die Formulierungen wie sie im geltenden Gesetz über die Staatsstrassen stehen, im Grundsatz in das Strassengesetz zu übernehmen.

In Art 17, Abs. 3 wird eine Bewilligung in Aussicht gestellt, wenn einer solchen keine überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen gegenüber stünden. Die SP AR kann keine dem Gemeingebrauch gegenüberstehenden überwiegenden privaten Interessen erkennen. Wären sie überwiegend, müssten sie von öffentlichem Interesse sein. Der Gemeingebrauch des öffentlichen Raumes soll nach Dafürhalten der SP AR weitestgehend gewährleistet werden, weil er die dem Grundrecht, der Bevölkerung sich im öffentlichen Raum äussern zu können, Achtung verschaffen muss.

Die vorgeschlagene Formulierung von Abs. 3 suggeriert, dass die Gewährleistung der Verkehrssicherheit ein Grund sein könnte, Bürgerinnen die Wahrnehmung eines ihrer Grundrechte, nämlich sich im öffentlichen Raum zu äussern, verweigert werden könnte. Vielmehr ist es Aufgabe des Staates, während der Äusserung von BürgerInnen auf öffentlichem Grund unter anderem die Verkehrssicherheit zu gewährleisten.

Die SP AR schlägt darum für Art. 17 Abs. 3 folgende Formulierung vor:

Die Bewilligung wird erteilt, wenn einer solchen keine überwiegenden öffentlichen Interessen entgegenstehen.in privatem Eigentum, ist die Zustimmung der jeweiligen Eigentümer.....

Art. 17 Abs. 4 zeugt von einem gewissen Misstrauen den Bürgerinnen und Bürgern gegenüber, welche ihre Grundrechte wahrnehmen wollen.

Der letzte Satz von Art. 17 Abs.4 ist ersatzlos zu streichen.

Dem vorgesagten entsprechend schlägt die SP AR für Art. 17 Abs. 6 folgende Formulierung vor:

.....werden oder wenn wichtige öffentliche Interessen es erfordern.

Art. 21 Gebühren

Während eine Gebührenpflicht für eine Sondernutzung nachvollziehbar, wenn nicht zwingend ist, sollte für den gesteigerten Gemeindegebrauch die Gebührenpflicht differenziert werden. Erstes Kriterium sollte das wirtschaftliche Interesse sein, was nichts anderes heisst, dass gesteigerter Gemeindegebrauch, welchem ideale Motive der Organisierenden zugrunde liegen grundsätzlich gebührenfrei sei sollte. Die SP AR schlägt eine Differenzierung von Art. 21 im erwähnten Sinne vor.

Art 29 Planungszonen

Das Instrument der Planungszonen kann fallweise sinnvoll sein. Die SP AR erachtet jedoch den vorgesehenen Zeitrahmen als sehr kurz bemessen. Berücksichtigt man die Zeit, welche für die Planung wichtiger Strassenabschnitte benötigt wird, erübrigt sich faktisch die Ausscheidung einer Planungszone im vorgesehenen Rahmen. Ausgehend davon, dass Planungszonen ausnahmsweise ausgeschieden werden, und ausgehend davon, dass Planungszonen vorwiegend strategische Bedeutung haben, müssen die Fristen deutlich höher angesetzt werden.

Art 38 Vereinfachtes Verfahren

Bei kleinen, unbedeutenden Projekten soll ein vereinfachtes Verfahren durchgeführt werden können. Wenn sich solche Projekte u.a. nicht erheblich auf Raum und Umwelt auswirken, soll auf eine öffentliche Auflage verzichtet werden. Die Formulierung des Artikels enthält diverse Begriffe, welche einer Interpretation bedürfen, so zum Beispiel klein, unbedeutend, erheblich. Unklar bleibt zudem, ob in diesen Fällen ein Baubewilligungsverfahren oder ein Anhörungsverfahren durchgeführt wird. Der Artikel sollte nach Dafürhalten der SP AR klarer formuliert werden, insbesondere in Bezug auf das massgebende Verfahren.

Art. 41 Änderung oder Aufhebung des Projekts

Für Artikel 41 gelten die Bemerkungen zu Art. 38 sinngemäss. Im Sinne einer ausreichenden Rechtssicherheit sollten die Einsprachemöglichkeiten und -fristen grundsätzlich gewahrt bleiben.

Art 43 Enteignungsrecht, Übernahmepflicht

Eine Enteignung zum Beispiel von Boden stellt einen bedeutenden Eingriff in die Eigentumsrechte einzelner dar. Enteignungen sollen darum zurückhaltend vorgenommen werden. Voraussetzung dafür ist ein übergeordnetes öffentliches Interesse. Es kann nach Dafürhalten der SP AR nur vom Staat ausgeübt werden. Die bisherige Regelung, dass der zuständige kantonale oder kommunale Behörde über Enteignungen entscheidet, sollte beibehalten werden. Privaten soll dieses Recht nicht zugestanden werden, sondern wie im Enteignungsgesetz beschrieben beim Kanton (z.B. Kantonsrat gemäss Abs. 3 des Enteignungsgesetzes).

Art 43 Abs. 2 soll darum ersatzlos gestrichen werden.

Art. 45 Baubeginn

Die SP AR erachtet die vorgeschlagenen Bestimmungen betreffend Baubeginn als problematisch. Es ist oftmals nicht zum vornherein möglich, abzuschätzen, ob die Klärung von Streitigkeiten nicht doch noch Auswirkungen auf andere Projektteile hat. Die Bestimmungen zum vorzeitigen Baubeginn sind, so sie in die definitive Fassung des Gesetzes Aufnahme finden sollen, äusserst zurückhalten angewendet werden. Es lohnt sich in der Regel nicht nur im Sinne der Rechtssicherheit, erst nach Abschluss aller Verfahren mit den Bauarbeiten zu beginnen. Damit kann auch Vertrauen in der Bevölkerung geschaffen werden.

Art. 48 Beleuchtung

Die zunehmende Besiedelung und die zunehmenden Aktivitäten führen zwangsläufig zu einer Zunahme der Beleuchtung des öffentlichen wie auch des privaten Raumes. Damit nimmt auch die Abstrahlung von Licht in den Äther zu, die Nacht wird mehr und mehr zum Tag. Die SP AR vermisst Massnahmen, welche der zunehmenden Lichtverschmutzung entgegenwirken, sei es eine Reduktion der Beleuchtung einzelner Lichtquellen (Dimmen), sei es die Reduktion der Lichtquellen (nur jede zweite Strassenlampe brennt z.B. nach 1 Uhr Nachts noch) u. dgl. Auch mit der Wahl der Lichtquellen kann die Lichtverschmutzung reduziert werden. Die SP AR würde es begrüßen, wenn der Lichtverschmutzung mehr Platz eingeräumt würde und der Stand der Technik auch hier als Standard gelten würde.

Art. 58 Ordentliche Strassenabstände

Die SP AR stellt fest, dass die Strassenabstände zukünftig deutlich grösser sein werden als bisher. Insbesondere in Waldabschnitten werden damit unnötig breite Schneisen geschaffen, welche unerwünscht sind. Offen bleibt die Frage, ob die Flächen innerhalb der definierten Abstände neu der Strasse zugeordnet sind, und den Zielen der Waldgesetzgebung nicht grundsätzlich widersprechen.

Art. 79 Erschliessungspflicht

Die Erschliessungspflicht ist nach Dafürhalten der SP AR im Baugesetz bereits ausreichend geregelt. Es stellt sich die Frage, ob dieses Sachverhalt im Strassengesetz nochmals aufgeführt werden muss.

Art. 97 Anpassung an das neue Recht

In Artikel 97 wird eine summarische Formulierung für die Aufhebung von Bestimmungen anderer Kantonalen oder kommunalen Erlasse gewählt. Für die SP AR ist es zwingend, dass die Bestimmungen, welche geändert oder aufgehoben werden, vollständig aufgeführt werden. Sprachlich, in Bezug auf die Aufhebung von Bestimmungen, ist Art. 97 dem vorangehenden Art. 96 zugehörig.

Die SP AR schlägt vor sämtliche Änderungen und Aufhebungen in anderen Erlassen in Art. 96 aufzuführen. Dann könnte allenfalls auf Art. 97 verzichtet werden.

Art. 99 Strassenverzeichnis, Strassenreglement, Spezialfinanzierung

Da die Klassierung der Strassen entscheidend ist für den zukünftigen Ausbaustandard der jeweiligen Strasse, und die Auswirkungen des Strassengesetzes erst am konkreten Beispiel erkennbar wird, würde es die SP AR begrüßen, wenn das Strassenverzeichnis im Entwurf bereits für die Behandlung der Vorlage im Kantonsrat vorliegen würde.

Wir hoffen, dass unsere Anregungen in die weiteren Überlegungen einbezogen werden.

Mit freundlichen Grüßen

SP Appenzell Ausserrhoden

Ivo Müller, Präsident