

vom 21. Juni 2021

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Spezialkommission 2020/07 hat an drei Sitzungen über die Vorlage des Regierungsrates 20-114 vom 13. Oktober 2020 betreffend Änderung des Strassengesetzes vom 18. Februar 1980 beraten. Die Vorlage wurde vom zuständigen Regierungsrat Martin Kessler (BD) und Dino Giuliani, Kantonsingenieur, der beratend anwesend war, vertreten. Für die Administration und Protokollierung war Luzian Kohlberg verantwortlich.

1 Ausgangslage

Die vorliegende Revision wurde durch das Postulat von Altkantonsrat Andreas Frei (2016/1) angeregt, welches eine Aufteilung der Benzinzollanteile nach dem effektiven Bedarf zum Ziel hatte. Kurz darauf wurde auch das von Kantonsrat Walter Hotz eingereichte Postulat zur Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung (2016/3) der Regierung überwiesen.

Im Rahmen der Vorbereitungen dieser Revision hat sich schnell gezeigt, dass es vorliegend nicht sinnvoll erscheint, nur die Änderung des Verteilschlüssels der Benzinzollanteile allein zu erfüllen. Da nämlich im Strassengesetz unzählige Verflechtungen der Zuständigkeiten zwischen Kanton und Gemeinden bestehen - insbesondere bei der Finanzierung sowie beim Bau und Unterhalt der Kantonsstrassen - drängte sich eine Berücksichtigung der Anliegen des Postulats Hotz bereits zu diesem Zeitpunkt auf, weshalb sich die Regierung für eine umfassende Revision des Strassengesetzes entschieden hat.

Mit dieser Gesetzesrevision sollen nun die Aufgaben und Finanzierung zwischen Kanton und Gemeinden entflochten und klar geregelt werden. Damit soll gewährleistet werden, dass der Betrieb und Unterhalt der Strassen inskünftig effizienter und kostengünstiger wird und damit eine nachhaltig gestärkte Verkehrsinfrastruktur im Kanton Schaffhausen sichergestellt ist. Schliesslich sollen die Gemeinden mit dieser Revision auch wesentlich mehr Finanzmittel aus der Mineralöl- und Motorfahrzeugsteuer erhalten als bisher.

2 Eintreten

Nach kurzen Ausführungen seitens der Regierung wurde keine weitere Diskussion zum Eintreten gewünscht und die Kommission beschloss einstimmig (bei einer Abwesenheit) Eintreten auf die Vorlage.

3 Detailberatung

Im Zuge der Vorbereitungen der Beratungen hat das Baudepartement vorgängig **zusätzlichen Regelungsbedarf** erkannt, welchen sie anlässlich der ersten Sitzung vorgestellt hat. Diese Regelungen wurden in der Kommission ebenfalls besprochen und sind in diesem Bericht enthalten.

Die Kommission hat sich eingehend mit der Vorlage des Regierungsrates auseinandergesetzt und kontrovers diskutiert. Dabei hat sich (insb. mit Verweis auf die Tabelle auf Seite 2 der regierungsrätlichen Vorlage) gezeigt, dass allseits ein grosses Bedürfnis nach Klarheit über **Fragen von Zuständigkeit und Finanzierung** der Kantonsstrassen besteht, um inskünftig Diskussionen zwischen Gemeinden und Kanton zu vermeiden.

Auch über eine allfällige **weitere Beitragsbeteiligung** des Kantons an Betrieb und Unterhalt von Strassenprojekten sowie über die **Anpassung des Verteilschlüssels** der Strassenmittel zugunsten der Gemeinden wurden intensiv diskutiert und das Baudepartement wurde mit weiteren Abklärungen über die finanziellen Auswirkungen beauftragt. Die Resultate der Abklärungen wurden der Kommission schlüssig aufgezeigt und die Regierung zeigte sich überdies kompromissbereit, gewisse Anliegen der Kommission mitzutragen.

All diese Diskussionspunkte führten schliesslich zu weiteren Änderungen bzw. Neuformulierungen gegenüber der ursprünglichen Vorlage. Diese werden im Folgenden einzeln kurz dargestellt:

Art. 6

Der Antrag, Art. 6 dahingehend anzupassen, dass auf Antrag einer Gemeinde die Kantonsstrassen in ihrem Eigentum verbleiben soll, wurde mit 7 : 1 Stimmen (bei einer Enthaltung) abgelehnt. Die Abweisung des Antrags wurde im Wesentlichen damit begründet, dass dies im Vorfeld (mit Ausnahme der Gemeinde Beggingen und der Stadt Schaffhausen) nicht gewünscht war und einem zentralen Anliegen dieser Vorlage - der Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung im Strassenbau und -unterhalt - zuwiderlaufen würde.

Art. 7 Abs. 1 lit. e

Eine redaktionelle Anpassung. Damit soll sichergestellt werden, dass die Verantwortung beim Kanton liegt, wenn eine Radroute innerorts eine Kantonsstrasse überlagert.

Diese Änderung wurde einstimmig beschlossen.

Art. 15 Abs. 2 lit. a

Eine redaktionelle Anpassung. Es wurde eine im juristischen Sprachgebrauch bekannte Formulierung verwendet.

Diese Änderung wurde einstimmig beschlossen.

Art. 16 Abs. 3

Eine redaktionelle Anpassung, welche der Präzisierung dient. Damit sollen Unklarheiten bei Zuständigkeiten ausgeschlossen werden.

Diese Änderung wurde einstimmig beschlossen.

Art. 32 Abs. 2

Der Antrag, einen zweiten Absatz einzubauen, welcher explizit die Aufhebung von Strassen bei Wegfall ihrer Notwendigkeit vorsieht, wurde mit 6 : 3 angenommen. Damit soll der Versiegelung des Bodens entgegengewirkt werden.

Art. 46 Abs. 2 und 3

Diese Änderung dient der Vereinfachung der Übertragung des Eigentums von den Gemeinden an den Kanton, aber auch bei Ausführungsprojekten von Strassenbauten. Mit dieser Regelung kann auf die öffentliche Beurkundung der Eigentumsübertragung verzichtet werden und mindert den administrativen Aufwand für Eigentümer und Grundbuchamt. Der Antrag wurde mit 8 : 1 Stimmen angenommen.

Art. 55

Nach ausgiebiger Diskussion und Abklärung wurde ein Antrag zur Ergänzung des Art. 55 zurückgezogen (Vermeidung von unnötigen Lichtemissionen mit möglichst präzise auf den erforderlichen Bereich ausgerichteten Lichtanlagen und auf das notwendige Minimum begrenzter Betriebszeit). Die Abklärungen ergaben, die Beleuchtung sei einerseits in nationalen Normen und Richtlinien geregelt, andererseits würden die drei Werke im Kanton Schaffhausen die ökologischen Kriterien bei der Festlegung der Beleuchtungskonzepte bzw. Beleuchtungsprojekte sehr hoch gewichten und sich nach dem Konzept der Erhöhung der Energieeffizienz im Kanton Schaffhausen richten.

Art. 67

Diese Änderung sieht die hälftige Beteiligung des Kantons an den Strassen im Eigentum der Stadt Schaffhausen neu auch für den **Betrieb** (und **betrieblicher** und **baulicher** Unterhalt) vor. Diese Bestimmung wurde mit 7 : 2 Stimmen angenommen und dient der Gleichbehandlung aller Gemeinden. Die Mehrkosten für den Kanton dürften sich auf CHF 150'000.-- bis CHF 200'000.-- pro Jahr belaufen.

Auf eine weitere Erhöhung des kantonalen Beitrags an die städtischen Kantonsstrassen (mehr als 50%) hat die Kommission im Sinne eines Kompromisses verzichtet.

Art. 68 und 69

Diese beiden Bestimmungen wurden ersatzlos gestrichen, da sie mit der Bereinigung des Eigentums hinfällig wurden.

Diese Änderung wurde einstimmig beschlossen.

Art. 72

Der Verteilschlüssel des Ertrags des Benzinanzollanteils und der Motorfahrzeugsteuer wurde intensiv diskutiert und seitens der Regierung mehrfach durchgerechnet, auch unter Berücksichtigung der Entwicklung des neuen kantonalen Strassenfonds. Es galt auf der einen Seite die Befürchtung der Gemeinden, dass sie auf kommunaler Ebene zu wenig Mittel für die Verbesserung der Strasseninfrastruktur zur Verfügung haben, ernst zu nehmen. Auf der anderen Seite durfte auch die hohe Bedeutung des kantonalen Strassennetzes nicht ausser Acht gelassen werden. Nicht zuletzt auch unter Berücksichtigung sämtlicher neuen Aufgaben, welche der Kanton neu übernimmt, hat die Kommission mit 8 : 1 Stimmen beschlossen, den Verteilschlüssel gemäss regierungsrätlicher Vorlage (2/3 Kanton 1/3 Gemeinden) zu belassen. Die Verwaltungskosten des Kantons werden neu dem kantonalen Strassenfonds angerechnet (vgl. Art. 75a unten).

Art. 73 Abs. 2 und 2^{bis}

Ein weiteres Anliegen der Kommission war es, im Bereich des Unterhalts der Wanderwege eine zusätzliche Möglichkeit zu schaffen, die Gemeinden in Einzelfällen zu entlasten. Dieses Anliegen wurde mit dem neuen Abs. 2 und 2^{bis} einstimmig beschlossen. Neu können auch Fuss- und Wanderwege aus dem Härtefallkontingent unterstützt werden.

Eine generelle Übernahme der Kosten für Pflege und Unterhalt der Wanderwege wurde aufgrund der bereits wesentlichen Entlastung der Gemeinden sowie der Erhöhung ihrer Beiträge aus den Strassenmitteln abgelehnt.

Art. 75a

Die Kommission beschloss mit 7 : 2 Stimmen, die Zweckgebundenheit der Strassenmittel mit der Errichtung des kantonalen Strassenbaufonds sicherzustellen. Dabei wurde sowohl das Anfangskapital wie auch die Obergrenze des Fonds reduziert, da ein zu hohes Fondsvermögen nicht sinnvoll erschien. Die Reduktion führt in der Konsequenz auch dazu, dass die Gemeinden bereits nach Inkrafttreten des revidierten Strassengesetzes von allfälligen Überschüssen des Fonds profitieren.

Schliesslich wird der Verwaltungsaufwand des Strassenverkehrsamtes sowie der Verkehrspolizei neu vom kantonalen Strassenfonds gedeckt.

Art. 78a Abs. 1

Durch die Anpassung in Art. 46 Abs. 2 und 3 dieses Gesetzes wird auch an dieser Stelle auf diese neuen Bestimmungen verwiesen, was sinnvoll ist und wie bereits ausgeführt einer wesentlichen Vereinfachung dient.

Diese Änderung wurde mit 8 : 1 Stimmen beschlossen.

4 Schlussabstimmung

Die Schlussabstimmung fiel mit 7:1 (bei einer Enthaltung) für die Änderung des Strassengesetzes mit den obigen Änderungen aus. Die Kommission beantragt dem Kantonsrat daher, die Vorlage im erwähnten Sinne anzunehmen. Gleichzeitig beantragt die Kommission, das Postulat Frei vom 11. Januar 2016 (Aufteilung Benzinzollanteil entsprechend dem effektiven Bedarf) als erledigt abzuschreiben.

Für die Spezialkommission 2020/07:

Nihat Tektas (Präsident)
Rainer Schmidig (Vizepräsident)
Hansueli Graf
Irene Gruhler Heinzer
Arnold Isliker
Daniel Meyer
Raphaël Rohner
Peter Werner
Marianne Wildberger

Änderung vom ...

Der Kantonsrat Schaffhausen

beschliesst als Gesetz:

I.

Das Strassengesetz vom 18. Februar 1980 wird wie folgt geändert:

Zweiter Abschnitt: Eigentumsverhältnisse und Einteilung der Strassen

Art. 5

¹ Kantonsstrassen sind:

- a) die überregionalen Strassen;
- b) die regionalen Strassen;
- c) die überlokalen Strassen;
- d) die kantonalen Radrouten ausserhalb der Bauzonen.

A. Kantons-
strassen
I. Einteilung

² Massgebend für die Einteilung der Strassen ist der kantonale Strassenrichtplan.

Art. 6

¹ Kantonsstrassen mit ihren Bestandteilen und Nebenanlagen stehen im Eigentum des Kantons. II. Eigentum

² Kantonsstrassen innerhalb der Bauzonen der Stadt Schaffhausen bleiben in deren Eigentum.

³ Auf Antrag der Stadt Schaffhausen kann der Kantonsrat Kantonsstrassen in das Eigentum des Kantons übernehmen.

Art. 7 Abs. 1

¹ Gemeindestrassen sind:

- a) Hauptstrassen;
- b) Sammelstrassen;
- c) Erschliessungsstrassen;
- d) Güter- und Waldstrassen;
- e) kantonale Radrouten innerhalb der Bauzonen, **sofern sie nicht einer Kantonsstrasse überlagert sind** und kommunale Radwege;
- f) Geh-, Reit und Wanderwege.

B. Gemein-
destrassen

Art. 8 Abs. 2

Aufgehoben

Art. 10

Aufgehoben

Art. 11 Abs. 1

(Der Ausdruck «von jedermann» wird gestrichen)

Art. 12 Abs. 2 lit. g

² Für das Vorliegen eines überwiegenden öffentlichen Interesses sprechen namentlich folgende Gründe:

g) Interessen des Landschafts- und Naturschutzes.

Art. 15 Abs. 2

² Die Erteilung einer Bewilligung setzt voraus, dass

- a) ein **erhebliches** Bedürfnis vorhanden ist, dem auf andere Weise nur durch unverhältnismässigen Aufwand entsprochen werden könnte;
- b) keine wesentlichen öffentlichen und privaten Interessen verletzt werden;
- c) eine rechtsgleiche Behandlung möglich ist.

Art. 16 Abs. 3

³ Zur Erteilung der **Erlaubnisse und Verleihungen** ist zuständig:

- a) bei Kantonstrassen im Eigentum des Kantons: das Baudepartement;
- b) bei Kantonsstrassen im Eigentum der Stadt Schaffhausen: die zuständige Stelle der Stadt Schaffhausen;
- c) bei Gemeindestrassen: die zuständige Stelle der Gemeinde.

Art. 26 Abs. 1

¹ Die Strassen sind entsprechend ihrer Bedeutung und Zweckbestimmung nach den jeweiligen Erkenntnissen der Bau- und Verkehrstechnik unter Berücksichtigung der Verkehrssicherheit, der Raumplanung, des Umweltschutzes und der Wirtschaftlichkeit zu bauen.

Art. 27 Marginalie

B. Planung

I. Strassenrichtpläne

1. Grundsätze

Art. 27 Abs. 2

(Der Satzteil «soweit die Interessen des Strassenverkehrs nicht überwiegen,» wird gestrichen)

Art. 30 Abs. 1 und Abs. 3

(Der Ausdruck «Grosse Rat» wird durch «Kantonsrat» ersetzt)

Art. 31 Abs. 1

¹ Die Strassenrichtpläne der Gemeinden sind zumindest anlässlich einer umfassenden Revision der Nutzungsplanung zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen.

Art. 32

¹ Die Änderung der funktionsgemässen Bestimmung ~~oder Ausbauforn~~ sowie die Aufhebung einer Kantons- oder Gemeindestrasse bedürfen einer Änderung des Richtplans.

² **Strassen sind aufzuheben, wenn sie nicht mehr notwendig sind.**

Art. 33 und Art. 34

Aufgehoben

Art. 40 Abs. 1

(Der Ausdruck «Gemeinden» wird durch «Stadt Schaffhausen» ersetzt)

Art. 41

¹ Die Gemeinden stellen die Ausführungsprojekte für ihre Gemeindestrassen auf.

² Aufgehoben

Art. 42

¹ Die Stadt Schaffhausen stellt die Ausführungsprojekte für ihre Gemeindestrassen sowie für die Kantonsstrassen in ihrem Eigentum auf. c) Stadt Schaffhausen

² Die Ausführungsprojekte der Kantonsstrassen im Eigentum der Stadt Schaffhausen bedürfen der Genehmigung des Regierungsrates.

³ Wenn es das kantonale Interesse erfordert, kann der Regierungsrat die Projektierung von Kantonsstrassen im Eigentum der Stadt Schaffhausen innert Frist verlangen und nach deren unbenütztem Ablauf zur Ersatzvornahme schreiten.

Art. 46 Abs. 2 und 3

¹ **Das Baudepartement oder die zuständige Stelle der Gemeinde kann nach Rechtskraft des Ausführungsprojektes mit den betroffenen Grundeigentümern Verträge in einfacher Schriftlichkeit zur Bereinigung der Eigentumsverhältnisse abschliessen und gestützt auf diese Verträge im Grundbuch eine Verfügungsbeschränkung anmerken lassen.**

² **Diese Verträge können nach erfolgter Vermessung direkt zur Eintragung im Grundbuch angemeldet werden.**

Art. 50, Art. 51 und Art. 52

Aufgehoben

Art. 53 Marginalie

E. Ausführung

I. Ausführungsbeginn

Art. 54 Marginalie

II. Leitungen

Art. 54 Abs. 2

(Der Ausdruck «Gemeinden» wird durch «Stadt Schaffhausen» ersetzt)

III. Beleuchtung	<p>Art. 55</p> <p>Wenn ein öffentliches Bedürfnis besteht, sind Kantonsstrassen innerhalb der Bauzonen durch die Gemeinden und ausserhalb der Bauzonen durch den Kanton zu beleuchten.</p>
	<p>Art. 56 Marginalie</p> <p>IV. Entwässerung</p>
	<p>Art. 57 Marginalie</p> <p>V. Wasserlieferung</p>
II. Unterhalt	<p>Art. 60</p> <p>¹ Der betriebliche Unterhalt der Strassen umfasst namentlich die Reinigung, die Staubbekämpfung, die Ausbesserung von Schäden, die Erneuerung der Markierung sowie den Winterdienst und die Grünpflege.</p> <p>² Der bauliche Unterhalt umfasst die Erneuerung des Oberbaus und die Wiederherstellung nach Katastrophen. Alle baulichen Massnahmen, die darüber hinausgehen, gelten als Strassenbau.</p>
B. Durchführung	<p>Art. 61</p> <p>Die Strassen sind nach technischen, ökologischen und wirtschaftlichen Gesichtspunkten so zu betreiben und zu unterhalten, dass sie ihrem Zweck entsprechend sicher und für die Umgebung möglichst schonend benützt werden können.</p>
	<p>Art. 62 Marginalie</p> <p>C Zuständigkeit</p> <p>I. Grundsatz</p>
	<p>Art. 62 Abs. 2</p> <p>Aufgehoben</p>
II. Besonderheiten 1. Gehwege bzw. Trottoirs und Wanderwege	<p>Art. 63</p> <p>¹ Der Betrieb und betriebliche Unterhalt von Gehwegen bzw. Trottoirs obliegen innerhalb der Bauzonen den Gemeinden.</p> <p>² Der Betrieb und Unterhalt von Wanderwegen obliegen ausserhalb der Bauzonen den Gemeinden.</p>
2. Signalisation von Radrouten und Wanderwegen	<p>Art. 63a</p> <p>Die Signalisation der im kantonalen Richtplan enthaltenen Radrouten und Wanderwege obliegt dem Kanton.</p>
3. Aufgabenübernahme	<p>Art. 63b</p> <p>¹ Auf Antrag der Gemeinden, anderer Kantone oder des Bundes kann der Kanton Betrieb und Unterhalt von Strassen übernehmen.</p> <p>² Auf Antrag des Kantons können die Gemeinden oder andere Kantone Betrieb und Unterhalt von Kantonsstrassen übernehmen.</p>

Art. 64a

Den für den Betrieb der Kantonsstrassen innerorts erforderlichen Strom haben die Gemeinden unentgeltlich abzugeben.

IV. Stromlieferung

Art. 65

Wer für den Bau, Betrieb und Unterhalt der Strassen oder von Anlageteilen zuständig ist, trägt unter Vorbehalt der nachfolgenden Bestimmungen die damit verbundenen Kosten.

A. Kostentragung
I. Grundsatz

Art. 66

¹ Die Gemeinden beteiligen sich innerhalb der Bauzonen hälftig an den Baukosten der Gehwege bzw. Trottoirs an den Kantonsstrassen sowie der Gestaltungselemente. Der Regierungsrat legt die Höhe des Beitrags fest.

II. Spezialfälle
1. Beiträge der Gemeinden

² Bewilligt eine Gemeinde ihren Beitrag nicht, darf das beitragspflichtige Projekt nur realisiert werden, wenn ein erhebliches übergeordnetes Interesse besteht. Über diese Frage entscheidet der Kantonsrat auf Antrag des Regierungsrates. Hält der Kantonsrat am Bau fest, ist der Gemeindebeitrag zu leisten.

Art. 67

Der Kanton beteiligt sich **hälftig** an den Kosten für **den Bau, Betrieb und Unterhalt** der Kantonsstrassen im Eigentum der Stadt Schaffhausen.

2. Stadt Schaffhausen

Art. 68

Aufgehoben

Art. 69

Aufgehoben

Art. 70

Aufgehoben

Art. 72

Vom kantonalen Anteil am Benzinzollertrag und von der Motorfahrzeugsteuer fallen **nach Abzug der Verwaltungskosten** zwei Drittel dem Kanton und ein Drittel den Gemeinden zu.

Art. 73 Abs. 2 und Abs. 2^{bis}

¹ Der Regierungsrat weist höchstens 10% des Anteils Gemeinden zu, die im Rechnungsjahr besondere Aufgaben des **Strassen- und Radwegbaus Strassenbaus sowie des Rad-, Fuss- und Wanderwegbaus** erfüllen.

^{2bis} Der kantonale Beitrag an kommunale Vorhaben des Strassenbaus beträgt max. 30% und an kommunale Vorhaben des **Radwegbaus Rad-, Fuss- und Wanderwegbaus** max. 50% der Kosten.

Art. 75a

¹ Die kantonalen Anteile der Einnahmen gemäss Art. 71–75 werden einem «**Fonds für den Bau, Betrieb und Unterhalt der Kantonsstrassen kantonalen Strassenfonds**» zugewiesen. Dieser wird mit einem Anfangskapital von 15 Mio. Franken dotiert.

V. Spezialfinanzierung Kanton

² Aus diesem Fonds werden sämtliche kantonalen Ausgaben für den Bau, Betrieb und Unterhalt der Kantonsstrassen **getätigt sowie der Verwaltungsaufwand des Strassenverkehrsamts und der Verkehrspolizei gedeckt.**

³ Der Regierungsrat erlässt ein Fondsreglement.

⁴ Der Kantonsrat kann allgemeine Mittel in den Fonds einlegen, sofern die Einnahmen den Aufwand mittelfristig nicht decken.

⁵ Sobald das kantonale Fondsvermögen **15 Mio.** Franken übersteigt, wird der Überschuss unter den Gemeinden gemäss Art. 73 verteilt.

Art. 75b

VI. Spezialfinanzierung
Gemeinden

Die Gemeinden verwenden die zweckgebundenen Mittel gemäss Art. 73 im Rahmen einer Spezialfinanzierung für ihre Ausgaben im Bereich der Strassen.

Art. 78 Marginalie

B. Übergangsbestimmungen

I. Strassengesetz vom 18. Februar 1980

Art. 78a

II. Teilrevision
vom ...

¹ Kantonsstrassen, die bisher im Eigentum der Gemeinden oder der Güterkorporationen standen, sind innert fünf Jahren entschädigungslos dem Kanton zu übertragen. **Art. 46 Abs. 2 und 3 sind sinngemäss anwendbar.**

² Dasselbe gilt für Gemeindestrassen, welche ausserorts von einer im kantonalen Richtplan enthaltenen Radroute überlagert werden.

³ Die Spezialfinanzierung gemäss Gesetz über die Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur vom 6. Juni 2011 (Agglomerationsprogramm Schaffhausen der 1. Generation) bleibt vorbehalten.

II.

¹ Dieses Gesetz untersteht dem Referendum.

² Der Regierungsrat bestimmt das Inkrafttreten.

³ Das Gesetz ist im Amtsblatt zu veröffentlichen und in die kantonale Gesetzessammlung aufzunehmen.

Schaffhausen,

Im Namen des Kantonsrates

Der Präsident:

Die Sekretärin: