

LUZERN



## **Volksinitiative «Attraktive Zentren» mit Gegenvorschlag**

*Entwürfe Kantonsratsbeschluss und  
Gegenentwurf in der Form einer  
Änderung des Strassengesetzes*

## Zusammenfassung

Die Volksinitiative «Attraktive Zentren» verlangt, dass die Ortszentren entlang von Kantons- und Gemeindestrassen siedlungsverträglicher zu gestalten sind. Um die Aufenthaltsqualität zu erhöhen, sollen zukünftig verschiedene Aspekte in der Verkehrsplanung, wie beispielsweise Massnahmen zugunsten des Fuss- und Veloverkehrs oder zur Reduktion der Lärmbelastung durch den motorisierten Individualverkehr, gefördert werden. Bei der Gestaltung von Ortsdurchfahrten ist beabsichtigt, den Massnahmen zur Klimaadaptation mehr Beachtung zu schenken. Die Ziele sollen mittels Anpassungen im Strassengesetz (Gesetzesinitiative) erreicht werden. Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, die Initiative abzulehnen. Der Gesetzesinitiative stellt der Regierungsrat einen Gegenentwurf gegenüber. Dieser nimmt die Anliegen der Volksinitiative mehrheitlich auf, greift aber nicht in die bewährte Kompetenzen- und Aufgabenteilung zwischen den Gemeinden und dem Kanton ein.

Der Regierungsrat unterbreitet dem Kantonsrat den Entwurf eines Kantonsratsbeschlusses, mit dem die Volksinitiative «Attraktive Zentren» abgelehnt werden soll, sowie den Entwurf einer Änderung des Strassengesetzes als Gegenentwurf zur Gesetzesinitiative.

Die Initiative ist in der Form eines ausformulierten Entwurfes einer Änderung des Strassengesetzes abgefasst. Mit der Gesetzesinitiative fordern die Initiantinnen und Initianten, dass die Ortszentren entlang von Kantons- und Gemeindestrassen siedlungsverträglicher zu gestalten sind. Die Zentren sollen wieder wichtige Treffpunkte im Dorf und in der Stadt werden.

Der Regierungsrat anerkennt die Anliegen der Initiantinnen und Initianten, mit der Gestaltung des Strassenraumes in Ortszentren einen wesentlichen Beitrag zur Steigerung der Wohn- und Aufenthaltsqualität in den Gemeinden und Städten zu leisten. Er lehnt die Initiative aber aus den folgenden Gründen ab:

- Die Initiative gilt für alle Ortsdurchfahrten, unabhängig von der Strassenkategorie. Ihre Vorgaben betreffen somit auch Gemeindestrassen, Privatstrassen und Güterstrassen. Dies stellt namentlich einen Eingriff in die Autonomie der Gemeinden dar und schränkt die Privaten bei der Realisierung der Strassenprojekte ein.
- Die Bestimmung weicht sodann begrifflich vom Projekt [Zukunft Mobilität im Kanton Luzern](#) (Zumolu) ab und ist mit diesem in Einklang zu bringen. Es soll daher nicht von der «Siedlungsverträglichkeit», sondern von der umfassender zu verstehenden «Wohn- und Aufenthaltsqualität» die Rede sein. Unter «Wohn- und Aufenthaltsqualität» können namentlich auch weitere Aspekte, wie die Verkehrssicherheit oder Strassen als Begegnungsräume, aufgegriffen werden.

Der Regierungsrat stellt der Volksinitiative deshalb einen Gegenentwurf gegenüber. Dieser nimmt die berechtigten Anliegen der Initiantinnen und Initianten auf und stellt zugleich sicher, dass nicht in die bewährte Kompetenzen- und Aufgabenteilung zwischen den Gemeinden und dem Kanton eingegriffen wird. Ausserdem soll mit dem Gegenentwurf sichergestellt werden, dass die Terminologie mit jener des Projektes [Zumolu](#) übereinstimmt.

# Der Regierungsrat des Kantons Luzern an den Kantonsrat

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft den Entwurf eines Kantonsratsbeschlusses, mit dem die Volksinitiative «Attraktive Zentren» abgelehnt werden soll, sowie eine Änderung des Strassengesetzes als Gegenentwurf zur Initiative.

## 1 Volksinitiative «Attraktive Zentren»

### 1.1 Wortlaut der Initiative

Am 11. November 2021 reichte ein Initiativkomitee der Jungen Grünen und der Grünen des Kantons Luzern die kantonale Gesetzesinitiative mit dem Titel «Attraktive Zentren» ein. Gestützt auf § 21 der Verfassung des Kantons Luzern (KV) vom 17. Juni 2007 (SRL Nr. [1](#)) stellen die Initiantinnen und Initianten folgendes Begehren auf Änderung des Strassengesetzes des Kantons Luzern (StrG) vom 21. März 1995 (SRL Nr. [755](#)) in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs:

«§ 34a neu  
Ortsdurchfahrten sind siedlungsverträglich zu gestalten.»

### 1.2 Zustandekommen und Behandlung

Zur Volksinitiative reichte das Initiativkomitee innert der gesetzlichen Sammlungsfrist 4084 gültige Unterschriften ein. Am 23. November 2021 erklärte unser Rat gestützt auf § 141 Absatz 3 des Stimmrechtsgesetzes (StRG) vom 25. Oktober 1988 (SRL Nr. [10](#)) die Volksinitiative als zustande gekommen (vgl. Kantonsblatt Nr. 47 vom 27. November 2021, S. 4068 ff.). Die Volksinitiative verlangt in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs eine Änderung des Strassengesetzes.

Gemäss § 82b des Gesetzes über die Organisation und Geschäftsführung des Kantonsrates (Kantonsratsgesetz, KRG) vom 28. Juni 1976 (SRL Nr. [30](#)) unterbreitet der Regierungsrat dem Kantonsrat innert eines Jahres, seit das Zustandekommen einer Initiative veröffentlicht wurde, Botschaft und Entwurf für dessen Stellungnahme. Beantragt der Regierungsrat die Ablehnung einer Initiative, kann er dem Kantonsrat einen Gegenentwurf unterbreiten. Der Gegenentwurf enthält eine von der Initiative abweichende Regelung der gleichen Materie. Er ist als Verfassungsänderung oder als Gesetz zu verabschieden, kann jedoch eine andere Rechtsform aufweisen, als es die Initiative verlangt (§ 82g [KRG](#)).

Erweist sich die Initiative als rechtswidrig oder eindeutig undurchführbar, erklärt der Kantonsrat sie ganz oder teilweise ungültig (§ 82c Abs. 1a [KRG](#)). Solche Beschlüsse des Kantonsrates können mit Stimmrechtsbeschwerde beim Bundesgericht angefochten werden. Ebenso kann Beschwerde dagegen geführt werden, dass eine Volksinitiative für gültig erklärt und den Stimmberechtigten zur Abstimmung unterbreitet wird (vgl. [Urteil 1C\\_92/2010](#) des Bundesgerichts vom 6. Juli 2010, E. 1.2). Deshalb sind Kantonsratsbeschlüsse, mit denen Volksinitiativen für gültig oder ungültig erklärt werden, mit einer entsprechenden Rechtsmittelbelehrung zu versehen.

Soweit die Initiative gültig ist, kann der Kantonsrat sie annehmen oder ablehnen (§ 82c Abs. 1b [KRG](#)).

Lehnt der Kantonsrat eine Initiative ab, kann er dem Regierungsrat gemäss § 82c Absatz 3 [KRG](#) den Auftrag erteilen, einen Gegenentwurf auszuarbeiten. Lehnt der Kantonsrat eine Initiative ab und verzichtet er auf einen Gegenentwurf, wird sie der Volksabstimmung unterbreitet (§ 82f [KRG](#)). Beschliesst der Kantonsrat die Ausarbeitung eines Gegenentwurfs, hat ihm der Regierungsrat innert Jahresfrist Botschaft und Entwurf vorzulegen. Initiative und Gegenentwurf werden den Stimmberechtigten in einer Doppelabstimmung unterbreitet (§ 82h [KRG](#)). Werden in der Doppelabstimmung sowohl die Initiative als auch der Gegenentwurf angenommen, tritt jene Vorlage in Kraft, die bei der Stichfrage mehr Stimmen erzielt (§ 86 Abs. 1e [StRG](#)).

### **1.3 Begründung der Volksinitiative**

Mit der Volksinitiative «Attraktive Zentren» will das Initiativkomitee die Ortszentren entlang von Kantons- und Gemeindestrassen siedlungsverträglich gestalten:

- «Zentren sind öffentlicher Lebensraum und Treffpunkt. Nutzungen entlang der Strasse verbessern die Aufenthaltsqualität und schaffen Mehrwert für Gewerbe und Gastronomie.»
- «Sie sind mit grosszügigen Flächen für Fussgängerinnen und Fussgänger ausgestattet. Es gibt ausreichend Platz, um sich zu begegnen und die Strassen zu queren.»
- «Schmalere Fahrspuren führen zu mehr Sicherheit und Raum.»
- «Die Zentren sind lärmberuhigt. Die Luftqualität verbessert sich gegenüber heute.»
- «Sie sind begrünt, teilweise entsiegelt und damit klimaangepasst.»
- «Unterschiedliche Bodenmaterialien, Bäume und Bodengewächse erhöhen die Aufenthaltsqualität und unterstützen ein angenehmes Klima.»
- «Breite Velowege ermöglichen eine sichere und attraktive Durchfahrt mit dem Velo.»

«Die Initiative «Attraktive Zentren» führt zu ansprechenden und sichereren Gemeindezentren im Kanton Luzern. Die Zentren sind wieder wichtige Treffpunkte im Dorf und in der Stadt. Die historischen Ortskerne gewinnen wieder ihre hervorragende Qualität zurück. Davon profitieren die Bevölkerung, das Gewerbe und alle Mobilitätsteilnehmenden in unserem Kanton.»

### **1.4 Vernehmlassungsverfahren**

Der Entwurf des Gegenvorschlags zur Volksinitiative wurde vom 25. Mai bis 8. Juli 2022 über das E-Mitwirkung-Online-Tool bei den Parteien, den Regionalen Entwicklungsträgern (RET), dem Verband Luzerner Gemeinden (VLG), der VCS-Sektion Luzern sowie der TCS-Sektion Waldstätten in die Vernehmlassung gegeben. Insgesamt sind elf Stellungnahmen eingegangen. Davon stammen fünf von Parteien, vier von den RET und zwei von Interessenverbänden.

Die Grünen und die Jungen Grünen sowie die SP lehnen den Gegenentwurf ab und halten an der Initiative fest. Der Gegenentwurf gehe zu wenig weit und die zentralen Anliegen der Initiantinnen und Initianten würden nicht aufgenommen. Die Verbindlichkeit sei mit dem Gegenentwurf nicht gegeben. Diese Haltung wird auch durch die VCS-Sektion Luzern gestützt, der dementsprechend eine Anpassung des Gegenentwurfs fordert. Die Wohn- und Aufenthaltsqualität sei so weit zu erhöhen, als dies unter Berücksichtigung der Zweck- und Verhältnismässigkeit möglich ist.

Die GLP hat nicht Stellung genommen.

Die Mitte unterstützt den Gegenentwurf, weist aber darauf hin, dass es bei der Gestaltung von Ortsdurchfahrten – wenn immer möglich – zu keiner Reduktion der Leistungsfähigkeit des Verkehrsnetzes führen darf.

Die FDP anerkennt das Bedürfnis nach einer guten Wohn- und Aufenthaltsqualität, auch für Massnahmen zur Klimaadaptation, stellt aber in Frage, inwiefern dies auf den Kantonsstrassen – mit Erschliessungs- und Durchleitungsfunktion – erforderlich ist. Da das Anliegen bereits seit längerer Zeit erkannt und erfasst wurde, seien die Initiative und der Gegenentwurf abzulehnen.

Eine gute Wohn- und Aufenthaltsqualität entlang von Ortsdurchfahrten unterstützt auch die SVP. Diese sei aber nur eines von vielen Zielen, welche mit einem Strassenprojekt zu verfolgen sind. Die SVP ist bereit, das zusätzliche Ziel aufzunehmen, wenn es nicht zu Lasten der Strassenkapazität geht. Ohne entsprechende Garantien behält sich die SVP vor, den Gegenentwurf abzulehnen.

Die Regionalen Entwicklungsträger Region Luzern West, LuzernPlus und Sursee-Mittelland unterstützen den Gegenentwurf. Die regionalen Planungen stimmen mit der eingeschlagenen Stossrichtung des Gegenentwurfs überein. Der Regionalverband Zofingenregio lehnt den Gegenentwurf ab. Dieser Verband stellt bezüglich Gestaltung der Ortskerne bereits heute höhere Anforderungen an die Gemeinden, als die Initiative verlangt. Der VLG unterstützt den Gegenentwurf. Für den VLG ist es entscheidend, dass zukünftig die Gestaltung «von Fassade zu Fassade» erfolgt und die Gemeinden frühzeitig in den Planungsprozess miteinbezogen werden.

Der Regionale Entwicklungsträger Idee Seetal hat nicht Stellung genommen.

An der Formulierung des Gegenentwurfs wurden aufgrund der eingegangenen Rückmeldungen in der Folge keine Anpassungen vorgenommen.

## **2 Stellungnahme zur Volksinitiative**

### **2.1 Gültigkeit**

Gemäss § 22 Absatz 3b [KV](#) müssen Initiativen auf Teilrevision der Kantonsverfassung und Gesetzesinitiativen die Einheit der Form und die Einheit der Materie beachten. Die Einheit der Form ist gewahrt, wenn die Formen der nichtformulierten und der formulierten Initiative nicht miteinander verbunden werden und nur Erlasse der gleichen Rechtsform verlangt werden (§ 132 [StRG](#)). Die Volksinitiative verlangt in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs eine Änderung des Strassengesetzes. Die Einheit der Form ist damit erfüllt. Die Einheit der Materie ist gewahrt, wenn zwischen den einzelnen Teilen eines Initiativbegehrens ein sachlicher Zusammenhang besteht (§ 133 [StRG](#)). Die Initiative sieht die Ergänzung des Strassengesetzes um einen neuen Paragraphen vor. Mit dem neuen § 34a soll sichergestellt werden, dass die Ortsdurchfahrten siedlungsverträglich gestaltet werden. Die verschiedenen geforderten Gestaltungselemente stehen durch den Zweck der Siedlungsverträglichkeit miteinander in einem sachlichen Zusammenhang, weshalb auch die Einheit der Materie gewahrt ist.

Die Initiative erfüllt demnach die Anforderungen an die Einheit der Form und die Einheit der Materie. Sie ist mit übergeordnetem Recht vereinbar und nicht eindeutig undurchführbar.

## 2.2 Inhaltliche Stellungnahme

Bei «Ortsdurchfahrten» denkt man heute vielfach – insbesondere zu den Hauptverkehrszeiten – an hohe Belastungen durch den motorisierten Verkehr. Das Wohnen an einer solchen Strasse wird selten mit einer attraktiven Wohnlage in Verbindung gebracht. Das teilweise vorhandene Negativimage von Ortsdurchfahrten gilt auf dem Land genauso wie in der Agglomeration und in der Stadt. Galt in den 1960er- und 1970er-Jahren das Auto noch als Zeichen des Fortschritts und war die Planung von Strassen quer durch Ortschaften noch üblich, steht heute vielmehr die Abstimmung von Siedlung und Verkehr im Zentrum. Oftmals dominiert der MIV das Erscheinungsbild einer Ortsdurchfahrt und schränkt die Bewegungsfreiheit der anderen Verkehrsteilnehmerinnen und -teilnehmer und die Nutzungen in den Seitenräumen ein. Der lange befolgte Grundsatz, dass Siedlungsschwerpunkte durch den MIV direkt und unbehindert erreichbar sein sollten, führte zur Etablierung von Normen, mit denen jede Strasse einer Hierarchiestufe zugewiesen und ihre Verkehrsfunktion definiert wurde. Die Strassen wurden entsprechend meist einseitig nur nach ihrer verkehrlichen Funktion dimensioniert. Dies führte oft zu verkehrsgerechten anstelle von siedlungsgerechten Ortschaften, in denen die Anliegen aller Verkehrsteilnehmerinnen und Anwohner berücksichtigt werden.

Der Kanton kennt die raumplanerische Zielsetzung, dass die Rahmenbedingungen für belebte Ortskerne geschaffen werden. Wichtig ist dabei, dass die Ortsdurchfahrten entsprechend gestaltet werden, indem beispielsweise die Bebauung im Strassenraum hohe Anteile und eine gute Mischung von Verkaufs-, Gewerbe- und Wohnnutzungen aufweist. In diesen Fällen überlagern sich die verkehrlich bedingten Umweltbelastungen mit den Funktionen dieser Strassen als wirtschaftliche und soziale Mitte eines Stadtquartiers, eines Stadtteiles oder eines Dorfes. Die Verlagerung von gewerblichen Nutzungen (z. B. in Supermärkten) an den Ortsrand schwächt die Ortskerne. Diese Verlagerung gilt es zu verhindern, da dies die MIV-Orientierung fördert und einem haushälterischen Umgang mit dem Boden widerspricht.

### 2.2.1 Strassengesetz

Der Bau von Kantonsstrassen ist gemäss Strassengesetz Sache des Kantons. Sie stehen in seinem Eigentum und unter seiner Hoheit (§ 43 [StrG](#)). Weiter bilden die Kantonsstrassen zusammen mit den Nationalstrassen das übergeordnete Strassennetz. Sie dienen dem überregionalen Verkehr und sind die regionalen Hauptverbindungen (§ 6 Abs. 1 [StrG](#)).

Bestandteile einer Strasse sind gemäss § 12 [StrG](#) alle Bauten und Anlagen, die zu ihrer Funktion aus technischen, betrieblichen oder gestalterischen Gründen notwendig sind. Dazu gehören insbesondere Fahrbahnen, Plätze, Trottoirs, Gehwege, Radstreifen, Parkierungsflächen, Grünstreifen, Fuss- und Radwege, soweit sie mit einer Strasse im Zusammenhang stehen und mit dieser gleichlaufen, sowie Ausweichstellen, Haltebuchten für den öffentlichen und den privaten Verkehr und Busspuren. Weitere Strassenbestandteile sind Fuss- und Radwege, die von der Strasse getrennt geführt werden, soweit sie in einem Nutzungsplan oder einem Strassenprojekt enthalten sind. Auch bauliche Anlagen zur Verkehrsberuhigung oder -lenkung sowie Massnahmen nach dem Umweltschutz- und dem Naturschutzrecht gehören dazu, soweit sie an der Strasse umgesetzt werden.

Kantonsstrassen werden unter Beachtung der Aspekte der Raumplanung, des Umwelt-, Natur-, Landschafts- und Ortsbildschutzes sowie der Verkehrssicherheit und der Koordination des öffentlichen und des privaten Verkehrs geplant und realisiert. Die in § 36 [StrG](#) verankerten Grundsätze der Eingliederung in die Landschaften und Ortsbilder und der Erhaltung schutzwürdiger Lebensräume sind bei jedem Strassenprojekt zu beachten. Demnach sind Strassen – und damit auch Kantonsstrassen – in die bauliche und landschaftliche Umgebung einzugliedern. Sie sollen durch ihre Ausmasse und ihre Gestaltung das Orts- und Landschaftsbild möglichst wenig beeinträchtigen. Wertvolle Bausubstanz ist in der Regel zu erhalten. Die Landschaft und die Lebensräume der Tiere und Pflanzen sind zu schonen.

Die Planung der Kantonsstrassen erfolgt mit dem durch Ihren Rat alle vier Jahre zu beschliessenden Bauprogramm gemäss § 45 [StrG](#). Dabei werden auch die im kantonalen Radroutenkonzept 1994 aufgezeigten Massnahmen sichergestellt. Die Prioritäten richten sich nach den Kriterien des Konzeptes. Für die Radfahrerinnen und Radfahrer sind damit sichere, zusammenhängende, direkte und attraktive Pendlerverbindungen sowie Schul- und Arbeitswege zu gestalten.

### **2.2.2 Kantonaler Richtplan**

Bund, Kantone und Gemeinden regeln ihre räumliche Entwicklung in Raumplanungskonzepten, Richtplänen und Nutzungsplänen. Die Grundlage dafür bilden das Bundesgesetz über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG) vom 22. Juni 1979 (SR [700](#)) und das kantonale Planungs- und Baugesetz (PBG) vom 7. März 1989 (SRL Nr. [735](#)). Der kantonale Richtplan zeigt auf, in welcher Weise die raumwirksamen Tätigkeiten im Hinblick auf die anzustrebende Entwicklung aufeinander abgestimmt werden und in welcher Reihenfolge und mit welchen Mitteln die Aufgaben voraussichtlich zu erfüllen sind. Der Richtplan ist das strategische Führungs- und Leitinstrument für die räumliche Entwicklung des ganzen Kantons. Damit steuern unsere Räte die räumliche Entwicklung unter Beachtung wirtschaftlicher, gesellschaftlicher und ökologischer Gesichtspunkte und beauftragen die zuständigen Instanzen mit der Umsetzung. Der kantonale Richtplan ist mit der Genehmigung durch den Bund für alle Behörden verbindlich; am Richtplan sollen sich aber auch Private orientieren können. Er soll ihnen die Sicherheit geben, dass ihre Investitionen nicht durch unvorhersehbares Verhalten des Kantons infrage gestellt oder in ihrem Wert gemindert werden. Gemäss § 14 [PBG](#) wird der kantonale Richtplan alle zehn Jahre gesamthaft überprüft und überarbeitet. Der Richtplan des Kantons Luzern wurde zuletzt 2009 gesamtheitlich revidiert und 2015 mit einer Teilrevision an das teilrevidierte Raumplanungsgesetz des Bundes angepasst. Seit Juli 2020 laufen die Revisionsarbeiten für den nächsten Richtplan.

Für die Gestaltung von Ortsdurchfahrten bei Kantonsstrassen ist die im kantonalen Richtplan verankerte Koordinationsaufgabe M3-3 zu berücksichtigen. Diese hält fest, dass Kantonsstrassen in Siedlungsgebieten Verkehrsteilnehmenden mit unterschiedlichen Verkehrsmitteln dienen sowie Erschliessungs- und Durchleitungsfunktionen übernehmen müssen. Sie prägen das Siedlungsgebiet wesentlich. Gemäss der Koordinationsaufgabe M3-3 sollen für eine optimale Gestaltung vermehrt auch die an die Strassen angrenzenden Grundstücke und Plätze miteinbezogen werden. Bei der Planung von Kantonsstrassen ist auch die übergeordnete verkehrliche Verbindungsfunktion mit den städtebaulich-gestalterischen, den lokal-verkehrlichen, den sicherheitstechnischen und den umweltrechtlichen Anforderungen in Einklang zu bringen.

Strassen prägen das Siedlungsgebiet wesentlich. In raumplanerischer Hinsicht ist eine Gesamtbetrachtung des Siedlungsraums unter Einbezug der Strassen daher richtig, zumal im Rahmen der Innenentwicklung der Druck auf die Aussen- und Freiflächen steigt. Siedlungsverträgliche und damit für die Bewohnerinnen und Bewohner attraktive Strassenräume können einen wichtigen Beitrag zur Akzeptanz der Innenentwicklung leisten. Zu beachten bleibt, dass solche integralen Verfahren den Planungsaufwand sowohl behördenseitig als auch seitens der Bauherrschaften erhöhen.

### **2.2.3 Projekt Zukunft Mobilität im Kanton Luzern**

Unter der Federführung des Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartementes laufen die Arbeiten am Projekt [Zumolu](#). In der ersten Phase werden in einem Planungsbericht, der Ihrem Rat unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Vernehmlassung (2. November 2021 bis 11. März 2022) zur Kenntnisnahme unterbreitet wird, die Ziele und grundlegenden langfristigen strategischen Stossrichtungen zur zukünftigen Mobilität innerhalb des Kantons Luzern hergeleitet und festgelegt. In der zweiten Phase steht sodann die inhaltliche Erarbeitung des neuen Programms Gesamtmobilität im Zentrum. Abgeleitet aus den Zielen und Stossrichtungen sollen unter Wahrung der Gesamtschau die konkreten Massnahmen für alle Verkehrsarten bestimmt werden. Auch die erforderlichen Gesetzesanpassungen zur Verankerung des neuen Programms Gesamtmobilität werden wir Ihrem Rat zum Beschluss vorlegen.

Basierend auf den nationalen, kantonalen und regionalen Grundlagen sowie den Inputs der Projektgruppe wurden im Kanton Luzern auf bestehenden Ortsdurchfahrten, namentlich bei Kantonsstrassen, Schwachstellen bezüglich Siedlungsverträglichkeit, Aufenthaltsqualität und sicherer direkter Fussverbindungen als Herausforderung festgestellt. Die Gestaltung der Hauptverkehrsachsen im Siedlungsgebiet berücksichtigt die städtebaulich-gestalterischen und die unterschiedlichen verkehrlichen Anforderungen oftmals nur wenig. Menschen halten sich aber gerne an schönen Orten auf, weshalb Strassen und Plätze attraktiv zu gestalten sind. Die Hauptverkehrsachsen führen häufig durch die Zentren. Probleme sind Lärm, Erschütterungen, Gerüche, die Trennwirkung der Strassen mit fehlenden oder mangelhaften Querungsmöglichkeiten, unbefriedigende Längsverbindungen für den Fuss- und Veloverkehr sowie eine wenig einladende Gestaltung. Die Abwertung angrenzender Liegenschaften und eine zurückhaltende Investitionstätigkeit sind die Folge. Hinzu kommen die knappe Verfügbarkeit von Flächen beziehungsweise die unterschiedlichen Anforderungen an diese, insbesondere in dicht genutzten Räumen.

Die daraus abgeleitete Zielsetzung, die Wohn- und Aufenthaltsqualität entlang der kantonalen Verkehrsachsen zu verbessern, entspricht im Grundsatz jener der vorliegenden Initiative. Somit sollen für eine bessere Wohn- und Aufenthaltsqualität im Siedlungsgebiet bei der Strassenraumgestaltung die Bedürfnisse aller Verkehrsteilnehmenden, der Anwohnerinnen und Anwohner und des Gewerbes berücksichtigt sowie verkehrliche, sicherheitstechnische und ökologische Überlegungen miteinbezogen werden. Die Zielsetzung im Nachhaltigkeitsbereich Umwelt zur Anpassung an den Klimawandel entspricht den Absichten der Initiantinnen und Initianten (vgl. Kap. 1.3). So ist im Entwurf des Planungsberichts [Zumolu](#) für die Vernehmlassung Folgendes festgehalten: Die Verkehrsflächen werden für eine möglichst gute Klimaadaptation gestaltet (z. B. Reduktion versiegelter Flächen, Wahl geeigneter

Oberflächenbeläge, Bepflanzung entlang von Strassen) und vor Naturgefahren geschützt. Weitere Zielsetzungen aus dem Bereich der Verkehrssicherheit und der Lärmbelastung spielen ebenfalls eine Rolle.

Mit den strategischen Stossrichtungen wird im Planungsbericht aufgezeigt, wie die Ziele des Projekts [Zumolu](#) erreicht werden können. Für eine Verbesserung der Wohn- und Aufenthaltsqualität braucht es ein Zusammenspiel aus mehreren festgelegten Stossrichtungen. Darunter fällt beispielsweise, dass bei der Strassenraumgestaltung die Anforderungen des MIV, des FVV, des öV, der Anwohnerinnen und Anwohner und des Gewerbes möglichst gleichberechtigt sowie unter Beachtung der Umfeldnutzungen und der Verkehrssicherheit berücksichtigt und Massnahmen zur Klimaadaptation integriert werden. Aber auch ein attraktives, durchgängiges und direktes kantonales Velowegnetz mit sicheren Veloabstellanlagen an wichtigen Zielorten ist ein zentrales Element. Die schädlichen Auswirkungen des Lärms sollen in erster Priorität mit Massnahmen an der Quelle minimiert werden, was der Wohn- und Aufenthaltsqualität zugutekommt. Ausserdem sollen in der Verkehrsplanung die Zusammenarbeit und die Mitsprache aller Akteurinnen und Betroffenen zukünftig noch stärker gefördert werden.

#### **2.2.4 Klimapolitik**

Der [Planungsbericht](#) über die Klima- und Energiepolitik 2021 (B 87) wurde am 21. März 2022 durch Ihren Rat zustimmend zur Kenntnis genommen. Im Bericht wird auf die vielfältigen Herausforderungen im Bereich des Klimas eingegangen. Diesen begegnet er mit einer Doppelstrategie, bei der sowohl Massnahmen zur Reduktion der Treibhausgasemissionen (Klimaschutz) als auch solche zur Anpassung an den Klimawandel (Klimaanpassung oder Klimaadaptation) vorgesehen sind. Der Klimawandel und die damit verbundenen Herausforderungen werden das kantonale Handeln in den nächsten Jahren prägen.

Die Raumentwicklung ist eine Querschnittsaufgabe. Der kantonale Richtplan ist das behördenverbindliche Steuerungsinstrument des Kantons, um die räumliche Entwicklung langfristig zu lenken und die Abstimmung der raumwirksamen Tätigkeiten über alle Politik- und Sachbereiche hinweg zu gewährleisten (vgl. Kap. 2.2.2). Im aktuellen kantonalen Richtplan sind räumlich differenzierte Entwicklungsvorgaben für die Gemeinden formuliert. Es wird davon ausgegangen, dass die Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner und der Beschäftigten im Kanton Luzern im Durchschnitt um 0,75 Prozent pro Jahr wächst. Überdurchschnittlich stark wachsen sollen Zentrums Gemeinden. Aufgrund der dichteren Überbauung sind diese besonders von hohen Temperaturen und dem sogenannten Hitzeinsel-Effekt betroffen, wobei letzterer auch stark von der Topografie und von kleinräumigen Windsystemen abhängt und auch ausserhalb von Städten und Agglomerationen lokal in dichteren Siedlungsgebieten auftreten kann.

Eine Massnahme im Klimabericht sieht die Anpassung der gesetzlichen Grundlagen und die Integration der Thematik Klimaanpassung in planerische und bauliche Aktivitäten vor, unter anderem mittels Überprüfung und gegebenenfalls Anpassung des Planungs- und Baugesetzes als Grundlage für die Anpassungen der Bau- und Zonenordnungen und für die Baubewilligungsverfahren der Gemeinden.

Die Hitzebelastung in dichten Siedlungsgebieten ist bereits heute hoch und nimmt mit dem fortschreitenden Klimawandel weiter zu. In besonders exponierten Gebieten sind die Temperaturen gegenüber dem Umland aufgrund des Hitzeinsel-Effekts

deutlich erhöht. Massnahmen zur Hitzeminderung, wie beispielsweise Begrünung, Sicherung einer guten Durchlüftung, ein niedriger Bodenversiegelungsgrad sowie offene Wasserflächen verbessern nicht nur die Aufenthaltsqualität, sie sind ein wichtiger Pfeiler in der mittel- und langfristigen Gesundheitsprävention. Die Gestaltung der dichten Siedlungsgebiete ist somit auch unter dem Aspekt der Klimaanpassung ein wichtiges Thema.

### **2.3 Fazit**

Bei der Planung von Kantonsstrassen wird der Fokus damit künftig – noch stärker als dies heute bereits der Fall ist – darauf zu richten sein, die übergeordnete verkehrliche Verbindungsfunktion mit den städtebaulich-gestalterischen, den lokal verkehrlichen, den sicherheitstechnischen und den ökologischen Anforderungen in Einklang zu bringen. Die Planung ist damit ein Prozess der Abwägung und Zusammenführung unterschiedlicher Nutzungsansprüche und erfordert eine interdisziplinäre Zusammenarbeit der verschiedenen Fachstellen des Kantons und der Gemeinden.

Unter anderem in den Gemeinden Luzern, Emmen, Kriens, Horw, Ebikon, Entlebuch, Sempach, Ettiswil, Oberkirch und Beromünster wurden und werden Kantonsstrassenprojekte mit Gestaltungsstudien, Wettbewerben und Testplanungen von Gemeinden oder Dritten koordiniert und begleitet oder vom Kanton zusammen mit der Gemeinde durchgeführt. Auch Betriebs- und Gestaltungskonzepte dienen als Grundlage für die Projektbearbeitung. Daraus resultierende Gestaltungen ausserhalb des Strassenraums oder über den erforderlichen Standard hinausgehende Elemente, welche die Verkehrssicherheit und die Funktion der Kantonsstrasse weiterhin gewährleisten, werden in den Kantonsstrassenprojekten berücksichtigt.

Die Initiative betont die Bedeutung des Strassenraums und thematisiert damit ein berechtigtes Anliegen. Mit der vorgesehenen Formulierung und mit ihrem Eingriff in die kommunale Kompetenz und die private Gestaltungsfreiheit geht die Initiative jedoch zu weit. Sie steht im Widerspruch zur bewährten geltenden Kompetenzen- und Aufgabenteilung, welche beibehalten werden soll (vgl. Ausführungen zum Gegenentwurf nachfolgend).

## **3 Gegenentwurf**

Die Gestaltung des Strassenraumes in Ortszentren ist ein wesentliches Element zur Steigerung der Wohn- und Aufenthaltsqualität in den Gemeinden und Städten, wobei die Bedürfnisse aller Verkehrsteilnehmenden, der Anwohnerinnen und Anwohner und des Gewerbes berücksichtigt sowie verkehrliche, sicherheitstechnische und ökologische Überlegungen miteinbezogen werden. Die Rückkehr zu einer umfassenderen Planung von Ortsdurchfahrten stellt heute eine Notwendigkeit dar. Die zukünftigen Anforderungen an diese stark belasteten Räume und an die Leistungsfähigkeit der Strassen als Teil des öffentlichen Raumes machen eine Anpassung der Planungsansätze nötig. Mit intelligenten Verkehrs- und Betriebskonzepten und sorgfältiger Gestaltung können auch stark belastete Strassen wieder einen Beitrag zur Verbesserung der Wohn- und Aufenthaltsqualität bei Ortsdurchfahrten leisten. In einer Gesellschaft, die hohe Mobilitätsansprüche stellt, müssen diese öffentlichen Räume so ausgelegt werden, dass sie den motorisierten – privaten und öffentlichen – Verkehr (er)tragen und gleichzeitig ihre übrigen Funktionen mit hoher Qualität erfüllen können. Dies bedingt im Strassenraum eine Kultur der Koexistenz.

Dabei sollen aber keine neuen Vorgaben für jene Strassen gemacht werden, welche nicht vom Kanton realisiert werden (Gemeindestrassen, Privatstrassen, Güterstrassen). Die Gemeinden und die Privaten kennen ihr Gemeindegebiet beziehungsweise ihre Nachbarschaft am besten. Strassen mit hoher Wohn- und Aufenthaltsqualität liegen in deren ureigenem Interesse. Wie diese zu erreichen und mit anderen Strassenfunktionen zu vereinbaren ist, soll den Gemeinden und Privaten überlassen bleiben, ohne hierzu kantonale Vorgaben zu erlassen. Dementsprechend soll die von der Initiative vorgesehene Regelung nicht in einem neuen § 35a [StrG](#) erfolgen, sondern in einem neuen § 43a [StrG](#) aufgenommen werden. Aus der Systematik des Gesetzes ergibt sich dabei, dass die Regelung ausschliesslich für Kantonsstrassen gilt. Zudem soll die Bestimmung begrifflich in Einklang mit dem Projekt [Zumolu](#) gebracht werden. Im Unterschied zur Initiative wird deshalb der Ausdruck der «Siedlungsverträglichkeit» durch jenen der «Wohn- und Aufenthaltsqualität» ersetzt. Unter «Wohn- und Aufenthaltsqualität» können namentlich auch weitere Aspekte, wie die Verkehrssicherheit oder Strassen als Begegnungsräume, aufgegriffen werden.

### **§ 43a**      *Gestaltung von Ortsdurchfahrten*

#### **<sup>1</sup>Bei der Gestaltung von Ortsdurchfahrten ist auf eine gute Wohn- und Aufenthaltsqualität zu achten.**

Mit der Formulierung, dass auf eine gute Wohn- und Aufenthaltsqualität «zu achten» ist, kommt einerseits die Wichtigkeit der Wohn- und Aufenthaltsqualität zum Ausdruck. Andererseits wird klargestellt, dass diese nicht das einzige Kriterium bei der Strassenplanung ist. Denn im Strassengesetz ist festgehalten, dass die Kantonsstrassen zusammen mit den Nationalstrassen das übergeordnete Strassennetz bilden. Sie dienen dem überregionalen Verkehr und sind die regionalen Hauptverbindungen (§ 6 Abs. 1 [StrG](#)). Daraus geht die selbstverständlich zu wahrende Funktionalität der Kantonsstrassen hervor, die grundsätzlich bei der Erstellung von Kantonsstrassen zu berücksichtigen und folglich in der Regelung von § 43a [StrG](#) impliziert ist. Bei der Umsetzung von Massnahmen können gegebenenfalls andere, entgegenstehende Ziele nicht in gleichem Masse erreicht werden. Die Erreichung von Zielen kann mit anderen Zielen im Widerspruch stehen (Zielkonflikt) oder im besten Fall andere Ziele begünstigen (Zielharmonie). Mit dem Projekt [Zumolu](#) sollen mögliche Lösungsansätze aufgezeigt werden, wie mit Zielkonflikten umgegangen werden soll. Eine sorgfältige Interessenabwägung und ein politischer Aushandlungsprozess finden in der Regel im Einzelfall statt. Zum Beispiel steht die Wohn- und Aufenthaltsqualität oft in einem Spannungsfeld mit der Erreichbarkeit. Der urbane Raum und der Raum mit dichten Siedlungen sollen gemäss den Zielsetzungen im Projekt [Zumolu](#) mit allen Verkehrsmitteln erreichbar sein. Gleichzeitig soll die Wohn- und Aufenthaltsqualität hoch sein. Gemäss den formulierten Zielen für den urbanen Raum und den Raum mit dichten Siedlungen werden die Mobilitätsbedürfnisse in diesen Räumen in erster Priorität mit flächeneffizienten und mit kollektiven Verkehrsmitteln abzuwickeln sein. Insbesondere die flächeneffizienten Verkehrsmittel harmonieren besser mit einer hohen Wohn- und Aufenthaltsqualität. Die Priorisierung der flächeneffizienten und der kollektiven Verkehrsmittel verbessert letztlich die Erreichbarkeit unabhängig von der Verkehrsmittelwahl, gleichzeitig kann dadurch die Wohn- und Aufenthaltsqualität gesteigert werden. Eine mögliche Massnahme im Zusammenhang mit der Steigerung der Wohn- und Aufenthaltsqualität ist unter anderem auch die Einführung von Tempo-30-Zonen auf Kantonsstrassen. Flächendeckende Tempo-30-Zonen können für Blaulichtorganisationen jedoch problematisch sein. Die Einsatzkräfte der Feuerwehr, der Polizei und des Rettungswesens brauchen

dadurch für die Fahrt zum Einsatzort länger. Zwar darf auf einer dringlichen Dienstfahrt mit Blaulicht und Wechselklanghorn die zulässige Höchstgeschwindigkeit überschritten werden. Doch kommt auch hier der sogenannte Rasertatbestand gemäss Artikel 90 Absätze 3 und 4 des Strassenverkehrsgesetzes (SVG; SR [741.01](#)) zum Tragen. Eine Ausnahmeregelung besteht derzeit nicht. Bei den Angehörigen der Milizfeuerwehren kommt zusätzlich dazu, dass sie zuerst zum Feuerwehrdepot fahren müssen, bevor ausgerückt werden kann. Dabei müssen sie sich an die vorgeschriebenen Tempolimiten halten. Je länger das Einrücken dauert, umso weniger Zeit bleibt für die Bereitstellung und die Einsatzfahrt und desto schwieriger ist es, die Schutzziele einzuhalten.

Auch im Bereich der Verkehrssicherheit sind Zielkonflikte mit der Wohn- und Aufenthaltsqualität möglich. Es ist darauf zu achten, dass jeweils jene gebotene Sicherheitsmassnahme umgesetzt wird, die den geringsten negativen oder allenfalls gar einen positiven Einfluss auf die Wohn- und Aufenthaltsqualität hat beziehungsweise den geringsten Flächenverbrauch mit sich bringt. Innerhalb des Siedlungsgebietes sollen soweit möglich Massnahmen ohne zusätzlichen Flächenverbrauch umgesetzt werden, zumal solche Flächen auch kaum zur Verfügung stehen. Ausserhalb des Siedlungsgebietes ist zusätzlicher Flächenverbrauch denkbar, sollte jedoch mit geeigneten Massnahmen kompensiert werden. Dabei sind die Spielräume der geltenden Normen situationsspezifisch zu nutzen.

#### **4 Antrag**

Zusammenfassend kommt unser Rat zum Schluss, dass die Initiative aus den dargelegten Gründen abgelehnt werden sollte. Um den berechtigten Anliegen der Initiantinnen und Initianten aber Rechnung zu tragen, unterbreiten wir Ihrem Rat einen Gegenentwurf zur Gesetzesinitiative, der diese zweckmässig aufnimmt.

Sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen, die Volksinitiative «Attraktive Zentren» abzulehnen und der Änderung des Strassengesetzes als Gegenentwurf zur Initiative zuzustimmen.

Luzern, 22. September 2022

Im Namen des Regierungsrates  
Der Präsident: Guido Graf  
Der Staatsschreiber: Vincenz Blaser

**Kantonsratsbeschluss  
über die Volksinitiative «Attraktive Zentren»**

vom

*Der Kantonsrat des Kantons Luzern,*

gestützt auf § 82c Absatz 1b des Kantonsratsgesetzes vom 28. Juni 1976,  
nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom 20. September 2022,

*beschliesst:*

1. Die am 11. November 2021 eingereichte Volksinitiative «Attraktive Zentren» wird für gültig erklärt.
2. Die Volksinitiative wird abgelehnt.
3. Die Volksinitiative ist den Stimmberechtigten mit dem Gegenentwurf in einer Doppelabstimmung zu unterbreiten.
4. Gegen Ziffer 1 dieses Beschlusses kann innert 30 Tagen seit der Veröffentlichung im Kantonsblatt beim Bundesgericht Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gemäss den Artikeln 82 ff. des Bundesgerichtsgesetzes erhoben werden.

Luzern,

Im Namen des Kantonsrates  
Der Präsident:  
Der Staatsschreiber:

Entwurf RR vom 20. September 2022

**Strassengesetz  
(StrG)**

Änderung vom

Betroffene SRL-Nummern:

Neu: –  
Geändert: 755  
Aufgehoben: –

*Der Kantonsrat des Kantons Luzern,*

nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom 20. September 2022,  
*beschliesst:*

**I.**

Strassengesetz (StrG) vom 21. März 1995<sup>1</sup> (Stand 1. Januar 2020) wird wie folgt geändert:

**§ 43a (neu)**

Gestaltung von Ortsdurchfahrten

<sup>1</sup> Bei der Gestaltung von Ortsdurchfahrten ist auf eine gute Wohn- und Aufenthaltsqualität zu achten.

**II.**

Keine Fremdänderungen.

**III.**

Keine Fremdaufhebungen.

**IV.**

Die Änderung tritt am ... in Kraft. Sie ist den Stimmberechtigten als Gegenentwurf zur abgelehnten Gesetzesinitiative «Attraktive Zentren» in einer Doppelabstimmung zu unterbreiten.

Luzern,

Im Namen des Kantonsrates

Der Präsident:

Der Staatsschreiber:

---

<sup>1</sup> SRL Nr. [755](#)



**Staatskanzlei**

Bahnhofstrasse 15  
6002 Luzern

Telefon 041 228 50 33  
[staatskanzlei@lu.ch](mailto:staatskanzlei@lu.ch)  
[www.lu.ch](http://www.lu.ch)