



Regierungsrat

Luzern, 22. Juni 2018

STELLUNGNAHME ZU POSTULAT

P 512

Nummer: P 512
Eröffnet: 30.01.2018 / Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement
Antrag Regierungsrat: 22.06.2018 / Teilweise Erheblicherklärung
Protokoll-Nr.: 644

Postulat Hunkeler Yvonne und Mit. über die Wiedererlangung des finanziellen Gleichgewichts mittels Sparen beim Strassenbau

Mit dem Postulat wird unser Rat aufgefordert zu prüfen, ob durch Gesetzesanpassungen im Strassenbau ein Spareffekt erzielt werden kann. Es sollen verschiedene Massnahmen beurteilt werden mit dem Ziel, Mittel aus der Strassenrechnung zu lösen und diese der allgemeinen Staatsrechnung zuzuführen. In einer Botschaft soll unser Rat sodann eine Gesamtsicht über alle geprüften Massnahmen aufzeigen. Vorab halten wir fest, dass wir das Grundanliegen des Postulats, mittels Gesetzesanpassungen Mittel aus der Strassenrechnung in die allgemeine Staatsrechnung zu überführen, unterstützen. Zusammen mit unserer Antwort auf diesen Vorstoss unterbreiten wir Ihrem Rat eine Botschaft zu Entwürfen von Gesetzesänderungen zur Neuregelung der Mittelverteilung für Strassen und den öffentlichen Verkehr, die zu einer Entlastung der Staatskasse um rund 6,3 Millionen Franken jährlich führen. Dagegen erachten wir die im Postulat im Besonderen erwähnten und zu prüfenden Massnahmen als nicht geeignet, den gewünschten Spareffekt zu erzielen. Im Einzelnen halten wir dazu Folgendes fest:

Reduktion der Standards im Strassenbau und/oder Nutzung des Spielraums bei der Interpretation von Normen, Vorgaben und Weisungen

Die Standards im Strassenbau wurden in Ihrem Rat bereits mit der Einreichung der Kantonsstrassen thematisiert. Gemäss Strassengesetzgebung sind für den Bau und Unterhalt der Strassen die Normen des Schweizerischen Verbandes der Strassen- und Verkehrsfachleute (VSS) massgebend. Abweichungen sind gestattet und finden auch Anwendung, wenn die Verkehrssicherheit dadurch nicht beeinträchtigt wird. Die Normen der VSS werden in den Standards für Kantonsstrassen in den Fachordnern der Dienststelle Verkehr und Infrastruktur (vif) präzisiert, Abweichungsmöglichkeiten werden definiert. Zusammen mit den Ergänzungen des kantonalen Radroutenkonzeptes 1994 gemäss der Botschaft 119 vom 7. Juli 2009 wurden auch die Projektierungsgrundlagen für Radverkehrsanlagen überprüft. Der Vergleich der Dimensionierungsgrundlagen des Radroutenkonzeptes 1994 mit den damaligen Normen der VSS, den Grundlagen anderer Kantone und dem ASTRA ergab, dass die Standards für Radverkehrsanlagen im Kanton Luzern tief gehalten sind, und die Normen der VSS mehrheitlich unterschritten werden. Der Spielraum bei der Interpretation der Normen, Vorgaben und Weisungen wird somit bereits ausgeschöpft. Eine weitere Reduktion würde zulasten der Verkehrssicherheit und zulasten der Nutzungsdauer der Infrastrukturen gehen. Eine Reduktion der Nutzungsdauer würde zudem die Kosten für den Unterhalt und die Erneuerungen erhöhen. Eine weitere Reduktion der Standards ist aus unserer Sicht nicht vertretbar.

Delegation von Kompetenzen an die Gemeinden – z.B. Neuordnung von Kantonsstrassen in Gemeindestrassen

Gemäss StrG bilden die Kantonsstrassen zusammen mit den Nationalstrassen das übergeordnete Strassennetz. Sie dienen dem überregionalen Verkehr und sind die regionalen Hauptverbindungen. Die Kantonsstrassen werden vom Staat erstellt und stehen unter seiner Hoheit und in seinem Eigentum. Gemeindestrassen werden von der Gemeinde erstellt und stehen unter ihrer Hoheit und in ihrem Eigentum. Die Einreihung der Strassen in die einzelnen Kategorien richtet sich nach der Funktion und der Verkehrsbedeutung. Gemäss StrG sind Strassen in eine andere Kategorie einzureihen, wenn sich ihre Funktion und ihre Verkehrsbedeutung geändert haben. Für die Einreihung respektive die Änderung der Einreihung der Kantonsstrassen ist Ihr Rat zuständig. Mit Beschluss vom 30. Oktober 2017 hat Ihr Rat die Einreihung der Kantonsstrassen neu beschlossen. Dabei wurden auch neue Grundsätze und Einreihungskriterien bestimmt und das bestehende Strassennetz überprüft. Als Ergebnis resultierte dabei, dass die Einreihung der Kantonsstrassen nicht verändert wurde. Die Längen der Kantonsstrassen, die Nummerierung und die Bezeichnungen der Kantonsstrassen wurden im Verzeichnis der Kantonsstrassen neu dokumentiert (SRL Nr. 757). Eine erneute Prüfung oder Änderung des Kantonsstrassennetzes so kurz nach dieser umfassenden Überprüfung ist weder angezeigt noch sachgerecht und letztlich auch nicht begründbar.

Delegation von Kompetenzen an die Gemeinden – z.B. Delegation von Signalisationskompetenzen

Das Strassenverkehrsrecht wird hauptsächlich auf Bundesebene geregelt. Das Strassenverkehrsgesetz des Bundes (SVG) bildet zusammen mit der Verkehrsregelverordnung (VRV) und der Signalisationsverordnung (SSV) die Grundlage für die Beurteilung von Signalisationen und Markierungen. Im SVG werden die Grundsätze definiert und in den Verordnungen näher umschrieben. Die VRV beinhaltet Vorgaben über das Verhalten im Strassenverkehr, während die SSV die entsprechende Signalisation und Markierung regelt. Als Durchsetzungshilfe für die Polizeiorgane kommen das Ordnungsbussengesetz (OBG) und die Ordnungsbussenverordnung (OBV) hinzu. Ausführungsbestimmungen zur Signalisation und Markierung sind weiter in den VSS-Normen enthalten. Sie stellen den Stand der Technik dar und gelten als Weisung des Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) im Sinne von Artikel 115 Absatz 1 SSV. Sie haben somit den gleichen Stellenwert wie die einzelnen Verordnungen.

Das kantonale Recht regelt den Vollzug des eidgenössischen Strassenverkehrsrechts. Die Kantone können diese Befugnis den Gemeinden übertragen unter Vorbehalt der Beschwerde an eine kantonale Behörde. Sie müssen jedoch die Aufsicht führen (Art. 3 Abs. 2 und 4 SVG, Art. 104 Abs. 2 SSV). Gestützt auf diese Bestimmungen erteilte der Regierungsrat mit dem aktuell geltenden Beschluss über die Zuständigkeit zum Erlass von Verkehrsanordnungen vom 19. Juni 2009 (SRL Nr. 777a; in Kraft seit 1. Juli 2009) acht Gemeinden die Kompetenz zum Erlass aller Verkehrsanordnungen, soweit nicht National- oder Kantonsstrassen betroffen sind: Adligenswil, Buttisholz, Eich, Emmen, Kriens, Luzern, Sempach und Willisau. Die Mehrheit der Luzerner Gemeinden hat die Befugnis, einfache Signalisationen selber anzuordnen. In den restlichen Gemeinden, die keine Befugnis beantragt beziehungsweise erhalten haben, müssen alle Anordnungen und Verfügungen über die Dienststelle vif abgehandelt werden. In Bezug auf die Kompetenz zum Erlass von Verkehrsanordnungen wird folglich zurzeit zwischen drei verschiedenen Kategorien von Gemeinden unterschieden.

Mit der Motion Keller Daniel über die Harmonisierung beim Erlass von Verkehrsanordnungen (M 361, eröffnet am 7. Mai 2013) wurde beantragt, die Kompetenz zum Erlass von Verkehrsanordnungen ausschliesslich auf die Dienststelle vif zu konzentrieren und dafür – soweit erforderlich – die gesetzlichen Grundlagen anzupassen. Ihr Rat hat die Motion am 14. März 2016 abgelehnt und damit zum Ausdruck gebracht, dass der Erlass von Verkehrsanordnungen weiterhin eine Verbundaufgabe zwischen Kanton und Gemeinden bleiben soll. Die Unterscheidung zwischen drei Kategorien von Gemeinden gemäss geltender Regelung vermag

jedoch nicht zu überzeugen. Die Delegation der Kompetenz zum Erlass von Verkehrsanordnungen erfolgt nicht nach einheitlichen Kriterien, sondern erscheint aus heutiger Sicht zufällig. Die einheitliche Rechtsanwendung ist nicht gewährleistet. Im Rahmen der Aufgaben- und Finanzreform 2018 schlagen wir deshalb eine Anpassung der Strassenverkehrsverordnung zur Neuregelung der Kompetenzen zum Erlass von Verkehrsanordnungen vor, mit welcher die geltende Regelung vereinfacht wird und der Gemeindeautonomie, der Gleichbehandlung der einzelnen Gemeinden sowie den übergeordneten Gesetzen und Verordnungen Rechnung getragen wird. Eine Anpassung auf Gesetzesstufe ist nicht erforderlich. Die vorgesehene Verordnungsänderung befindet sich zurzeit zusammen mit weiteren Massnahmen der Aufgaben- und Finanzreform 2018 in der Vernehmlassung. Die Neuregelung ist in der Vernehmlassungsbotschaft detailliert umschrieben. Eine signifikante Entlastung der Strassenrechnung lässt sich mit einer Neuregelung der Signalisationskompetenzen jedoch nicht erreichen.

Stärkung der Mitwirkung der Gemeinden bei der Planung und Realisierung von kantonalen Strassenbauprojekten

Die Mitwirkung der Gemeinden bei der Planung und Realisierung von Kantonsstrassenprojekten erfolgt nach den Vorgaben des StrG und gemäss dem Qualitätsmanagement der Dienststelle vif. Gemäss StrG darf privates Grundeigentum zur Vorbereitung von Planung und Projektierung schonend beansprucht werden. Weiter ist ein Kantonsstrassenprojekt öffentlich bekannt zu machen und zusammen mit den Beilagen 20 Tage öffentlich aufzulegen. Die Bekanntmachung ist den Anstössern mit eingeschriebenem Brief und dem Hinweis auf die Einsprachemöglichkeit bekannt zu geben. Gleichzeitig ist den interessierten kantonalen Stellen Gelegenheit zu geben, zum Projekt innert der gesetzten Frist Stellung zu nehmen. Das Projekt ist zudem auf erkennbare Weise auszustecken oder zu markieren. Der Regierungsrat räumt den Gemeinden vor dem Baubeschluss die Möglichkeit ein, sich vernehmen zu lassen. Die Bevölkerung wird dadurch durch ihre Gemeinderäte in der Projekterarbeitung vertreten. Eine Mitwirkung bei der Projekterarbeitung ist im StrG nicht vorgesehen. Nach dem Qualitätsmanagement der Dienststelle vif werden die Gemeinden wie auch die Betroffenen mehr als im StrG vorgesehen in die Projekterarbeitung involviert. Der Einbezug in die Projekterarbeitung erfolgt abhängig von der Betroffenheit und dem Nutzen für das Projekt. Gleiches gilt für die Projektinformation. Bei grossen Kantonsstrassenprojekten werden der Einbezug und die Information in einem Kommunikationskonzept festgehalten. Bei grossen Kantonsstrassenprojekten wird zudem eine Begleitgruppe eingesetzt. Die Mitwirkung der Gemeinden in Strassenbauprojekten ist somit bereits heute ausreichend sichergestellt.

Zusammenfassend halten wir fest, dass wir eine weitere Reduktion der Standards im Kantonsstrassenbau als nicht vertretbar erachten. Die Planung und Realisierung der Vorhaben erfolgt bereits nach dem «Zweckmässigen» und nicht nach dem «Wünschbaren». Eine Rückklassierung von Kantonsstrassen in Gemeindestrassen ist nicht angezeigt. Eine Delegation von Signalisationskompetenzen an die Gemeinden wird zurzeit im Rahmen der Aufgaben- und Finanzreform 2018 mit einer Neuregelung der Kompetenzen zum Erlass von Verkehrsanordnungen geprüft, eine signifikante Einsparung bei der Strassenrechnung wird damit aber nicht erreicht. Die Mitwirkung der Gemeinden in den Projekten ist bereits sichergestellt. Folglich erscheint uns eine weitere Prüfung der im Postulat erwähnten Massnahmen und die Ausarbeitung einer Botschaft dazu nicht als zielführend, um die allgemeine Staatskasse zu entlasten.

Wie eingangs bereits erwähnt, unterstützen wir jedoch das Grundanliegen des Postulats, mittels Gesetzesanpassungen Mittel aus der Strassenrechnung in die allgemeine Staatsrechnung zu überführen. Wir schlagen Ihrem Rat eine Neuverteilung der zweckgebundenen Mittel zur Finanzierung der Kantonsstrassen und des öffentlichen Verkehrs vor. Mit einer Erhöhung des zweckgebundenen Anteils zur Finanzierung des öffentlichen Verkehrs um 5 Prozent und einer entsprechenden Reduktion des Anteils zur Finanzierung der Kantonsstrassen soll die allgemeine Staatskasse um rund 6,3 Millionen Franken pro Jahr entlastet werden. Die für den Bau und Unterhalt von Kantonsstrassen jährlich jeweils zur Verfügung gestellten

Mittel werden dadurch mittelfristig plafoniert. Aufgrund der prognostizierten Mehrerträge aus den Verkehrssteuern kann die Reduktion des Anteils zur Finanzierung der Kantonsstrassen in wenigen Jahren wieder ausgeglichen werden. Für weitere Ausführungen verweisen wir auf die Botschaft zu den Entwürfen der Gesetzesänderungen, die wir Ihrem Rat zusammen mit unserer Antwort auf diesen Vorstoss unterbreiten.

Im Sinn dieser Ausführungen beantragen wir Ihnen, das Postulat teilweise erheblich zu erklären.