



Regierungsrat

Luzern, 18. Mai 2021

STELLUNGNAHME ZU MOTION

M 410

Nummer: M 410
Eröffnet: 27.10.2020 / Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement i.V. mit
Finanzdepartement
Antrag Regierungsrat: 18.05.2021 / Erheblicherklärung als Postulat
Protokoll-Nr.: 608

**Motion Kaufmann Pius namens der Kommission Verkehr und Bau
(VBK) über die Anpassung des Systems für den Landerwerb**

Die erfolgreiche Realisierung von kantonalen Infrastrukturprojekten ist eine wichtige öffentliche Aufgabe. Der Bau, die Erneuerung und der Unterhalt unserer Strassen ist die Grundlage für viele Verkehrsarten unserer Mobilität. Der bauliche Schutz vor Naturgefahrenereignissen (bspw. Wasserbau) schützt Menschen und erhebliche Sachwerte vor Hochwasser und anderen Gefahrenprozessen. Renaturierungen leisten einen wesentlichen Beitrag an Hochwasserschutzmassnahmen und werten Gewässer als wichtige Lebensräume von Tieren und Pflanzen auf. Damit ist ein grosser positiver Nutzen für unsere Gesellschaft, unsere Umwelt und unsere Wirtschaft verbunden. Diese Infrastrukturprojekte benötigen allerdings Raum und beanspruchen regelmässig Flächen, die sich nicht im Eigentum des Kantons befinden. Um die Projekte erfolgreich realisieren zu können, müssen die langfristig beanspruchten Flächen häufig erst ins Eigentum des Kantons überführt werden, was im Idealfall mittels einvernehmlichem Landerwerb geschieht. Kommt zwischen den Parteien keine gütliche Einigung zustande, findet das Enteignungsverfahren Anwendung. In jedem Fall sind die bisherigen Eigentümerinnen und Eigentümer vom jeweiligen Projekt in ihren Eigentumsrechten betroffen, wobei die Enteignung der weitreichendste Eingriff ist. Vor diesem Hintergrund ist der Kanton regelmässig gefordert, eine optimale Balance zwischen den öffentlichen Interessen an der Realisierung von Infrastrukturprojekten und der Berücksichtigung der Anliegen und Interessen der Direktbetroffenen zu finden.

Ein Weg, die Anliegen und Interessen der Direktbetroffenen ernst zu nehmen, ist deren möglichst frühzeitiger Projekteinbezug. Dazu hat unser Rat in der Stellungnahme zum [Postulat P 196](#) ausgeführt, dass insbesondere für grosse oder komplexe Infrastrukturprojekte bereits heute eine Vielzahl von wertvollen und zweckmässigen Partizipationsmöglichkeiten besteht, die phasengerecht angewendet werden. Zugleich anerkennen wir, dass sich die Anforderungen und Wünsche an die Intensität der Partizipation in den letzten Jahren stark verändert haben. Es wird allerdings nicht möglich sein, den erheblich gestiegenen Erwartungen durchwegs zu entsprechen, wenn auch in Zukunft – was unser Rat anstrebt – anspruchsvolle Infrastrukturvorhaben in einem vertretbaren Zeitrahmen realisiert werden sollen. Die gewünschte und erwartete stärkere Mitwirkung und Mitbestimmung wird somit ein verhältnismässiges Mass bewahren müssen. Wir werden vor diesem Hintergrund – im Rahmen der kontinuierlichen Verbesserung – die verwaltungsinternen Projekt- und Qualitätsmanagementleitfäden für Infrastrukturprojekte überprüfen und in dem Sinn optimieren, dass die projekangepasste und angemessene Mitwirkung zu einem möglichst frühen Projektzeitpunkt einsetzt.

Entsprechend haben wir Ihrem Rat die teilweise Erheblicherklärung des Postulats P 196 beantragt, was am 1. Dezember 2020 Ihre Zustimmung fand.

Ein weiterer Weg zur Berücksichtigung der Anliegen der Direktbetroffenen besteht in der optimalen Abstimmung der verschiedenen Prozesse des Projektbewilligungs- und Landerwerbsverfahrens. Gemäss heutiger Verfahrenspraxis (vgl. schematische Darstellung unten) wird in einem ersten Schritt ein Vorprojekt erarbeitet, das im zweiten Schritt zum eigentlichen Auflageprojekt weiterbearbeitet wird. In dieser Phase werden alle nötigen Projektpläne, aus denen Zweck, Art, Umfang und Lage des Werks hervorgehen, und – zwecks vorsorglicher Einholung der Enteignungsgrundlage – der Plan zum Erwerb von Grund und Rechten (Enteignungsplan) erarbeitet, aus dem erkennbar ist, welche Grundstücke in welcher Weise beansprucht werden.

Diese Pläne werden gemeinsam öffentlich aufgelegt. Daraus kann jede und jeder ersehen, wie er oder sie vom Projekt und der damit verbundenen Flächenbeanspruchung betroffen ist, und kann dagegen Einsprache erheben. Nicht Bestandteil dieser Phase – und damit aus den Plänen auch nicht ersichtlich – ist eine Angabe dazu, in welcher Höhe und Form (Geld/Realersatz) die beabsichtigte Beanspruchung entschädigt wird. Trotzdem werden in den Einsprachen neben Beanstandungen zur Ausgestaltung des Projekts und der Enteignung auch regelmässig Anträge zur Entschädigungshöhe und -form eingereicht. Weil die Höhe und Form der Entschädigung aber erst im nachgelagerten Landerwerbsverfahren festgelegt wird, kann darüber im Rahmen der Behandlung der Einsprachen nicht verhandelt werden. Dies sorgt bei Einsprechenden regelmässig für Verunsicherung und Unverständnis.

Im nächsten Schritt entscheidet der Regierungsrat im Rahmen der Projektbewilligung über die Erteilung des Enteignungsrechts und die Einsprachen. Bei Einspracheanträgen zur Ausgestaltung des Projekts und zur Flächenbeanspruchung entscheidet der Regierungsrat über deren Gutheissung oder Abweisung. Auf Anträge zur Entschädigungshöhe oder -form tritt er nicht ein und verweist diese Anliegen ins nachgelagerte Landerwerbsverfahren, was erneut zu Verunsicherung und Unverständnis führen kann. Die Entscheide des Regierungsrates können im Folgenden noch in Rechtsmittelverfahren überprüft werden. Abhängig von den Projektkosten folgen – bei Kosten ab 3 Millionen Franken – Anträge für die nötige Ausgabenbewilligung (Dekret) ans Parlament und – bei Kosten über 25 Millionen Franken – zusätzlich an die Stimmberechtigten.

Ist die Projektbewilligung rechtskräftig erteilt und der Kredit bewilligt, startet das eigentliche Landerwerbsverfahren, in dem in erster Linie versucht wird, die Entschädigung der Flächenbeanspruchung mit den Betroffenen einvernehmlich festzulegen. Dies gelingt aus Erfahrung in den weitaus meisten Fällen. Können sich die beteiligten Parteien ausnahmsweise nicht gütlich einigen, muss der Kanton auf das vorsorglich eingeholte Enteignungsrecht zurückgreifen. Die Art und Höhe der Entschädigung der Enteignung wird in diesen Fällen im Schätzungsverfahren durch die Schätzungskommission festgelegt.

Vorprojekt	Auflageprojekt	öffentliche Auflage	Projektbewilligung	Rechtsmittelverfahren	Ausgabenbewilligung	Bauprojekt	Realisierung
Vorsorglicher Landerwerb						Ordentliches Landerwerbsverfahren	
Einholung Enteignungsgrundlage						Schätzungsverfahren	
Enteignungsplan		öffentliche Anzeige	Erteilung Enteignungsrecht	Rechtsmittelverfahren	Entschädigungsentscheid der Schätzungskommission		

Abb. 1: Schematische Darstellung der Verfahrensschritte

Für das Bauvorhaben zeichnet in der Regel die dem Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement zugehörige Dienststelle Verkehr und Infrastruktur verantwortlich. Sie ist für die Planung

und Realisierung von Infrastrukturprojekten insgesamt zuständig. Mit dem für die Bauprojekte nötigen Erwerb von Grund und Rechten beauftragt sie die dem Finanzdepartement unterstellte Dienststelle Immobilien. Diese unterstützt die Bauprojektleitung beim Erstellen des Plans zum Erwerb von Grund und Rechten (Enteignungsplan) und schätzt die Kosten des Landerwerbs, damit diese in der Projekt- und Ausgabenbewilligung korrekt eingestellt werden. Weiter führt die Dienststelle Immobilien die Landerwerbsverhandlungen und wickelt bei einer Einigung den Erwerb ab. Kommt keine gütliche Einigung bezüglich Landerwerb zustande, leitet die Dienststelle Immobilien das Schätzungsverfahren ein. Sie führt ihre Arbeiten in engem Austausch mit der Bauprojektleitung aus.

Diese Aufgabenteilung führt dazu, dass bei Infrastrukturprojekten mit Drittflächenbeanspruchung seitens Kanton zwei Personen bzw. Dienststellen gegenüber den Direktbetroffenen auftreten. Zum einen die Bauprojektleitung der Dienststelle Verkehr und Infrastruktur, welche alle baulichen Aspekte des Infrastrukturprojekts abdeckt. Zum anderen die zuständige Person der Dienststelle Immobilien, welche mit dem Erwerb von Grund und Rechten beauftragt ist. Diese Konstellation würde aber auch dann bestehen, wenn beide Funktionen innerhalb desselben Departements bzw. derselben Dienststelle angesiedelt wären. Dies weil eine Person alleine die beiden Funktionen fachlich nicht abdecken kann. Entscheidend ist daher eine enge Abstimmung zwischen den beiden Funktionen.

Die Erfahrung mit der dargelegten Verfahrenspraxis zeigt, dass die zeitliche, verfahrenstechnische und organisatorische Trennung zwischen der öffentlichen Auflage des Bauprojekts und der geplanten Flächenbeanspruchung einerseits und der Verhandlung über die Entschädigung andererseits bei den Betroffenen zu Verunsicherung und Unverständnis führen und optimiert werden kann.

Hingegen hat eine vertiefte verwaltungsinterne Analyse im ersten Halbjahr 2020 gezeigt, dass eine generelle Umstellung der Verfahrensabläufe und -schritte nicht zielführend wäre. So hätte ein generelles Vorziehen des Landerwerbsverfahrens vor die Projektbewilligung den Nachteil, dass noch kein fertig definiertes und rechtskräftig bewilligtes Projekt als verbindliche Verhandlungsgrundlage vorläge. Es stellt sich auch die Frage, wie mit Projektänderungen umgegangen würde, die nach der Landerwerbsverhandlung noch erforderlich werden. Daneben birgt die (teilweise lange) Dauer zwischen Vertragsabschluss und Umsetzung für beide Seiten weitere Risiken, wobei das Marktrisiko wohl das grösste ist. Weiter bestünde das Risiko von langjährigen Verzögerungen, während der das Bauprojekt blockiert wäre, wenn sich keine gütliche Erwerbseinigung erzielen liesse.

Im Fazit kommt unser Rat daher zum Schluss, dass eine generelle Umstellung der Verfahrensabläufe und -schritte keinen Mehrwert bringt, sondern sich diese grundsätzlich bewährt haben. Als Erkenntnis und Massnahme aus der verwaltungsinternen Analyse wird aber eine verbesserte Kommunikation angestrebt. Zum einen soll die Projektkommunikation verbessert werden, damit Direktbetroffene besser verstehen, aus welchen Gründen ein Projekt nötig ist und wieso es in der geplanten Form umgesetzt wird. Weiter soll eine stufengerechte Information pro Anspruchsgruppe erfolgen. Insbesondere soll mit betroffenen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern vor der öffentlichen Auflage ein persönlicher Austausch stattfinden, um den konkreten Einfluss des Projekts auf das Grundstück zu erläutern. Daneben sollen Direktbetroffene zu Beginn über die Aufgaben und Rollen der kantonalen Ansprechpartner der Dienststelle Verkehr und Infrastruktur und der Dienststelle Immobilien informiert werden. Dieses verwaltungsintern erkannte Optimierungspotential wollen wir künftig bei Infrastrukturprojekten ausschöpfen.

Im Weiteren sind wir ebenfalls der Meinung, dass es gerade bei grossen Infrastrukturprojekten mit vielen Direktbetroffenen und grossem Flächenbedarf ein Vorteil für die Projektumsetzung ist, wenn Direktbetroffene zu einem möglichst frühen Zeitpunkt auch betreffend Entschädigungshöhe Gewissheit und Verbindlichkeit haben. Die Verwaltung kann dafür bereits heute vom Instrument des vorsorglichen Landerwerbs Gebrauch machen (vgl. Ziffer 4.5.9

der [Immobilienstrategie des Kantons Luzern](#)). Unser Rat ermächtigt dabei die Dienststelle Immobilien bereits vor dem Vorliegen der Projektbewilligung für ein bestimmtes Projekt Landerwerbsverhandlungen aufzunehmen. Diese Praxis kommt aktuell beispielsweise beim Projekt Hochwasserschutz und Renaturierung Reuss zur Anwendung und ermöglicht es, bereits parallel zur Projekterarbeitung Landerwerbs- und Entschädigungsverhandlungen zu führen. Um die nötigen Projekt- und Kreditbewilligungen sowie das Rechtsmittelverfahren nicht zu unterlaufen, werden diese Verhandlungen und Vorverträge in der Regel unter der Bedingung geführt und abgeschlossen, dass das Projekt später auch tatsächlich rechtskräftig genehmigt und die Ausgabenbewilligung erteilt wird.

Das Instrument des vorsorglichen Landerwerbs und der Abschluss von Vorverträgen kann also bereits heute eingesetzt werden und kommt der Erfüllung des Anliegens der Motion bereits sehr nahe. Unser Rat wendet dieses Instrument bisher allerdings nur zurückhaltend an; primär bei grossen Infrastrukturprojekten. Ein flächendeckender Einsatz von Vorverträgen bei sämtlichen Projekten, welche eine Enteignung erfordern könnten, kommt bisher nicht zur Anwendung und erscheint unserem Rat mit Blick auf die dafür notwendigen Ressourcen nicht verhältnismässig.

Wir sind aber bereit, auch in diesem Bereich die Kommunikation mit den Direktbetroffenen zu verbessern. Wie bereits erwähnt, soll in Zukunft mit betroffenen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern vor der öffentlichen Auflage ein Austausch stattfinden. Bei diesem Austausch soll künftig seitens Kanton auch über die ungefähr zu erwartende Höhe und Form der Entschädigung nach Enteignungsrecht informiert und ein Vertragsentwurf für den Erwerb von Grund und Rechten unterbreitet werden.

Schliesslich ist unser Rat der Meinung, dass für die dargelegte Verbesserung der Berücksichtigung der Anliegen der Direktbetroffenen keine Anpassung der kantonalen Gesetzgebung notwendig ist beziehungsweise sich diese ohne die beantragte Anpassung erreichen lässt. Es zeigt sich nämlich, dass auch die bestehende Praxis nur minimal gesetzlich normiert ist. Eine optimierte Verfahrensabstimmung zum Nutzen der Direktbetroffenen muss sich primär in den durch unseren Rat vorzugebenden verwaltungsinternen Abläufen und Prozessen beziehungsweise Leitplanken abbilden. Dieses Optimierungspotential wollen wir wie dargelegt ausschöpfen.

Dementsprechend beantragen wir Ihnen im Sinn unserer Ausführungen zuvor, die Motion als Postulat erheblich zu erklären.