



Regierungsrat

Luzern, 11. Dezember 2018

ANTWORT AUF ANFRAGE

A 585

Nummer: A 585
Protokoll-Nr.: 1271
Eröffnet: 19.06.2018 / Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement

Anfrage Zurbriggen Roger und Mit. über Strassenräume bei Ortsdurchfahrten von Kantonsstrassen

Zu Frage 1: Gemäss 2014 revidiertem Raumplanungsgesetz soll Kulturland geschont und Siedlungen nach innen entwickelt werden unter Berücksichtigung einer angemessenen Wohnqualität. Der Gestaltung der Freiräume ist dabei besondere Beachtung zu schenken. Wie gedenkt der Regierungsrat mit dem Freiraum «Kantonsstrasse» innerorts diesbezüglich umzugehen?

Der Bau von Kantonsstrassen ist gemäss Strassengesetz (StrG) 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 privaten Verkehr und Busspuren. Weitere Strassenbestandteile sind Fuss- und Radwege, die von der Strasse getrennt geführt werden, soweit sie in einem Nutzungsplan oder 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.

Sowohl die Planung als auch die Realisierung unserer Kantonsstrassen erfolgen unter Beachtung der Aspekte der Raumplanung, des Umwelt-, Natur-, Landschafts- und Ortsbildschutzes sowie der Verkehrssicherheit und der Koordination des öffentlichen und des privaten Verkehrs. Die in § 36 StrG verankerten Grundsätze zur Eingliederung und 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 oder 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.

Für die Gestaltung von Ortsdurchfahrten bei Kantonsstrassen ist zudem die im teilrevidierten kantonalen Richtplan 2015 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 Koordinationsaufgabe M3-3 sollen für eine optimale Gestaltung zukünftig vermehrt auch die an die Strassen angrenzenden Grundstücke oder Plätze einbezogen werden. Der Kanton erarbeitet zusammen mit den Gemeinden Grundlagen für die Gestaltung von Ortsdurchfahrten bei Kantonsstrassen, z.B. im Rahmen von Testplanungen oder vertiefenden Studien.

In der Strassenplanung zu berücksichtigen sind im Weiteren die Normen der Vereinigung Schweizerischer Strassenfachleute (VSS). Gemäss der geltenden VSS Norm 640 040b «Strassentypen» vom April 1992 zählen Hauptverkehrs- und Verbindungsstrassen zu den verkehrsorientierten Strassen, die primär entsprechend den Bedürfnissen des motorisierten Individual- und öffentlichen Verkehrs geplant werden sollen. In der Botschaft B 84 vom 23. Mai 2017 zu einem Kantonsratsbeschluss über die Einreihung der Kantonsstrassen, dem Ihr Rat am 30. Oktober 2017 zugestimmt hat, entsprechen Kantonsstrassen der Netzfunktion «Durchleiten» und «Verbinden» sind grundsätzlich den Typen «Hauptverkehrsstrasse (HVS)» oder «Verbindungsstrasse (VS)» zuzuteilen und haben verkehrsorientiert zu sein.

Aktuell ist bei der VSS eine Revision der Norm 640 040b im Gange, mit welcher die heute bestehende Gliederung nach Strassentypen überprüft wird – diskutiert werden dabei insbesondere der Netzgedanke und die Unterscheidung nach Verkehrs- und Siedlungsorientierung. Dass an die Gestaltung eines Strassentyps (verkehrsorientierte Hauptverkehrs- oder Verbindungsstrasse) innerorts andere Ansprüche gestellt werden als ausserorts, ist auch Inhalt der Schweizer Norm Guideline SNG 640 303 der VSS vom September 2017, eine Leitlinie für die Projektierung von Hauptverkehrsstrassen innerorts, wobei die SNG keine normative Festlegung enthält.

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 umweltrechtlichen 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 und Emmen (Seetalplatz), wie auch Ebikon, Entlebuch, Sempach, Hildisrieden, Ettiswil und Bero Münster wurden bereits Kantonsstrassenprojekte mit Gestaltungsstudien, Wettbewerben oder Testplanungen von Gemeinden oder Dritten koordiniert und begleitet. Gestaltungen ausserhalb des Strassenraums, welche die Verkehrssicherheit und die Funktion der Kantonsstrasse gewähren, werden in den Kantonsstrassenprojekten berücksichtigt.

Zu Frage 2: Gemäss Kapitel «Mobilität» des kantonalen Richtplanes soll die Verlagerung des individuellen Verkehrs auf die öffentlichen Verkehrsmittel und den Langsamverkehr gefördert werden, die Mobilitätsangebote besser organisiert und aufeinander abgestimmt werden. Wie gedenkt der Regierungsrat mit der Gestaltung des beschränkten Strassenraumes innerhalb der Siedlungen darauf zu reagieren?

Gemäss kantonalem Richtplan ist der öffentliche Verkehr zur Erhöhung der Gesamtverkehrskapazität, zur Steigerung der Energieeffizienz und zugunsten der Umwelt zu bevorzugen, dem motorisierten Individualverkehr der für die notwendige Mobilität erforderliche Strassenraum zur Verfügung zu stellen und dem Langsamverkehr (Fussgängerinnen und Fussgänger sowie Radfahrerinnen und Radfahrer) in den Strassenräumen der notwendige Platz einzuräumen. Mit Betriebs- und Gestaltungskonzepten werden die Bedürfnisse aller Verkehrsträger und des Strassenraumes abgestimmt und mit den Gestaltungen ausserhalb des Stras-

senraums koordiniert. Wie bereits in unserer Antwort zu Frage 1 ausgeführt, wird der interdisziplinären Abstimmung aller Anforderungen und Ansprüche heute vermehrt Rechnung getragen.

Die Planung und Realisierung der Vorhaben erfolgt gemäss dem Bauprogramm für die Kantonsstrassen, welches Ihr Rat alle 4 Jahre beschliesst. In diesem werden die Vorhaben anhand von Übersichtsplänen und mit Beschreibungen der Linienführung, des Ausbaustandards in den Grundzügen und den mutmasslichen Kosten bezeichnet. Das Bauprogramm für die Kantonsstrassen basiert auf der Aufgaben- und Finanzplanung (AFP) und ist abgestimmt auf die Agglomerationsprogramme, den Planungsbericht über die mittel- und langfristige Entwicklung des Angebots für den öffentlichen Verkehr (öV-Bericht) und das Radroutenkonzept.

Zu Frage 3: Wie gedenkt der Regierungsrat die im kantonalen Richtplan formulierte Koordinationsaufgabe M3-3 zwischen den Gemeinden und den Dienststellen Verkehr und Infrastruktur, Raum und Wirtschaft sowie Umwelt und Energie umzusetzen und zu vermeiden, dass die Realisierung von Ortsdurchfahrten nicht einseitig aus einer verkehrstechnischen Perspektive heraus gemacht wird?

Wie bereits in unserer Antwort auf die Frage 1 ausgeführt, gilt es bei der Planung von Kantonsstrassen innerorts die vielfältigen verkehrlichen und städtebaulichen Anforderungen zu berücksichtigen und unter Berücksichtigung der massgeblichen Prioritäten umzusetzen. Unterschiedliche, teilweise widersprüchliche Anforderungen müssen zu einem Ganzen zusammengeführt werden, das funktional und gestalterisch überzeugt sowie ein gutes Kosten-Nutzen-Verhältnis aufweist. Bei dieser Ausgangslage braucht es für gute Lösungen neben fundierten Fachkenntnissen den Einbezug der unterschiedlichen Interessen. Durch die frühzeitige Beteiligung betroffener Akteure am Planungsprozess kann eine für das Bauvorhaben massgeschneiderte und von der Bevölkerung breit getragene Lösung gefunden werden.

Das Strassengesetz enthält Vorschriften zum Einbezug bei Kantonsstrassenprojekten. Demnach 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. Das Projekt ist auf erkennbare Weise auszustecken oder zu markieren. Vor der öffentlichen Auflage holt die Dienststelle vif die Stellungnahmen bei den betroffenen Gemeinden und den interessierten kantonalen Dienststellen ein. Eine Mitwirkung bei der Projekterarbeitung respektive ein Beteiligungsprozess ist im Strassengesetz dagegen nicht vorgesehen.

Die Dienststelle Verkehr und Infrastruktur (vif) verfügt über ein prozessorientiertes Qualitätsmanagementsystem (QM). Alle Infrastrukturvorhaben der vif durchlaufen einen strukturierten Prozess über die Projektphasen 0 Definition, 1 Strategische Planung, 2 Vorstudien, 3 Projektierung, 4 Ausschreibung und 5 Realisierung. Die Planung und Realisierung der Kantonsstrassenprojekte erfolgt dabei unter Beachtung der Aspekte der Raumplanung, des Umwelt-, Natur-, Landschafts- und Ortsbildschutzes sowie der Verkehrssicherheit und der Koordination des öffentlichen und des privaten Verkehrs. Dabei haben die Kantonsstrassenprojekte auch dem Grundsatz von § 36 StrG zu entsprechen (vgl. unsere Antwort zu Frage 1). In der Projektierungsphase 2 Vorstudien (z.B. Variantenstudium) werden Machbarkeiten abgeklärt. Aus der Summe aller zielführenden Möglichkeiten wird die optimale Variante für die Weiterbearbeitung in der Phase 3 Projektierung ermittelt.

Das QM der Dienststelle vif sieht also einen stärkeren Einbezug der Gemeinden und Dienststellen wie auch der Betroffenen in die Projekterarbeitung vor, als dies das Strassengesetz vorgibt. So werden die Projekte bei der Initialisierung (Projektphase 0) in 3 Projektklassen eingeteilt. Kriterien für die Zuteilung sind u.a. die Projektdauer und -kosten, die technische und rechtliche Komplexität, die soziale und politische Vernetzung und die Örtlichkeiten. Für grosse Projekte, die eine Volksabstimmung bedingen oder technisch höchst anspruchsvoll sind, ist eine Mitwirkung vorgesehen. Der Einbezug der Betroffenen und die Kommunikation

werden in einem Kommunikationskonzept festgehalten. Zudem werden grosse Projekte von einer Begleitgruppe begleitet. Die direkt betroffenen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer, die Gemeinden sowie die Dienststellen werden dem Projektstand und der Betroffenheit entsprechend in die Projekterarbeitung einbezogen. Die Projektorganisation besteht dabei aus einer Projektsteuerung, der Gesamtprojektleitung und einer Begleitgruppe. Der Einbezug von Verbänden und Betroffenen erfolgt gemäss der Betroffenheit. Die Bevölkerung der betroffenen Gemeinden wird im Beteiligungsprozess durch ihre Gemeinderäte vertreten.

Bei allen anderen Projekten wird wo notwendig und für das Projekt dienlich die Notwendigkeit und der Umfang einer Mitwirkung festgelegt. Der Einbezug in die Projekterarbeitung erfolgt dann abhängig von der Betroffenheit und dem Nutzen für das Projekt. Gleiches gilt auch für die Projektinformation. Weiter werden alle Projekte bei den betroffenen Gemeinden sowie den Dienststellen pro Projektphase vernehmlassert. Die Ergebnisse dieser Mitwirkung dienen der weiteren Planung der Vorhaben.

Der bei grossen Projekten etablierte Prozess (Mitwirkung, Kommunikation, Begleitgruppe etc.) ist auch bei Ortsdurchfahrten anzuwenden. Wie erwähnt haben wir bei diversen Kantonsstrassenprojekten in Zusammenarbeit mit den Gemeinden bereits gute Erfahrungen mit Gestaltungsstudien, Wettbewerben oder Testplanungen gemacht. Auch die Varianten für das Vorhaben "Hochdorf/Ballwil/Eschenbach/Inwil, Leistungsoptimierung entlang der bestehenden Achse" wurden mit dem beschriebenen Vorgehen bestimmt. Aktuell werden die West- und Ostumfahrung von Beromünster im Beteiligungsprozess bearbeitet. Workshops, Testplanungen, Interviews, Studien, städtebauliche und umweltrechtliche Begleitungen, Vernehmlassung und öffentliche Mitwirkung einer Zonenplanrevision unterstützen dabei den Beteiligungsprozess. Damit werden das lokale Wissen genutzt und die Eigenaktivitäten initiiert. Die unterschiedlichen Standpunkte und vielfältigen Ideen werden eingebracht, Kritikpunkte und Hürden werden frühzeitig erkannt. Weiter besteht die Möglichkeit, den Zeitaufwand für die Planung und somit auch die Planungskosten zu reduzieren. Der Beteiligungsprozess führt zu einer höheren Identifikation mit den Ergebnissen und fördert die Selbstverantwortung sowie das bürgerschaftliche Engagement.

Zu Frage 4: Ein breit abgestützter Beteiligungsprozess diverser Akteure wirkt sich positiv auf die Akzeptanz und Zufriedenheit der Betroffenen und der Bevölkerung aus und kann helfen, die Baukosten zu senken. Wie gedenkt der Regierungsrat solche Beteiligungsprozesse umzusetzen? Wie müsste die Koordination idealerweise erfolgen? Welche Funktion hat die Projektleitung aus Sicht des Regierungsrates?

Bezüglich des Beteiligungsprozesses verweisen wir auf unsere Ausführungen zu Frage 3.

Die Durchführung eines Beteiligungsprozesses ist immer auch mit einem personellen und finanziellen Aufwand verbunden. Sollen insbesondere bei allen künftigen Projekten von Ortsdurchfahrten Begleitprozesse durchgeführt werden, müssen diese (u.a. Organisation, Prozess, Kostenteiler zwischen Kanton und Gemeinde) bereits im Bauprogramm für die Kantonsstrassen abgebildet werden, welches Ihr Rat alle vier Jahre beschliesst. Im Bauprogramm bezeichnen Sie alle Bauvorhaben, die in der Programmperiode geplant, ausgeführt oder fortgesetzt werden sollen. Weiter bezeichnen Sie anhand von Übersichtsplänen und Beschreibungen die Linienführung, den Ausbaustandard in den Grundzügen und die mutmasslichen Kosten der Bauvorhaben. Bei der Erarbeitung des Bauprogramms können alle Gemeinden, die regionalen Entwicklungsträger, die politischen Parteien, die Verbände, die Luzerner Polizei, der Verkehrsverbund Luzern und sämtliche Departemente im Rahmen einer Vernehmlassung ihre Wünsche und Anträge einbringen.

Somit bezeichnet Ihr Rat mit dem Bauprogramm, basierend auf einer umfangreichen Vernehmlassung, für die meisten Kantonsstrassenprojekte die Linienführung und in den Grundzügen auch bereits den Ausbaustandard. Die detaillierte Ausgestaltung einer Strasse ist

dann Inhalt der Projektphase 3 Projektierung. Für Vorhaben welche im Bauprogramm der Projektphase 2 Vorstudien zugeordnet werden können – wie z.B. Umfahrungen – ist die Linieneinführung respektive der Ausbaustandard hingegen noch nicht abschliessend bestimmt.