



KANTONSRATSPROTOKOLL

Sitzung vom 1. Dezember 2020
Kantonsratspräsidentin Ylfete Fanaj

P 196 Postulat Zurbriggen Roger und Mit. über die Partizipation von Gemeindebehörden, Interessengruppen und Betroffenen bei grossen oder komplexen Projekten / Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement

Der Regierungsrat beantragt teilweise Erheblicherklärung.

Andy Schneider beantragt Erheblicherklärung.

Räto B. Camenisch beantragt Ablehnung.

Roger Zurbriggen hält an seinem Postulat fest.

Andy Schneider: Das Postulat wurde von Mitgliedern aus fast allen Fraktionen unterzeichnet. Dabei hat der Postulant hauptsächlich die grossen Infrastrukturprojekte im Strassenbau und Hochwasserschutz im Visier. Die Regierung schreibt in ihrer Antwort, dass sie im Rahmen der kontinuierlichen Verbesserung die verwaltungsinternen Projekte und Qualitätsmanagementleitfäden für Infrastrukturprojekte überprüfen und in diesem Sinn optimieren will. Sie will die Projekte anpassen und eine angemessene Mitwirkung zu einem möglichst frühen Projektzeitpunkt ermöglichen. Das befürworten wir selbstverständlich, doch es reicht aus unserer Sicht nicht. Die Regierung ist nicht der Meinung, dass eine gegenüber heute weiter gehende Partizipation in der Praxis einen Mehrwert für Gemeinden, Interessengruppen und Betroffene schaffen würde. Dem widerspricht die SP ganz klar. Partizipation schafft Akzeptanz von Beginn an. Die Teilnahme muss aus unserer Sicht auf alle Bereiche der Zivilgesellschaft ausgedehnt und somit die politischen Prozesse bei Projekten neu gedacht werden. Eine Beschränkung auf den Bereich der Infrastruktur greift aus unserer Sicht zu kurz. Der Regierungsrat wird aufgefordert, ein umfassendes, institutionalisiertes Partizipationssystem zu installieren, in dem verschiedene Modelle auf zivilgesellschaftlicher und behördlicher Seite ineinander hineingreifen und durch gesetzliche Regelungen abgestützt werden können. Aus diesem Grund beantragt die SP-Fraktion die Erheblicherklärung des Postulats und dankt für die Unterstützung.

Räto B. Camenisch: Der Vorschlag dieses Postulats ist gut gemeint, nämlich dass besonders bei grösseren, komplexen Projekten alles Mögliche und alle möglichen Betroffenen noch in der Frühphase mit einbezogen werden sollen. Die grosse Unterschriftenzahl unter dem Vorstoss zeigt dies deutlich. Eine Mehrheit der SVP-Fraktion ist jedoch trotzdem skeptisch, da das Anliegen in der vorgeschlagenen Form jede gestalterische Fantasie und Initiative der ausführenden Ämter bereits in einer Frühphase zu behindern droht oder gar stillzulegen. Die Ämter sollen doch wie bis anhin ihre Vorstellungen und Wünsche bezüglich der Notwendigkeiten zuerst einmal formulieren und erst dann auf die Betroffenen zugehen, dies dann aber in einer zuvorkommenden und flexiblen Weise. Wir sind der Meinung, dass das bis jetzt nicht schlecht geklappt hat, auch wenn sich zum Teil gewisse Personen benachteiligt vorgekommen sind. Es ist eben immer ein Mehr oder ein Weniger, und wenn es einer Amtsstelle an Einfühlungsvermögen mangelt, muss man dort

ansetzen. Das Vorhaben schafft nur wieder neue, unnötige Bürokratie, wenn man doch sonst auch zu mehr übergreifender Zusammenarbeit bei komplexen Projekten bereit wäre. Ein neues, schwerfälliges bürokratisches Format ist unseres Erachtens dafür nicht nötig, man sollte sich doch eher überlegen, wie man das Vorgehen in der frühen Projektphase schlanker und direkter machen und damit vereinfachen könnte. Ein direktes Aufeinander-Zukommen, situativ angepasst, ist sicher besser als neue Vorschriften und Richtlinien, die sich nach unserer Erfahrung doch wieder zu kleinen Bürokratiemonstern mit Hemmschuhcharakter entwickeln werden. Mit der Ablehnung wird die SVP ein entsprechendes Zeichen setzen.

Roger Zurbriggen: Ich halte an der Erheblicherklärung meines Postulats fest. Es gibt in unserem Kanton viele Gemeindegremien, die ein Problem mit der Dienststelle Verkehr und Infrastruktur (Vif) haben. Die Probleme betreffen die Art der Kommunikation oder der Nichtkommunikation; die lokalen Gremien werden schlichtweg ignoriert, indem die Vif sie einfach übergeht und keinerlei Anstrengungen unternimmt, den rechtlichen Ermessensspielraum hinsichtlich einer vernünftigen Partizipation zuzulassen. Bei einer dieser Angelegenheiten suchten wir das Gespräch und bekamen Einblick ins Managementsystem-Handbuch. Dort offenbarte sich eine der Ursachen für die fehlende Kommunikation und die zu späte Partizipation von lokalen Gremien und Betroffenen. Die Regierung schreibt zwar in ihrer Antwort, dass diese Formulierung missverständlich sei, aber meines Erachtens liegt ein gravierendes Missverständnis systemischer Natur vor im folgenden Sachverhalt: Auf dieser Seite des Handbuchs sehen Sie den Prozess für Infrastrukturprojekte der Vif. In der ersten Phase, der Projektdefinition, steht: «Das ist das Projekt vor dem Projekt. Kreativphase. Wesentliche Entscheide werden hier gefällt.» Hier sind die Leute der Vif noch unter sich. In der nächsten Phase, der strategischen Planung, werden Bedürfnisse, Ziele und Rahmenbedingungen definiert. Hier liegt das erste Problem. Man fällt zu Beginn wesentliche Entscheide, bevor man die Bedürfnisse abklärt. Das ist, als würde man in der Industrie ein Entwicklungsprojekt für ein Produkt machen und das Produkt definieren, bevor die Bedürfnisse der Kunden und des Marktes abgeklärt wurden. Das zweite Problem ist, dass sich nirgends in diesem 18-seitigen Dokument Wörter wie «einladen», «kontaktieren», «anhören», «Partizipation», «Anwohner», «Gemeinden», «Gemeinderäte», «Betroffene» oder «Bürgerinnen und Bürger» finden lassen. Auf Seite 7 dieses Handbuchs ist das Selbstverständnis der Vif definiert. Dort steht: «Als Teil der kantonalen Verwaltung erbringt die Vif Dienstleistungen gegenüber der Bevölkerung, den über- und untergeordneten Gemeinwesen, der Exekutive und der Legislative.» Wenn also die Bevölkerung, die Gemeinderäte, die notabene als untergeordnete Gemeinwesen bezeichnet werden, und wir als Kantonsrat Dienstleistungsempfänger sein sollen, dann wären wir eigentlich Kunden der Vif. Das dritte Problem ist, dass es in dieser Dienststelle kein modernes Kundenverständnis gibt, weder in den Prozessvorgaben noch im Tagesgeschäft. Das muss sich ändern. Daher reicht es nicht, das Postulat nur als teilweise erhebliche Anregung zu überweisen, es braucht einen erheblich erklärten Richtungswandel. Es ist die Aufgabe dieses Rates, allgemeine, prinzipielle und theoretische Vorgaben zu machen, wie eine Dienststelle ihre Dienstleistungen gegenüber der Bevölkerung und den Gemeindebehörden definieren soll. Diese Definitionen wollen wir in den Prozesshandbüchern in irgendeiner Form abgebildet sehen. Vielen Dank für Ihre Unterstützung.

Urs Marti: Grosse und/oder komplexe Projekte sind in der Bevölkerung vermehrt bis ins letzte Detail hinterfragt worden, und es ist teilweise sehr schwierig, diese projektfähig zu machen. Es entstehen grosse Zerwürfnisse zwischen den Bauausführenden und den Betroffenen, manchmal durch falsche Kommunikation, manchmal einfach auch wegen der Komplexität oder wegen differenzierter politischer Haltungen. Aus diesem Grund begrüsst die CVP grundsätzlich das durch den Postulanten dargestellte Anliegen betreffend die Mitbestimmung. Die Regierung führt aus, dass bereits heute eine Vielzahl von wertvollen und zweckmässigen Partizipationsmöglichkeiten besteht. Werden diese richtig angewendet, können sicher viele Probleme rechtzeitig gelöst werden. Jedoch hat auch die VBK die Problematik erkannt und sich in mehreren Sitzungen mit den Verantwortlichen über die Handhabung der Kommunikation und das Vorgehen bei Landerwerb auseinandergesetzt,

und sie ist zum Schluss gekommen, dass diesbezüglich etwas unternommen werden muss. Die VBK hat deshalb in der letzten Session eine Kommissionsmotion über die Anpassung des Systems für Landerwerb eingereicht. Darin möchte sie der Regierung einen expliziten Auftrag erteilen. Der Regierungsrat wird aufgefordert, die Enteignungs-, Strassen- und Gewässerschutzgesetzgebungen so anzupassen, dass die Landeigentümer bei einer drohenden Enteignung im Hinblick auf kantonale Infrastrukturbauten von Anfang an mit einbezogen werden. Es wird Sie deshalb nicht wundern, dass wir Sie dazu auffordern, das vorliegende Postulat gemäss dem Antrag des Regierungsrates teilweise erheblich zu erklären und die Kommissionsmotion zu unterstützen, wenn diese in den Rat kommt. Die CVP-Fraktion wird das Postulat grossmehrheitlich teilweise erheblich erklären. Ich bitte Sie um Unterstützung dieser Haltung.

Sibylle Boos-Braun: Auf kommunaler Ebene ist die Mitwirkung bei bedeutungsvollen Projekten ein wichtiger Prozess, damit die Stossrichtung von der Bevölkerung möglichst breit mitgetragen wird. Bei jedem grösseren Projekt wird intensiv überlegt, wie die Partizipation gestaltet werden kann. Es werden Workshops, Umfragen oder Informationsveranstaltungen organisiert. Die Projekte auf kantonaler Ebene sind ungleich grösser als auf kommunaler, sei dies aufgrund der Bedeutung, der Kosten oder der Anzahl Betroffener. Entsprechend ist der Einbezug der Stakeholder noch viel wichtiger, wenn auch anspruchsvoller. Die jüngste Vergangenheit hat gezeigt, dass die Bevölkerung und die Gemeinden auch auf kantonaler Ebene vermehrt einen aktiveren Einbezug bei für sie wichtigen Projekten verlangen. Klar ist aber auch, dass man es trotz gewährter Mitwirkung nicht allen recht machen können wird. Zudem darf die Mitwirkung ein gesundes Mass nicht überschreiten, sonst werden die Prozesse noch langwieriger. Der Regierungsrat zeigt in seiner Antwort auf, dass er sich der Wichtigkeit der Mitwirkung bewusst ist und schon heute je nach Projektklassifikation und -phase eine aktive Partizipation gelebt wird. Aber es besteht bei der Partizipation auf kantonaler Ebene Luft nach oben. Der Regierungsrat zeigt auf, dass er gewillt ist, die Mitwirkung zu optimieren und die Prozesse wo nötig anzupassen. Allenfalls besteht die Möglichkeit, das Thema Partizipation bei einer nächsten Überarbeitung in die Strategie oder in das Leitbild des Kantons Luzern aufzunehmen und so dem Thema eine grössere Bedeutung zu geben. Die FDP-Fraktion folgt der Regierung und unterstützt die teilweise Erheblicherklärung des Postulats.

Maurus Frey: Ich liefere Ihnen nun einen Erfahrungsbericht vom letzten Sonntag quasi frisch ab Presse. Die Ansprüche der Bevölkerung an die Entwicklung ihres Lebensraumes sind vielfältiger und insbesondere fordernder geworden. Was früher mit einfachen Rezepten und grossen Verkehrsflächen jeder und jedem zu gefallen schien, lässt sich heute mit einem Informationsabend allein nicht mehr mehrheitsfähig machen. Diese Erfahrungen haben Sie mit der Spange Nord bereits gemacht. Es reicht nicht mehr, wenn eine Strassentangente einzig den Automobilisten gefällt. Wir wissen nun, dass auch die steigende Anzahl Nichtautomobilisten ein vitales Interesse an ihrem intakten Lebensraum hat und diesen konsequent einfordert. Aber auch ein Durchgangsbahnhof darf nicht einzig eifrigen Pendlern oder dem Wirtschaftsstandort gefallen, er muss von Nicht-öV-Benutzenden und in den peripheren Lagen dieses Kantons akzeptiert werden. Genau darum ist dieser Vorstoss so wichtig. Langsam, aber sicher und immer deutlicher zeichnet sich eine Unfähigkeit ab, grosse Infrastrukturprojekte in breit abgestützten Prozessen mehrheitsfähig zu machen. Diese Unfähigkeit müssen wir aktiv und unverzögert angehen, sonst wird sich diese mangelnde Mehrheitsfähigkeit für unsere Projekte schlussendlich auf die Mehrheitsfähigkeit unserer Chancen zur Wiederwahl auswirken. Ich bitte den Regierungsrat, uns keinen Sand in die Augen zu streuen. Wir müssen die Fähigkeit dieses Kantons erhalten, grosse Vorhaben umzusetzen. Machen wir uns fit für die Meinungsvielfalt, den Qualitätsanspruch und die Mit- und Einwirkungsbedürfnisse der Gegenwart. Dieses Postulat hilft uns dabei. Zum Votum der SVP: Sie möchten ein Zeichen setzen. Aus meiner Sicht haben Sie die Zeichen der Zeit nicht erkannt. Darum will die G/JG-Fraktion diesem Postulat zur Mehrheitsfähigkeit verhelfen. Helfen Sie mit und erklären Sie dieses Postulat erheblich.

András Özvegyi: Für die GLP-Fraktion ist es wichtig, dass es eine

Stakeholder-Partizipation gibt. Aus meiner Tätigkeit als Projektleiter für Bahninfrastrukturen kann ich bestätigen, dass es sich lohnt, Kritik anzuhören, denn damit lässt sich ein Projekt verbessern. Es lohnt sich auch, die potenziellen Gegner zu Beteiligten zu machen und sie mit der Entwicklung einer Bestvariante zu identifizieren, denn in der Regel gelingen dann auch schwierige Projekte. Die Forderungen des Postulats haben einen kleinen Haken: Es soll schon in der Definitionsphase partizipativ vorgegangen werden. Wir finden das übertrieben früh. Man könnte sich aber überlegen, die Leute schon bei der Problemdefinition einzuladen, also noch früher. Man muss doch wissen, wo der Schuh drückt, bevor ein Projekt ausgelöst wird. Die Stadt Luzern macht dies bei ihren Projekten teilweise bereits. Das ist allerdings sehr zeitintensiv. Wir als Politiker werden auch immer eingeladen und hatten dann wöchentlich drei Termine für irgendwelche Workshops. Das war anstrengend. Wir sind der Meinung, dass man die Fachleute nach der Problemanalyse machen lassen muss, um später – zum Beispiel bei der Beurteilung von Studien – wieder das Umfeld mit einzubeziehen. Es gibt Projekte, bei denen man vergessen hat, was überhaupt der Auslöser dafür war. Man muss vom gleichen Problem ausgehen. Es ist der GLP ein Anliegen, dass eine Partizipation früh anfängt, mindestens vor dem Vorprojekt. In der Stellungnahme des Regierungsrates wird gut aufgezeigt, was heute schon alles gemacht wird. Es ist gut, wenn noch Spielraum besteht. Ein Teil der GLP-Fraktion stimmt für die Erheblicherklärung, der andere für die teilweise Erheblicherklärung.

Josef Wyss: Ich bin diesem Postulat gegenüber etwas kritisch eingestellt, obwohl ich mit der teilweisen Erheblicherklärung leben kann. Es gibt drei Gründe, warum ich kritisch bin. Erstens: Ich finde, dass das Verfahren bei Grossprojekten sehr gut funktioniert. Ich bin aktuell in der Begleitgruppe der Umfahrung Eschenbach, und so wie das aufgegleist ist, ist es perfekt. Die Behörden, die Bevölkerung und die Vereine sind involviert. Bei diesem Projekt läuft das gut. Zweitens: Wenn wir auch die kleinen Projekte partizipativ begleiten lassen wollen, müssen wir uns überlegen, ob der Aufwand nicht zu hoch ist. Es gibt auch andere Möglichkeiten, sich einzubringen, zum Beispiel in Form einer Petition. Neuenkirch hat dies mit dem Fussgängerstreifen beim Kreisel Lippenrüti bestens gezeigt. Aber wenn wir überall bei allen Projekten mit diesem Prozess arbeiten, wäre wahrscheinlich der Aufwand zu gross. Drittens: Der Postulant hat es bereits angesprochen: Man hat oft das Gefühl, dass man von den Mitarbeitenden der Vif nicht ernst genommen oder zu wenig involviert wird. Dies kann man mit diesem Postulat nicht lösen. Das ist ein Führungsproblem und muss anderweitig gelöst werden.

Jörg Meyer: Ich möchte einen anderen Punkt beleuchten, welchen Andy Schneider schon in seinem Votum aufgenommen hat. Mir geht es nicht um die Vif, um Strassenbauprojekte, um orange Phasen, um Begriffe wie «Mitsprache» oder «mitentscheiden». Es gibt noch einen anderen Grund, warum das Postulat erheblich erklärt werden sollte, nämlich um ein Signal zu senden. Maurus Frey hat es gut ausgeführt. Ich denke, dass wir in den nächsten Jahren immer mehr gefordert sein werden, die Politik erklärbarer, partizipativer und reflektierender zu machen. Die Bevölkerung hat verschiedene Erwartungen und Ansprüche, und dabei geht es nicht nur um Infrastrukturen, Strassenumfahrungen und Fussgängerstreifen. Das kann alle möglichen Arten von Politikprojekten betreffen. Es geht mir darum, dass wir eine offene (Führungs-)Kultur haben, und es beginnt hier in diesem Saal damit, dass wir offener werden wollen. Ich glaube, dass die Zukunft uns noch mehr verschiedene Möglichkeiten geben wird. Das ist einer der Gründe, warum wir eine parlamentarische Gruppe «Digitalisierung» gegründet haben. Gerade mit neuen Technologien können wir die Bevölkerung und weitere Betroffene – sei es bei der Anregung, bei der Projektbegleitung, bei einer Information oder bei einer Abstützung – anders mit einbeziehen. Wir müssen hier offener denken. Ich werde für die Erheblicherklärung stimmen, um ein Signal zu senden, dass wir in diesem Saal, in der Regierung und in der Verwaltung unser Denken erweitern müssen mit veränderten Ansprüchen und neuen und anderen Möglichkeiten. Sonst wird die Politik immer schwieriger und anspruchsvoller, und wir würden immer weniger zu guten und effizienten Lösungen kommen. Lasst uns ein Signal senden. Lasst uns grösser und breiter denken und das Postulat voll unterstützen.

Für den Regierungsrat spricht Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdirektor Fabian Peter.

Fabian Peter: Ich bin damit einverstanden. Wir versuchen wo immer möglich und sinnvoll, die Beteiligten eines Projektes möglichst früh mit einzubeziehen. Ich möchte Ihnen einige Beispiele aus meinem Departement nennen. Beim Richtplan starten wir den Prozess zusammen mit der RUEK. Wir hatten beim Mobilitätsprojekt bereits zwei oder drei Veranstaltungen, und wir haben ein Soundingboard, wo alle Verbände und Interessierten dazu eingeladen sind. Es gibt eine Projektarbeitsgruppe und eine Steuerungsgruppe mit Vertretern der Gemeinden, der regionalen Entwicklungsträger und der Verbände. Beim Klima- und Energiebericht haben wir uns mit 70 internen Fachpersonen ausgetauscht, und wir haben ebenfalls externe Anlässe durchgeführt, sogenannte Echo-Räume. Auch haben wir für die Landwirtschaft und die Umwelt runde Tische eingeführt. Diese haben wir im Moment sistiert, bis die gerichtliche Auseinandersetzung erledigt ist. Zudem machen wir viele Zweckmässigkeitsbeurteilungen, wir haben soeben ein gutes Beispiel dafür von Kantonsrat Josef Wyss gehört. Ich möchte Ihnen aufzeigen, dass wir auf dem richtigen Weg sind, aber es ist nicht so, dass man das alles über Gesetze oder Vorschriften verordnen kann. Es braucht auch eine Kultur des Miteinanders, und das habe ich hier auch gehört. Das nehmen wir mit. Im Bau- Umwelt- und Wirtschaftsdepartement (BUWD) haben wir ein Projekt «BUWD Kultur» gestartet, um eben dieses Miteinander und auch intern die Zusammenarbeit noch zu stärken. Aber ich möchte auch festhalten, dass es zunehmend schwieriger wird, Kompromisse zu finden. Ein früher Einbezug birgt auch immer das Risiko, dass die Gegner, die etwas sowieso nicht wollen, auch wenn man sie mit einbezieht, von Anfang an und über einen viel längeren Zeitraum die Projekte bekämpfen können. Diese Entwicklung kann so nicht beseitigt werden. Gewisse Zielkonflikte werden immer bleiben. Die Regierung anerkennt die Anforderungen und Wünsche des Postulanten und der Rednerinnen und Redner, aber es darf nicht zu weit gehen. Darum beantragt der Regierungsrat die teilweise Erheblicherklärung. Wir haben die Verantwortung, anspruchsvolle Infrastrukturprojekte in einem vernünftigen Zeitrahmen zu realisieren. Wenn wir die Beteiligungsprozesse noch weiter ausbauen und nur noch etwas bauen, wenn alle einverstanden sind, dann bauen wir gar nichts mehr. Das würde zum Stillstand führen, und den will wohl niemand. Wir machen bereits viel, und wir brauchen auch für die ganzen Planungsphasen immer länger. Zum Teil stehen auch noch Gerichtsprozesse an. Wir müssen beim Einbezug der Betroffenen auf ein vernünftiges Verhältnis achten. Ich bin für die Partizipation, und wir optimieren unsere Prozesse laufend. Ich bitte Sie deshalb, der Regierung hier zu vertrauen. Bitte erklären Sie das Postulat teilweise erheblich.

In einer Eventualabstimmung zieht der Rat die teilweise Erheblicherklärung der Erheblicherklärung vor.

In der definitiven Abstimmung erklärt der Rat das Postulat teilweise erheblich.