KANTON LUZERN

Kantonsrat

Sitzung vom: 14. März 2016, nachmittags
Protokoll-Nr. 89

Nr. 89

Motion Keller Daniel und Mit. über die Harmonisierung beim Erlass von Verkehrsanordnungen im Kanton Luzern bezüglich Anpassung der Zuständigkeitsregelung (M 361). Ablehnung

Daniel Keller begründet die am 7. Mai 2013 eröffnete Motion über die Harmonisierung beim Erlass von Verkehrsanordnungen im Kanton Luzern bezüglich Anpassung der Zuständigkeitsregelung. Mit der Erheblicherklärung als Postulat sei er einverstanden.

Im Namen des Regierungsrates ist Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdirektor Robert Küng bereit, die Motion als Postulat entgegenzunehmen. Die schriftliche Begründung lautet wie folgt:

„Das Strassenverkehrsrecht wird hauptsächlich auf Bundesebene geregelt. Das Strassenverkehrsgesetz des Bundes (SVG) bildet zusammen mit der Verkehrsregelnverordnung (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 Normen des Schweizerischen Verbands der Strassen- und Verkehrsfachleute (VSS) enthalten. Sie stellen den Stand der Technik dar und gelten als Weisung des Departementes für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (Uvek) im Sinn von Artikel 115 Absatz 1 SSV. Sie haben somit den gleichen Stellenwert wie die einzelnen Verordnungen.

Das kantonale Recht regelt den Vollzug des eidgenössischen Strassenverkehrsrechtes. Die kantonale Verordnung zum Gesetz über die Verkehrsabgaben und den Vollzug des eidgenössischen Strassenverkehrsrechtes (Strassenverkehrsverordnung) ordnet die Zuständigkeiten und die Abläufe innerhalb des Kantons Luzern. Zuständig für Verkehrsanordnungen auf öffentlichen Strassen ist gemäss § 17 Absatz 2 der Strassenverkehrsverordnung grundsätzlich die Dienststelle Verkehr und Infrastruktur, wobei besondere Regelungen vorbehalten bleiben. Der Regierungsrat kann auf Gesuch hin – ausser auf Nationalstrassen und Kantonsstrassen sowie in deren Verknüpfungsbereich mit anderen Strassen – den Gemeinden die Kompetenz für Verkehrsanordnungen übertragen (§ 18 der Strassenverkehrsverordnung).

Gestützt auf diese Bestimmungen erteilte unser Rat mit Beschluss über die Zuständigkeit zum Erlass von Verkehrsanordnungen vom 12. Dezember 2000 den Gemeinden Adligenswil, Buttisholz, Eich, Emmen, Luzern, Sempach, Vitznau, Willisau-Land und Willisau-Stadt ausser auf National- und Kantonsstrassen sowie in deren Verknüpfungsbereich mit anderen Strassen die volle Signalisationskompetenz. Der Beschluss trat am 1. Januar 2001 in Kraft. Seither haben Willisau-Stadt und Willisau-Land fusioniert, hat die Gemeinde Vitznau die Kompetenz zurückgegeben und wurde der Gemeinde Kriens die Kompetenz auf ihr Ersuchen hin übertragen. Gemäss dem aktuell geltenden Beschluss vom 19. Juni 2009 (SRL Nr. 777a; in Kraft seit 1. Juli 2009) haben damit die folgenden Gemeinden die Kompetenz zum Erlass

aller Verkehrsanordnungen, soweit nicht National- oder Kantonsstrassen betroffen sind: Adligenswil, Buttisholz, Eich, Emmen, Kriens, Luzern, Sempach und Willisau.
Mit der Delegation der Signalisationskompetenz an die Gemeinden erhofften wir uns ähnliche Ressourceneinsparungen, wie sie nach der Delegation der Kompetenz zur Erteilung von Reklamebewilligungen an die Gemeinden seit dem 1. Januar 1998 erreicht werden konnten.

Für die – insbesondere schwächeren – Verkehrsteilnehmenden und die Polizei ist es von zentraler Bedeutung, dass das Strassenverkehrsrecht einheitlich angewendet wird. Die Um- und Durchsetzung des Strassenverkehrsrechtes mit seinen entsprechenden Verordnungen erfordert eine hohe Fachkompetenz, eine regelmässige Anwendung sowie stetige Weiterbildung in nationalen Erfahrungsgruppen. Die Fachkompetenz über die Anwendung des Strassenverkehrsrechtes ist in den Gemeinden mit Signalisationskompetenz in verschiedenen Ausprägungen vorhanden. Diese Tatsache führt zu Präjudizen, die in Diskussionen mit anderen Gemeinden ohne Signalisationskompetenz schwer zu begründen sind. Auch die Polizei macht, namentlich im Zusammenhang mit der Anwendung des Ordnungsbussengesetzes, auf diesen Umstand aufmerksam.

Aus kantonaler Sicht ist die Tatsache, dass sich die Gemeinden mit Signalisationskompetenz mit den eingangs erwähnten Rechtsgrundlagen auseinandersetzen müssen, als Vorteil zu werten. Weiter ist im Fall einer Rechtswegbeschreitung die Gemeinde Partei und nicht der Staat Luzern. Gewichtig ist aber der Umstand, dass beim Vollzug des bundesrechtlich geregelten Strassenverkehrsrechtes in den Gemeinden kein rechtsgleicher Vollzug gewährleistet ist. Dies führt zu nicht begründbaren Unterschieden bei Verkehrsanordnungen und einer inhomogenen Anwendung des Strassenverkehrsrechtes innerhalb des Kantons. Dabei ist dem Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement als Aufsichtsbehörde bei nicht gesetzeskonformen Verkehrsanordnungen die Möglichkeit verwehrt, einen solchen Entscheid anzufechten. Einzig die Dienststelle Verkehr und Infrastruktur ist berechtigt, Verkehrsanordnungen der Gemeinden anzufechten (§ 26a Abs. 2 Strassenverkehrsverordnung). Einen solchen Weg gilt es aber in jedem Fall zu vermeiden.

In den vergangenen Jahren haben sich die Qualitätsanforderungen an die Signalisation stetig erhöht, da sich immer mehr Nutzende und Nutzergruppen den gleichen Strassenraum teilen müssen. Auch bestehen bei Signalisationsfragen hohe sicherheitstechnische Anforderungen. Vor diesem Hintergrund bestehen gewichtige Interessen, das heutige Zuständigkeitsmodell an die in den letzten Jahren gesteigerte Komplexität, an die herausfordernden Aufgabenstellungen und an die stets wachsenden Anforderungen an die Strasseninfrastruktur anzugleichen. Das Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement hat die Motion deshalb zum Anlass genommen, die heutige Regelung zu überprüfen, und hat den von einem allfälligen Entzug der Signalisationskompetenz betroffenen Gemeinden die Gelegenheit gegeben, sich zu äussern. Alle acht Gemeinden haben eine Änderung der Zuständigkeitsregelung abgelehnt und wollen die Kompetenz zum Erlass von Verkehrsanordnungen unverändert beibehalten. Die Gemeinden bringen vor, sie verfügten über genügend qualifizierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, um die entsprechenden Aufgaben wahrzunehmen. Sie weisen weiter darauf hin, dass die Gemeindestrassen unter der Hoheit der Gemeinden stehen und auch durch diese finanziert und unterhalten werden. Sie erachten es als logische Konsequenz, dass den Gemeinden, die über das notwendige qualifizierte Personal verfügen, auch die Signalisationskompetenz für Gemeindestrassen übertragen wird. Die Agglomerationsgemeinden sehen zudem eine verstärkte Zusammenarbeit und eine einheitliche Praxis beim Erlass von Verkehrsanordnungen vor.

Die Gleichbehandlung der Signalisation in den Gemeinden stellt für uns ein wichtiges Gut dar. Die heutige Lösung wird dieser Anforderung nicht immer gerecht, weshalb wir es als notwendig erachten, die bestehende Regelung zu überdenken und zu verbessern. Insbesondere sind Abläufe zu prüfen, welche die Gleichbehandlung der Signalisation in den Gemeinden und eine einheitlichere Praxis gewährleisten.

Im Sinn dieser Ausführungen beantragen wir Ihnen, die Motion als Postulat erheblich zu erklären.“
Samuel Odermatt lehnt den Vorstoss im Namen der GLP-Fraktion ab. Für die GLP-Fraktion handle es sich bei der Forderung der Motion um eine Verletzung des Äquivalenzprinzips. Die Gemeinden seien für die Finanzierung der Gemeindestrassen zuständig. Schreibe die Dienststelle Verkehr und Infrastruktur einer Gemeinde vor, sie müsse die Signalisation verändern, müsse die Gemeinde die Kosten tragen und nicht die Dienststelle Verkehr und Infrastruktur. Das sei aus Sicht der GLP stossend. In Zukunft sollte die Kompetenz zum Erlass von Verkehrsanordnungen bei den Gemeinden liegen. Nur in Ausnahmefällen und auf eigenen Wunsch hin sollten die Gemeinden auf diese Kompetenz verzichten können.
Beat Züsli lehnt im Namen der SP-Fraktion sowohl die Motion als auch die Überweisung als Postulat ab. Gegen eine einheitliche Anwendung der Signalisationsbestimmungen auf den Luzerner Strassen sei grundsätzlich nichts einzuwenden. Vergleiche man die Situation in den einzelnen Gemeinden, gebe es grosse Unterschiede zwischen ländlichen und urbanen Gebieten. Eine problembezogene Auslegung der Signalisationsverordnung werde immer zu einer anderen Praxis führen. Je nachdem profitiere die Bevölkerung auf dem Land, in der Agglomeration oder in der Stadt davon. Deshalb dränge sich eine situationsgerechte Anwendung der Regelung im Rahmen des gesetzlichen Spielraums auf. Die Auswahl der Gemeinden, die bereits heute in eigener Kompetenz handeln könnten, wirke sehr zufällig. Scheinbar seien die Kriterien, nach welchen den Gemeinden diese Kompetenz zugestanden worden seien, nicht immer klar gewesen. Wenn ein Handlungsbedarf bestehe, dann bei der Klärung dieser Kriterien. Ansonsten könne die SP-Fraktion kein Problem erkennen. Man erhalte den Eindruck, bei diesem Vorstoss gehe es um die Domestizierung der Stadt und der Agglomeration. Das sei weder sinnvoll noch notwendig.
Katharina Meile lehnt im Namen der Grünen Fraktion sowohl eine Überweisung als Motion wie auch als Postulat ab. Die heutige Lösung funktioniere sehr gut. Nur wenige Gemeinden hätten vom Kanton die Kompetenz dazu erhalten, Verkehrsanordnungen auf ihrem Gebiet zu erlassen, sofern keine National- oder Kantonsstrassen davon betroffen seien. Diese Gemeinden würden die Aufgabe kompetent und gewissenhaft ausführen und stellten die notwendigen Ressourcen zur Verfügung. Sie würden die örtlichen Gegebenheiten am besten kennen. Die Stadt und die Agglomerationsgemeinden möchten diesbezüglich ihre Zusammenarbeit verbessern und die Verkersanordnungen aufeinander abstimmen. Das Kompetenzzentrum Mobilität der Stadt Luzern werde einen grossen Teil der Arbeit übernehmen. Mit einer einheitlichen Praxis erhalte man ein identisches Erscheinungsbild. Durch die enge Koordination der Gemeinden entstehe dem Kanton weniger Aufwand. Die sogenannten K5-Gemeinden würden effizient und kostengünstig arbeiten. Damit diese Gemeinden gut zusammenarbeiten könnten, müssten auch Horw und Ebikon die Kompetenz zum Erlass von Verkehrsanordnungen erhalten. Zudem sollten alle Gemeinden, die daran interessiert seien, diese Kompetenz erhalten. Schliesslich würden die Gemeinden ihre Strassen unterhalten und finanzieren. Sonst werde auch immer auf die Gemeindeautonomie verwiesen.
Daniel Keller ist mit der Erheblicherklärung seiner Motion als Postulat einverstanden. Es habe drei Jahre gedauert, bis die Regierung seine Motion beantwortet habe. Einen Konsens zu finden, sei nicht immer einfach. Im weitesten Sinn gehe es bei seinem Vorstoss um eine Harmonisierung und Vereinheitlichung der Signalisationskompetenz. Die zuständige kantonale Dienststelle Verkehr und Infrastruktur verfüge über das eigentliche Fachwissen und die notwendige Kompetenz. Es gehe auch um die Gleichbehandlung aller Gemeinden im Kanton Luzern. Die aktuelle Situation sei verbesserungswürdig. Durch die individuelle Umsetzung der einzelnen Gemeinden komme es zu Präjudizfällen, und dies führe in der Praxis zu unklaren Situationen. Bei der Ahndung von Übertretungen habe inzwischen sogar die Luzerner Polizei intervenieren müssen. Die heutige Regelung führe zu einer Rechtsunsicherheit. Es könne nicht sein, dass die Verkehrsanordnung innerhalb eines Kantons inhomogen angewandt werde. Im Sinn einer Gleichbehandlung und im Interesse der Verkehrs- und Rechtssicherheit solle die Situation überprüft werden.
Pius Kaufmann lehnt im Namen der CVP-Fraktion sowohl die Überweisung als Motion wie auch als Postulat ab. Die Kompetenz zum Erlass von Verkehrsanordnungen innerhalb des Kantons Luzern solle auf die Dienststelle Verkehr und Infrastruktur beschränkt werden. Den Gemeinden, die bereits heute über die entsprechende Kompetenz verfügten, würde diese wieder entzogen. Die Zuständigkeit für Gemeindestrassen liege gemäss dem kantonalen

Strassengesetz aufgrund der Aufgabenteilung bei den Gemeinden. Die Gemeinden würden die Gemeindestrassen auf eigene Kosten unterhalten und finanzieren.
Guido Bucher unterstützt im Namen einer grossen Mehrheit der FDP-Fraktion die Erheblicherklärung als Postulat. Man wolle die Gemeindeautonomie damit nicht unterbinden. Trotzdem erkenne man diesbezüglich einen Handlungsbedarf. Die unterschiedliche Signalisation innerhalb der einzelnen Gemeinden führe zu Unsicherheiten und gefährlichen Situationen im Strassenverkehr.
Daniel Gasser sagt, als Gemeindevertreter habe ihn diese Motion aus zwei Gründen erstaunt. Zum einen, weil sie auf eine zentralistische Lösung dränge, zum anderen, weil sie nicht zweckmässig sei. Heute verfügten bereits acht Gemeinden über die Signalisationshoheit. Weitere Gemeinden im Agglomerationsraum hätten diese Hoheit ebenfalls beantragt. Die Gründe dafür seien vielfältig. Meistens gehe es darum, dass die Dienststelle Verkehr und Infrastruktur technokratische Lösungen verfüge, die zwar reglementarisch und sicherheitstechnisch korrekt seien, aber innerhalb der Gemeinde nicht zweckmässig seien. Ein aktuelles Beispiel dazu sei die Rischstrasse in Ebikon. Die Gemeinde habe mit Hilfe von moderaten Verengungen Tempo 30 einführen wollen. Aufgrund der Rückmeldungen durch die Dienststelle Verkehr und Infrastruktur hätten auf einer Länge von 600 Metern vier Schwellen errichtet werden müssen. Weder die Anwohner noch die Vereine, welche die Strasse regelmässig benutzten, hätten Verständnis dafür. Das Quartier werde bereits als „Schanzenquartier“ bezeichnet und habe als wunderbares Fasnachtssujet gedient. Damit diese technokratischen Auswüchse nicht zur Regel würden, bitte er den Rat, sowohl die Erheblicherklärung als Motion wie auch als Postulat abzulehnen.
David Roth erinnert daran, dass man mit diesem Vorstoss in die Gemeindeautonomie eingreife. Jede Gemeinde sollte selber wissen, welche Signalisation in ihrem Fall richtig und notwendig sei. Das gelte auch für die urbaneren Gemeinden.
Marcel Omlin spricht sich für die Erheblicherklärung als Postulat aus. Es könne zu einer Rechtsunsicherheit führen, wenn jede Gemeinde die Signalisation nach eigenem Gutdünken vornehme. Die Gemeindestrassen würden nicht nur von den Gemeinden selber finanziert, sondern auch durch Beiträge aus der Motorfahrzeugsteuer sowie der LSVA.
Räto B. Camenisch unterstützt ebenfalls die Erheblicherklärung als Postulat. Die Bürgerlichen könnten sich mit der von LuzernPlus vorgeschlagenen Verkehrsregelung nicht anfreunden. Die Gemeinden möchten aufgrund der Lärmimmissionen in den Quartieren möglichst Tempo 30 einführen. Da es sich dabei zum Teil auch um Durchgangstrassen handle, finde eine Verkehrsbehinderung statt. Deshalb sollten für alle Gemeinden vom Kanton erlassene, gleiche Regeln gelten.
Im Namen des Regierungsrates bittet Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdirektor Robert Küng den Rat, die Motion als Postulat erheblich zu erklären. Das Strassenverkehrsrecht werde eidgenössisch geregelt. Der Bund schreibe die Signalisation von National-, Kantons- und Gemeindestrassen klar vor. Das kantonale Recht regle den Vollzug der eidgenössischen Gesetzgebung. Im Kanton Luzern sei die Dienststelle Verkehr und Infrastruktur für die Signalisation zuständig. Im Jahr 2000 sei acht Gemeinden die Signalisationskompetenz zugesprochen worden. Das Ziel der Motion, nämlich eine einheitliche Signalisation über den Kanton hinweg, sei auch das Ziel der Regierung. Durch eine Umfrage bei den Gemeinden, die bereits über die Signalisationskompetenz verfügten, habe man erfahren, dass vor allem die Gemeinderäte an dieser Autonomie festhalten möchten. Die Bauämter der betroffenen Gemeinden seien sich diesbezüglich aber nicht so sicher. Die Regierung wolle mit dem Postulat nicht in die Gemeindeautonomie eingreifen, sondern sie wolle das weitere Vorgehen prüfen, da sich die K5-Gemeinden vorstellen könnten, diese Kompetenz für die Agglomeration zu erhalten. Die Verantwortung liege aber immer bei der Dienststelle Verkehr und Infrastruktur, deshalb würden die Gemeinden auch überprüft. So sei es auch schon vorgekommen, dass die Gemeinden falsche Signalisationsanordnungen im Luzerner Kantonsblatt publiziert hätten. Die Regierung möchte die aktuelle Regelung überprüfen, um danach einen Entscheid fällen zu können.

Der Rat lehnt die Motion mit 64 zu 46 Stimmen ab.