



**Änderung des Strassengesetzes
(Gegenentwurf zur Volksinitiative
«Anti-Stauinitiative»)**

Erläuterungen zur Vernehmlassung

1 Ausgangslage

1.1 Volksinitiative «Anti-Stauintiative» und Gegenvorschlag

Die Volksinitiative «Anti-Stauintiative» (Gesetzesinitiative) verlangt, dass dem motorisierten Individualverkehr (MIV) der nötige Raum gegeben wird, damit Gewerbe und Bürgerinnen und Bürger eine möglichst hohe autobasierte Mobilität geniessen und die Strassenkapazität ihren Bedürfnissen entspricht. Die Kapazität des kantonalen Strassennetzes soll sich an der Nachfrage des MIV ausrichten. Hierzu soll § 6 des Strassengesetzes mit einem neuen Absatz 1^{bis} ergänzt werden, der vorschreibt, dass der Kanton Luzern die Leistungsfähigkeit von Strassen mit übergeordneter Bedeutung an der Nachfrage des privaten motorisierten Verkehrs ausrichten soll. Die bestehenden Kapazitäten von Strassen mit übergeordneter Bedeutung dürften zudem nicht reduziert werden.

Der Regierungsrat hat der Gesetzesinitiative im Auftrag des Kantonsrates einen Gegenentwurf gegenüberzustellen. Der Gegenvorschlag nimmt die berechtigten Anliegen (Erreichbarkeit als Grundlage für die Wirtschaft und Wettbewerbsfaktor; Reduktion der volkswirtschaftlichen Kosten von Staus) der Initianten auf und stellt zugleich sicher, dass sie mit den aktuellen Grundsätzen und den laufenden umfassenden Planungen, unter anderem mit dem breit abgestützten Projekt «Zukunft Mobilität im Kanton Luzern», vereinbar bleiben. Ziel des Gegenvorschlags ist der Erhalt der Leistungsfähigkeit der Kantonsstrassen für alle Mobilitätsformen.

1.2 Bestehende Grundlagen

1.2.1 Grundsätzliches

Gemäss Artikel 83 Absatz 1 [BV](#) sorgen Bund und Kantone für eine ausreichende Strasseninfrastruktur in allen Landesgegenden. Nach dem kantonalen Strassengesetz (§ 2 Abs. 2 [StrG](#)) berücksichtigen Kanton, Gemeinden, Körperschaften und Private bei der Planung, der Projektierung, dem Bau und dem Unterhalt der Strassen – unter Beachtung der Raumplanung, des Umwelt-, Natur-, Landschafts- und Ortsbildschutzes sowie der Verkehrssicherheit und der Koordination des öffentlichen und des privaten Verkehrs – insbesondere folgende Grundsätze:

- a. Das Strassennetz hat den Bedürfnissen aller Verkehrsteilnehmer zu genügen und entsprechend leistungsfähig zu sein.
- b. Der motorisierte Verkehr ist auf das übergeordnete Strassennetz zu führen, um die Wohngebiete zu entlasten.
- c. Der motorisierte Verkehr ist vom übrigen Verkehr zu trennen, soweit es die Verkehrssicherheit erfordert und die örtlichen Verhältnisse zulassen.
- d. Ausserordentliche Gefahrenstellen sind rasch zu sanieren.
- e. Die schwächeren Verkehrsteilnehmer sind durch planerische, bauliche und gestalterische Massnahmen zu schützen.
- f. Der öffentliche Verkehr ist durch planerische, bauliche und gestalterische Massnahmen zu fördern.
- g. Die Gesichtspunkte der Bauökologie sind mitzubeachten.
- h. Die finanziellen Möglichkeiten der Gemeinwesen, Körperschaften und Privaten sowie die wirtschaftliche Verwendung der Mittel sind mitzubeachten.

Klar ist die Absicht der Initiative, die Nachfrage des MIV als Bemessungsgrösse für die Leistungsfähigkeit der übergeordneten Strassen zu verankern und die bestehen-

den Kapazitäten nicht zu vermindern. Die Initiative wirkt sich in verschiedener Hinsicht auf die geltenden rechtlichen, planerischen und politischen Vorgaben des Kantons für die Bereitstellung von Strassenanlagen aus.

In § 2 Absatz 2a [StrG](#) wird bereits festgehalten, dass das Strassennetz den Bedürfnissen aller Verkehrsmittel – also auch des MIV – zu genügen hat und entsprechend leistungsfähig sein soll. Damit ist also schon im heutigen Recht zureichend geregelt, dass die Leistungsfähigkeit für alle Verkehrsteilnehmenden gewährleistet sein muss. Dies steht auch in Übereinstimmung mit dem Bundesrecht, da mit der dortigen Zielvorgabe «entsprechend leistungsfähig» eine Interessenabwägung im Einzelfall zulässig bleibt. Eine alleinige Orientierung der Strassen mit übergeordneter Bedeutung am MIV hätte einen mit den sonst geltenden Mobilitätszielen nicht vereinbaren Paradigmenwechsel zur Folge, zumal der öV, der FVV und die übrigen Verkehrsmittel dann für die Leistungsfähigkeit der Strassen neben dem MIV keine massgebende Rolle mehr spielen dürften.

Strassen sind gemäss § 36 [StrG](#) 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. Weiter sind die Landschaft und die Lebensräume der Tiere und Pflanzen im Sinn des Gesetzes über den Natur- und Landschaftsschutz (NLG) vom 18. September 1990 (SRL Nr. [709a](#)) zu schonen und grundsätzlich zu erhalten. Gemäss § 39 StrG sind die Strassen so auszugestalten, dass die Planungsziele des öV erreicht werden können. Die bestehenden Strassen sind den Bedürfnissen des öV anzupassen, soweit dies möglich und für die Erreichung der Planungsziele des öV erforderlich ist. Ausserdem sind zugunsten des öV flankierende Massnahmen zu treffen. Auch dem würde die Initiative mit der alleinigen Massgeblichkeit des MIV widersprechen.

Die Planung der Kantonsstrassen erfolgt mit dem durch den Kantonsrat alle vier Jahre zu beschliessenden Bauprogramm gemäss § 45 [StrG](#). Dabei werden auch die im kantonalen Radroutenkonzept 1994 aufgezeigten Massnahmen sichergestellt. Die Prioritäten richten sich nach den Kriterien des Konzeptes. Für die Radfahrerinnen und Radfahrer sind damit sichere, zusammenhängende, direkte und attraktive Pendlerverbindungen, Schul- und Arbeitswege zu gestalten. Dem stünde eine Orientierung alleine an der Nachfrage des MIV ebenfalls entgegen.

Mit Blick auf diese im Strassengesetz verankerten Grundsätze und auf die gestützt darauf erarbeiteten Planungen sind die Auswirkungen der Initiative insgesamt erheblich. Im Fall einer Annahme der Initiative würde eine Bestimmung in das Strassengesetz aufgenommen, welche im Widerspruch zu mehreren, ebenfalls in diesem Gesetz festgeschriebenen Grundsätzen steht.

1.2.2 Kantonaler Richtplan

Bund, Kantone und Gemeinden regeln ihre räumliche Entwicklung in Raumplanungskonzepten, Richtplänen und Nutzungsplänen. Die Grundlage dafür bilden das Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG) vom 22. Juni 1979 (SR Nr. [700](#)) und das kantonale Planungs- und Baugesetz (PBG) vom 7. März 1989 (SRL Nr. [735](#)). Der kantonale Richtplan zeigt auf, in welcher Weise die raumwirksamen Tätigkeiten im Hinblick auf die anzustrebende Entwicklung aufeinander abgestimmt werden und in welcher Reihenfolge und mit welchen Mitteln die Aufgaben voraussichtlich zu erfüllen sind. Der Richtplan ist das strategische Führungs- und Leitinstrument für die

räumliche Entwicklung des ganzen Kantons. Er steuert die angestrebte räumliche Entwicklung unter Beachtung wirtschaftlicher, gesellschaftlicher und ökologischer Gesichtspunkte und beauftragt die zuständigen Instanzen mit der Umsetzung. Der kantonale Richtplan ist mit der Genehmigung durch den Bund für alle Behörden verbindlich; am kantonalen Richtplan sollen sich aber auch Private orientieren können. Er soll ihnen die Sicherheit geben, dass ihre Investitionen nicht durch unvorhersehbares Verhalten des Kantons infrage gestellt oder in ihrem Wert gemindert werden. Gemäss § 14 PBG wird der kantonale Richtplan alle zehn Jahre gesamthaft überprüft und überarbeitet. Der Richtplan des Kantons Luzern wurde zuletzt 2009 gesamtheitlich revidiert und 2015 im Rahmen einer Teilrevision an das teilrevidierte RPG des Bundes angepasst. Seit Juli 2020 laufen die Revisionsarbeiten für den nächsten Richtplan.

Gemäss der raumordnungspolitischen Zielsetzung Z3-2 des geltenden Richtplans fördert der Kanton Luzern eine nachhaltige, das heisst wirtschaftlich tragbare, allen Bevölkerungsgruppen zugängliche und umweltfreundliche Mobilität. Diesbezüglich gilt beispielsweise der Grundsatz, dass im Agglomerationskern die Erreichbarkeit mit dem MIV sichergestellt ist, dem öV aber Priorität eingeräumt wird. Im Agglomerationsgürtel, entlang der Hauptentwicklungsachse und entlang der Nebenachsen ist der Modalsplit, also die Verteilung des Verkehrsaufkommens auf die unterschiedlichen Verkehrsmittel, zugunsten des öV und des FVV zu erhöhen. Ein solches Ziel liesse sich bei einer konsequenten Umsetzung der von den Initiantinnen und Initianten angestrebten Gesetzesanpassung nicht mehr erreichen.

Auch die im Kapitel Mobilität enthaltenen richtungsweisenden Festlegungen M3 «Kantonsstrassen», M5 «Öffentlicher Verkehr» und M6 «Fuss- und Radverkehr» (vgl. Kap. M Mobilität) sind mit der Initiative nicht vereinbar:

- Die Gewährleistung eines funktionierenden kantonalen Strassenverkehrsnetzes ist in erster Linie mit qualitativen Verbesserungen und Substanzerhaltung anzustreben. Neuanlagen sind dort in Betracht zu ziehen, wo sie die Verkehrssicherheit erhöhen und Wohn- und Zentrumsgebiete wirksam entlasten. Eine hohe Priorität ist dem störungsfreien Betrieb des öV sowie der Realisierung eines sicheren und zusammenhängenden Velowegnetzes einzuräumen.
- Im Raum Luzern Agglomeration wird der öV zur Erhöhung der Gesamtverkehrsleistung und zur Entlastung der Umwelt priorisiert (öV-Bevorzugung).
- Der FVV hat eine grosse Bedeutung. Das Wegnetz wird sicher, umwegfrei, durchgehend und räumlich attraktiv gestaltet.

Dieselben Grundsätze sind auch für das kantonale Bauprogramm für die Kantonsstrassen massgebend.

1.2.3 Agglomerationsprogramm Luzern

Mit dem Programm Agglomerationsverkehr (PAV) beteiligt sich der Bund seit 2008 finanziell an Verkehrsprojekten von Städten und Agglomerationen. Von Bundesbeiträgen profitieren Agglomerationen, die mit ihren Agglomerationsprogrammen die Verkehrs- und die Siedlungsentwicklung wirkungsvoll aufeinander abstimmen. Luzern ist heute einwohner- und arbeitsplatzmässig nach Zürich, Genf, Basel, Lausanne und Bern die sechst grösste Agglomeration der Schweiz und stellt den wirtschaftlichen Motor der Zentralschweiz dar. Verkehrlich ist die Agglomeration Luzern von ihrer Lage als Verkehrsknotenpunkt an der Nord-Süd-Achse geprägt. Die Verkehrsinfrastruktur ist radial auf die Agglomeration mit dem Hauptzentrum Luzern ausgerichtet. Ein wesentlicher Teil der Mobilitätsnachfrage im Kanton Luzern entfällt

auf dieses Gebiet. Hier überlagern sich der regionale und der nationale Verkehr sowohl bahn- als auch strassenseitig. Vor diesem Hintergrund, sowie aufgrund der steigenden individuellen Mobilitätsbedürfnisse bei beschränkten Platzverhältnissen, kann in der Agglomeration Luzern die künftige Mobilität nur mit einer zweckmässigen Kombination aller Verkehrsmittel (öV, MIV, FVV) und einer optimalen Abstimmung mit der Siedlungsentwicklung verträglich abgewickelt werden. Es wird angestrebt, das erwartete Mobilitätswachstum mit dem öV sowie dem FVV zu bewältigen. Infrastrukturelle Massnahmen für den MIV sind daher nur punktuell und unter Berücksichtigung der Bedürfnisse aller Verkehrsmittel vorgesehen. Damit dies erreicht werden kann, ist eine überkommunale, integrierte Planung in den Bereichen Siedlung, Landschaft und Verkehr notwendig. Diese Planung erfolgt für den Agglomerationsraum im Rahmen des Agglomerationsprogramms, bei welchem der Kanton Luzern Träger und damit gegenüber den Bundesstellen Ansprechpartner ist. Dieses langfristig ausgerichtete Koordinations- und Umsetzungsinstrument ermöglicht es, die Siedlungs-, Landschafts- und Verkehrsentwicklung ganzheitlich zu betrachten und untereinander abzustimmen. Damit können die Erreichbarkeit verbessert, die Verkehrs- und Umweltbelastungen reduziert und die Lebensqualität in der Agglomeration Luzern erhöht werden.

Eine konsequente Umsetzung der Initiative würde insbesondere für die Agglomeration Luzern einen Paradigmenwechsel bedeuten. Dies würde die bisherige Mitfinanzierung durch den Bund gefährden und die Erarbeitung einer 5. Generation des Agglomerationsprogramms Luzern stark in Frage stellen. Denn eine nicht mehr gewährleistete Abstimmung der Siedlungs- und der Verkehrsentwicklung beziehungsweise eine einseitige Förderung des MIV gegenüber anderen Verkehrsmitteln widerspricht auch den Zielen des Bundes. Ohne dessen Unterstützung der verschiedenen Agglomerationsprogramm-Generationen würden jährliche Beiträge des Bundes von über 10 Millionen Franken entfallen.

1.2.4 Weitere übergeordnete Planungen des Bundes und kantonale Planungen

Die kantonalen Planungen sind in verschiedene übergeordnete Planungen des Bundes eingebettet. Die Ziele der Initiative sind mit einem Grossteil dieser Grundlagen nicht kompatibel.

Ein aktuelles Beispiel einer solchen übergeordneten behördenverbindlichen Grundlage ist der [Sachplan Verkehr](#). Der Sachplan Verkehr, Teil Programm, wurde an die Herausforderungen der Zukunft im Bereich der Mobilität angepasst und vom Bundesrat im Oktober 2021 verabschiedet. Bereits der neue Titel «Mobilität und Raum 2050» zeigt auf, dass die Mobilität nicht zum Selbstzweck geplant werden soll, sondern die Abstimmung zwischen Raum, Verkehr und Umwelt im Zentrum steht. Der Regierungsrat hat in seiner [Stellungnahme](#) die umfassende Überarbeitung des Sachplans Verkehr, Teil Programm, für den Kanton Luzern und damit eine langfristige, mit der Raumentwicklung abgestimmte Entwicklung des schweizerischen Gesamtverkehrssystems begrüsst.

Ergänzend ist der Bericht des Bundes «[Schnittstellenproblematik zwischen Nationalstrassen und dem nachgelagerten Strassennetz lösen](#)» aus dem Jahr 2020 zu erwähnen. Die Inhalte, Stossrichtungen, Handlungsfelder sowie Empfehlungen haben die Bundesämter für Raumentwicklung (ARE), Strassen (Astra) und Verkehr (BAV) gemeinsam erarbeitet, und der Bericht wurde vom Bundesrat gutgeheissen.

Dieser gilt als wichtige Grundlage für den Sachplan Verkehr und die zukünftigen Agglomerationsprogramme. Die darin enthaltenen Handlungsfelder zeigen unter anderem auf, wie die Erreichbarkeit der Städte aus dem Umland gewährleistet werden kann:

- Mobilitätslenkung und Verkehrsmanagement verstärkt einsetzen,
- Schnittstellen netzübergreifend optimieren und verträglich gestalten,
- Verkehrsdrehscheiben fördern,
- Knoten- und Netzstrukturen beim Eisenbahnverkehr sowie beim strassengebundenen öV ausbauen und optimieren,
- Veloverkehr insbesondere mittels Velobahnen fördern,
- Arbeitsschwerpunkte und Gesamtverkehrssystem aufeinander abstimmen,
- Wohnungsschwerpunkte stärken, funktional durchmischen und nach innen verdichten.

Die Handlungsfelder sind als Bündel zu verstehen – kein Verkehrsmittel kann die Herausforderungen bei komplexen Schnittstellenproblemen alleine lösen. Auch diesem Faktum wird die Initiative nicht gerecht, wenn sie nur die Leistungsfähigkeit der Kantonsstrassen hinsichtlich des MIV im Blick hat.

Schliesslich ist zu erwähnen, dass sich der Regierungsrat bereits intensiv mit ähnlichen Fragestellungen beschäftigt hat und beschäftigt wird. Dies namentlich im Zusammenhang mit dem Projekt [Zukunft Mobilität im Kanton Luzern](#) (ZuMoLu), das eine wesentliche Grundlage für die laufende Richtplanrevision ist.

Die Initiative steht mit ihrem Fokus auf lediglich ein Verkehrsmittel im Widerspruch zu den erwähnten Planungs- und Führungsinstrumenten und den in Arbeit befindlichen strategisch zentralen Instrumenten.

1.2.5 Klima im Besonderen

Der Planungsbericht über die Klima- und Energiepolitik 2021 wurde am 21. März 2022 durch den Kantonsrat zustimmend zur Kenntnis genommen. Im Bericht wird auf die vielfältigen Herausforderungen im Bereich des Klimas eingegangen. Nicht nur im Mobilitätsbereich begegnet er diesen mit einer Doppelstrategie, bei der sowohl Massnahmen zur Reduktion der Treibhausgasemissionen (Klimaschutz) als auch solche zur Anpassung an den Klimawandel (Klimaanpassung oder Klimaadaption) vorgesehen sind. Der Klimawandel und die damit verbundenen Herausforderungen werden das kantonale Handeln in den nächsten Jahren prägen.

Jene Treibhausgasemissionen, die der Verkehr innerhalb des Kantons Luzern verursacht, lassen sich bis 2050 auf null reduzieren. Hierzu wurden im Planungsbericht entsprechende Massnahmen definiert. Die angestrebte Reduktion der direkten und indirekten Treibhausgasemissionen im Handlungsfeld Mobilität und Verkehr soll mit folgenden Stossrichtungen erreicht werden:

- Defossilisierung des motorisierten Individualverkehrs,
- Defossilisierung des öffentlichen Verkehrs und
- Vermeidung und Verlagerung von Verkehr¹.

Zudem wurden im Handlungsfeld Raumentwicklung Massnahmen definiert, welche der zunehmenden Wärmebelastung im Siedlungsraum entgegenwirken. Dazu zählt

¹ Mobilitätsbedürfnisse reduzieren und Verkehrsströme zeitlich und zu flächeneffizienten und kollektiven Verkehrsmitteln verschieben.

unter anderem die Integration der Thematik Klimaanpassung in planerische und bauliche Aktivitäten. Auf kommunaler Ebene soll durch entsprechende Massnahmen der Hitzeinseleffekt reduziert werden. Wirkungsvoll sind hier Begrünungen, Beschattung, die Sicherung von Durchlüftungskorridoren, offene Wasserflächen und ein möglichst geringer Versiegelungsgrad. Um solche Massnahmen umsetzen zu können, braucht es eine räumlich differenzierte verkehrliche Planung unter Berücksichtigung der Klimaanalysekarte des Kantons. Die in der Initiative festgelegte starre Formulierung zur Leistungsfähigkeit des MIV würde diese Entwicklungen verunmöglichen.

Auch diesen Bestrebungen steht die Initiative entgegen, wenn sie einseitig die Bedürfnisse des privaten motorisierten Verkehrs im Auge hat und die Leistungsfähigkeit der Kantonsstrassen danach ausrichten will.

1.2.6 Weitere Aspekte

Die Kritik der Initiantinnen und Initianten auf ihrem Initiativbogen kann den Eindruck erwecken, die dort beschriebenen Verkehrsmassnahmen (Dosierungsanlagen, Fahrbahnhaltstellen, Spurabbauten zugunsten von öV und FVV) führten zu einem Abbau der Strassenkapazität. Dies ist jedoch nur selten der Fall. Vielmehr sorgen diese, wie beispielsweise bei Dosierungsanlagen, für einen flüssigeren Verkehr und damit für leistungsfähigere Strassen. Ein zuverlässiger öV und attraktive FVV-Verbindungen bewirken, dass auf das Auto verzichtet wird und für den verbleibenden MIV entsprechend mehr Kapazität zur Verfügung steht.

Eine konsequente Umsetzung der Initiative hätte neben erheblichen Kosten für neue – auf den MIV ausgerichtete – Strasseninfrastrukturen auch Landerwerbskosten zur Folge. Das gilt gerade auch in dicht bebauten Gebieten, in denen die Verkehrsnachfrage am grössten ist und in denen als Folge davon vermehrte und auch erhebliche Eingriffe in das Privateigentum bis hin zu Eingriffen in die bestehende Bausubstanz nicht ausgeschlossen werden könnten.

Im Weiteren tangiert das für allfällige Ausbauten von Kantonsstrassen oder zusätzliche Umfahrungen benötigte Land erfahrungsgemäss häufig Kulturland und Fruchtfolgeflächen. Deren stärkeren Schutz hat die Bevölkerung mit der Zustimmung zum Gegenentwurf zu den Initiativen «Luzerner Kulturlandschaft» wieder bestätigt.

1.3 Fazit

Die Initiative verschafft der grossen volkswirtschaftlichen Bedeutung des Strassenverkehrs Nachachtung und thematisiert damit ein berechtigtes Anliegen. In ihrer Absolutheit und mit ihrem einseitigen Fokus auf den MIV und die Kantonsstrassen ist die Initiative jedoch weder zielführend noch umsetzbar. Sie steht im Widerspruch zu diversen im Strassengesetz sowie im kantonalen Richtplan festgehaltenen Grundsätzen und zu den umfassenden Planungen auf Bundes- und Kantonsebene.

Der Regierungsrat anerkennt die Anliegen der Initianten dahingehend, dass den Strassen und deren Ausgestaltung eine grosse volkswirtschaftliche Bedeutung zukommt. Er lehnt sie aber aus den folgenden Gründen ab:

- Die Initiative erschwert die Lösung der unbestrittenen Herausforderungen im Bereich der Mobilität. Weder der alleinige Fokus auf die Kantonsstrassen noch die ausschliessliche Ausrichtung deren Leistungsfähigkeit auf den MIV sind zielführend. Diese Forderungen stehen einer umfassenden Mobilitätsplanung unter Einbezug aller Verkehrsmittel diametral entgegen.

- Die mit der Initiative verfolgten Ziele stehen im Widerspruch mit den Planungen des Bundes und jenen des Kantons und widersprechen auch den im kantonalen Strassengesetz verankerten Grundsätzen. Eine alleinige Orientierung der Strassen mit übergeordneter Bedeutung am MIV hätte einen mit den sonst geltenden Mobilitätszielen nicht vereinbaren Paradigmenwechsel zur Folge, zumal der öV, der FVV und die übrigen Verkehrsmittel dann für die Leistungsfähigkeit der Strassen nicht (auch) mehr massgebend wären.
- Die Initiative erschwert die Abstimmung von Siedlung und Verkehr und gefährdet damit die hierfür vom Bund gesprochenen Beiträge aus den Agglomerationsprogrammen.
- Eine konsequente Umsetzung der Initiative würde erhebliche zusätzlichen Kosten verursachen. Für Infrastrukturausbauten müsste Landerwerb zu Lasten der angrenzenden Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer erfolgen.
- Das für allfällige Ausbauten von Kantonsstrassen oder zusätzliche Umfahrungen benötigte Land tangierte erfahrungsgemäss häufig Kulturland und Fruchtfolgeflächen, dessen stärkeren Schutz die Bevölkerung mit der Zustimmung zum Gegenentwurf zu den Initiativen «Luzerner Kulturlandschaft» bestätigt hat.
- Die Initiative widerspricht den Zielen des am 21. März 2022 durch den Kantonsrat zustimmend zur Kenntnis genommenen Planungsbericht über die Klima- und Energiepolitik 2021. Die Verlagerung von Verkehr zugunsten von fossil-freien energie- und flächeneffizienten Verkehrsträgern entspricht nicht nur den Zielsetzungen in den Bereichen Klima und Energie, sondern dient letztlich auch einem effizienten Gesamtverkehrssystem. Um dem zunehmenden Druck aufgrund der steigenden Gesundheitsbelastung aufgrund von Hitze im Siedlungsraum entgegenwirken zu können, sind entsprechende Massnahmen zur Reduktion des Hitzeinseleffekts umzusetzen. Der für Begrünungen, Durchlüftung und weitere Massnahmen zur Hitzeprävention benötigte Platz muss in künftigen Planungen gesichert werden können. Solche Massnahmen sind für die Gesundheitsprävention unverzichtbar. Sie gehen mit einer deutlichen Steigerung der Aufenthaltsqualität einher.

2 Vorgesehene Änderungen im Gegenentwurf

2.1 Ziel des Gegenentwurfs

Der Regierungsrat hat der Gesetzesinitiative im Auftrag des Kantonsrates einen Gegenentwurf gegenüberzustellen. Das heutige Kantonsstrassennetz ist über Jahrzehnte gewachsen und wurde laufend neuen planerischen Erkenntnissen angepasst. Es hatte im Laufe der Zeit immer wieder andere und vor allem mehr Aufgaben zu erfüllen. Heute müssen Kantonsstrassen den hohen Anforderungen aller Verkehrsteilnehmenden gerecht werden. Zusätzlich zur Abwicklung des Verkehrsaufkommens erhält die Gestaltung des Siedlungsbereichs und damit auch der Ortsdurchfahrten eine immer wichtigere Rolle. Aufgrund der zunehmenden Hitzebelastung im Siedlungsbereich sind Massnahmen zur Klimaanpassung ein wichtiges Element in der Gesundheitsprävention. Die Massnahmen zur Verbesserungen der Wohn- und Aufenthaltsqualität sowie zur Klimaanpassung können allerdings der Leistungsfähigkeit der Strasse entgegenstehen.

Gut ausgebaute und leistungsfähige Verkehrsinfrastrukturen sind eine wesentliche Voraussetzung für die Attraktivität des Wirtschaftsraums Luzern. Die Initianten betonen zurecht die Wichtigkeit der Leistungsfähigkeit des Strassennetzes. Dieses dient jedoch nicht nur dem MIV, sondern auch dem öV und dem FVV. Das Abdecken aller

Mobilitätsbedürfnisse, insbesondere auf den National- und Kantonsstrassen als regionale Hauptverbindungen, hat eine grosse Bedeutung im Kanton Luzern. Mit dem Gegenvorschlag soll dafür gesorgt werden, dass die Kantonsstrassen auch künftig von Gesetzes wegen in ihrer Leistungsfähigkeit mindestens erhalten bleiben müssen, ohne diese Vorgabe aber auf eine bestimmte Form der Mobilität zu beschränken. Damit wird der Erhalt der Leistungsfähigkeit von Kantonsstrassen verbindlich im Gesetz festgeschrieben und der Auftrag erteilt, diese auch sicherzustellen. Da dies aber unabhängig von der Mobilitätsform erfolgen kann, verbleibt auch künftig bei der Planung der Mobilität auf den Kantonsstrassen ein genügender Handlungsspielraum, insbesondere im dicht besiedelten Agglomerationsraum.

2.2 Inhalt des Gegentwurfs

Gemäss dem geltenden § 6 StrG dienen die Kantonsstrassen dem überregionalen Verkehr und sind die regionalen Hauptverbindungen. An die Leistungsfähigkeit der Kantonsstrassen werden somit höhere Anforderungen gestellt als an diejenigen von Gemeinde-, Privat- und Güterstrassen. Entsprechend der Funktion und Bedeutung dieser übergeordneten Strassen soll mit einer Ergänzung bzw. Präzisierung im Strassengesetz sichergestellt werden, dass die Leistungsfähigkeit dieser Strassen erhalten bleibt. Der Gegentwurf sieht deshalb vor, im bestehenden § 6 StrG neu ausdrücklich zu verankern, dass die bestehende Leistungsfähigkeit für die Gesamtmobilität von Kantonsstrassen als solche erhalten bleibt. Damit können die Anliegen der Initiative teilweise aufgenommen werden. Gleichzeitig wird aber den Grundsätzen im geltenden Recht und den bestehenden und sich in Arbeit befindenden Planungen auf Bundes- und Kantonebene genügend Rechnung getragen, indem sich die Leistungsfähigkeit der übergeordneten Strassen nicht ausschliesslich an der Nachfrage des MIV auszurichten hat. Dementsprechend soll § 6 StrG wie folgt angepasst werden:

§ 6 *Kantonsstrassen*

¹ Die Kantonsstrassen bilden zusammen mit den Nationalstrassen das übergeordnete Strassennetz. Sie dienen dem überregionalen Verkehr und sind die regionalen Hauptverbindungen.

^{1bis} **Die Leistungsfähigkeit von Kantonsstrassen ist für den motorisierten Individualverkehr, den öffentlichen Verkehr und den Fuss- und Veloverkehr zur Bewältigung der Gesamtmobilität zu erhalten und sicherzustellen. Ist die Verminderung der Leistungsfähigkeit einzelner Abschnitte unvermeidlich, ist dies auf dem umliegenden Verkehrsnetz auszugleichen.**

(...)

Der Gegentwurf sieht vor, dass eine (unvermeidliche) Verminderung der Leistungsfähigkeit eines Abschnitts auszugleichen ist. Damit ist zunächst ausdrücklich klargestellt, dass Kapazitätsbeschränkungen einzelner Abschnitte erst dann zulässig sind, wenn diese unvermeidlich sind. Ist dies der Fall, sind die Kapazitätsbeschränkungen auf dem umliegenden Verkehrsnetz auszugleichen. Das umliegende Verkehrsnetz kann jedoch nicht allgemeingültig definiert werden. Es ist im Einzelfall zu ermitteln. Dabei ist von einer Systembetrachtung auszugehen, d.h. es sind alle Elemente (Strassen, Fusswege, Velowege, Buslinien, Bahnlinien usw.) zu berücksichtigen.

sichtigen, die einen Einfluss auf die Leistungsfähigkeit des zu beurteilenden Abschnitts haben. So werden im Zusammenhang mit der Erstellung neuer Strassen regelmässig flankierende Massnahmen für das bestehende Strassennetz ergriffen, um den Verkehr aus den Siedlungsgebieten auf die neue Infrastruktur bzw. möglichst direkt auf die höchstmögliche Netzhierarchiestufe zu führen. Beispielsweise sollen im Zusammenhang mit den beiden Grossprojekten Bypass Luzern und Durchgangsbahnhof Luzern entsprechende flankierende Massnahmen umgesetzt werden. Soweit der Ausgleich den MIV betrifft, soll dieser auf dem umliegenden übergeordneten Strassennetz (National- und Kantonsstrassen) erfolgen (§ 2 Abs. 2b StrG).

Das Bundesrecht gibt allerdings in Bezug auf den Bau und Betrieb von Strassen gewisse Rahmenbedingungen vor. So muss der Erhalt bestehender Kapazitäten im Gesamtzusammenhang und unter Berücksichtigung von entgegenstehenden Interessen sowie der gesetzlichen Vorgaben, z.B. des Lärmschutzes, erfolgen. Ein absoluter Vorrang der Kapazitätserhaltung ist mit dem Bundesrecht nicht vereinbar.

Mit Blick auf den MIV bereitet die neue Bestimmung keine Schwierigkeiten, soweit die Verringerung der Leistungsfähigkeit eines Staatsstrassenabschnitts mit dem Ausbau der Kapazität auf einem anderen National- oder Kantonsstrassenabschnitt einhergeht. Ein Ausbau des öV führt jedoch unter Umständen zu einer gewissen Einschränkung des MIV auf dem betreffenden Strassenabschnitt. Solche Einschränkungen sind etwa denkbar bei Busspuren, Buspriorisierungen, Fahrbahnhaltstellen. Einschränkungen für den MIV sind allenfalls auch bei Massnahmen für den Veloverkehr möglich. Andererseits führt der Ausbau des öV (Infrastruktur und Angebot) zu einer Erhöhung der Kapazität der Gesamtmobilität gemessen an der Anzahl beförderter Personen. Insbesondere im dicht bebauten Siedlungsgebiet der Agglomerationen, wo der Raum für den Ausbau der Verkehrsinfrastruktur häufig fehlt, ist ein Ausbau der Leistungsfähigkeit für den MIV zur Entlastung anderer Achsen jedoch nicht immer möglich, politisch umstritten oder wird von der Bevölkerung abgelehnt. Anders als im dicht bebauten Siedlungsgebiet der Agglomeration besteht in ländlich geprägten Regionen wiederum etwa der hohe Verlust von Kulturland bei neuen Strasseninfrastrukturen (wie bei Umfahrungen) im Zentrum der Diskussion. Solange allerdings für die Bewältigung der Gesamtmobilität im (umliegenden) Verkehrsnetz noch genügend Leistungsreserven bestehen oder die Leistungsfähigkeit erhöht respektive im umliegenden Verkehrsnetz ausgeglichen werden kann und dadurch auch für den MIV angemessene und vorhersehbare Reisezeiten sichergestellt werden können, kann das Erfordernis des Ausgleichs im umliegenden Verkehrsnetz so erfüllt werden. Dies ist im Rahmen entsprechender Planungen durch den Kanton sicherzustellen. Dies schliesst den Bau neuer Strasseninfrastrukturen (wie Umfahrungen) nicht aus. Betriebliche und bauliche Massnahmen im bestehenden Verkehrsnetz (z.B. Ausbau Knoten) sind jedoch gegenüber einem Netzausbau vorzuziehen. Für neue Strassen muss der Nutzen insgesamt grösser sein als die Kosten. Bei der Berechnung des Nutzens müssen – etwa im Rahmen einer Zweckmässigkeitsbeurteilung – alle Wirkungen ermitteln und gewichtet werden. Somit ist sichergestellt, dass breit abgestützte, finanziell tragbare und realisierbare Lösungen entwickelt und realisiert werden.

Der Gegenvorschlag entspricht den bereits heute geltenden Grundsätzen im Strassengesetz, dem kantonalen Richtplan sowie den im Planungsbericht Klima- und Energiepolitik 2021 festgehaltenen Grundsätzen und Massnahmen, den Kantonsrat vor Kurzem zustimmend zur Kenntnis genommen hat. Des Weiteren werden damit die umfassenden Planungen auf Bundes- und Kantonebene mitberücksichtigt.

3 Entwurf

Entwurf des neuen § 6 Abs. 1^{bis} des Strassengesetzes