
Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement

Bahnhofstrasse 15
Postfach 3768
6002 Luzern
Telefon 041 228 51 55
buwd@lu.ch
www.lu.ch

Adressaten gemäss Verteiler

Luzern, 19. April 2016

Überprüfung der Kriterien für die Einreihung der Kantonsstrassen

Sehr geehrte Damen und Herren

Der Kantonsrat hat mit Beschluss vom 5. November 2014 über das Bauprogramm 2015-2018 für die Kantonsstrassen und der Erheblicherklärung des Postulats Nr. 616 von Erich Leuenberger über die Änderung der Kriterien für die Einreihung der Kantonsstrassen den Regierungsrat beauftragt, das Kantonsstrassennetz bezüglich der Geodaten wie Bezeichnungen, Nummerierungen und Kilometrierung zu überarbeiten sowie die Kriterien für die Einreihung von Kantonsstrassen neu zu beurteilen. Gemäss Postulat Nr. 616 seien weiter für Strassen, die Regionen verbinden und Dorfdurchfahrten des Schwerverkehrs verhindern, neue «verhältnismässige» Ausbaustandards (Strassenbreite, Randsteine, Radweg usw.) zu definieren und die Abgeltung der umzuklassierenden Strassen zu regeln.

Die Anpassungen sind vor dem nächsten Bauprogramm 2019 - 2022 dem Kantonsrat zur Beschlussfassung zu unterbreiten. Eine Neueinreihung der Strassen im Kanton Luzern wie auch die Berücksichtigung der Veränderung der Gemeindestrukturen aufgrund von Gemeindefusionen wurde nicht beantragt.

Mit Beschluss Nr. 374 vom 12. April 2016 hat der Regierungsrat das Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement (BUWD) ermächtigt, die Vernehmlassung für die Überprüfung der Kriterien für die Einreihung der Kantonsstrassen und die Regelung der Abtretung und Abgeltung bei Umklassierungen durchzuführen. Die Anpassung der Geodaten wird nach der Vernehmlassung durch das BUWD bearbeitet werden.

A) Überprüfung der Kriterien für die Einreihung der Kantonsstrassen

Die Einreihung der Strassen in die einzelnen Kategorien richtet sich gemäss Strassengesetz (StrG) nach der Funktion und der Verkehrsbedeutung der Strassen. Die Hoheit und das Eigentum der Strassen sind im StrG klar geregelt. Die Kantonsstrassen bilden zusammen mit den Nationalstrassen das übergeordnete Strassennetz. Die Gemeindestrassen dienen dem Verkehr zwischen Gemeinden, der Verbindung von Gemeindeteilen, dem Anschluss an Kantonsstrassen und der Erschliessung von Siedlungsgebieten. Gemeindestrassen beinhalten vielfach auch Linien des strassengebundenen öffentlichen Verkehrs.

Bestehendes Kantonsstrassennetz

Der Grosse Rat hat am 8. September 1998 das Kantonsstrassennetz mit einer Länge von 509.79 km beschlossen. Mit diversen Änderungen der Einreihungen hat der Grosse Rat resp. der Kantonsrat die Gesamtlänge der Kantonsstrassen auf aktuell 522.17 km erhöht.

Das bestehende Kantonsstrassennetz ist ausgewogen. Es berücksichtigt die vorhandenen Finanzen und Ressourcen, entspricht den gesetzlichen Grundlagen unseres Kantons und zeichnet sich durch eine klare Netzhierarchie aus. Die Netzhierarchie basiert auf den Haupt- und den Durchgangsstrassen des Bundes und den Gemeindestrukturen gemäss Beschluss des damaligen Grossen Rates über die Einreihung der Kantonsstrassen vom 8. September 1998. Die Erschliessung der Stadt Luzern mit ihrer Agglomeration, der Landschaft und der Gemeinden ist angemessen und die kantonalen Zentren sind optimal miteinander verbunden. Durch bisherige Gemeindefusionen wurde das Kantonsstrassennetz nicht angepasst, die betroffenen Gemeinden wurden somit nicht benachteiligt.

Bisherige Kriterien

Die bisherigen Kriterien entsprechen den Kriterien der Botschaft B 116 vom 20. Juni 2014 zu den Entwürfen des Bauprogramms 2015 - 2018 für die Kantonsstrassen und eines Kantonsratsbeschlusses über die Änderung der Einreihung der Kantonsstrassen sowie im Wesentlichen auch den Kriterien der Botschaft B 121 vom 7. April 1998 über die Kantonsstrasseneinreihung.

Auf der Basis der Gemeindestruktur von 1998 wird pro Gemeinde ein Zentrum mit einer Kantonsstrasse erschlossen. Wenn eine Kantonsstrasse als Durchgangsstrasse oder Umfahrungsstrasse den Dorfbereich tangiert, gilt die Gemeinde ebenfalls als erschlossen. Das Durchfahren resp. Erschliessen einer Gemeinde mit mehreren Kantonsstrassen ist aufgrund anderer Kriterien in Ausnahmefällen möglich. Diese sind jedoch nicht definiert. Unsere Kantonsstrassen sind teilweise mit Kantonsstrassen unserer Nachbarkantone verbunden. Die entsprechenden Anschlüsse sind nicht klar definiert, verfügen doch die Kantone Bern und Aargau gegenüber unserem Strassengesetz über mehrere Klassen Kantonsstrassen, unterschiedliche Hoheit und Finanzierungsmodelle. Änderungen im Kantonsstrassennetz der Nachbarkantone können zu Abhängigkeiten mit unserem Kantonsstrassennetz führen. Die räumlichen Entwicklungen des Kantons Luzern gemäss kantonalem Richtplan mit den Auswirkungen auf das Gesamtverkehrssystem des Kantons und die Redundanz des Gesamtverkehrssystems sind in den Kriterien zu wenig berücksichtigt oder nicht enthalten. Allgemeine und verfahrensrechtliche Grundsätze (etwa die Berücksichtigung der finanziellen Vorgaben) und Regeln für Änderungen der Einreihungen fehlen gänzlich.

Neue Kriterien

Die Einreihung der Kantonsstrassen hat den gesetzlichen Vorgaben des Kantons und des Bundes zu entsprechen. Die Kriterien sind geprägt durch rechtliche, behördenverbindliche und technische Grundlagen und Vorgaben, die finanziellen Möglichkeiten, politischen Bedürfnisse, Entwicklungen sowie aktuelle Befindlichkeiten. Massgebend sind das Strassengesetz mit der dazugehörenden Strassenverordnung (StrV) und die Verordnungen des Bundes über die Haupt- und die Durchgangsstrassen. Weiter ist die räumliche Entwicklung des Kantons Luzern gemäss dem kantonalen Richtplan von Bedeutung. Die darin aufgezeigte Raum-, Achsen- und Zentrumsstruktur, die Anbindung an die Nationalstrassen, die Abstimmung von Siedlung und Verkehr, der öffentliche Verkehr, die Tourismuszentren und -einrichtungen, die strategischen Arbeitsgebiete, Entwicklungsschwerpunkte, Arbeitsplatzgebiete sowie öffentliche und militärische Bauten und Anlagen haben Auswirkungen auf das Gesamtverkehrssystem des Kantons Luzern.

Mit Blick auf diese Vorgaben und die Beschlüsse über die Einreihung von Kantonsstrassen sowie aufgrund der Beurteilung und Überprüfung der bestehenden Kriterien durch das BUWD wurden neue Grundsätze und Kriterien für die Einreihung von Kantonsstrassen bestimmt. Die (Entscheidungs)Kriterien werden neu in Netzkriterien und ergänzende Kriterien unterteilt. In den Grundsätzen werden die behördenverbindlichen und gesetzlichen Vorgaben sowie die Abhängigkeiten mit der Finanzplanung unseres Kantons angeführt. Das Kantonsstrassennetz basiert weiter auf der Gemeindestruktur zum Zeitpunkt des Beschlusses über die Einreihung der Kantonsstrassen vom 8. September 1998. Auf dieser Basis wird pro Gemeinde grundsätzlich ein Zentrum erschlossen oder durchfahren und der Begriff "Erschliessung" wird definiert. Änderungen der Einreihung von Kantonsstrassen sind künftig nur nach einer Überarbeitung des kantonalen Richtplanes oder aufgrund von Auswirkungen auf das Kantonsstrassennetz infolge von Vorhaben gemäss dem Bauprogramm für die Kantonsstrassen vorgesehen. Die Liste der Grundsätze und Entscheidungskriterien können Sie der Beilage entnehmen.

Aufgrund der neuen Entscheidungskriterien resultieren folgende Unterschiede zu den bisherigen Kriterien:

- Für die Haupt- und Durchgangsstrassen wird in den Netzkriterien neu auf die Verordnung über die Hauptstrassen und die Durchgangsstrassenverordnung verwiesen.
- Die Verbindung von Regionen wird gestrichen.
- Die Regionen sind mit den im kantonalen Richtplan beschriebenen Zentren untereinander verbunden.
- Die direkte Verbindung der Zentren wurde konkretisiert: Die Verbindungen der kantonalen zu den ausserkantonalen Zentren wurden gestrichen, da diese mit den Haupt- oder Durchgangsstrassen gewährt sind.
- Das Verbinden von Gemeinden untereinander gemäss Strassenverordnung sowie die Entwicklung gemäss kantonalem Richtplan wird neu berücksichtigt: Eine Gemeinde kann neu mit einer Kantonsstrasse nicht nur erschlossen, sondern auch durchfahren werden.
- Das Zentrum einer Gemeinde wird klarer definiert und für die Ausnahmefälle (Erschliessen und Durchfahren einer Gemeinde mit mehreren Kantonsstrassen) sind ergänzende Kriterien vorgesehen.
- Die Verbindung mit Kantonsstrassen der Nachbarkantone wird gestrichen. Die Verbindung wird über die Haupt- und Durchgangsstrassen sichergestellt. Unser Kantonsstrassennetz wird dadurch von Änderungen der Einreihung der Kantonsstrassen der Nachbarkantone unabhängig.

Einreihung und Änderung der Einreihung

Anträge für Änderungen der Einreihung der Kantonsstrassen werden gemäss den Entscheidungskriterien einer technischen Beurteilung unterzogen. Berücksichtigt werden die Kosten für den betrieblichen und baulichen Unterhalt, die Infrastrukturkosten zur Gewährung der technischen normgerechten Anforderung an die Strasse und die Gewährung der Gebrauchsdauer von 15 Jahren.

Eine Klassierung als Kantonsstrasse verlangt die Erfüllung mindestens eines Netzkriteriums. Wird kein Netzkriterium erfüllt, dienen für das Durchfahren und Erschliessen einer Gemeinde mit mehreren Kantonsstrassen in Ausnahmefällen die ergänzenden Kriterien als Entscheidungshilfe, wobei entweder eine Mehrzahl der ergänzenden Kriterien zu erfüllen ist oder eine mögliche Umklassierung flächen- und kostenneutral sein soll.

Der Regierungsrat wird dem Kantonsrat basierend auf der technischen Beurteilung einen Antrag mit Beurteilung der finanziellen Auswirkungen auf den Bau, Betrieb und Unterhalt der Kantonsstrassen unterbreiten. Für die Einreihung respektive die Änderung der Einreihung der Kantonsstrassen ist gemäss §§ 10 Abs. 1a und 11 Abs. 4 StrG der Kantonsrat zuständig.

Auswirkungen der neuen Kriterien auf das bestehende Kantonsstrassennetz

Das BUWD beurteilte und prüfte das bestehende Kantonsstrassennetz gestützt auf die neuen Entscheidungskriterien und kommt zu folgenden Schlüssen:

Entlassungen aus dem Kantonsstrassennetz:

Folgende bestehenden Kantonsstrassen erfüllen aufgrund der Streichung des Kriteriums „Verbindung zu Nachbarkantonen; Verbindung mit Kantonsstrassen der Nachbarkantone“ keines der Netzkriterien und sind gemäss § 11 Absatz 1 StrG aus dem Kantonsstrassennetz zu entlassen:

Gemeinde	Strasse/ Abschnitt	Begründung	ca. km
K 63 Müswangen	Müswangen Dorf - Grenze Kt. AG	Wegfall Kriterium Verbindung Kantonsstrasse Nachbarkantone	2
K 30 Meierskappel	Meierskappel Dorf - Grenze Kt. ZG	Wegfall Kriterium Verbindung Kantonsstrasse Nachbarkantone	0.5
K 36 Sörenberg	Sörenberg Dorf - Grenze Kt. OW	Wegfall Kriterium Verbindung Kantonsstrasse Nachbarkantone	3

Die entsprechenden Strassenabschnitte sind nicht als Haupt- oder Durchgangsstrassen des Bundes bezeichnet. Mit den Entlastungen aus dem Kantonsstrassennetz entfallen die Abhängigkeiten mit Klassierungen der Nachbarkantone.

Neueinreihung:

Folgende heutige Gemeindestrasse erfüllt das Netzkriterium "N2 Durchgangsstrassen" und ist gemäss § 11 Absatz 1 StrG neu in die Kategorie der Kantonsstrassen einzureihen:

Gemeinde	Strasse/ Abschnitt	Begründung	ca. Km
Kriens	Gallus-/ Horwer-/Nidfeldstrasse Einm. K 4 bis Einm. K 32 Kreisel Mattenhof	Durchgangsstrasse gemäss Durchgangstrassenverordnung	2

Das Kantonsstrassennetz umfasst damit neu ca. 519 km. Dies entspricht einer Reduktion der Gesamtlänge um etwas mehr als 3 km. In der Beilage Übersichtplan 1:100'000 ist die neue Netzstruktur dargestellt.

B) Regelung der Abtretung und Abgeltung bei Änderungen der Einreihung

Die Kantonsstrassen wurden per 1. Januar 2012 in das Verwaltungsvermögen des Kantons Luzern überführt. Die Kosten von Bauprojekten werden in der Investitionsrechnung verbucht und periodisch in der Bilanz auf den entsprechenden Anlagen aktiviert. Eine Entlassung einer Kantonsstrasse aus dem Kantonsstrassennetz oder eine Aufnahme einer Gemeindestrasse in das Kantonsstrassennetz hat somit Auswirkungen auf die Anlagebuchhaltung und die Erfolgsrechnung. Allerdings handelt es sich bei den Buchungen in der Anlagebuchhaltung und beim Abschreibungsaufwand in der Erfolgsrechnung um Nullsummenrechnungen.

Anders verhält es sich bei der Abgeltung für den Wegfall der Unterhaltspflicht (Gewährung der Gebrauchsdauer), bei einer Veränderung des Kantonsstrassennetzes. Eine Erhöhung der Gesamtlänge der Kantonsstrasse bedingt zusätzlichen Aufwand für den baulichen und betrieblichen Unterhalt. Zudem erhöhen sich die Bedürfnisse für Neu- und Ausbauten.

Durch Umklassierungen von Strassen verändern sich Hoheit und Eigentum einer Strasse. Bestandteile einer Strasse sind das Strassengrundstück und alle Bauten und Anlagen gemäss StrG. Grundsätzlich wird davon ausgegangen, dass aus einer Umklassierung keine Zweckentfremdung resultiert und somit der Wert der Strassen nicht zu entschädigen ist.

Bei einer Änderung einer Strasseneinreihung ist zu prüfen, ob der gesetzliche Strassenunterhalt gemäss § 78 Abs. 1 StrG geleistet wurde. Ist dies nicht der Fall, ist eine Ablösesumme geschuldet. Diese Ablösesumme hat dem finanziellen Aufwand zu entsprechen, der betrie-

ben werden muss, um die mangelhaft unterhaltene Strasse in den für die bestehende Klassierung einer Strasse (z.B. Gemeindestrasse) ordnungsgemässen Zustand zu bringen. Sie ist folglich vom effektiv geleisteten Strassenunterhalt beziehungsweise dem aktuellen Zustand der Strasse abhängig. Massgebend ist dabei eine Gebrauchsdauer der Strasse von 15 Jahren. Die Erhebung des Strassenzustandes und der Gebrauchsdauer erfolgt mittels einer Zustandsaufnahme gemäss Normen der Vereinigung der Schweizerischen Strassenfachleute (VSS). Das Ergebnis der Zustandsaufnahme ist in einem Bericht zu dokumentieren. Die zu bezahlende Ablösesumme hat ungefähr 75% der im Zustandsbericht ausgewiesenen Sanierungskosten zu entsprechen. Mit diesem Vorgehen wird die Kostengenauigkeit zugunsten des bisherigen Strasseneigentümers berücksichtigt. Die Zahlung der Ablösesumme kann einmalig oder in Teilzahlungen erfolgen. Der bisherige Strasseneigentümer hat sich schriftlich zur vorgeschlagenen Ablösesumme zu äussern. Bei Uneinigkeit ist eine Ablösesumme zu bezahlen, deren Höhe im Streitfall im Verfahren gemäss Enteignungsgesetz festzulegen ist (§ 11 Abs. 2 StrG). Bei einer neu eingereichten Strasse gehen das Eigentum und die Rechte entschädigungslos an den neuen Strasseneigentümer über. Die Kosten für die Mutation und den Grundbucheintrag gehen zu Lasten des neuen Strasseneigentümers. Dieses Vorgehen wurde bei allen bisherigen Änderungen der Einreihung angewandt.

C) Standards für Einreihungen

Das Postulat Nr. 616 von Erich Leuenberger verlangt unter anderem die Definition von neuen «verhältnismässigen» Ausbaustandards (Strassenbreite, Randsteine, Radweg usw.) für Strassen, die Regionen verbinden und Dorfdurchfahrten vom Schwerverkehr fernhalten.

Gemäss § 11 StrV sind für den Bau und Unterhalt der Strassen die VSS-Normen massgebend. Abweichungen sind gemäss § 11 Abs. 2 StrV gestattet, wenn die Verkehrssicherheit dadurch nicht beeinträchtigt wird. Abweichungen und Präzisierungen der Normen werden in den Standards für Kantonsstrassen gemäss Fachordnern der Dienststelle Verkehr und Infrastruktur definiert (vif.lu.ch/download/fachordner). Der Entwicklung der Normen, die in Abhängigkeit der Verkehrs- und Mobilitätsentwicklung steht, kann damit entsprochen werden. Eigene Standards für Einreihungen und für Änderungen der Einreihungen sind somit nicht erforderlich.

D) Vernehmlassung

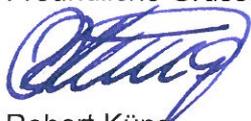
Die Vernehmlassung umfasst die Überprüfung der Kriterien für die Einreihung der Kantonsstrassen und die Regelung der Abtretung und Abgeltung bei Umklassierungen.

Aufgrund der gesetzlichen Vorgaben, der bisherigen Beschlüsse über die Einreihung von Kantonsstrassen, der räumlichen Entwicklungen des Kantons Luzern gemäss kantonalem Richtplan sowie der Beurteilung und Überprüfung der bestehenden Kriterien wurden neue Grundsätze und Entscheidungskriterien festgelegt. Die Auswirkungen auf das bestehende Kantonsstrassennetz wurden gestützt auf die neuen Entscheidungskriterien geprüft und die Änderungen aufgezeigt. Die Regelung der Abtretung und Abgeltung bei Umklassierungen wurde gemäss der bisherigen Praxis festgelegt. Eigene Standards für Umklassierungen sind nicht erforderlich.

Wir bitten Sie um Ihre Stellungnahme zu den neuen Grundsätzen und Entscheidungskriterien, den daraus resultierenden Änderungen der Einreihungen sowie zur Regelung der Abtretung und Abgeltung bei Umklassierungen bis **spätestens 10. Juni 2016** an die Dienststelle Verkehr und Infrastruktur (vif), Abteilung Planung Strassen, Arsenalstrasse 43, Postfach, 6010 Kriens 2 Sternmatt. Allfällige Änderungen zu den Einreihungen sind unter Anführung der entsprechenden einschlägigen Grundsätze und Entscheidungskriterien zu beantragen.

Für Fragen steht Ihnen die Dienststelle Verkehr und Infrastruktur, Abteilung Planung Strassen (Abteilungsleiter Beat Hofstetter Tel. 041 318 11 54), gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse



Robert Küng
Regierungsrat

Beilage:

- Grundsätze und Entscheidungskriterien Einreihung Kantonsstrassen (15. März 2016)
- Übersichtsplan 1:100'000 (15. Februar 2016)

Verteiler:

- alle Gemeinden des Kantons Luzern (83)
- Gemeindeverband LuzernPlus, Riedmattstrasse 14, 6031 Ebikon
- Idee Seetal AG, Bellevuestrasse 27, Postfach 364, 6281 Hochdorf
- Regionaler Entwicklungsträger Sursee – Mittelland, Centralstrasse 9, 6210 Sursee
- Region Luzern West, Menznauerstrasse 2, 6110 Wolhusen
- Regionalverband Zofingenregio, Thutplatz 19, 4800 Zofingen
- CVP Kanton Luzern, Postfach 6856, 6000 Luzern 6
- FDP Kanton Luzern, Waldstätterstrasse 5, 6003 Luzern
- Grünliberale Partei Luzern, 6000 Luzern
- Grüne Luzern, Brüggligasse 9, Postfach 7359, 6000 Luzern 7
- SP Kanton Luzern, Theaterstrasse 7, 6003 Luzern
- SVP Kanton Luzern, Fraktionssekretariat, Stephan Huber, Feldhöflistrasse 30, 6208 Oberkirch
- Verband Luzerner Gemeinden (VLG), Tribschenstrasse 7, Postfach 3065, 6002 Luzern
- Verkehrs-Club der Schweiz VCS, Postfach 4308, 6002 Luzern
- TCS Touring Club der Schweiz, Burgerstrasse 22, Postfach 7991, 6000 Luzern 7
- ACS Automobilclub der Schweiz, Klosterstrasse 11, 6003 Luzern
- ASTAG Sektion Zentralschweiz, Bahnhofstrasse 21, 6003 Luzern
- Pro Velo Luzern, Postfach 3602, 6002 Luzern
- Bildungs- und Kulturdepartement
- Finanzdepartement
- Justiz- und Sicherheitsdepartement
- Gesundheits- und Sozialdepartement
- Dienststelle Verkehr und Infrastruktur
- Dienststelle Raum und Wirtschaft
- Dienststelle Landwirtschaft und Wald
- Dienststelle Umwelt und Energie