

Luzern, 22. September 2020

## STELLUNGNAHME ZU POSTULAT

P 196

Nummer: P 196  
Eröffnet: 27.01.2020 / Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement  
Antrag Regierungsrat: 22.09.2020 / Teilweise Erheblicherklärung  
Protokoll-Nr.: 1103

### **Postulat Zurbrüggen Roger und Mit. über die Partizipation von Gemeindebehörden, Interessengruppen und Betroffenen bei grossen oder komplexen Projekten**

Der Einbezug bzw. die Mitwirkung von Anspruchsgruppen wie Gemeinden, Interessierten und Betroffenen bei grossen oder komplexen Infrastrukturprojekten (Strassen-/Wasserbau) ist ein entscheidender Erfolgsfaktor und erfolgt gemäss den kantonalen gesetzlichen Vorgaben, den Vorgaben des Bundes (u.a. «Handbuch Programmvereinbarungen im Umweltbereich 2020-2024», BAFU 2018) und gemäss dem verwaltungsinternen Projekt- und Qualitätsmanagement.

Die Partizipation setzt dabei bereits früh vor dem eigentlichen Bauvorhaben ein. So basieren Strassen- und Wasserbauprojekte auf kantonalen Massnahmenprogrammen (Strassenbauprogramm und Massnahmenprogramm zum Schutz vor Naturgefahren) auf die alle interessierten Kreise über entsprechende Stellungnahmen in der Vernehmlassung Einfluss nehmen können. Anschliessend behandelt Ihr Rat die Massnahmenprogramme, wobei die Interessen unterschiedlichster Anspruchsgruppen einfließen.

Aus diesen durch das Parlament beschlossenen Massnahmenprogrammen leiten sich die einzelnen Projekte ab, welche dann verwaltungsintern strukturiert die Phasen «Definition», «Strategische Planung», «Vorstudien», «Projektierung», «Ausschreibung» und «Realisierung» durchlaufen.



Abbildung 1: Projektphasen gemäss Kompass Projektmanagement (Infrastrukturprojekte) aus dem Handbuch für Qualitätsmanagement der Dienststelle Verkehr und Infrastruktur.

In der Phase «Definition» wird jedes Infrastrukturprojekt bei der Projekteröffnung durch die Dienststelle Verkehr und Infrastruktur (vif) in die Kategorien «small», «medium» oder «large» eingeteilt. Kriterien für die Einteilung sind zum Beispiel die Projektdauer und -kosten, die technische und rechtliche Komplexität, die soziale und politische Vernetzung und die Örtlichkeiten. Anhand der so festgelegte Projektklassifikation ergeben sich Rahmenbedingungen und Vorgaben für die Art und Weise der Projektumsetzung, insbesondere auch bezüglich Partizipation.

Für grosse oder komplexe Projekte gibt die Projektklassifikation «large» konkret vor, dass im nächsten Projektschritt – der Erstellung des Projektauftrags – auch die Kommunikation bzw. Mitwirkung für das Projekt definiert wird. In einem Kommunikationskonzept werden die wichtigsten Anspruchsgruppen identifiziert und die Kommunikations- und Partizipationsmassnahmen für die weiteren Projektphasen festgelegt.

Entgegen der Auffassung der Postulanten umfasst die Phase «Definition» keine wesentlichen Entscheide oder Weichenstellung in Bezug auf die inhaltliche Lösungsstrategie, sondern dient primär vorgelagerten Ziel-, Aufgaben- und Organisationsklärungen. Die zitierte Formulierung aus dem Handbuch für Qualitätsmanagement der vif ist insofern missverständlich. Eine generell oder gegenüber heute weitergehende Partizipation schafft in dieser Phase keinen Mehrwert für die Anspruchsgruppen wie Gemeinden, Interessierte und Betroffene.

Die im Postulat erwähnten wesentlichen Entscheide oder Weichenstellungen in Bezug auf die inhaltliche Lösungsstrategie werden in den anschliessenden Phasen «Strategische Planung» und «Vorstudien» getroffen. Hier erfolgt mittels Variantenstudium die Erarbeitung von verschiedenen Lösungen und deren Bewertung. Ergebnis dieser Phasen sollten eine oder zwei Bestvarianten sein, die anschliessend weiterbearbeitet werden. Die Partizipation der wichtigsten Anspruchsgruppen in diesen entscheidenden Phasen hat sich als gewichtiger Erfolgsfaktor für den gesamten weiteren Projektverlauf erwiesen.

Bei grossen und komplexen Strassenbauprojekten wurde die Partizipation in diesen Phasen daher jüngst intensiviert und erfolgt vermehrt im Rahmen von [Zweckmässigkeitsbeurteilungen](#) (ZMB). Die ZMB ist eine technische und umweltrechtliche Untersuchung von Lösungsvarianten eines Verkehrsproblems in drei Phasen. Zunächst wird ein breiter Variantenfächer erarbeitet, der im Verlauf sukzessive reduziert wird. Die Reduktion der Varianten erfolgt fachlich abgestützt und mittels anerkannter Beurteilungsmethoden. So werden alle denkbaren Varianten systematisch und umfassend beurteilt. Die ZMB ist aber kein reines Expertenverfahren. Eine Begleitgruppe bestehend aus Vertreterinnen und Vertretern der lokalen Bevölkerung, der betroffenen Grundeigentümerinnen und -eigentümer, des Gewerbes, der Standortgemeinde(n) sowie weiterer Interessengruppen wie politischen Parteien und Verbänden arbeitet bei der ZMB mit, entwickelt erste Lösungsvorschläge und setzt sich mit den Überlegungen der Verkehrsplanenden kritisch auseinander. Die Gesamtbevölkerung wird nach jeder ZMB-Phase über die Ergebnisse informiert. Das partizipative Verfahren der ZMB wird aktuell bei den Projekten [Umfahrung Emmen Dorf](#), [Umfahrung Eschenbach](#) und beim [Kantonalen Anschlussprojekt Bypass \(Reussportbrücke\)](#) angewendet und ist aufgrund positiver erster Erfahrungen für weitere grosse und komplexe Strassenbauprojekte standardmässig vorgesehen.

Bei grossen oder komplexen Wasserbauprojekten setzt die Partizipation ebenfalls in der Phase «strategische Planung» mit der Bildung einer Begleitkommission ein. In dieser sind alle involvierten Kreise vertreten: Gemeinden, Interessengruppen (z.B. Landwirtschaft, Volkswirtschaft, Umwelt und Erholung) sowie die kantonalen Dienststellen und bei Bedarf die Nachbarkantone. Die Begleitkommission stellt sicher, dass das lokale Wissen sowie die Erfahrungen und Bedürfnisse von politischen Instanzen, Bevölkerung, Anwohnenden, Betroffenen und Interessierten in die Lösungsfindung einfließen und beurteilt die Vorschläge des Projektteams. Beim im Juni 2010 aufgelegten [Projekt Hochwasserschutz und Renaturierung Kleine Emme](#) wurden Öffentlichkeit, Betroffene und Interessengruppen in einer Begleitkommission mit regelmässigem Sitzungsrhythmus in die Projektierung einbezogen. Beim [Projekt Hochwasserschutz und Renaturierung Reuss](#) besteht ebenfalls eine Begleitkommission. Ergänzend wurde hier eine land- und forstwirtschaftliche Begleitplanung eingesetzt, um die Interessen der direktbetroffenen Eigentümerinnen und Eigentümer sowie Pächterinnen und Pächter noch stärker ins Projekt einzubeziehen.

Bedeutenden Stellenwert hat die Partizipation auch in der Phase «Projektierung». In dieser Phase wird nach Ausarbeitung des Vor- und des Bauprojekts das Kantonsstrassen- oder

Wasserbauvorhaben öffentlich aufgelegt (Auflageprojekt). Es kann sich damit jede und jeder detailliert über das geplante Bauvorhaben informieren. Gegen das Auflageprojekt können Gemeinden, Betroffene oder Interessengruppen Einsprache erheben. In der Regel finden anschliessend Einspracheverhandlungen statt, bei der die Anträge der Einsprechenden behandelt und eine gütliche Einigung angestrebt wird. Über nicht bereinigte Einsprachen entscheidet unser Rat zusammen mit der Projektbewilligung. Dieser Entscheid kann mittels Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Kantonsgericht angefochten werden.

Aus diesen Ausführungen geht hervor, dass insbesondere für grosse oder komplexe Infrastrukturprojekte bereits heute eine Vielzahl von wertvollen und zweckmässigen Partizipationsmöglichkeiten besteht, die phasengerecht angewendet werden. Unser Rat anerkennt zugleich, dass sich die Anforderungen und Wünsche an die Intensität der Partizipation in den letzten Jahren stark verändert haben. Es wird allerdings nicht möglich sein, den erheblich gestiegenen Erwartungen durchwegs zu entsprechen, wenn auch in Zukunft – was unser Rat anstrebt – anspruchsvolle Infrastrukturvorhaben in einem vertretbaren Zeitrahmen realisiert werden sollen. Die gewünschte und erwartete stärkere Mitwirkung und Mitbestimmung wird somit ein vernünftiges Mass bewahren müssen. Wir werden vor diesem Hintergrund im Rahmen der kontinuierlichen Verbesserung die verwaltungsinternen Projekt- und Qualitätsmanagementleitfäden für Infrastrukturprojekte überprüfen und in dem Sinn optimieren, dass die projektangepasste und angemessene Mitwirkung zu einem möglichst frühen Projektzeitpunkt einsetzt. In diesem Zusammenhang soll im Bereich Wasserbau auch das neue «Handbuch für die Partizipation bei Wasserbauprojekten» des Bundesamtes für Umwelt (BAFU, 2019) Mitberücksichtigung finden. In diesem Sinn beantragen wir Ihnen, das Postulat teilweise erheblich zu erklären.