

Stellungnahme

zur Motion 12 von Andreas Moser und Guido Durrer namens der FDP-Fraktion vom 28. September 2000

Für die Erarbeitung eines tiefgreifenden Verkehrskonzeptes für die Stadt (und Region) Luzern"

Die Motionäre stellen zu Recht fest, dass für die Stadt zur Zeit kein verbindliches Verkehrskonzept vorliegt und dass demzufolge die Erarbeitung eines Gesamtkonzeptes dringend notwendig sei. Der Stadtrat wird deshalb beauftragt, zusammen mit den Agglomerationsgemeinden und dem Kanton ein tiefgreifendes, die Stadtgrenze überschreitendes Verkehrskonzept zu erarbeiten, finanzielle Aspekte zu analysieren und entsprechende Lösungsvorschläge zu erarbeiten.

Die Verkehrspolitik ist seit geraumer Zeit ein wichtiges Thema. Nach dem Scheitern des städtischen Bestkonzeptes als Folge ablehnender Haltung des Kantons zur Inbetriebnahme des Lochhofs werden das weitere Vorgehen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in der Stadt von der inzwischen eingesetzten Verkehrskommission eingehend diskutiert. So wurden die Ziele der städtischen Verkehrspolitik überprüft und formuliert und parallel dazu Strategien und Massnahmen zum "Verkehrskonzept Hauptachsen Stadt Luzern, VHKL" beraten.

Der Kanton hat in der gleichen Zeit den Richtplan aufgestellt und darin Zielsetzungen für den Verkehr formuliert. Die Bestrebungen zur Lösung der anstehenden Verkehrsprobleme vor dem Hintergrund der Siedlungs- und Verkehrsentwicklung führten zur Unterzeichnung des "Letter of Understanding".

I Ausgangslage

Damit ergibt sich folgende Ausgangslage:

1. Ziele der städtischen Verkehrspolitik

Die Baudirektion hat die folgenden verkehrspolitischen Zielsetzungen formuliert:

- Erreichbarkeit von Luzern sicherstellen
- Stadtinterne Mobilität sicherstellen
- Wirtschaftlich notwendigen Motorfahrzeugverkehr ermöglichen
- Wohnqualität sicherstellen
- Umweltverträglichkeit gewährleisten

Die stadträtliche Verkehrskommission (VKL) hat die Zielsetzungen beraten und ihnen im Frühjahr 1999 zugestimmt.

2. Siedlungsentwicklung und Verkehrsentwicklung

Region, Agglomeration und Kernstadt liegen am Rand der Wirtschaftsachse Genf-Zürich-Basel.

Der Entwicklungsdruck ist nicht dramatisch, aber deutlich. Die Verkehrsgunst ist nicht unbedeutend. Die Distanzen zu den Hauptzentren und zum Flughafen werden zeitlich immer kürzer. Luzern entwickelt sich zu einem Subzentrum mit klaren Vorteilen wie Wohnqualität, Arbeitsmarktkapazitäten, kultureller Hintergrund, Landschaft. Das kantonale Raumplanungsamt rechnet deshalb für die nächsten 20 Jahre mit einer Zunahme der Wohn- und Arbeitsplätze um ca. 15 000 im Raum nördlich von Luzern und um ca. 5 000 südlich von Luzern. Damit allein steigert sich die Mobilitätsnachfrage in der Agglomeration um rund 20 %, also 2 % jährlich, neben der ohnehin beobachteten jährlichen Zunahme um ca. 2% infolge Änderung des Mobilitätsverhaltens. Dazu kommen zusätzliche jährliche Zunahmen im Transitverkehr infolge der EG-Öffnung von ca. 1 - 2%. Insgesamt nimmt damit das Verkehrsvolumen in den nächsten Jahren in der Agglomeration Luzern voraussichtlich jährlich um 5 - 7% zu.

3. Gestaltung des Verkehrs auf den Hauptachsen im Raum Luzern

Das Baudepartement des Kantons Luzern hat eine Vorgehensstrategie für die zukünftige Bewältigung des Verkehrs im Raum Luzern entwickelt. Die Strategie umfasst drei miteinander verknüpfte Elemente:

- A) Kantonsstrassen und öffentliches Busnetz. Im Innern der Agglomeration wird primär der öffentliche Verkehr gefördert. Priorität erhält der Ausbau des Strassennetzes, resp. die Verkehrsregelung zugunsten des Bussystems.
- B) S-Bahn Zentralschweiz. Kapazitätssteigerungen im öffentlichen Regionalverkehr werden durch den schrittweisen Ausbau eines S-Bahnsystems geschaffen. Dieses verbindet die Siedlungsschwerpunkte im Raum Luzern miteinander sowie den Raum Luzern mit dem Einzugsgebiet Zentralschweiz. Das S-Bahnsystem wird durch ein geeignetes Bussystem ergänzt.
- C) Übergeordnetes Strassennetz. Der Transitverkehr und ein wesentlicher Teil des regionalen Individualverkehrs werden nach aussen auf ein übergeordnetes Strassennetz geführt. Die raumplanerischen Entwicklungsschwerpunkte werden wo möglich von aussen erschlossen.

Der Stadtrat hat zusammen mit dem Regierungsrat, Gemeinden, Verbänden und Transportunternehmen am 26. Juni 2000 den Letter of Understanding unterzeichnet und sich damit verpflichtet, die Bearbeitung und Realisierung der Elemente A bis C zu unterstützen.

Der Stadtrat ist der Meinung, dass die Elemente A bis C den Verkehr in der Stadt Luzern noch nicht genügend zu reduzieren vermögen, sie würden jedoch den richtigen Weg weisen und nicht im Widerspruch zur stadträtlichen Verkehrspolitik stehen.

4. Verkehrskonzept Hauptachsen Stadt Luzern

Die Stadt hat zusammen mit dem Kanton Luzern das Verkehrskonzept Hauptachsen Stadt Luzern erarbeitet. Die VKL hat das Konzept beraten und aktiv daran mitgewirkt. Der Stadtrat hat mit StB 1138 vom 27. September 2000 davon Kenntnis genommen. Das Konzept schlägt eine Reihe von Massnahmen vor, die in erster Linie den Betriebsablauf auf den Hauptachsen verbessern. Um eine gewisse Nachhaltigkeit im städtischen Verkehr zu erreichen ist es notwendig, dass der strassen-

gebundene öffentliche Verkehr (OeV) unabhängig von nicht zu vermeidenden Überlastungen beim motorisierten Individualverkehr (mIV) fahrplangenaue zirkulieren kann. Das Konzept zeigt Strategien und Massnahmen zur Erreichung dieses Zustandes auf, hält aber auch fest, dass mit betrieblichen Massnahmen allein, der anzustrebende Zustand auf dem ganzen Netz der Hauptachsen nicht erreicht werden kann. Das Verkehrskonzept Hauptachsen Stadt Luzern bildet einen Teil des eingangs beschriebenen Elementes A.

5. Kommunalen Verkehrsrichtplan Luzern

Weder der kantonale Richtplan 98 noch der Regionalentwicklungsplan 21 befassen sich vertieft und verbindlich mit innovativen Verkehrslösungen im Agglomerationskern. Die Verkehrskommission der Stadt Luzern hat den Wunsch nach einem kommunalen Verkehrsrichtplan geäussert. Es besteht im Bereich Verkehr ein rechtsgültiger Richtplan Fusswege (Pflichtplan gemäss kant. Weggesetz) und ein Entwurf zum Richtplan Parkierung, der zur Zeit in der VKL beraten wird. Aufgrund des Wunsches der VKL und mit einem Kredit aus dem Budget 2000 hat das Tiefbauamt Grundlagen zum kommunalen Verkehrsrichtplan erarbeitet. Der Bericht dazu steht kurz vor dem Abschluss. Diese Grundlagen oder Leitlinien sind für den Stadtrat und die VKL eine Entscheidungshilfe zur Frage, für welche Bereiche im Verkehr überhaupt verbindliche Vereinbarungen z. B. in Form eines Richtplanes erforderlich sind.

Für die weiteren Überlegungen drängt sich auch eine Überprüfung der Grundhaltung der Verkehrsplanung auf:

6. Grundhaltungen in der Verkehrsplanung

Mit einer nachfrageorientierten Verkehrsplanung wollte man bis in die 60er Jahre die Verkehrsinfrastruktur für den aufgrund der erwarteten Mobilitätsentwicklung prognostizierten mIV bereitstellen. Aufgrund von Verkehrsprognosen sollten gewissermassen Infrastrukturen auf Vorrat gebaut werden. Das führte zu Problemen in den Städten und Agglomerationen, weil dort zunehmend die Bereitschaft fehlte, den Platz und die finanziellen Mittel für die erforderlichen Strassen und Parkplätze zur Verfügung zu stellen.

Mit einer angebotsorientierten Verkehrsplanung sollte dann in der Folge der Verkehr auf die vorhandene Strasseninfrastruktur ausgerichtet werden. Mit grossen Anstrengungen und beachtlichen Erfolgen wurde in den Agglomerationen motorisierter Individualverkehr auf die Verkehrsmittel des Umweltverbundes (Füsse, Velo, OeV) verlagert. Mit einer restriktiven Parkplatzpolitik, finanziellen Anreizen und einer Vielzahl weiterer Massnahmen wurde das Umsteigen gefördert. Gegenläufige Entwicklungen, wie die fortschreitende Zersiedelung, mIV-orientierte Einkaufszentren auf der grünen Wiese, Engpassbehebungen im Autobahnnetz (Egerkingen, Baregg, Gotthard (?)), die europäische Verkehrspolitik etc. bringen jedoch die Städte und Agglomerationen zunehmend in Bedrängnis. Einerseits drohen sie trotz aller abwehrenden Massnahmen im Verkehr zu ertrinken, andererseits bestehen legitime Entwicklungsbedürfnisse (Kulturoffensive, Wohnoffensive, Sportoffensive etc.), deren Realisierung vor allem mangels Kapazitäten auf dem

Strassennetz, aber auch infolge lufthygienischer Vorbelastung und Lärmwertüberschreitungen gefährdet sind.

Als Ausweg soll sich die künftige Verkehrsplanung wiederum vermehrt an den spezifischen Nutzungsbedürfnissen orientieren, diesen Bedürfnissen aber ein optimales und damit umweltschonendes Angebot anbieten. Eine solche bedürfnisorientierte Verkehrsplanung schliesst Infrastrukturergänzungen nicht mehr zum Vorneherein aus. Diese sollen primär einer nachhaltigen Entwicklung im Sinne der verkehrspolitischen Ziele dienen und somit weiterhin die Benützung der Verkehrsmittel des Umweltverbundes fördern. Der notwendige und nicht vermeidbare mIV soll so abgewickelt werden, dass er die erwünschte Entwicklung der Stadt und Agglomeration nicht behindert, sondern fördert. Das somit anzubietende Verkehrssystem ist zugleich ökologisch und ökonomisch.

7. Bedürfnisse

Die entscheidende Frage ist: Was wollen wir? Ohne zu wissen, was wir wollen kann weder ein mehrheitsfähiges Verkehrskonzept erarbeitet, noch begründet werden. Die Einigkeit bei der Frage, was wir wollen ist auch deshalb von entscheidender Bedeutung, weil nur dann mit der Unterstützung von Region, Kanton und Bund zu rechnen ist. Verkehr ist nie Selbstzweck, sondern dient der Befriedigung der vielfältigen Bedürfnisse der Gesellschaft und des Individuums.

II Strategie

Unter Berücksichtigung von Ausgangslage und revidierter Grundhaltung möchte der Stadtrat deshalb folgende Strategie verfolgen:

1. Bedürfnisdefinition

Wohnen, arbeiten, einkaufen, tagen und verbringen der Freizeit (Tourismus, Sport, Kultur, Ausgang etc.) sollen in Luzern mit hoher Qualität möglich und weiter ausbaubar sein. Die für diese Tätigkeiten erforderliche Mobilität soll in erster Linie und mit einem grossen Anteil mit den Verkehrsmitteln des Umweltverbundes bewältigt werden. Jede Tätigkeit verursacht aber auch ein zu bewältigendes Ausmass mIV. Die Verkehrsinfrastruktur ist darauf auszurichten, dass sie die gewünschte Entwicklung der Tätigkeiten unterstützt. Die Verkehrsmittel und Infrastrukturen des Umweltverbundes sind deshalb so zu entwickeln, dass sie von mehr Personen benützt werden und auch in der Lage sind, grössere Mengen zu transportieren. Die Infrastrukturergänzungen für den mIV sollen zu einem besseren Gesamtverkehrssystem beitragen und die negativen Auswirkungen des mIV auf die erwünschten Tätigkeiten und den Umweltverbund mindern.

2. Anzustrebender Zustand

In einem ersten Schritt bis spätestens 2008 ist das Hauptachsennetz des Agglomerationszentrums so zu organisieren, zu betreiben und wenn nötig zu entlasten, dass ein störungsfreier, fahrplan-genauer Betrieb des öffentlichen Verkehr auch dann gewährleistet ist, wenn Überlastungen oder

Störungen (z. B. Unfälle auf der Autobahn) den mIV behindern. In einem zweiten Schritt bis 2020 soll die mIV-Belastung der Verkehrsachsen der Innenstadt mit geeigneten Infrastrukturergänzungen halbiert werden; eine Voraussetzung für die Entwicklung des Stadtlebens.

3. Angebot OeV

Die S-Bahn Zentralschweiz soll das Rückgrat im öffentlichen Regionalverkehr bilden und ist optimal mit dem schienengebundenen Fernverkehr verknüpft. Sie übernimmt teilweise Aufgaben des heutigen öffentlichen Agglomerationsverkehrs und entlastet diesen in der ganzen Agglomeration. Der strassengebundene öffentliche Agglomerationsverkehr wird auf die Haltepunkte der S-Bahn ausgerichtet und übernimmt in den hierarchisch aufgebauten Transportketten die Aufgabe der Feinerschliessung. (Überwiesene Postulate 275, 276,307)

4. Infrastrukturergänzungen mIV

Das Verkehrskonzept Hauptachsen Stadt Luzern legt dar, dass allein mit betrieblichen Massnahmen auf dem bestehenden Strassennetz der anzustrebende Zustand nicht erreicht werden kann. Das Strassennetz soll deshalb so ergänzt werden, dass die verkehrspolitischen Ziele und der anzustrebende Zustand erreicht werden. Das kantonale Baudepartement wird zusammen mit der Baudirektion aufzeigen, welche Ergänzungen dazu geeignet sind. (Überwiesenes Postulat 274) Dazu sollen nicht neue Studien gemacht werden, sondern die Wirkung bekannter Elemente begleitend zur Umsetzung der Elemente des "Letter of Understanding" geprüft werden.

5. Regelungsbedarf

Sobald konkrete Massnahmen zur Umsetzung der Strategie vorliegen, stellt sich die Frage nach der planungsrechtlichen Sicherung der Resultate. Das Instrument dazu ist in der Regel der Richtplan. Ob der kommunale Verkehrsrichtplan Luzern dazu erforderlich ist, oder der kantonale Richtplan ergänzt werden soll, ist zur Zeit eine offene Frage, die im Lauf der Planung geklärt werden muss.

6. Planung und Umsetzung

Die Zuständigkeiten für den Bau, den Betrieb und die Finanzierung der einzelnen Verkehrsträger und Verkehrsarten sind sehr unterschiedlich:

Zuständigkeiten	Bund	Kanton	Gemeinde	ÖVL ¹⁾
Nationalstrassen	X	X		
Talstrassen (Kantonsstrassen)	X	X		
Kantonsstrassen		X		
Gemeindestrassen			X	
OeV Fernverkehr	X			
OeV Regionalverkehr	X	X		
OeV Agglomerationsverkehr				X

¹⁾ Zweckverband für den öffentlichen Agglomerationsverkehr

Dazu kommt, dass der Regionalplanungsverband Luzern (RPV) für Planungen in der Region zuständig ist.

Angeichts der unterschiedlichen Zuständigkeiten und der Tatsache, dass der Verkehr (mIV und OeV) in der Agglomeration Luzern als Ganzes geplant, gebaut und betrieben werden muss, drängt sich eine Organisation für den Gesamtverkehr in der Agglomeration auf. Diese muss federführend vom Kanton betreut werden.

Die Stadt setzt sich deshalb beim Kanton und den anderen zuständigen Organisationen dafür ein, dass eine gemeinsame Organisation für den Gesamtverkehr in der Agglomeration Luzern geschaffen wird.

Wie die vorstehenden Ausführungen zeigen, werden die Anliegen der Motionäre von den zuständigen Behörden und Fachstellen geteilt und die entsprechenden Arbeiten sind eingeleitet. Da das Anliegen nicht in die abschliessende Zuständigkeit des Stadtrates fällt, ist die verpflichtende Form der Motion nicht zulässig.

Der Stadtrat ist aber bereit, die Motion als Postulat entgegenzunehmen.

Der Stadtrat von Luzern

Luzern, 17. Januar 2001 (StB 94)