Stadt
Luzern
Stadtrat

Stellungnahme

zum

Postulat 438

Simon Roth, Yannick Gauch und
Cyrill Studer Korevaar
namens der SP/JUSO-Fraktion
vom 3. August 2020
(StB 37 vom 13. Januar 2021)

Wurde anlässlich Ratssitzung vom 25. März 2021 überwiesen.

Freier Seezugang in der Stadt Luzern

Der Stadtrat nimmt zum Postulat wie folgt Stellung:

Die Postulanten verweisen auf Art. 3 Abs. 2 Bst. c des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (RPG; SR 700), der als Grundsatz vorsieht, dass «See- und Flussufer freigehalten und öffentlicher Zugang und Begehung erleichtert werden» sollen. Sie stellen dabei fest, dass dieser Planungsgrundsatz je nach Interessenlage mehr oder weniger konsequent durch den Kanton und die Gemeinden umgesetzt werde. Die Postulanten bitten den Stadtrat, das Seeufer in der gesamten Stadt Luzern für die Bevölkerung zugänglich zu machen und – wo noch nicht vorhanden – attraktive Wegverbindungen zu erstellen. Sie bitten den Stadtrat zudem, mit den Nachbargemeinden Horw und Meggen Möglichkeiten zu suchen, um Wegverbindungen über die Gemeindegrenzen hinaus zu erstellen und die Uferbereiche ökologisch aufzuwerten.

Der Stadtrat setzt die Vorgabe des Raumplanungsgesetzes (Art. 3 Abs. 2 lit. c RPG) im Rahmen seiner Möglichkeiten um. Bei Planungen und Projekten entlang des Seeufers wird darauf geachtet, dass die Zugänglichkeit entlang des Seeufers wo möglich erleichtert wird und ökologische Aufwertungsmassnahmen berücksichtigt und umgesetzt werden.

Weite Teile des Seeufers sind für die Bevölkerung bereits zugänglich
Da es in der Stadt Luzern kaum Parkanlagen gibt, wurde immer schon ein Fokus auf die Zugänglichkeit des Seeufers gelegt. Aus diesem Grund ist das Seeufer heute vergleichsweise sehr gut zugänglich, was auch die Postulanten festhalten. Das Seeufer ist für die Bevölkerung grossmehrheitlich direkt begehbar oder zumindest erlebbar (vgl. Abb. 1). Nur zwei Bereiche sind davon ausgenommen (Matthofstrand und Hermitage). Wegführungen, welche aufgrund der Topografie oder aus Gründen des Naturschutzes nicht direkt entlang des Seeufers verlaufen können (z. B. Gebiet Wartenflue), sind aus Sicht des Stadtrates eine Bereicherung und kein zu behebender Mangel des Wegnetzes.

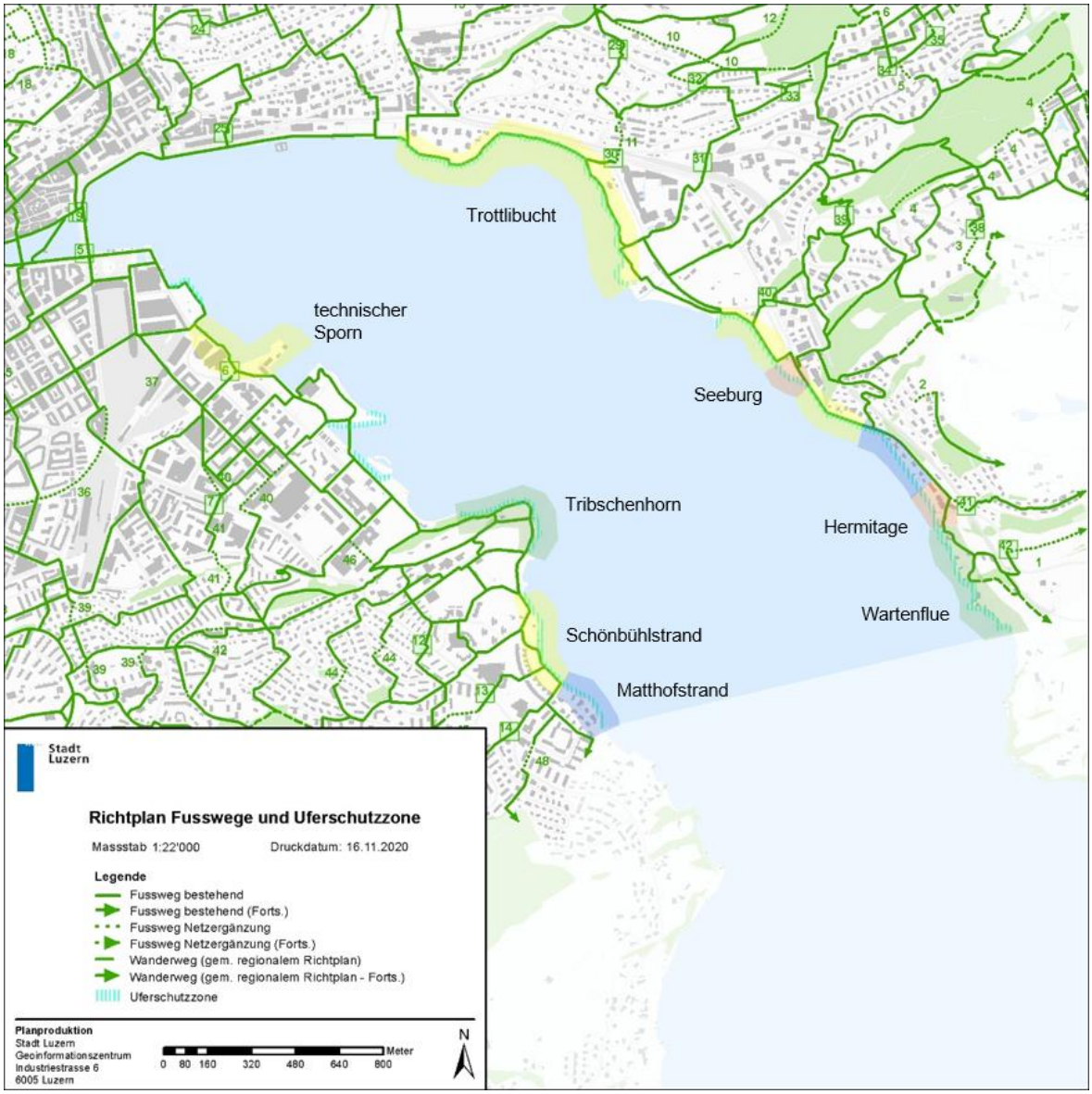

Abb. 1: Die Abbildung zeigt einen Ausschnitt des Richtplans Fusswege und die Uferschutzzonen der Stadt Luzern. Die überlagernden Farben beziehen sich auf die im Folgenden bezeichneten vier Kategorien und dienen lediglich der Orientierung.

Steigenden Nutzungsdruck als Herausforderung erkannt

Der Stadtrat hat erkannt, dass der Nutzungsdruck auf die Freiräume und im Speziellen auf die Frei- und Grünräume entlang des Seeufers gestiegen ist und in Zukunft weiter zunehmen wird. Entsprechend hat der Stadtrat im Raumentwicklungskonzept 2018 als Planungsgrundsatz festgehalten, dass die Stadt das Potenzial der Reuss, der Kleinen Emme, des Rotsees und des Luzerner Seebeckens nutzt und die Ufergebiete weiterentwickelt.

Der betriebliche Unterhalt der Park- und Grünanlagen entlang des Seeufers wird laufend auf Grundlage von veränderten Nutzungsbedürfnissen der Bevölkerung in Abstimmung mit den verschiedenen Anspruchsgruppen und unter Berücksichtigung ökologischer Aspekte weiterentwickelt

und angepasst. Badende entdeckten in den letzten Jahren beispielsweise vermehrt das Tribschenhorn als Badeort, und dementsprechend wurden die umliegenden Grünflächen zunehmend beansprucht. Dies führte dazu, dass die Bewirtschaftung und die Nutzung der betroffenen Grünflächen in einem gemeinsamen Prozess mit den beteiligten Stellen auf die veränderten Bedürfnisse hin weiterentwickelt wurde. Dazu wurde der Bereich der als Liegewiese nutzbaren Grünflächen vergrössert und die Aufenthaltsqualität erhöht. Gleichzeitig sind im Bereich Tribschenhorn in bestimmten Bereichen ökologische Aufwertungen geplant. In die erforderliche Interessenabwägung wurden sowohl die Nutzungsansprüche als auch die ökologischen, ökonomischen und gesetzlichen Rahmenbedingungen miteinbezogen.

Zudem wurde im Rahmen der Testplanung linkes Seeufer geprüft, wie eine Aufwertung des Seeufers zwischen Europaplatz und Tribschenhorn aussehen könnte. Basierend auf diesen fachlichen Erkenntnissen und Empfehlungen wird bis im Frühling 2021 ein Entwicklungskonzept mit konkreten Massnahmen erarbeitet.

Interessenabwägung

Der Stadtrat teilt die Haltung der Postulanten, dass das Seeufer primär für die Öffentlichkeit zur Verfügung stehen soll. Art. 3 Abs. 2 lit. c RPG hält als Planungsgrundsatz fest, dass die mit Planungsaufgaben betrauten Behörden auf den Grundsatz achten sollen, dass See- und Flussufer freizuhalten und der öffentliche Zugang und die Begehung zu erleichtern sind. Das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) schreibt auf seiner Website jedoch dazu, dass es sich um einen von mehreren Grundsätzen handle, die teilweise widersprüchliche Anliegen zum Ausdruck bringen würden und in den raumplanerischen Verfahren gegeneinander abzuwägen seien. Jedenfalls könne daraus kein direkt anwendbarer Anspruch auf Zugang zu den Ufern abgeleitet werden.

Aus Sicht des Stadtrates kommt entlang des Seeufers ökologischen Interessen, welche öffentlichen Interessen entsprechen, eine besondere Bedeutung zu. Die ökologischen Interessen wurden in den vergangenen Jahren zum Beispiel mit dem revidierten Gewässerschutzgesetz 2011 gestärkt. Auch die Förderung der Biodiversität benötigt ungestörten Raum im Bereich des Seeufers. Entsprechend wurde im B+A 25 vom 17. Oktober 2018: «Biodiversitätsförderung Stadt Luzern» ein Schwerpunkt gesetzt. Der Stadtrat ist der Ansicht, dass an ökologisch wertvollen Stellen eine besonders sorgfältige Interessenabwägung erfolgen muss und auf Massnahmen zur Verbesserung der Zugänglichkeit verzichtet werden soll, wenn diese zu massgeblichen ökologischen und landschaftlichen Eingriffen führen bzw. durch eine Zunahme des Nutzungsdrucks oder von Störungen eine Gefährdung der ufernahen Lebensräume zu erwarten ist. Uferabschnitte, die ökologisch besonders wertvoll sind oder ein grosses ökologisches Entwicklungspotenzial haben, sind in der Bau- und Zonenordnung Luzern als Uferschutzzone ausgewiesen (vgl. Abb. 1). In Art. 22 Abs. 1 und 2 des Bau- und Zonenreglements der Stadt Luzern vom 17. Januar 2013 (BZR; sRSL 7.1.2.1.1.) wird festgehalten, dass die Uferschutzzone der Erhaltung und der Förderung naturnaher, ökologisch und landschaftlich wertvoller Uferbereiche dient. Die Uferbereiche sind unter Berücksichtigung der landseitigen Nutzungen ökologisch und landschaftlich aufzuwerten, und neue Bauten und Anlagen sowie Terrainveränderungen sind nur zulässig, wenn sie den Zielsetzungen der Uferschutzzone nicht widersprechen.

Neben den öffentlichen Interessen sind auch die privaten Interessen zu berücksichtigen. Hier stehen insbesondere die Eigentumsrechte im Fokus und die Frage, inwiefern eine Enteignung verhältnismässig ist. In den von den Postulanten erwähnten Uferabschnitten müssten zunächst die planerischen und rechtlichen Grundlagen für eine Enteignung geschaffen werden. Konkret bedeutet dies, dass im Richtplan Fusswege keine zusätzlichen Fusswege entlang des Sees auf privaten Grundstücken vorgesehen sind (vgl. Abb. 1). Dies wäre jedoch Voraussetzung, dass ein öffentliches Interesse an einer formellen Enteignung (Grundstücksfläche oder Dienstbarkeit für öffentliches Fusswegrecht) geltend gemacht werden könnte. Der Fusswegrichtplan wird regelmässig überprüft und angepasst. Die nächste Überarbeitung beginnt 2021. In diesem Rahmen wird auch eine Überprüfung der Wege entlang der Ufer stattfinden. Doch auch wenn der Fusswegrichtplan angepasst wird und das öffentliche Interesse besteht, muss die Verhältnismässigkeit nachgewiesen werden können. Die Enteignung muss das einzige verbleibende Mittel zur Erreichung des öffentlichen Zwecks sein.

Im Folgenden werden die Uferabschnitte, bei welchen die Postulanten oder der Stadtrat Handlungsbedarf sehen, in vier Kategorien unterteilt und aufgezeigt, welche Projekte und Planungen dazu bereits laufen oder vorgesehen sind:

1. Bestehender Seeuferweg mit Aufwertungspotenzial (gelb in Abb. 1)

Weite Teile des Seeufers sind bereits durch einen Seeuferweg erschlossen. Der Stadtrat erkennt in diesen Bereichen teilweise ein Potenzial zur Aufwertung bezüglich Zugänglichkeit, Erlebbarkeit und Ökologie. Dies sind beispielsweise die Bereiche rund um die Trottlibucht sowie einzelne Uferabschnitte im Bereich Seeburg und Schönbühlstrand. In diesen Abschnitten werden Projekte zur Aufwertung gestützt auf die vorhandenen bzw. in Erarbeitung befindlichen fachlichen Grundlagen geprüft bzw. vorangetrieben.

Ökologische Aufwertungen werden vordringlich für die mit einer Naturschutzzone überlagerte Trottlibucht mit ihren Schilfrestbeständen und ihrer besonderen Bedeutung als Rast- und Ruheplatz für überwinternde Wasservögel erfolgen. Es besteht das Ziel einer Realisierung ab 2022. Optimierungspotenzial für die Aufwertung der Zugänglichkeit und Erlebbarkeit zeigte sich im Rahmen der Testplanung zum linken Seeufer beispielsweise beim Werftsteg und technischen Sporn. Dieses Aufwertungspotenzial wird zurzeit in der Erarbeitung des Entwicklungskonzepts «Linkes Seeufer» weiter untersucht.

2. Naturnahe, teils steile Ufer mit Priorität Ökologie (grün in Abb. 1)

Zum Ufer des Vierwaldstättersees gehören in der Stadt Luzern auch einzelne Abschnitte, in denen aus topografischen Gründen nur mit grossem Aufwand ein Weg direkt am Seeufer erstellt werden könnte. Weiter gibt es Abschnitte, die eine grosse ökologische Bedeutung als Lebensraum und Rückzugsgebiete für die Wasservögel haben. In diesen Uferabschnitten soll die ökologische Funktion des Seeufers im Vordergrund stehen und auf einen direkt am Ufer verlaufenden Seeuferweg verzichtet werden. Aus Sicht des Stadtrates ist eine Wegführung, welche aus topografischen oder ökologischen Gründen vom Seeufer abweicht, kein zu behebender Missstand, sondern vielmehr eine Bereicherung.

Beim Bereich zwischen Alpenquai und Richard Wagner Museum beispielsweise handelt es sich um einen wichtigen Ruhebereich für Wasservögel und eine wertvolle Flachwasserzone. Entsprechend erfolgte die teilweise Zuordnung zur Naturschutzzone und zur Uferschutzzone. Dieser von steil abfallenden Wäldern geprägte Uferabschnitt wird sehr naturnah gepflegt (z. B. Liegenlassen von Raubäumen zur Förderung von Laichhabitaten für Fische). Das Erstellen eines Stegs oder eines Fussweges direkt am See würde die sensible Zone stören und ist aufgrund der ausgeschiedenen Uferschutzzone nicht zulässig, da es der Zielsetzung der Uferschutzzone widersprechen würde (vgl. Art. 22 Abs. 1 und 2 BZR). Eine Fusswegführung würde zudem aufgrund der voraussichtlich erforderlichen Fels- und Hangsicherungsmassnahmen zu erheblichen landschaftlichen Eingriffen führen. Deshalb wird auf eine Vervollständigung des Uferwegs im Bereich Richard Wagner Museum, wie in der Antwort auf die Interpellation 497, Daniel Wettstein namens der FDP-Fraktion vom 16. März 2009: «Seeuferweg Tribschen» in Aussicht gestellt, verzichtet.

Im Synthesebericht zur Testplanung «Linkes Seeufer» hält das Beurteilungsgremium fest, dass «obschon die Verbindung des linken Seeufers zum Tribschenhorn nicht Bestandteil der Testplanung war, das Verfahren ergab, dass die ökologisch intakten Uferabschnitte in Richtung Tribschenhorn nicht durch eine neue Fusswegverbindung belastet werden sollen. Vielmehr zeigen die Teambeiträge, dass bereits durch eine bessere Sichtbarkeit und Ausgestaltung des bestehenden Wegs eine Optimierung erreicht werden kann». Im Rahmen des Entwicklungskonzepts «Linkes Seeufer» wird zurzeit geprüft, ob die bestehenden Wanderwege über das Tribschenhorn besser ausgeschildert werden sollen.

Zu diesen Gebieten mit Priorität Ökologie ohne Seeuferweg direkt angrenzend an das Seeufer zählt neben dem Tribschenhorn auch der Uferabschnitt Wartenflue. Das sehr grosse landschaftliche und ökologische Aufwertungspotenzial, vor allem im Bereich der Gemeindegrenze zu Meggen, soll spätestens mit Vorliegen der kantonalen Revitalisierungsplanungen (Seen) angegangen werden.

3. Private Grundstücke mit ökologischem Aufwertungspotenzial (blau in Abb. 1)

Entlang des Seeufers gibt es Abschnitte in privatem Besitz (Wohnzone), die über ein ökologisches Aufwertungspotenzial verfügen. Eine öffentliche Wegführung kann in diesen Bereichen nur durch einen entsprechenden Richtplaneintrag und durch einen starken Eingriff in das Eigentum erreicht werden. Zu dieser Kategorie gehören der Matthofstrand und Teile des Ufers zwischen Seeburg und Hermitage. Im Bereich Matthofstrand ist lediglich ein Abschnitt von rund 200 m bis zur Stadtgrenze nicht öffentlich zugänglich. Daran anschliessend gibt es südwärts auf dem Gebiet der Gemeinde Horw auf über vier Kilometern bis südlich Kastanienbaum keinen Seeuferweg und nur zwei punktuelle Seezugänge. Im Abschnitt Seeburg ist die Wanderwegführung entlang der Seeburg-strasse über rund 300 m tatsächlich nicht attraktiv, in der Folge südwärts Richtung Meggenhorn aber von guter Qualität und in Blickdistanz zum Seeufer.

Die Postulanten erwähnen die Möglichkeit der Aufschüttung vor privaten Grundstücken im See zur Schaffung eines durchgehenden Uferwegs, wie sie vor rund 40 Jahren zwischen General-Guisan-Quai und Carl-Spitteler-Quai vorgenommen wurde. Diese Möglichkeit steht heute mit den stark veränderten gesetzlichen Rahmenbedingungen (z. B. Schutz der Ufervegetation über das Natur- und Heimatschutzgesetz, Einführung des Gewässerraums mit dem revidierten Gewässerschutzgesetz) nicht mehr zur Verfügung. Aufschüttungen sind nur zulässig, wenn sie einen grossen ökologischen Mehrwert erbringen, ohne die bestehenden ökologischen Werte wie den bestehenden Pflanzenbestand zu beeinträchtigen.

In Anbetracht dessen, dass es sich bei den oben genannten Gebieten um ökologisch schützenswerte Ufer handelt, diese in privatem Eigentum sind und bereits weite Teile des Seeufers für die Bevölkerung frei zugänglich sind und private Interessen bestehen, kommt der Stadtrat zum Schluss, dass die Verhältnismässigkeit für einen Eingriff ins Eigentum nicht gegeben ist. Vielmehr soll die ökologische Aufwertung dieser Seeuferabschnitte vorangetrieben werden. Im Bereich des Matthofstrands wird beispielsweise ein privates Ufer-Renaturierungsprojekt über fünf Uferparzellen bis im Frühjahr 2021 umgesetzt.

4. Private und öffentliche Grundstücke mit Potenzial zur Verbesserung der Zugänglichkeit (rot in Abb. 1)

Die Uferbereiche der Hotelanlagen Seeburg und Hermitage sind während der Sommermonate durch die gastronomische Nutzung bereits heute zugänglich. Für diese Bereiche in der Tourismuszone sieht der Stadtrat weiteres Optimierungspotenzial. Eine teilweise Öffnung dieser Bereiche wird angestrebt. Dazu soll bei Gestaltungsplänen (vgl. z. B. Gestaltungsplanpflicht Hermitage) die Verbesserung der Zugänglichkeit angestrebt werden und im Rahmen der Überarbeitung des Richtplans Fusswege das Potenzial für öffentliche Wege geprüft werden.

Fazit

Wie aufgezeigt, bestehen bereits diverse Projekte für die Aufwertung und die Verbesserung des Seezugangs. Durch punktuelle Massnahmen wird der Seezugang in seiner Qualität weiter verbessert und die Bewirtschaftung den veränderten Bedürfnissen angepasst. Der Stadtrat sieht die Aufwertung und die Verbesserung des Seezugangs als Daueraufgabe und prüft laufend, wie dies im Rahmen von Projekten umgesetzt werden kann. Dafür braucht es jeweils eine Interessenabwägung. Bei privaten Grundstücken können Massnahmen nur langfristig angegangen werden, da zunächst diverse Rahmenbedingungen geschaffen werden müssen und auch dann noch die Verhältnismässigkeit der erforderlichen Eingriffe in das Privateigentum nachgewiesen werden muss. Eine durchgängige Erschliessung für die Öffentlichkeit, wie dies die Postulanten fordern, beurteilt der

Stadtrat als nicht umsetzbar. Er nimmt diesen Teil der Forderungen daher nicht entgegen. Das Anliegen, über Gemeindegrenzen hinweg attraktive Wegverbindungen zu ermöglichen, wird der Stadtrat bei LuzernPlus einbringen. Aus diesen Gründen nimmt der Stadtrat das Postulat teilweise entgegen.

Der Stadtrat nimmt das Postulat teilweise entgegen.

Stadtrat von Luzern

Stadt
Luzern
Stadtrat