

Bericht und Antrag 21 an den Grossen Stadtrat von Luzern

Initiative «Stop Bypass & Co. – Keine Stadtautobahn!» – Ablehnung

**Vom Stadtrat zuhanden des Grossen Stadtrates verabschiedet
mit StB 480 vom 15. Juni 2026**

Mediensperfrist: 19. Juni 2026, 11.45 Uhr

Politische und strategische Referenz

Politischer Auftrag

Initiative «Stop Bypass & Co. – Keine Stadtautobahn!»

In Kürze

Die Initiative «Stop Bypass & Co. – Keine Stadtautobahn!» will im Reglement für eine nachhaltige städtische Mobilität vom 29. April 2010 ([sRSL 6.4.1.1.2](#)) festschreiben, dass der Durchgangsverkehr auf das bestehende Hochleistungsstrassennetz beschränkt wird. Gleichzeitig soll sich die Stadt Luzern mit allen ihr zur Verfügung stehenden Mitteln bei kantonalen und nationalen Behörden gegen zusätzliche Strassenkapazitäten in der Stadt und in der Region einsetzen – selbst dann, wenn Projekte bereits geplant, genehmigt oder im Bau sind.

Auf den ersten Blick richtet sich die Initiative vor allem gegen das Nationalstrassenprojekt «A2/A14 Gesamtsystem Bypass Luzern». Der Initiativtext geht jedoch deutlich weiter: Er verpflichtet die Stadt, sich gegen alle zusätzlichen Strassenkapazitäten in der Stadt und in der Region einzusetzen. Damit zielt die Initiative weniger auf die unmittelbare Verhinderung des Bypasses als vielmehr auf die Festlegung einer dauerhaften Grundhaltung, wonach die Stadt künftig flächendeckend gegen alle übergeordneten Strassenausbauten in ihrem Umfeld vorgehen soll. Das Initiativkomitee begründet dies damit, dass mehr Strassen zu mehr Verkehr führen, die Umwelt belasten und die Lebensqualität verschlechtern.

Die Ziele der Initiative sind bereits heute in den Grundlagen der Stadt Luzern verankert. Hinsichtlich der Verkehrsentwicklung gehen die städtischen Vorgaben weiter, da diese eine Verkehrsreduktion des motorisierten Individualverkehrs um 15 Prozent bis 2040 beinhalten. Anders als die Initiative schliessen die geltenden Vorgaben sinnvolle Ausbauten zum Kapazitätserhalt nicht grundsätzlich aus, sondern beurteilen diese im Einzelfall nach Kriterien wie Lebensqualität, Umweltverträglichkeit und Verkehrswirkung. Ein zusätzlicher Mehrwert im Hinblick auf die Zielsetzungen der Verkehrs- und Stadtentwicklung entsteht nicht. Da die Zuständigkeit für National- und Kantonsstrassen beim Bund und beim Kanton liegt, bliebe ihre praktische Wirkung zudem begrenzt.

Die Initiative würde demgegenüber eine generelle ablehnende Haltung festschreiben, ohne neue Lösungen zu bringen. Damit wird kein neues Ziel eingeführt, sondern eine bestehende Ausrichtung priorisiert und mit starren Handlungsvorgaben versehen, was städtische Entwicklungen blockieren und einen Einfluss auf das Wohnen, die Wirtschaft und das Funktionieren der Region haben könnte.

Weiter verlangt die Initiative, dass die Stadt alle «zur Verfügung stehenden Mittel» einsetzt – und zwar auch bei bereits weit fortgeschrittenen Projekten. Dies könnte insbesondere bei geringen Erfolgsaussichten zu ineffizientem Ressourceneinsatz, verhärteten Beziehungen zu anderen Behörden und einem Vertrauensverlust in staatliches Handeln führen.

Da die Initiative in Konflikt zu übergeordneten Interessen und Kompetenzen stehen könnte, wurde im Hinblick auf ihre Gültigkeit ein externes Rechtsgutachten in Auftrag gegeben. Dieses kommt zum Schluss, dass die Initiative weder klar rechtswidrig noch eindeutig undurchführbar und damit gültig sei (vgl. Beilage). Der Stadtrat teilt diese Einschätzung.

Wie das Rechtsgutachten festhält, ist die Initiative «Stop Bypass & Co. – Keine Stadtautobahn!» jedoch auslegungsbedürftig. Das Ausmass allfälliger Handlungsverpflichtungen liegt im Umsetzungsermessen der zuständigen Behörden, was den städtischen Organen einen erheblichen Interpretations- und Umsetzungsspielraum belässt. Zwar wird die Initiative die kritische Grundhaltung in Bezug auf übergeordnete Kapazitätserweiterungen verschärfen. Art und Intensität des Tätigwerdens sind allerdings

im Einzelfall unter Berücksichtigung der normativen und strategischen Grundlagen sowie der zur Diskussion stehenden öffentlichen Interessen zu bestimmen. Entsprechend bleibt die Wirkung der Initiative auf den tatsächlichen Projektausgang beschränkt. Beim Projekt «Bypass» würde sie insbesondere die weitere Kommunikation der Stadt mitprägen. Bei künftigen Projekten würde sie Haltung und Vorgehen der Stadt im Rahmen der rechtlichen Vorgaben beeinflussen.

Aufgrund dieses grossen Umsetzungsspielraums und der rechtstaatlichen Vorgaben bleiben die weiter oben beschriebenen Auswirkungen der Initiative begrenzt, wodurch auch mögliche negative Folgen relativiert werden:

- Der Initiativtext ist allgemein formuliert und lässt einen grossen **Spielraum** offen, wie er konkret umzusetzen ist. Deshalb muss stets im Einzelfall beurteilt werden, welche Mittel gegen eine geplante Erweiterung des übergeordneten Strassennetzes sinnvoll und verhältnismässig sind. Die Haltung der Initiative gegenüber zusätzlichen Strassenkapazitäten ist dabei nur eines von mehreren öffentlichen Interessen, die zu berücksichtigen sind. So wird sichergestellt, dass neben dem Anliegen der Initiative auch andere wichtige Ziele einbezogen werden – etwa Lebensqualität, Umwelt, nachhaltige Stadtentwicklung, Verkehrssicherheit oder weitere Interessen der Stadt. Auch wenn die Initiative die kritische Grundhaltung gegenüber übergeordneten Kapazitätserweiterungen priorisiert und bei der konkreten Umsetzung Interpretations- und Umsetzungsspielraum verbleibt, hätte sie eine Steuerungswirkung auf die künftige Haltung und das Vorgehen der Stadt im Rahmen der rechtlichen Vorgaben.
- Auch die **rechtsstaatlichen Grundsätze** setzen der Umsetzung der Initiative Grenzen: Selbst wenn die Stadt zusätzliche Strassenkapazitäten generell ablehnt, muss ihr Handeln rechtmässig bleiben. So wären etwa kommunale Regelungen, die gezielt übergeordnete Strassenprojekte verhindern sollen, unzulässig. Zudem darf die Stadt ihre rechtlichen und politischen Mittel nicht unverhältnismässig ausschöpfen. Verfahren gegen übergeordnete Strassenprojekte ohne echte Erfolgschancen weiterzuziehen, nur um ein Zeichen zu setzen, kann als unverhältnismässig gelten. Deshalb kann es angezeigt sein, auf einen Weiterzug zu verzichten, wenn dieser klar aussichtslos ist. Gleichzeitig bleiben die städtischen Organe verpflichtet, die verschiedenen öffentlichen Interessen wahrzunehmen und gegeneinander abzuwägen. In der Praxis kann deshalb das mit der Initiative verfolgte Anliegen übersteuert werden, etwa wenn eine Kapazitätserweiterung des übergeordneten Strassennetzes zur Entlastung des städtischen Verkehrs beiträgt oder die Verkehrssicherheit verbessert.

Im Hinblick auf das Projekt «A2/A14 Gesamtsystem Bypass Luzern» hätte die Initiative keine unmittelbare rechtliche Wirkung auf den Bestand oder die Gültigkeit der bereits erteilten Plangenehmigung, da die entsprechenden Verfahren auf Bundesebene entschieden werden. Das laufende Beschwerdeverfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht richtet sich ausschliesslich nach Bundesrecht. Der Stadtrat hat die bisher zur Verfügung stehenden Rechtsmittel ausgeschöpft. Überdies hat er sich gegenüber dem Kanton Luzern mit der Vereinbarung Raum Bahnhof Luzern verpflichtet, die Beschwerde gegen die Plangenehmigung zurückzuziehen, da die damit verfolgten Ziele (flankierende Massnahmen in Form von Busbeschleunigungsmassnahmen) durch die Vereinbarung erreicht werden.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass der Stadtrat das Anliegen, das die Initiative verfolgt, anerkennt. Er erachtet diese jedoch nicht als geeignetes Instrument zur Umsetzung. Inhaltlich bringt die Initiative keinen zusätzlichen Mehrwert und führt insbesondere auch nicht zu einer wirksameren Umsetzung der bestehenden Mobilitätsziele der Stadt Luzern. Zwar würde die vorgeschlagene Reglementsanpassung eine bereits bestehende politische Stossrichtung verschärfen, ihre Steuerwirkung bliebe aber aufgrund des grossen Umsetzungsspielraums und der rechtstaatlichen Vorgaben praktisch aus. Damit weckt die Initiative Erwartungen, die sie nicht zu erfüllen vermag. Der Stadtrat beantragt dem Grossen Stadtrat daher, die Initiative «Stop Bypass & Co. – Keine Stadtautobahn!» für gültig zu erklären und abzulehnen.

Inhaltsverzeichnis	Seite
1 Initiative «Stop Bypass & Co. – Keine Stadtautobahn!»	6
1.1 Initiativtext	6
1.2 Zustandekommen und Gültigkeit der Initiative	7
1.2.1 Verfahrensablauf	7
1.2.2 Prüfung der Gültigkeit	7
1.2.3 Vereinbarkeit mit dem übergeordneten Recht	8
1.2.4 Zuständigkeit des angerufenen Gemeinwesens	9
1.2.5 Zulässigkeit nach der Zuständigkeitsordnung des Gemeinwesens	9
1.2.6 Durchführbarkeit der Initiative	9
1.2.7 Ergebnis	9
2 Rahmenbedingungen	10
2.1 Ausgangslage «Bypass»	10
2.1.1 Projekt «Bypass»	10
2.1.2 Projektverlauf	10
2.1.3 Einsprache und Beschwerde	11
2.1.4 Bypass und Durchgangsbahnhof Luzern	11
2.1.5 Absichtserklärung und Vereinbarung mit dem Kanton Luzern	12
2.2 Rechtsgrundlagen und politische Vorgaben	13
2.2.1 Übergeordnete Rahmenbedingungen	13
2.2.2 Reglement für eine nachhaltige städtische Mobilität (Mobilitätsreglement)	13
2.2.3 Strategien und Planungen	14
3 Erwägungen zur Initiative	15
3.1 Inhalt und Zielrichtung der Initiative	15
3.1.1 Normativer Inhalt	15
3.1.2 Zielrichtung	15
3.2 Einordnung und Wirkung der Initiative	16
3.2.1 Kein zusätzlicher Mehrwert und begrenzte Wirkung	17
3.2.2 Erheblicher Umsetzungsspielraum	18
3.2.3 Rechtsstaatliche Grenzen	19
3.2.4 Wirkung auf das Projekt «Bypass»	20
3.3 Haltung des Stadtrates	20
4 Auswirkungen auf das Klima	22
5 Antrag	22

Anhang

1	Initiativtext
---	---------------

Beilage

- 1 Rechtsgutachten zur Initiative «Stop Bypass & Co. – Keine Stadtautobahn!»

Der Stadtrat von Luzern an den Grossen Stadtrat von Luzern

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Mitglieder des Grossen Stadtrates

1 Initiative «Stop Bypass & Co. – Keine Stadtautobahn!»

1.1 Initiativtext

Am 2. Juli 2025 wurde die Initiative «Stop Bypass & Co. – Keine Stadtautobahn!» (Anhang 1) eingereicht.

Gestützt auf § 131 des Stimmrechtsgesetzes vom 25. Oktober 1988 ([StRG; SRL Nr. 10](#)) und Art. 6 der Gemeindeordnung der Stadt Luzern vom 7. Februar 1999 ([GO; sRSL 0.1.1.1.1](#)) verlangen die unterzeichneten Stimmberechtigten der Stadt Luzern in Form des Entwurfs folgende Änderung des Reglements für eine nachhaltige städtische Mobilität vom 29. April 2010 ([sRSL 6.4.1.1.2](#); nachfolgend: Mobilitätsreglement):

«Das Reglement für eine nachhaltige städtische Mobilität wird wie folgt geändert:

Art. 5 Abs. 2

Der Durchgangsverkehr wird konsequent vom bestehenden Hochleistungsstrassennetz oder von Umfahrungsstrassen übernommen. Gleichzeitig setzt sich die Stadt mit allen ihr zur Verfügung stehenden Mitteln bei kantonalen und nationalen Behörden gegen zusätzliche Strassenkapazitäten in der Stadt Luzern und in der Region ein, selbst wenn diese bereits geplant, genehmigt, oder in der Ausführung sind.»

(Art. 5 Abs. 2 Mobilitätsreglement lautet in der geltenden Fassung: «Der Durchgangsverkehr wird konsequent vom Hochleistungsstrassennetz oder von Umfahrungsstrassen übernommen. Die Kapazität dieses Netzes wird mit betrieblichen Optimierungen und wenn nötig mit gezielten Ausbauten erhalten.»)

Begründet wird das Volksbegehren vom Initiativkomitee unter anderem wie folgt:

«Keine Stadtautobahn!»

Die Luzerner Stimmbevölkerung hat im November 2024 deutlich Nein gesagt zu mehr Autobahnen. Der Bundesrat muss den Bau der Stadtautobahn Bypass stoppen! Mehr Autobahnen verursachen mehr Verkehr und dadurch mehr Lärm, mehr Luftverschmutzung, mehr Mikroplastik und mehr Klimaschäden. Die schädliche, nutzlose und unzumutbare Fehlinvestition in den Bypass Luzern muss gestoppt werden zu Gunsten einer zukunftsfähigen Mobilität in der Stadt und Region Luzern und für mehr Lebensqualität.

Schädlich für Mensch und Umwelt

Der Autobahnausbau führt zu massiven schädlichen Auswirkungen auf die Gesundheit der lokalen Bevölkerung und der Landschaft. Er widerspricht der dringend notwendigen Verkehrswende und dem festgeschriebenen Ziel «netto Null 2040» und befeuert die Klimakrise mit prognostizierten 32'000 zusätzlichen Autofahrten pro Tag. Eine riesige Lüftungsstation würde mitten im Gütschwald, einem der wichtigsten und schützenswerten Naherholungsgebiete für die Bevölkerung der Stadt Luzern, gebaut.

Nutzlos und überteuert

Der Bypass mit zusätzlichen zwei Tunnelröhren durch den Sonnenberg und bis zu 14 nebeneinander liegenden Spuren ist eine fast 2 Mrd. teure Stadtautobahn, die keinerlei Entlastung der verkehrsgeplagten Orte Emmen, Luzern und Kriens bringt. Er beruht auf veralteten und falschen Verkehrsmodellen. Die Verdoppelung der Kapazitäten macht den Autoverkehr gegenüber dem öV noch attraktiver und führt

unweigerlich zu Mehrverkehr. Das Astra schreibt, dass es in den Abendspitzenstunden auf den Luzerner Autobahnen mit dem Bypass zu mehr Stau kommt als ohne.

Unzumutbare Bauemissionen

Der Bypass würde enorme Bauemissionen verursachen und bzgl. Verkehrsaufkommen kontraproduktive Effekte hervorrufen. Die Bauzeit beträgt 12 Jahre oder länger. Während der Bauphase wird ein Teil des Autobahnverkehrs durch die Luzerner Quartiere Bruch und Obergrund umgeleitet. Diese Quartiere werden bereits jetzt vom Verkehr überrollt. Es kommt zum Verlust der einzigen Grünfläche mit Spielplatz in einem der dicht bewohnten Quartiere, dem Babel-Quartier.»

Die jahrelangen Einschränkungen für ein schädliches Projekt sollen verhindert werden.

1.2 Zustandekommen und Gültigkeit der Initiative

1.2.1 Verfahrensablauf

Mit Beschluss 242 vom 16. April 2025 hat der Stadtrat festgestellt, dass der Entwurf der Unterschriftenliste für die Initiative «Stop Bypass & Co. – Keine Stadtautobahn!» den gesetzlichen Formvorschriften entspricht. Die Initiative erhielt das amtliche Datum vom 3. Mai 2025 (Veröffentlichung im Kantonsblatt und Beginn der Sammlungsfrist). Das Initiativkomitee hat am 2. Juli 2025 die Initiative mit 2'524 Unterschriften, wovon 2'316 gültig und 208 ungültig sind, bei der Stadtkanzlei eingereicht. Mit Beschluss 547 vom 13. August 2025 hat der Stadtrat das Zustandekommen der Initiative festgestellt und das Sammlungsergebnis im Kantonsblatt publiziert.

Gemäss § 39 Abs. 2 des Gemeindegesetzes vom 4. Mai 2004 ([GG; SRL Nr. 150](#)) bzw. Art. 8 GO überweist der Stadtrat seinen Bericht und Antrag zu einer zustande gekommenen Initiative innert zwölf Monaten seit Einreichung dem Grossen Stadtrat.

Der Grosse Stadtrat nimmt in der Folge innert sechs Monaten seit Überweisung mit einem Beschluss zur Initiative wie folgt Stellung (Art. 9 GO):

- a. Erweist sich die Initiative als rechtswidrig oder eindeutig undurchführbar, erklärt er sie als ganz oder teilweise ungültig.
- b. Soweit die Initiative gültig ist, kann er sie annehmen oder ablehnen.

Stimmt der Grosse Stadtrat einer Initiative in Form des Entwurfs zu, unterliegt diese dem Referendum wie ein eigener Beschluss des Grossen Stadtrates. Er kann den Entwurf wie eine eigene Vorlage redaktionell bereinigen. Inhaltliche Änderungen sind unzulässig (Art. 10 Abs. 2 GO). Lehnt der Grosse Stadtrat eine Initiative ab, die, wie vorliegend der Fall, in Form des Entwurfs eingereicht worden ist, unterliegt sie der Volksabstimmung. Der Grosse Stadtrat kann gleichzeitig einen Gegenvorschlag zur wahlweisen Abstimmung bringen, der für den gleichen Gegenstand eine abweichende Regelung enthält (Art. 11 Abs. 1 GO).

1.2.2 Prüfung der Gültigkeit

Nach § 145 Abs. 1 StRG ist ein Volksbegehren ungültig, wenn es rechtswidrig oder eindeutig undurchführbar ist. Rechtswidrigkeit ist gemäss § 145 Abs. 2 StRG namentlich dann gegeben, wenn das angerufene Gemeinwesen für den Gegenstand des Volksbegehrens nicht zuständig ist (lit. a), das Volksbegehren nach der Zuständigkeitsordnung des Gemeinwesens nicht zulässig ist (lit. b), der Wille der Unterzeichner nicht eindeutig erkennbar ist (lit. c), die Einheit der Form nicht gewahrt ist (lit. d), die Einheit der Materie nicht gewahrt ist (lit. e) oder der verlangte Beschluss gegen übergeordnetes Recht verstösst (lit. f).

Für die Beurteilung der materiellen Rechtmässigkeit einer Volksinitiative ist nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung deren Text nach den anerkannten Interpretationsgrundsätzen auszulegen. Kann dabei einer Initiative ein Sinn beigemessen werden, der sie nicht klarerweise als unzulässig erscheinen lässt, ist

sie als gültig zu erklären (BGE 132 I 282 E 3.1, 129 I 392 E 2.2). Bei der Beurteilung der Gültigkeit von Initiativen haben die zuständigen Organe vom Grundsatz «in dubio pro populo» (im Zweifel zugunsten der Volksrechte) auszugehen (BGE 134 I 172 E 2.1).

Die Initiative gibt keinen Anlass zu Bemerkungen, was die Klarheit des Volksbegehrens (§ 145 Abs. 2 lit. c StRG), die Einheit der Form (§ 145 Abs. 2 lit. d StRG) sowie die Einheit der Materie (§ 145 Abs. 2 lit. e StRG) betrifft. Die vorliegende Initiative richtet sich gegen zusätzliche Strassenkapazitäten in der Stadt Luzern und in der Region. Allerdings ist für die Planung und Bewilligung von Kantonsstrassenprojekten der Kanton Luzern und nicht die Gemeindeebene zuständig. Ebenso liegt die Planung und Bewilligung von Nationalstrassen in der Kompetenz des Bundes und somit wiederum nicht in der Kompetenz der Gemeinden. Entsprechend liegt auch die Planung und Bewilligung des Nationalstrassenprojekts «A2/A14 Gesamtsystem Bypass Luzern» in der Kompetenz der Bundesbehörden. Damit steht die Initiative in Konflikt zu Interessen und Kompetenzen des Bundes sowie des Kantons Luzern, was diesbezüglich eine genauere Prüfung des Volksbegehrens erfordert.

Wie der Stadtrat im Vorprüfungsentscheid und im Erwahrungsentscheid angekündigt hat, wurde im Hinblick auf die Gültigkeit der Initiative ein externes Rechtsgutachten beim Zentrum für Demokratie, Aarau, in Auftrag gegeben (nachfolgend: Rechtsgutachten). Das Rechtsgutachten vom 3. November 2025 (vgl. Beilage 1) führt hinsichtlich der Gültigkeit der Initiative zusammengefasst Folgendes aus:

1.2.3 Vereinbarkeit mit dem übergeordneten Recht

Hinsichtlich der Vereinbarkeit von Initiativen mit dem übergeordneten Recht (§ 145 Abs. 2 lit. e StRG) unterscheidet die bundesgerichtliche Rechtsprechung zwischen rechtskonformen «Verpflichtungsinitiativen» und rechtswidrigen «Verhinderungsinitiativen». Unzulässig seien Initiativen, die direkt die Verhinderung von Anlagen forderten, deren Errichtung nach Bundesrecht zulässig oder gar geboten seien. Im Gegensatz dazu seien Initiativen zulässig, welche nicht zur Verhinderung von Anlagen verpflichteten, sondern die kantonalen oder kommunalen Behörden dazu anhielten, im Rahmen ihrer rechtlichen und politischen Möglichkeiten in bestimmtem Sinne Einfluss zu nehmen.

Die Initiative «Stop Bypass & Co. – Keine Stadtautobahn!» richte sich gegen zusätzliche Strassenkapazitäten in der Stadt Luzern und der Region, wobei aus dem Titel und der Begründung hervorgehe, dass das Nationalstrassenprojekt «A2/A14 Gesamtsystem Bypass Luzern» besonders im Fokus stehe. Sie verpflichte die kommunalen Behörden nicht direkt zur Verhinderung von zusätzlichen Strassenkapazitäten. Insbesondere verlange sie nicht vorbehaltlos, dass unabhängig von der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kanton auf jedem Sachgebiet alle rechtlichen Mittel eingesetzt würden und dass die Stadt Luzern ihre verbliebenen Kompetenzen unsachgemäss und missbräuchlich handhabe. Vielmehr gehe bereits aus dem Wortlaut der Initiative hervor, dass sich die Stadt Luzern «bei kantonalen und nationalen Behörden» mit allen ihr zur Verfügung stehenden Mitteln gegen zusätzliche Strassenkapazitäten einsetze. Die Verpflichtung beschränke sich somit darauf, sich bei den übergeordneten Behörden einzusetzen.

Auch die Formulierung «mit allen ihr zur Verfügung stehenden Mitteln» ändere daran nichts. Damit könnten lediglich legale und in der Kompetenz der Stadt Luzern stehende rechtliche und politische Mittel gemeint sein. Die Initiative wolle mit anderen Worten nur zu einem rechtmässigen Gebrauch der der Stadt Luzern zustehenden politischen und rechtlichen Mittel verpflichten. Entsprechend sei die vorliegende Initiative nicht als unzulässige Verhinderungsinitiative, sondern als rechtskonforme Verpflichtungsinitiative einzustufen.

Unter Berücksichtigung des Umstandes, dass die zur Verfügung stehenden Mittel und deren Erfolgchancen mit Fortschreiten des Planungs- und Bewilligungsprozesses abnehmen würden, führe auch der Zusatz «selbst wenn diese bereits geplant, genehmigt, oder in der Ausführung sind» weder zur Undurchführbarkeit noch zu Kompetenzverletzungen. Da weder hier noch anderswo eine Unvereinbarkeit mit dem übergeordneten Recht erblickt werden könne, sei die Initiative unter diesem Aspekt als rechtmässig zu beurteilen.

1.2.4 Zuständigkeit des angerufenen Gemeinwesens

Nach dem Gesagten sei damit auch die Frage nach der Zuständigkeit des angerufenen Gemeinwesens (§ 145 Abs. 2 lit. a StRG) beantwortet. Zwar verfüge die Stadt Luzern im Bereich des Strassenbaus nur über beschränkte Kompetenzen. Die vorliegende Initiative verlange allerdings auch keine Kompetenzüberschreitungen, sondern lediglich den Einsatz der Stadt bei den kantonalen und nationalen Behörden gegen zusätzliche Strassenkapazitäten. Die Stadt Luzern verfüge als angerufenes Gemeinwesen über Zuständigkeiten, um ihre Interessen auf rechtlichem oder politischem Weg bei den übergeordneten Behörden geltend zu machen. Entsprechend sei die Initiative auch in dieser Hinsicht als gültig einzustufen.

1.2.5 Zulässigkeit nach der Zuständigkeitsordnung des Gemeinwesens

Die Initiative verändere auch nicht die Zuständigkeitsordnung des Gemeinwesens (§ 145 Abs. 2 lit. b StRG). Die Initiative verlange die Anpassung von Art. 5 Abs. 2 Mobilitätsreglement. Die Stimmberechtigten könnten ohne Weiteres mit einer Initiative die Änderung dieses Reglements verlangen. Dabei könne aus inhaltlicher Hinsicht aber problematisch sein, dass die Initiative die Stadt in ihrer Gesamtheit verpflichte und damit auch der kommunalen Exekutive in deren Zuständigkeitsphäre Vorgaben machen wolle.

Die Aufgaben des Stadtrates seien allerdings in der Gemeindeordnung geregelt und würden unter anderem die Vertretung der Stadt nach aussen beinhalten. Die Initiative sei nicht darauf gerichtet, der Gemeindeexekutive eine ihr zugewiesene Aufgabe zu entziehen, sondern beschränke sich darauf, sachlich begrenzte Vorgaben zu den zu vertretenden Interessen und den zu wählenden Mitteln zu machen. Es erscheine als zulässig, wenn die Stimmberechtigten solche Weichenstellungen vornehmen würden. Hinzu komme, dass die Initiative den zuständigen Behörden Umsetzungsspielräume belasse. Insoweit erweise sich die Initiative auch mit Blick auf die Zuständigkeitsordnung der Stadt Luzern als zulässig.

1.2.6 Durchführbarkeit der Initiative

Schliesslich sei die Undurchführbarkeit eines Volksbegehrens (§ 145 Abs. 1 StRG) ein weiterer Ungültigkeitsgrund. Zwar wolle die Initiative die Stadt Luzern verpflichten, sich mit allen ihr zur Verfügung stehenden Mitteln bei den kantonalen und nationalen Behörden gegen zusätzliche Strassenkapazitäten in der Stadt Luzern und in der Region einzusetzen. Selbst wenn diese bereits geplant, genehmigt oder in der Ausführung seien. Allerdings würden die zur Verfügung stehenden Mittel und deren Erfolgchancen mit Fortschreiten des Planungs- und Bewilligungsprozesses tendenziell abnehmen. Dies zeige sich etwa beim im Fokus der Initiative stehenden Nationalstrassenprojekt «A2/A14 Gesamtsystem Bypass Luzern», für welches die Plangenehmigung bereits erteilt worden sei. Aus dem Umstand, dass die verfügbaren Mittel und deren Erfolgchancen mit Fortschreiten des Planungs- und Bewilligungsprozesses tendenziell abnehmen würden, könne nicht geschlossen werden, dass die Initiative nicht durchführbar sei. Auch in weit fortgeschrittenen Verfahrensstadien, selbst im Ausführungsstadium, könnten die städtischen Behörden zumindest noch informell an die zuständigen Behörden gelangen, um den Abbruch des Projekts zu verlangen. Die Initiative verlange ausdrücklich bloss die Verwendung der «zur Verfügung stehenden» Mittel, sodass von der Durchführbarkeit der Initiative auszugehen sei.

1.2.7 Ergebnis

Das Rechtsgutachten kommt zum Schluss, dass die Initiative «Stop Bypass & Co. – Keine Stadtautobahn!» weder klar rechtswidrig noch eindeutig undurchführbar sei.

Die Ausführungen im Rechtsgutachten sind grundsätzlich schlüssig begründet und geben keinen Anlass für eine abweichende Haltung (vgl. zu den Unschärfen des Rechtsgutachtens die Ausführungen im Kapitel 3.2 «Einordnung und Wirkung der Initiative»). Folglich ist die Initiative in allen ihren Teilen als gültig zu betrachten. Der Stadtrat beantragt darum, die Initiative als gültig zu erklären.

2 Rahmenbedingungen

2.1 Ausgangslage «Bypass»

2.1.1 Projekt «Bypass»

Der Verkehr auf der Autobahn in der Region Luzern hat im Zeitraum 2010 bis 2020 um fast 20 Prozent zugenommen.¹ Die Verkehrsströme der Autobahnen A2 und A14 treffen bei der Verzweigung Rotsee aufeinander. Auf der Stadtdurchfahrt überlagern sie sich mit dem regionalen sowie dem lokalen Ziel- und Quellverkehr, was zu Überlastungen führen kann.

Das Nationalstrassenprojekt «A2/A14 Gesamtsystem Bypass Luzern» (nachfolgend: Projekt «Bypass») beseitigt mit einem zweiten Tunnel den Engpass auf der Autobahn im Raum Luzern und erhöht die Verkehrssicherheit. Damit soll der Transitverkehr auf der Autobahn bewältigt und zugleich die Erreichbarkeit der Agglomeration Luzern verbessert werden. Die heutige Autobahn A2 zwischen Emmen und Kriens soll künftig als Stadtautobahn genutzt werden. Die durch das Projekt «Bypass» erzielte Entlastung der A2 soll dazu genutzt werden, Verkehr aus Stadt und Agglomeration auf das übergeordnete Netz zu verlagern.

Die Entlastung des Zentrums soll durch gezielte flankierende Massnahmen unterstützt werden, um flächeneffiziente Mobilitätsformen – insbesondere den Bus-, Fuss- und Veloverkehr – fördern zu können.

2.1.2 Projektverlauf

In den Jahren 2004 bis 2007 erarbeitete der Kanton Luzern im Auftrag des Bundesamts für Strassen (ASTRA) eine Zweckmässigkeitsbeurteilung zum Projekt «Bypass». Favorisiert wurde eine Variante mit Aufweitung des bestehenden Tunnels Schlund, dem Ausbau Nord A2/A14 und dem Ausbau Süd. Das Projekt «Bypass» sollte zudem mit dem Vollanschluss Lochhof und den Spangen Nord und Süd ergänzt werden. Die dadurch auf den Achsen ins Zentrum geschaffenen Kapazitäten sollten vor allem dem öffentlichen Verkehr in Form von Busspuren zur Verfügung gestellt werden.

Im Jahr 2006 wurde das Projekt «Bypass» mit den Spangen Nord und Süd in das Agglomerationsprogramm, 1. Generation, aufgenommen. Die Spangen Nord und Süd fanden zudem Eingang in das Bauprogramm für die Kantonsstrassen.

Von 2010 bis 2016 erarbeitete das ASTRA das generelle Projekt «Gesamtsystem Bypass Luzern», unter Berücksichtigung des Vollanschlusses Lochhof, der Spangen Nord und Süd sowie flankierender Massnahmen, namentlich durchgehende Busspuren von Kriens Kupferhammer bis zum Luzernerhof. Der Abschluss des generellen Projekts erfolgte mit der Genehmigung durch den Bundesrat am 16. November 2016. Parallel dazu er- und überarbeitete der Kanton Luzern das Vorprojekt zur Spange Nord.

Am 25. November 2012 hat die Stimmbevölkerung der Stadt Luzern die Initiative «Kein Südzubringer in die Stadt» abgelehnt. Die als Anregung eingereichte Initiative verlangte, dass sich die Stadt Luzern, soweit rechtlich möglich, weder an der Ausführung noch an der Planung eines Südzubringers im Raum Grosshof–Steghof/Tribschen beteiligt.

Im Jahr 2017 startete das ASTRA das Ausführungsprojekt «N2/N14 Gesamtsystem Bypass Luzern». Die öffentliche Auflage erfolgte im Jahr 2020. Im Vergleich zum generellen Projekt sieht das Ausführungsprojekt einen reduzierten Perimeter vor; es verzichtet auf den Vollanschluss Lochhof, die Spangen Nord und Süd sowie auf die flankierenden Massnahmen. Im Februar 2024 erteilte das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) die Plangenehmigungsverfügung für das Ausführungsprojekt.

¹ Quelle: ASTRA, [Autofahrende | Bypass Luzern](#).

Da das Projekt «Bypass» weit fortgeschritten und aus Sicht des Kantons Luzern dringend sei, hat der Bundesrat im Rahmen des strategischen Entwicklungsprogramms Nationalstrassen (STEP) dem Bundesparlament beantragt, das Projekt «Bypass» (mit reduziertem Perimeter) dem Ausbauschnitt 2019 zuzuweisen. Die Kosten werden über den Nationalstrassen- und Agglomerationsfonds (NAF) finanziert. Im Juni 2019 hat das Bundesparlament den vorgeschlagenen Ausbauschnitt bewilligt und dadurch die Finanzierung des Projekts «Bypass» gesichert.

Am 27. September 2020 hat die Stimmbevölkerung der Stadt Luzern die Initiative «Spange Nord stoppen – Lebenswerte Quartiere statt Stadtautobahn» mit 72,65 Prozent deutlich angenommen. Die Initiative verlangte, dass sich die Stadt Luzern «für den Erhalt der Lebens- und Wohnqualität in den durch den Bau der Spange Nord bedrohten Quartieren» einsetzt. Zu diesem Zweck soll sie sich «mit allen möglichen Mitteln für den Verzicht der Spange Nord» einsetzen.

Mit Planungsbericht vom 9. März 2021 informierte der Regierungsrat des Kantons Luzern darüber, auf die Weiterführung des Projekts «Spange Nord» zu verzichten und stattdessen nach Vorliegen des Projekts «Zukunft Mobilität im Kanton Luzern» alternative Massnahmen anzugehen. Der Kantonsrat nahm am 21. Juni 2021 vom Verzicht auf das Projekt «Spange Nord» zustimmend Kenntnis. Hinsichtlich der Weiterführung des Projekts «Bypass» forderte er den Regierungsrat auf, flankierend durchgehende Busspuren vorzusehen.

2.1.3 Einsprache und Beschwerde

Gegen das Auflageprojekt «N2/N14 Gesamtsystem Bypass Luzern» hat die Stadt Luzern – neben weiteren 89 Einsprechenden – am 1. Juli 2020 und am 23. November 2022 Einsprache erhoben.

Im Rahmen der Plangenehmigung hat das UVEK in wenigen Punkten die Einsprache der Stadt Luzern teilweise gutgeheissen, bzw. es konnten mit dem ASTRA Einigungen erzielt werden. Auf die für die Stadt Luzern zentralen Einspruchepunkte wurde jedoch nicht eingetreten. Dabei geht es insbesondere um die verbindliche Festlegung flankierender Massnahmen auf den massgebenden Kantonsstrassen, namentlich um die Realisierung durchgehender zentraler Busspuren sowie um Massnahmen für die Bauphase, um die Fahrplanstabilität und damit das ÖV-Angebot aufrechterhalten zu können.

Da das zentrale Kernanliegen der Stadt Luzern im Rahmen der Plangenehmigung nicht berücksichtigt wurde, reichte sie mit Eingabe vom 28. März 2024 beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde gegen die Plangenehmigung ein. Hinsichtlich der für die Siedlungsverträglichkeit wesentlichen Aspekte beim Dammgärtli und bei der Lüftungszentrale Gütschwald konnten zwischenzeitlich Lösungen gefunden werden. Gegen das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts kann Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten beim Bundesgericht erhoben werden.

2.1.4 Bypass und Durchgangsbahnhof Luzern

Im Agglomerationsraum Luzern überlagern sich nationale und regionale Verkehrsströme. Sowohl die Autobahn als auch das Schienennetz stammen aus den Pionierzeiten des Verkehrsinfrastrukturbaus in der Schweiz. Insbesondere in den Hauptverkehrszeiten übersteigt das Verkehrsaufkommen die vorhandenen Kapazitäten. Die Autobahn, die auch als Umfahrung des Stadtzentrums dient, ist in der Hauptverkehrszeit überlastet. Mit dem bestehenden Kopfbahnhof und der Bahnhofszufahrt ist am Bahnknoten Luzern kein Angebotsausbau mehr möglich. Der motorisierte Individualverkehr und die Busse des öffentlichen Verkehrs verkehren grösstenteils im Mischverkehr. Dies führt zu verlängerten Reisezeiten für alle Verkehrsteilnehmenden sowie zu Anschlussbrüchen im öffentlichen Verkehr.

Die Bevölkerung des Kanton Luzern ist in den letzten Jahrzehnten gewachsen. Die Bevölkerungsszenarien des Bundes prognostizieren, dass der Kanton Luzern in den nächsten dreissig Jahren weiterwachsen wird. Mit dem Gesamtsystem Bypass Luzern soll der nationale vom regionalen motorisierten Individualverkehr entflochten werden. Der Durchgangsbahnhof Luzern soll einen substanziellen Ausbau des öffentlichen Verkehrs im gesamten Kanton Luzern sowie in der

Zentralschweiz ermöglichen. Der Bahnhof Luzern wird damit zu einer zeitgemässen Mobilitätsdrehscheibe mit häufigeren und schnelleren Verbindungen weiterentwickelt.

Beide Schlüsselprojekte sind in den übergeordneten Planungsinstrumenten verankert: Die Verkehrsinfrastrukturprojekte sind in den nationalen strategischen Entwicklungsprogrammen (STEP) Nationalstrasse und Bahninfrastruktur enthalten. Auf kantonaler Ebene werden die Projekte insbesondere im Agglomerationsprogramm Luzern, 5. Generation, im kantonalen Richtplan und in weiteren Planungsinstrumenten (z. B. strategischer Planungsbericht Zumolu, Programm Gesamtmobilität [PGM; löst kantonales Bauprogramm ab]) mit höchster Priorität verfolgt und verknüpft. Auf kommunaler Ebene sind das Legislaturprogramm 2022–2025 und die darauf bezugnehmende Mobilitätsstrategie 2024–2028 vom 16. Mai 2024 zu beachten. Nach Letzterer stehen mit dem Durchgangsbahnhof (DBL) und dem Bypass grosse nationale Verkehrsinfrastrukturvorhaben an. Die Mobilitätsstrategie baut nicht direkt auf diesen Grossprojekten auf, berücksichtigt sie aber in geeigneter Weise, da der langfristige Zeithorizont der Mobilitätsstrategie bis 2035 vor allem in die Bauphasen dieser Projekte fallen dürfte. Die Mobilität in der Stadt Luzern muss sich mit und ohne diese Projekte bzw. bis zu ihrer Realisierung weiterentwickeln in Richtung flächen- und energieeffiziente Verkehrsmittel und gleichzeitig aufwärtskompatibel sein mit den beiden Grossprojekten.

2.1.5 Absichtserklärung und Vereinbarung mit dem Kanton Luzern

Die regionale Bedeutung und der Zusammenhang der beiden Schlüsselprojekte «DBL» und «Bypass» zeigt sich auch in der entsprechenden Absichtserklärung zwischen dem Kanton und der Stadt Luzern vom 10. Januar 2022. Diese wurde in Kenntnis der Einsprache der Stadt Luzern vom 1. Juli 2020 unterzeichnet. Mit der Absichtserklärung bekräftigen der Kanton Luzern und die Stadt ihren Willen, sich für die zeitnahe Realisierung der beiden für die künftige Mobilität im Kanton Luzern zentralen Schlüsselprojekte einzusetzen.

In Bezug auf die für die Stadt Luzern besonders wichtigen Busspuren setzen sich der Regierungsrat und der Stadtrat gemeinsam dafür ein:

- dass die mit dem Projekt «Bypass» bewirkte Entlastung der Stadtautobahn A2 zur Verlagerung des Verkehrs aus Stadt und Agglomeration auf das übergeordnete Netz genutzt werden soll und dass es diese Entlastung des Zentrums durch gezielte flankierende Massnahmen zu unterstützen gilt, um den strassengebundenen öffentlichen Verkehr zu stärken;
- dass die Auswirkungen in allen Bauphasen, in denen von erheblichen Belastungen und Einschränkungen auszugehen ist, so gering wie möglich gehalten werden und insbesondere der öffentliche Verkehr als Rückgrat der Mobilität in der Agglomeration Luzern zuverlässig abgewickelt werden kann.

Der Stadtrat sieht die Kapazitätserweiterung auf dem übergeordneten Verkehrsnetz zwar kritisch, sieht jedoch das Projekt «Bypass» als Teil eines funktionierenden Gesamtverkehrssystems als Kompromiss. Basierend auf der bestehenden Absichtserklärung hat der Stadtrat darum am 10. Juni 2026 einer neuen Vereinbarung betreffend Rahmenbedingungen und das weitere Vorgehen zum Verkehrssystem im Raum Bahnhof Luzern (Vereinbarung Raum Bahnhof Luzern) zugestimmt. Die Vereinbarung baut auf den bestehenden Grundlagen auf und regelt die koordinierte Weiterentwicklung des Verkehrssystems im Bahnhofsumfeld Luzern unter Berücksichtigung der aktuellen Herausforderungen sowie der langfristigen verkehrlichen und räumlichen Entwicklung, insbesondere im Hinblick auf die Bundesprojekte «Gesamtsystem Bypass Luzern» und «Durchgangsbahnhof Luzern».

Dabei werden Kanton und Stadt Luzern Massnahmen zur Entflechtung und Verflüssigung des Verkehrs, zur Attraktivitätssteigerung des öffentlichen Verkehrs sowie zur Erhöhung der Verkehrssicherheit für alle Verkehrsteilnehmenden, insbesondere für den Veloverkehr, prüfen und umsetzen. Die Massnahmen dienen primär der Verbesserung der Erreichbarkeit für den Gesamtverkehr, der Entlastung des motorisierten Individualverkehrs und der Effizienzsteigerung im Mobilitätssystem insgesamt. In einem ersten Schritt werden dazu in zwei aufeinanderfolgenden Etappen in den Jahren 2026 und 2027

Busbeschleunigungsmassnahmen als Verkehrsversuche auf ausgewählten Kantonsstrassenabschnitten in der Innenstadt umgesetzt.

Darin eingeschlossen sind jene flankierenden Massnahmen (insbesondere durchgehende Busspuren), die im nationalstrassenrechtlichen Ausführungsprojekt «N2/N14 Gesamtsystem Bypass Luzern» nicht enthalten sind und daher von der Stadt Luzern mit der Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht gefordert werden. Da damit auch der letzte relevante Einsprachepunkt der Beschwerde gegen die Plangenehmigung als erledigt betrachtet werden kann, hat sich die Stadt Luzern gegenüber dem Kanton Luzern mit der Vereinbarung verpflichtet, diese zurückzuziehen.

2.2 Rechtsgrundlagen und politische Vorgaben

Das Agglomerationszentrum Luzern ist in der Hauptverkehrszeit regelmässig überlastet. Dadurch sind die Lebensqualität und die Verkehrssicherheit beeinträchtigt, was sich auch ungünstig auf die Stadtentwicklung auswirkt. Während die durchschnittliche Verkehrsbelastung durch den motorisierten Verkehr im Stadtzentrum Luzern laufend abnimmt, entwickelt sich die Nachfrage ausserhalb der Stadt eher gegenläufig. Die Hauptachsen in der Stadt Luzern sind jedoch vor allem zu Hauptverkehrszeiten nach wie vor stark belastet und von Ereignissen auf dem übergeordneten Netz beeinträchtigt. Für die Steuerung der entstehenden Mobilitätsbedürfnisse bestehen im föderalistischen Mehrebenensystem rechtliche, strategische und operative Vorgaben, welche die Grundsätze für die Gestaltung und Entwicklung (auch) der städtischen Verkehrssysteme festlegen.

2.2.1 Übergeordnete Rahmenbedingungen

Die Festlegung des Nationalstrassennetzes sowie die Entscheidung über Linienführung und Ausbaustandard von Nationalstrassen – hier also bezüglich des Projekts «Bypass» – fallen in die ausschliessliche Zuständigkeit des Bundes (vgl. Art. 11 Abs. 1 Bundesgesetz über die Nationalstrassen vom 8. März 1960 [[NSG; SR 725.11](#)]). Kantone und Gemeinden wirken in den Phasen der generellen Projektierung und der Ausführungsprojektierung lediglich mit, allerdings ohne Entscheidkompetenz. Die massgeblichen Projektentscheide werden durch die Bundesbehörden getroffen (ASTRA, UVEK, Bundesrat, Bundesversammlung).

Die Einflussmöglichkeiten der Stadt Luzern auf Nationalstrassenprojekte sind beschränkt. Rechtliche Möglichkeiten bestehen nur im Rahmen der bundesrechtlich vorgesehenen Verfahren. Dazu zählen vor allem Stellungnahmen im Projektierungsverfahren, Einsprachen gegen Ausführungsprojekte und Beschwerden gegen Plangenehmigungsentscheide. Auch die politischen Möglichkeiten der Stadt Luzern auf Bundesebene sind sehr beschränkt (vgl. dazu auch Art. 11b NSG).

2.2.2 Reglement für eine nachhaltige städtische Mobilität (Mobilitätsreglement)

Normativer Ausgangspunkt ist das Reglement für eine nachhaltige städtische Mobilität (Mobilitätsreglement), das die Stimmbevölkerung der Stadt Luzern am 26. September 2010 beschlossen hat und die grundlegenden Ziele und Prinzipien der Stadtluzerner Mobilitätspolitik festlegt.

Das Reglement geht von der Prämisse aus, dass der Raum für Verkehrssysteme in der Stadt begrenzt ist und Mobilität deshalb unter Berücksichtigung gesellschaftlicher, wirtschaftlicher und ökologischer Ansprüche nachhaltig gestaltet werden muss. Das Reglement definiert Mobilität ganzheitlich und dient als strategischer Orientierungsrahmen, wobei unterschiedliche Interessen, Zuständigkeiten sowie übergeordnete gesetzliche und planerische Vorgaben zu berücksichtigen sind (Art. 1 Abs. 3 und 4 Mobilitätsreglement).

Im Bereich des motorisierten Individualverkehrs weist das Mobilitätsreglement dem Stadtrat konkrete Zielsetzungen zu. Er hat sich dafür einzusetzen, dass die Verkehrsbelastung auf dem übergeordneten Strassennetz im Gebiet der Stadt Luzern (Stadtkordon) bis 2040 gegenüber 2010 um 15 Prozent abnimmt (Art. 5 Abs.1). Gleichzeitig soll der zu substituierende sowie ein allfälliger Mehrverkehr vor allem

durch den öffentlichen Verkehr sowie durch Fuss- und Veloverkehr aufgenommen werden. Netzausbauten sind nur dort vorgesehen, wo sie der Quartierserschliessung, der Verkehrsentslastung oder der Priorisierung von ÖV, Fuss- und Veloverkehr dienen. Der Durchgangsverkehr soll konsequent über das Hochleistungsstrassennetz bzw. über Umfahrungsstrassen geführt werden, während die Innenstadt dadurch entlastet werden soll (vgl. Art. 5 Abs. 1 und 2 Mobilitätsreglement).

Das Reglement verdeutlicht zudem die beschränkten Zuständigkeiten der Stadt im Bereich des übergeordneten Verkehrsnetzes. Mit der Formulierung, dass sich die Stadt für eine Reduktion der Verkehrsbelastung einsetzen soll (Art. 5 Abs. 1 Mobilitätsreglement), wird der Stadtrat ausdrücklich verpflichtet, auch auf Ebenen aktiv zu werden, für die die Stadt nicht zuständig ist, insbesondere gegenüber Bund und Kanton.

Ein Mehrverkehr auf dem Hochleistungsstrassennetz ist mit den Zielen des Mobilitätsreglements vereinbar, sofern dadurch eine deutliche Entlastung der Innenstadt erreicht wird.

2.2.3 Strategien und Planungen

Die für die städtische Ebene massgebende Mobilitätsstrategie 2024–2028, vom Grossen Stadtrat am 16. Mai 2024 beschlossen, konkretisiert das Mobilitätsreglement und dient dem Stadtrat als strategischer Handlungsrahmen für Planung, Umsetzung und Priorisierung von Mobilitätsmassnahmen.

Die Mobilitätsstrategie gründet auf dem 4V-Prinzip der Verkehrsplanung und gilt für die Verkehrsarten Fussverkehr, Veloverkehr, öffentlicher Verkehr und motorisierter Individualverkehr:

- Vermeiden: Verkehr vermeiden, indem Siedlung und Verkehr aufeinander abgestimmt werden.
- Verlagern: Verkehr verlagern, um mehr Mobilität auf der gleichen Fläche zu ermöglichen.
- Vernetzen: Kombination verschiedener Verkehrsmittel, Vernetzung von Mobilitätsangeboten, z. B. mit Sharing-Angeboten oder Sensibilisierung der Verkehrsteilnehmenden.
- Verträglich abwickeln: Den Verkehr verträglich gestalten, indem er intelligent gesteuert wird.

Die Mobilitätsstrategie ist eng mit weiteren städtischen Strategien und politischen Vorstössen verknüpft, insbesondere mit der Klima- und Energiestrategie ([B+A 22/2021](#)). Sie und Art. 5 Abs. 2 des Reglements für eine nachhaltige städtische Energie-, Luftreinhalte- und Klimapolitik vom 9. Juni 2011 ([Energie-reglement; sRSL 7.3.1.1.1](#)) streben an, dass für den Strassen- und Schienenverkehr bis im Jahr 2050 der Primärenergieverbrauch auf 320 Watt pro Kopf der Bevölkerung und die Treibhausgasemissionen auf null Tonnen gesenkt werden. Ferner ist mit der Mobilitätsstrategie aufzuzeigen (Massnahme M04), wie das Verkehrsaufkommen des motorisierten Individualverkehrs auf dem übergeordneten Strassennetz (Stadtkordon) bis im Jahr 2040 um mindestens 15 Prozent reduziert werden kann. Die Mobilitätsstrategie soll konsequent in der städtischen Bau- und Planungstätigkeit berücksichtigt werden, etwa bei der Gestaltung von Strassenräumen sowie Frei-, Grün- und Aufenthaltsräumen.

Im Legislaturprogramm 2022–2025 vom 25. November 2021 wurde festgehalten, dass die flankierenden Massnahmen für eine stadt- und landschaftsverträgliche Realisierung des Bypasses in das Ausführungsprojekt integriert sein müssen. Der Grosse Stadtrat hat dazu mittels Antrages eine Ergänzung beschlossen, die wie folgt lautet: «Falls den Forderungen der Einsprachen der Stadt nicht nachgekommen wird, spricht sich der Stadtrat gegen den Bypass aus.» Auch wenn das Legislaturprogramm 2026–2029 vom 23. Oktober 2025 diesen Auftrag nicht mehr explizit erwähnt, ist er mit Blick auf das noch laufende Beschwerdeverfahren dennoch zu berücksichtigen.

Auf kantonomer Ebene ist die Stadt Luzern Teil einer stark verflochtenen Agglomeration, in der Mobilität nicht isoliert betrachtet werden kann. Die Verkehrs- und Mobilitätsentwicklung erfolgt daher in enger Abstimmung mit dem Kanton Luzern und den umliegenden Gemeinden. Im Rahmen dieser Zusammenarbeit entstand in den vergangenen Jahren die kantonale Mobilitätsstrategie «Zukunft Mobilität Kanton Luzern» (Zumolu). Daneben bestehen weitere Planungsinstrumente wie der kantonale Richtplan, das Agglomerationsprogramm und das Programm «Gesamtmobilität». Kantonale Planungen und Strassenprojekte haben direkte Auswirkungen auf das städtische Verkehrsnetz. Der Stadtrat nimmt in diesen

Prozessen eine aktive Rolle ein, um sicherzustellen, dass kantonale Vorhaben mit den städtischen Mobilitätszielen vereinbar sind. Dazu gehört insbesondere das Anliegen, Verkehrsbelastungen zu reduzieren, den öffentlichen Verkehr zu stärken und aktive Mobilitätsformen zu fördern.

Schliesslich muss sich die Stadt Luzern auch in die nationale Verkehrs- und Mobilitätsentwicklung einfügen (z. B. STEP). Der Bypass Luzern und der Durchgangsbahnhof Luzern sind für die städtische Verkehrsentwicklung zentrale Grossprojekte. Obwohl diese Projekte nicht in der Zuständigkeit der Stadt liegen, beeinflussen sie die Verkehrsströme und damit die Erreichung der städtischen Mobilitätsziele. Zwar muss sich die Mobilität in der Stadt sowohl mit als auch ohne Realisierung der Grossprojekte weiterentwickeln. Allerdings vergrössern sie den Entwicklungsspielraum der Stadt Luzern. Der Stadtrat ist daher gefordert, nationale Infrastrukturprojekte mit den städtischen Zielsetzungen und den lokalen Bedürfnissen zu koordinieren. Im Projekt «Bypass» fordert der Stadtrat vom Bund, flankierende Massnahmen vorzusehen (u. a. durchgehende Busspuren), um die angestrebte Entlastungswirkung für die Stadt Luzern dauerhaft zu sichern und die Verlagerung auf flächeneffiziente Verkehrsmittel zu fördern.

3 Erwägungen zur Initiative

3.1 Inhalt und Zielrichtung der Initiative

3.1.1 Normativer Inhalt

Stellt man auf die Begründung des Volksbegehrens durch das Initiativkomitee ab, richtet sich die Initiative «Stop Bypass & Co. – Keine Stadtautobahn!» klar nur gegen das Nationalstrassenprojekt «A2/A14 Gesamtsystem Bypass Luzern».

Dagegen ergibt sich aus dem in der Form eines konkreten Entwurfs ausgearbeiteten Initiativbegehren (nArt. 5 Abs. 2 Mobilitätsreglement), dass sich die Stadt Luzern zukünftig bei kantonalen und nationalen Behörden stets gegen zusätzliche Strassenkapazitäten in der Stadt Luzern und in der Region einsetzen soll. Konsequenterweise soll daher jeglicher Durchgangsverkehr ausschliesslich über das «bestehende» Hochleistungsstrassennetz und die «bestehenden» Umfahrungsstrassen abgewickelt werden. Der heute geltende Wortlaut von Art. 5 Abs. 2 Mobilitätsreglement sieht eine Unabänderlichkeit des Strassenbestands nicht vor.

«Einsetzen» im Sinne der Initiative meint, die Stadt Luzern solle verpflichtet werden, im Rahmen ihrer Zuständigkeiten und Möglichkeiten alle ihr zur Verfügung stehenden rechtlichen und politischen Mittel zu ergreifen, um bei übergeordneten Behörden gegen den Ausbau von Strassenkapazitäten Einfluss zu nehmen. Diese Pflicht soll unabhängig vom jeweiligen Projektstadium gelten. Das heisst, sie soll auch für Projekte gelten, die bereits geplant, genehmigt oder in der Ausführung sind.

Richtigerweise bezieht sich damit die Initiative in erster Linie nicht auf die unmittelbare Verhinderung des Projekts «Bypass», sondern zielt auf die Festlegung einer dauerhaften politischen Grundhaltung und einer daraus folgenden Handlungsverpflichtung der Stadt Luzern ab, nämlich sich gegen sämtliche künftige Erweiterungen von Strassenkapazitäten auf dem Stadtgebiet und in der Region einzusetzen (vgl. Rechtsgutachten, S. 12 und 20 f.).

3.1.2 Zielrichtung

Der Initiativtext ist offen formuliert und daher auslegungsbedürftig. Das Kernanliegen der Initiative ist darauf ausgerichtet, zusätzliche Strassenkapazitäten auf dem übergeordneten Verkehrsnetz zu verhindern. Würde diesem Anliegen getreu nachgekommen – was allerdings, wie nachstehend noch aufgezeigt wird, nicht möglich ist –, führte dies zu einer strukturellen Blockadehaltung der Stadt Luzern in Fragen der Verkehrsentwicklung. Eine solche Grundhaltung ginge weit über das Anliegen hinaus, das Projekt «Bypass» soweit möglich zu bekämpfen, und hätte auch dauerhaften Charakter. Da die

Weiterentwicklung der Verkehrsinfrastruktur (allenfalls auch in Form eines Kapazitätsausbaus) eine zentrale Voraussetzung für Siedlungsentwicklung, wirtschaftliche Standortqualität sowie die Funktionsfähigkeit des urbanen Raums darstellt, hätte die Initiative indirekte, aber weitreichende Folgen für die Gesamtentwicklung der Stadt.

Generell würde eine solche Haltung den strategischen Handlungsspielraum der Stadt Luzern unverhältnismässig einschränken, da künftige verkehrspolitische Entwicklungen, veränderte Rahmenbedingungen oder neue Erkenntnisse zur Verkehrslenkung nicht mehr ergebnisoffen berücksichtigt werden könnten, sondern stets durch eine vorgängige ablehnende Haltung gegenüber kapazitätserweiternden Strassenprojekten überlagert wären.

Die Initiative will nach dem Wortlaut von nArt. 5 Abs. 2 Mobilitätsreglement «zusätzliche Strassenkapazitäten» auf dem übergeordneten Verkehrsnetz verhindern. Da der Wortlaut nicht zwischen verkehrserzeugenden und verkehrsentslastenden Kapazitätserweiterungen unterscheidet, wären auch Projekte erfasst, die primär der Entlastung des innerstädtischen Netzes, der Verkehrssicherheit oder der Reduktion von Lärm- und Schadstoffbelastungen dienen (z. B. Projekt «Bypass»). Würde die Stadt verpflichtet, sich auch gegen solche Projekte einzusetzen, ohne entsprechende Zielkonflikte zu berücksichtigen, könnte dies negative Auswirkungen bspw. auf die Aufenthaltsqualität, die wirtschaftliche Entwicklung und die Umweltbelastung im Stadtgebiet haben.

Weiter will der Initiativtext die Stadt verpflichten, alle «zur Verfügung stehenden Mittel» zu ergreifen, und zwar «selbst wenn diese [Projekte] bereits geplant, genehmigt, oder in der Ausführung sind». Die Initiative verlangt somit einen grundsätzlichen Einsatz gegen zusätzliche Strassenkapazitäten, unabhängig vom jeweiligen Projektstand, jedoch im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten und rechtsstaatlichen Grenzen. Zwar nehmen die Erfolgchancen mit Fortschreiten der Planungs- und Bewilligungsverfahren ab; gleichwohl würde die Stadt verpflichtet, rechtliche und politische Mittel – einschliesslich Einsprachen und Beschwerden – auszuschöpfen. Dies birgt das Risiko einer faktischen Verhärtung der Beziehungen zu den kantonalen und nationalen Behörden und könnte die Bereitschaft zu kooperativen sowie konsensorientierten Lösungen im Bereich der Verkehrs- und Raumplanung nachhaltig beeinträchtigen.

Zudem hätte eine Ausschöpfung sämtlicher verfügbarer Mittel organisatorische und finanzielle Auswirkungen. Die wiederholte Führung von Rechtsmittelverfahren, vor allem wenn deren Erfolgsaussichten regelmässig gering wären, würde personelle und finanzielle Ressourcen binden. Dadurch würde die Prioritätensetzung – vor allem bei der Umwelt- und Mobilitätsdirektion – erschwert. Zudem bestünde die Gefahr, dass das Vorgehen der Stadt Luzern als formalistisch oder rechtsmissbräuchlich wahrgenommen würde, was die politische Legitimität des städtischen Handelns infrage stellte.

Da sich die Verpflichtung ausdrücklich auch auf zusätzliche Strassenkapazitäten «in der Region» erstreckte, wäre die Stadt überdies dazu angehalten, sich gegen Projekte einzusetzen, die primär den Bedürfnissen der Agglomerations- und Landgemeinden dienen oder deren Verkehrslasten aufnehmen sollten. Eine strukturell ablehnende Haltung könnte die interkommunale Zusammenarbeit in regionalen Verkehrs- und Entwicklungsfragen anhaltend erschweren, insbesondere bei gemeinsamen Planungen, Projekten und Konzepten (z. B. Gesamtverkehrskonzept Agglomerationszentrum Luzern), und würde die politische Stellung der Stadt in regionalen Gremien schwächen. Dies wiederum würde dem angestrebten Ziel der Stadt Luzern zuwiderlaufen, die Stadtregion zu stärken (Art. 3a Abs. 1 GO).

3.2 Einordnung und Wirkung der Initiative

Das Rechtsgutachten äussert sich – neben der Frage der Zulässigkeit der Initiative – auch zu deren möglichen Auswirkungen (S. 18 ff.). Die normativen und strategischen Grundlagen der Stadt Luzern im Bereich der Mobilität werden dabei jedoch lediglich am Rande berücksichtigt.

Im Zusammenhang mit den Handlungsverpflichtungen nennt das Rechtsgutachten verschiedene denkbare rechtliche, personelle, finanzielle, politische sowie organisatorische Mittel. Zugleich relativiert es deren Anwendbarkeit mit Verweis auf das erhebliche Umsetzungsermessen sowie die rechtsstaatlichen Grenzen. Insbesondere bleibt offen, ob und gegebenenfalls zu welchem Zeitpunkt bestimmte Mittel zwingend zur Anwendung gelangen müssten.

Diese Unschärfen des Rechtsgutachtens nimmt der Stadtrat nachfolgend zum Anlass, die möglichen Umsetzungsoptionen unter Berücksichtigung seines Ermessensspielraums, der rechtlichen Schranken sowie der bestehenden städtischen Grundlagen näher einzuordnen.

3.2.1 Kein zusätzlicher Mehrwert und begrenzte Wirkung

Die Initiative «Stop Bypass & Co. – Keine Stadtautobahn!» bewegt sich innerhalb eines bereits bestehenden, differenzierten Gefüges von Normen, Planungen und Strategien. Das Mobilitätsreglement sowie insbesondere die darauf abgestützte Mobilitätsstrategie 2024–2028 (B+A 7/2024) enthalten verbindliche Vorgaben zur Reduktion der Verkehrsbelastung, zur Steuerung des motorisierten Individualverkehrs sowie zu einer nachhaltigen und klimaorientierten Stadtentwicklung.

Das Mobilitätsreglement verpflichtet den Stadtrat insbesondere, den aus der Siedlungsentwicklung entstehenden Mehrverkehr umweltfreundlich mit dem öffentlichen Verkehr sowie dem Fuss- und Veloverkehr zu bewältigen und den motorisierten Individualverkehr zu reduzieren. Bereits heute statuiert es das Ziel, den Durchgangsverkehr über das Hochleistungsstrassennetz bzw. über Umfahrungsstrassen abzuwickeln und die Verkehrsbelastung auf dem übergeordneten Strassennetz (Stadtkordon) zu senken (Art. 5 Abs. 1 Mobilitätsreglement).

Die Mobilitätsstrategie 2024–2028 konkretisiert diese Vorgaben weiter. Der städtische Strassenraum soll in erster Linie den siedlungsverträglichen Verkehrsarten und der städtischen Lebensqualität dienen. Die Strategie orientiert sich dabei am 4V-Prinzip (vermeiden, verlagern, vernetzen, verträglich abwickeln). Die Vermeidung von zusätzlichen Strassenkapazitäten ist dabei ein wesentlicher Aspekt der strategischen Ausrichtung der Stadt. Entsprechend werden der Fuss- und der Veloverkehr sowie der öffentliche Verkehr priorisiert; vorgesehen sind unter anderem durchgehende Busspuren, ein sicheres und dichtes Veloroutennetz, die qualitative Aufwertung des Fusswegenetzes sowie ein Parkierungskonzept mit langfristiger Reduktion oberirdischer Parkplätze.

Vor diesem Hintergrund verfolgt die Initiative keine grundlegend neue Zielsetzung. Die Ablehnung zusätzlicher Strassenkapazitäten entspricht bereits der strategischen Stossrichtung und dem normativen Gehalt der geltenden Grundlagen im Mobilitätsbereich. Die Initiative zielt einzig auf eine Verschärfung der politischen Grundhaltung ab: Während Reglement und Strategie Kapazitätserweiterungen nicht grundsätzlich ausschliessen, sondern an sachliche Kriterien wie Siedlungsverträglichkeit, Lebensqualität und Systemeffizienz knüpfen, soll neu eine generelle ablehnende Haltung gegenüber zusätzlichen Strassenkapazitäten im Mobilitätsreglement verankert werden. Damit wird kein neues Ziel eingeführt, sondern eine – im Reglement und in der Mobilitätsstrategie – bestehende Ausrichtung priorisiert und mit starren Handlungsvorgaben versehen. Ein zusätzlicher Mehrwert im Hinblick auf die Zielsetzungen der Verkehrs- und Stadtentwicklung ist darin nicht erkennbar.

Auch institutionell verbleiben die Entscheidkompetenzen über National- und Kantonsstrassen beim Bund und beim Kanton. Die Stadt kann ihre Interessen lediglich über rechtliche und politische Instrumente geltend machen. An dieser Kompetenzordnung ändert die Initiative nichts. Zudem nehmen die Erfolgsaussichten mit fortschreitendem Planungs- oder Bewilligungsverfahren ab (vgl. Rechtsgutachten, S. 22). Da die betroffenen Strassenprojekte regelmässig ausserhalb der städtischen Zuständigkeit liegen, bleibt die praktische Wirkung eines verstärkten «Einsetzens» gegen solche Vorhaben begrenzt. Die Initiative hätte jedoch Wirkung auf die Haltung und das Vorgehen der Stadt gegenüber solchen Vorhaben.

Zusammenfassend führt die Initiative weder zu einem zusätzlichen Mehrwert hinsichtlich der Zielsetzungen der Verkehrs- und der Stadtentwicklung noch ist zu erwarten, vor allem im Hinblick auf den grossen Umsetzungsspielraum und die rechtsstaatlichen Grenzen, dass eine restriktivere Prioritätensetzung im Mobilitätsreglement gegenüber Kapazitätserweiterungen eine über die heutige Situation hinausgehende praktische Wirkung entfalten würde.

3.2.2 Erheblicher Umsetzungsspielraum

Wie das Rechtsgutachten festhält, ist die Initiative «Stop Bypass & Co. – Keine Stadtautobahn!» auslegungsbedürftig. Das Ausmass allfälliger Handlungsverpflichtungen liegt im Umsetzungsermessen der zuständigen Behörden (vgl. Rechtsgutachten, S. 19 und 24).

Die Auslegungsbedürftigkeit der Initiative eröffnet der Stadt einen Interpretations- und Konkretisierungsspielraum, führt aber auch zu Rechtsunsicherheiten. Der Begriff der «zur Verfügung stehenden Mittel» ist gemäss Rechtsgutachten restriktiv auszulegen. Er erfasst nur jene rechtlichen und politischen Instrumente, die der Stadt im Rahmen ihrer Zuständigkeit rechtmässig zustehen. Ausgeschlossen sind demnach Mittel, die gegen Bundesrecht oder kantonales Recht verstossen oder eine Kompetenzüberschreitung bewirken würden. Eine Kompetenzüberschreitung würde dann vorliegen, wenn die Stadt Luzern ihre verbleibenden rechtlichen Mittel unabhängig von der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kanton sachfremd auf jedem Gebiet einsetzen würde (vgl. Rechtsgutachten, S. 9).

Das Rechtsgutachten versteht unter dem Einsetzen mit allen zur Verfügung stehenden Mitteln sowohl formelle als auch informelle Instrumente. Zu den formellen Mitteln zählen insbesondere die Rechtsmittel im Nationalstrassenverfahren (Einsprache und Beschwerde), welche im Sinne der Initiative auszuschöpfen sind. Informelle Mittel umfassen demgegenüber politische und kommunikative Mittel, bspw. Stellungnahmen, Mitwirkung in Vernehmlassungsverfahren und formlose Ersuchen.

Der dem Initiativbegehren zugrunde liegende weite Ermessensspielraum erlaubt es der Stadt Luzern, im konkreten Einzelfall zu beurteilen, welches Mittel bei einer geplanten Kapazitätserweiterung des übergeordneten Strassennetzes sachgerecht und verhältnismässig erscheint. Entsprechend bedarf es stets einer situationsbezogenen Interessenabwägung (vgl. Rechtsgutachten, S. 24). Eine Verpflichtung, den Ausbau unter allen Umständen mit sämtlichen Mitteln zu verhindern, lässt sich dem Wortlaut der Initiative gerade nicht entnehmen (vgl. Rechtsgutachten, S. 20).

Stehen verschiedene öffentliche Interessen in einem Zielkonflikt, ist im Rahmen des Umsetzungsermessens eine wertende Gegenüberstellung und sorgfältige Interessenabwägung vorzunehmen. Die mit der Initiative verbundene Wertung hinsichtlich übergeordneter Strassenkapazitäten bildet ein öffentliches Interesse, dem bei Annahme der Initiative besonderes demokratisches Gewicht zukommt. Andere öffentliche Interessen bleiben relevant und sind im Einzelfall mitzuberücksichtigen. Dadurch wird gewährleistet, dass ein angemessener Ausgleich zwischen dem politischen Anliegen der Initiative und anderen gewichtigen öffentlichen Zielen – etwa der Verbesserung der Lebensqualität, der Umweltverträglichkeit, der nachhaltigen Stadtentwicklung, der Verkehrssicherheit oder der Wahrung weiterer städtischer Interessen – erfolgt (Kompromiss der verschiedenen Interessen).

Vor diesem Hintergrund erscheint die Aussage im Rechtsgutachten (S. 21), wonach der Stadtrat im Falle einer Annahme der Initiative seine bisher grundsätzlich befürwortende Haltung zum Nationalstrassenprojekt «A2/A14 Gesamtsystem Bypass Luzern» aufgeben und dieses vollständig ablehnen müsse, als zu undifferenziert. Die Haltung des Stadtrates hat sich vielmehr aus einer umfassenden Abwägung sämtlicher im konkreten Projekt betroffenen öffentlichen Interessen zu ergeben (vgl. Rechtsgutachten, S. 20 und 24 f.).

Damit ergibt sich, dass die Initiative in zentralen Punkten auslegungsbedürftig ist und den städtischen Organen einen erheblichen Interpretations- und Umsetzungsspielraum belässt. Zwar wird die Initiative die Grundhaltung in Bezug auf übergeordnete Kapazitätserweiterungen verschärfen. Art und Intensität des Tätigwerdens sind allerdings im Einzelfall unter Berücksichtigung der normativen und strategischen

Grundlagen sowie der zur Diskussion stehenden öffentlichen Interessen zu bestimmen. Entsprechend bleibt die Wirkung der Initiative auf den tatsächlichen Projektausgang beschränkt. Beim Projekt «Bypass» würde sie insbesondere die weitere Kommunikation der Stadt mitprägen. Bei künftigen Projekten würde sie Haltung und Vorgehen der Stadt im Rahmen der rechtlichen Vorgaben beeinflussen.

3.2.3 Rechtsstaatliche Grenzen

Beim Entscheid, ob und welche Mittel gegen ein Vorhaben einzusetzen sind, darf die Behörde auf die grösstmögliche Vereinbarkeit mit dem höherrangigen Recht achten. Wie weit Handlungsverpflichtungen aus Initiativen hervorgehen, bestimmt sich daher auch nach den allgemeinen rechtsstaatlichen Grundsätzen der Bundes- und der Kantonsverfassung, insbesondere nach dem Legalitätsprinzip, dem öffentlichen Interesse, dem Verhältnismässigkeitsprinzip, dem Grundsatz von Treu und Glauben sowie dem Verbot rechtsmissbräuchlicher Handlungen. Diese Grundsätze sind beim Entscheid über die Ergreifung und die Wahl des Interventionsmittels stets zu berücksichtigen (vgl. Rechtsgutachten, S. 20 und 24 f.).

Eine klare Grenze für Umsetzungshandlungen wird den Behörden durch das Legalitätsprinzip auferlegt. Danach muss staatliches Handeln rechtmässig sein. Die Umsetzung der Volksinitiative muss übergeordnetem Recht und insbesondere Bundesrecht genügen. Rechtlich unzulässige Mittel sind daher ausgeschlossen. Zu denken ist dabei in erster Linie an kommunale Gesetzgebungen, die direkt die Verhinderung von übergeordneten Strassenprojekten bezwecken (vgl. Rechtsgutachten, S. 9 f. und 25).

Nach dem Verhältnismässigkeitsprinzip gilt: Je weiter das entsprechende Projekt fortgeschritten ist, desto unverhältnismässiger ist es, gewisse Massnahmen zu ergreifen. Auch die Initiative anerkennt implizit diese Realität, indem sie lediglich den Einsatz der «zur Verfügung stehenden Mittel» vorschreibt. Dem Verhältnismässigkeitsprinzip unterliegt vor allem die Ergreifung von Rechtsmitteln. Ein Rechtsmittel ist nur dann geboten, wenn es geeignet erscheint, das angestrebte Ziel zumindest potenziell zu fördern. Von vornherein unzulässig ist demnach ein rechtsmissbräuchliches oder rein symbolisches Prozessieren. Verfahren, deren Erfolgsaussichten offensichtlich deutlich geringer sind als das Risiko des Unterliegens, können als unverhältnismässig gelten, namentlich wenn sie erhebliche personelle oder finanzielle Ressourcen binden, ohne eine realistische Wirkung zu entfalten. Vor dem Hintergrund der Verhältnismässigkeit kann es daher gerechtfertigt sein, von einem Weiterzug an eine höhere Instanz abzusehen, wenn sich ein Weiterzug auf der Grundlage der Auswertung eines abweisenden Urteils der Vorinstanz als aussichtslos erwiese (vgl. Rechtsgutachten, S. 25 f., sowie die nachstehenden Ausführungen zu «Wirkung auf das Projekt «Bypass»»).

Des Weiteren müssen staatliche Handlungen im öffentlichen Interesse liegen. Stehen verschiedene öffentliche Interessen in einem Zielkonflikt, verlangt das Mobilitätsreglement – in Konkretisierung des rechtsstaatlichen Grundsatzes – eine Interessenabwägung. Dabei sind insbesondere die unterschiedlichen Bedürfnisse und Zuständigkeiten der beteiligten Akteurinnen und Akteure sowie die massgebenden gesetzlichen und planerischen Grundlagen zu berücksichtigen (Art. 1 Abs. 4 Mobilitätsreglement; vgl. auch Rechtsgutachten, S. 20 und 25, und Art. 3a Abs. 1 GO betreffend die Interessen der Stadt Luzern an der «Stärkung der Stadtregion»). Zwar ist die in Art. 5 Abs. 1 und 2 Mobilitätsreglement enthaltene Wertung hinsichtlich übergeordneter Strassenkapazitäten, welche die Initiative zu verschärfen sucht, in diese Abwägung einzubeziehen. Sie stellt jedoch – wie bereits oben dargelegt – lediglich eines von mehreren öffentlichen Interessen dar. So wird ein angemessener Ausgleich zwischen dem Anliegen der Initiative und anderen gewichtigen öffentlichen Interessen sichergestellt. Auch unter rechtsstaatlichem Blickwinkel greift die Aussage im Rechtsgutachten (S. 21) zu kurz. Die Haltung des Stadtrates zum Projekt «Bypass» wird sich aus einer umfassenden Interessenabwägung ergeben.

Zusammenfassend setzen die rechtsstaatlichen Grundsätze der Umsetzung der Initiative Grenzen: Die Annahme der Initiative würde zwar eine Verschärfung der Haltung gegenüber Kapazitätserweiterungen begründen. Insbesondere mit Blick auf das Verhältnismässigkeitsprinzip dürften die zur Verfügung stehenden Mittel jedoch nur beschränkt ausgeschöpft werden. Die städtischen Organe blieben zudem

verpflichtet, die betroffenen öffentlichen Interessen gegeneinander abzuwägen und einen Kompromiss unter denselben zu finden. Eine schematische oder einseitige Ablehnung des Projekts «Bypass» wäre daher auch im Falle einer Annahme der Initiative nicht automatisch geboten. Ebenso wenig würde die Initiative einer differenzierten und sachgerechten Beurteilung künftiger übergeordneter Strassenprojekte entgegenstehen, etwa wenn eine Kapazitätserweiterung des übergeordneten Strassennetzes zur Entlastung des städtischen Verkehrs beiträgt.

3.2.4 Wirkung auf das Projekt «Bypass»

Die Initiative zielt laut Ausführungen der Initiantinnen und Initianten auch auf die Verhinderung des Nationalstrassenprojekts «A2/A14 Gesamtsystem Bypass Luzern» ab. Eine Annahme der Initiative hätte aber keine unmittelbare rechtliche Wirkung auf den Bestand oder die Gültigkeit der bereits erteilten Plangenehmigung für das Projekt «Bypass». Das laufende Beschwerdeverfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht richtet sich ausschliesslich nach Bundesrecht; die Entscheidkompetenz liegt vollständig beim Gericht.

Ob und welche weiteren Massnahmen im Projekt «Bypass» zu ergreifen sind, beurteilt der Stadtrat – nach dem bisher Gesagten – weiterhin einzelfallweise im Rahmen seines Umsetzungsermessens und unter Wahrung der rechtsstaatlichen Grundsätze. So kommt der Stadtrat zum Schluss, dass er die geplante Kapazitätserhöhung auf dem übergeordneten Strassennetz zwar kritisch beurteilt, das Projekt «Bypass» jedoch als Teil eines funktionierenden Gesamtverkehrssystems als Kompromiss unterstützt. In diesem Sinne hat er sich in der Vereinbarung Raum Bahnhof Luzern gegenüber dem Kanton Luzern verpflichtet, die Beschwerde gegen die Plangenehmigung innerhalb einer Woche nach erfolgter Publikation der Verkehrsanordnung zu den Sofortmassnahmen der ersten Etappe zurückzuziehen. Denn mit der Vereinbarung erhält die Stadt Luzern jene flankierenden Massnahmen (insbesondere durchgehende Busspuren), die im nationalstrassenrechtlichen Ausführungsprojekt «N2/N14 Gesamtsystem Bypass Luzern» fehlen und bemängelt worden sind.

3.3 Haltung des Stadtrates

Der Stadtrat anerkennt das mit der Initiative «Stop Bypass & Co. – Keine Stadtautobahn!» verfolgte Anliegen, die Verkehrsbelastung zu reduzieren, die Wohn- und Lebensqualität zu schützen und eine nachhaltige Mobilität zu fördern. Er erachtet die vorliegende Initiative jedoch nicht als geeignetes Instrument dazu.

Die Stossrichtungen sind im Grundsatz bereits in den strategischen und rechtlichen Grundlagen der Stadt Luzern verankert. Zur Vermeidung von zusätzlichen Strassenkapazitäten sind in der Mobilitätsstrategie sechs Schwerpunkte enthalten, mit denen die flächen- und ressourceneffizienten sowie emissionsarmen Verkehrsmittel wie Fussverkehr, Velo und Bus gefördert werden. Dazu werden konkrete Massnahmen zur Busbeschleunigung, zur Erweiterung des Veloroutennetzes oder zur Aufwertung des Fusswegenetzes geplant und umgesetzt. Daher gelangt der Stadtrat zum Schluss, dass die Initiative weder einen zusätzlichen inhaltlichen Mehrwert schafft noch geeignet ist, die städtischen Zielsetzungen wirksamer umzusetzen. Er ist der Ansicht, dass das Hauptanliegen der Initiative in Form der Reduktion des motorisierten Individualverkehrs auf dem übergeordneten Strassennetz innerhalb der bestehenden Strategien und Planungsprozesse besser erreicht werden kann.

Die mit der Initiative in nArt. 5 Abs. 2 des Mobilitätsreglements zu statuierende Regelung soll zwar die Haltung in Bezug auf zusätzliche übergeordnete Strassenkapazitäten verschärfen und verlangt von der Stadt Luzern, dass sie sich mit allen ihr zur Verfügung stehenden Mitteln bei kantonalen und nationalen Behörden gegen zusätzliche Strassenkapazitäten in der Stadt Luzern und in der Region einsetzen soll. Indessen überlässt sie die konkrete Umsetzung der pflichtgemässen Beurteilung durch die zuständigen Behörden. Dabei verbleibt den städtischen Organen im Einzelfall ein erhebliches Umsetzungsermessen. Der Stadtrat ist gehalten, dieses auch weiterhin zugunsten einer Verbesserung der städtischen Umwelt- und Lebensqualität auszuüben – stets unter Berücksichtigung der strategischen Grundlagen sowie der

zur Diskussion stehenden öffentlichen Interessen. Darüber hinaus sind die städtischen Behörden bei der Umsetzung der Initiative an die rechtsstaatlichen Schranken gebunden. Insbesondere die Bindung an die Grundsätze der Verhältnismässigkeit und des öffentlichen Interesses erlauben es nicht, dass die städtischen Organe durch die Initiative zu unverhältnismässigen oder sachlich nicht gerechtfertigten Massnahmen gezwungen oder von einer Abwägung aller mit einem Projekt in Zusammenhang stehenden öffentlichen Interessen abgehalten werden.

Die von der Initiative angestrebte Ergänzung des Mobilitätsreglements würde zwar zu einer Verschärfung der bereits bestehenden politischen Stossrichtung führen. Die rechtliche und praktische Wirkung der Initiative bliebe aber praktisch aus, wodurch auch mögliche negative Folgen ihrer Zielsetzung relativiert würden: Der strategische Handlungsspielraum der Stadt Luzern würde nicht unnötig eingeschränkt, da künftige verkehrspolitische Entwicklungen, veränderte Rahmenbedingungen oder neue Erkenntnisse zur Verkehrlenkung weiterhin ergebnisoffen berücksichtigt werden könnten. Ebenso bestünde keine Verpflichtung, rechtlich unzulässige, klar aussichtslose oder unverhältnismässige Mittel auszuschöpfen, wodurch das Risiko einer Verhärtung der Beziehungen zu übergeordneten Behörden reduziert und die Grundlage für kooperative, konsensorientierte Lösungen in Verkehrs- und Raumplanungsfragen gewahrt bliebe. Soweit ein Mittel jedoch rechtlich zulässig, geeignet und verhältnismässig erscheint, wäre es im Sinne des Initiativauftrags grundsätzlich zu prüfen und gegebenenfalls einzusetzen. Dadurch bliebe Raum für kooperative und konsensorientierte Lösungen mit übergeordneten Behörden; gleichzeitig wäre die Stadt aber gehalten, ihre künftige Haltung und ihr Vorgehen gegenüber zusätzlichen Strassenkapazitäten am Initiativauftrag auszurichten. Gerade bei Schlüsselprojekten wie den Projekten «Bypass» und «Durchgangsbahnhof» ist die Stadt Luzern auf eine enge Abstimmung mit den übergeordneten Ebenen angewiesen, um ihre Interessen wirksam einbringen zu können (vgl. z. B. die Vereinbarung Raum Bahnhof Luzern). Eine strukturell ablehnende Grundhaltung, welche die interkommunale Zusammenarbeit in regionalen Verkehrs- und Entwicklungsfragen erschweren oder die politische Stellung der Stadt in regionalen Gremien schwächen könnte, würde ebenso vermieden wie eine übermässige Bindung personeller und finanzieller Ressourcen.

In Bezug auf das Nationalstrassenprojekt «A2/A14 Gesamtsystem Bypass Luzern» hat der Stadtrat sich wiederholt und ausführlich zum Gesamtsystem Bypass Luzern geäussert. Der Stadtrat steht der Kapazitätserweiterung auf dem übergeordneten Verkehrsnetz zwar kritisch gegenüber, sieht jedoch das Projekt «Bypass» als Teil eines funktionierenden Gesamtverkehrssystems als Kompromiss. Er hat im Projekt «Bypass» den Rechtsweg beschritten, nicht nur, um die negativen Auswirkungen zu minimieren, sondern auch, um die damit verbundenen Chancen im Sinne der städtischen Mobilitätsstrategie nutzen zu können.

Der Stadtrat hat seine Mitwirkungs- und Rechtsmittelmöglichkeiten im Projekt «Bypass» ausgeschöpft, indem er sich aktiv am Planungsverfahren beteiligt und hernach Einsprache erhoben und Beschwerde gegen die Plangenehmigung des UVEK beim Bundesverwaltungsgericht eingereicht hat. Hinsichtlich der für die Siedlungsverträglichkeit wesentlichen Aspekte beim Dammgärtli und bei der Lüftungszentrale Gütschwald konnten zwischenzeitlich Lösungen gefunden werden. Ob und in welchem Umfang weitere Mittel in diesem Zusammenhang zu ergreifen sind, beurteilt der Stadtrat im Rahmen seines Umsetzungs-ermessens und unter Berücksichtigung der rechtsstaatlichen Grundsätze. In diesem Sinne hat er sich gegenüber dem Kanton Luzern mit der Vereinbarung Raum Bahnhof Luzern verpflichtet, die Beschwerde gegen die Plangenehmigung des Projekts «Bypass» zurückzuziehen, da die mit der Beschwerde verfolgten Ziele (flankierende Massnahmen in Form von Busbeschleunigungsmassnahmen) durch die Vereinbarung erreicht werden.

Die Initiative bringt materiell nichts wesentlich Neues, erweckt jedoch den Eindruck weiter gehender Wirkungen, als sie tatsächlich zu entfalten vermag.

Aus den vorgenannten Gründen lehnt der Stadtrat die Initiative «Stop Bypass & Co. – Keine Stadtautobahn!» ab.

4 Auswirkungen auf das Klima

Laut Relevanzcheck im Tool Klimafolgenabschätzung der Stadt Luzern ist das Geschäft nicht klimarelevant. Die Initiative hätte keine unmittelbare Wirkung auf regionale, kantonale oder nationale Projekte und könnte insbesondere das Projekt «Bypass» nicht verhindern. Sie könnte jedoch die künftige Haltung und das Vorgehen der Stadt im Rahmen ihrer rechtlichen Möglichkeiten beeinflussen. Diese Haltung kann in Verfahren und im Austausch mit Bund und Kanton politisch und verfahrensmässig Wirkung entfalten. Eine direkte und hinreichend quantifizierbare Klimawirkung lässt sich daraus jedoch nicht ableiten, da die massgeblichen Entscheidkompetenzen über die betroffenen übergeordneten Strassenprojekte beim Bund bzw. beim Kanton liegen. Auf eine weitergehende Prüfung wurde daher verzichtet.

5 Antrag

Der Stadtrat beantragt Ihnen, in eigener Kompetenz die Initiative «Stop Bypass & Co. – Keine Stadtautobahn!» für gültig zu erklären und diese abzulehnen. Er unterbreitet Ihnen einen entsprechenden Beschlussvorschlag.

Luzern, 15. Juni 2026



Beat Züsli
Stadtpräsident



Michèle Bucher
Stadtschreiberin

Der Grosse Stadtrat von Luzern,

nach Kenntnisnahme des Berichtes und Antrages 21 vom 15. Juni 2026 betreffend

Initiative «Stop Bypass & Co. – Keine Stadtautobahn!»

– Ablehnung,

gestützt auf den Bericht der Bau-, Umwelt- und Mobilitätskommission,

in Anwendung von § 43 des Gemeindegesetzes des Kantons Luzern vom 4. Mai 2004 sowie Art. 9 lit. b, Art. 11 Abs. 1 und Art. 12 Abs. 1 Ziff. 3 der Gemeindeordnung der Stadt Luzern vom 7. Februar 1999,

beschliesst:

- I. In eigener Kompetenz:
Die Initiative «Stop Bypass & Co. – Keine Stadtautobahn!» ist gültig.
- II. Zuhanden der Stimmberechtigten:
Die Initiative «Stop Bypass & Co. – Keine Stadtautobahn!» wird abgelehnt.
- III. Der Beschluss gem. Ziffer II unterliegt dem obligatorischen Referendum.

Anhang 1: Initiativtext

Volksinitiative Stadt Luzern

STOP BYPASS & CO. – KEINE STADTAUTOBAHN!

**Stadt
Luzern**
3.5.2025

Gestützt auf § 131 des Stimmrechtsgesetzes und Art. 6 der Gemeindeordnung der Stadt Luzern verlangen die unterzeichneten Stimmberechtigten der Stadt Luzern in Form des ausgearbeiteten Entwurfs folgende Änderung des Reglements für eine nachhaltige städtische Mobilität vom 29. April 2010:

Das Reglement für eine nachhaltige städtische Mobilität wird wie folgt geändert:

Art. 5 Abs. 2

Der Durchgangsverkehr wird konsequent vom bestehenden Hochleistungsstrassennetz oder von Umfahrungsstrassen übernommen.

Gleichzeitig setzt sich die Stadt mit allen ihr zur Verfügung stehenden Mitteln bei kantonalen und nationalen Behörden gegen zusätzliche Strassenkapazitäten in der Stadt Luzern und in der Region ein, selbst wenn diese bereits geplant, genehmigt, oder in der Ausführung sind.

Auf dieser Liste können nur Stimmberechtigte der Stadt Luzern unterschreiben. Wer das Begehren unterstützt, muss Namen und Vornamen handschriftlich und leserlich auf die Unterschriftenliste schreiben und sie unterzeichnen. Wer das Ergebnis einer Unterschriftensammlung für ein Volksbegehren fälscht (Art. 282 des Strafgesetzbuches) oder wer bei der Unterschriftensammlung besticht oder sich bestechen lässt (Art. 281 des Strafgesetzbuches), macht sich strafbar.

	Name / Vorname in Blockschrift	Geburtsdatum Tag/Monat/Jahr	Wohnadresse Strasse und Hausnummer	Eigenhändige Unterschrift	Kontrolle (leer lassen)
1					
2					
3					
4					
5					
6					
7					
8					
9					
10					

Bestätigung der Stimmberechtigung (wird von der Stadtverwaltung ausgefüllt)

Diese Unterschriftenliste enthält _____ (in Worten) gültige Unterschriften von Stimmberechtigten der Stadt Luzern

Luzern, _____

Der/die Stimmregisterführer/-in: _____

Das Initiativkomitee kann mit einfacher Mehrheit die Volksinitiative zurückziehen und besteht aus:

Philipp Roos, Neustadtstrasse 7; **Yannick Gauch**, Bireggstrasse 7; **Katrin Baumann Conzett**, Steinhofhalde 2; **Renata Asal-Steger**; **Anna-Lena Beck**; **Daniel Ess**; **Andreas Gervasi**; **Adrian Häfliger**; **Marta Lehmann**; **Jeannine Miserez**; **Franca Pedrazetti**; **Bernadette Reber**; **Caroline Rey**; **Samuel Sieber**

Publikation im Kantonsblatt: 3. Mai 2025; Ablauf der Sammelfrist: 2. Juli 2025. **Diese Unterschriftenliste ist sofort, spätestens aber bis 14. Juni 2025, zu senden an:**
VCS Luzern, Brüggliasse 9, 6004 Luzern



STOP BYPASS & CO. – KEINE STADTAUTOBAHN!

Die Luzerner Stimmbevölkerung hat im November 2024 deutlich Nein gesagt zu mehr Autobahnen. Der Bundesrat muss den Bau der Stadtautobahn Bypass stoppen!

Mehr Autobahnen verursachen **mehr Verkehr und dadurch mehr Lärm, mehr Luftverschmutzung, mehr Mikroplastik und mehr Klimaschäden**. Die schädliche, nutzlose und unzumutbare Fehlinvestition in den Bypass Luzern muss gestoppt werden zu Gunsten einer zukunftsfähigen Mobilität in der Stadt und Region Luzern und für mehr Lebensqualität.

SCHÄDLICH FÜR MENSCH UND UMWELT

Der Autobahnausbau führt zu massiven **schädlichen Auswirkungen auf die Gesundheit der lokalen Bevölkerung und der Landschaft**. Er widerspricht der dringend notwendigen Verkehrswende und dem festgeschriebenen Ziel «netto Null 2040» und befeuert die Klimakrise mit prognostizierten 32'000 zusätzlichen Autofahrten pro Tag. Eine **riesige Lüftungsstation** würde **mitten im Gütschwald**, einem der wichtigsten und schützenswerten Naherholungsgebiete für die Bevölkerung der Stadt Luzern, gebaut.

NUTZLOS UND ÜBERTEUERT

Der Bypass mit zusätzlichen zwei Tunnelröhren durch den Sonnenberg und bis zu **14 nebeneinander liegenden Spuren** ist eine fast 2 Mrd. teure Stadtautobahn, die **keinerlei Entlastung der verkehrsgeplagten Orte Emmen, Luzern und Kriens** bringt. Er beruht auf veralteten und falschen Verkehrsmodellen. Die Verdoppelung der Kapazitäten macht den Autoverkehr gegenüber dem öV attraktiver und führt unweigerlich zu Mehrverkehr. Das Astra schreibt, dass es in den Abendspitzenstunden auf den Luzerner Autobahnen mit dem Bypass zu mehr Stau kommt als ohne.

UNZUMUTBARE BAUEMISSIONEN

Der Bypass würde enorme Bauemissionen verursachen und bzgl. Verkehrsaufkommen kontraproduktive Effekte hervorrufen. Die **Bauzeit beträgt 12 Jahre** oder länger. Während der Bauphase wird ein Teil des Autobahnverkehrs **durch die Luzerner Quartiere Bruch und Obergrund umgeleitet**. Diese Quartiere werden bereits jetzt **vom Verkehr überrollt**. Es kommt zum **Verlust der einzigen Grünfläche mit Spielplatz in einem der dicht bewohnten Quartiere, dem Babel-Quartier**.

Jahrelange Einschränkungen für ein schädliches Projekt? Nein danke.