

Stadtratsbeschluss Nr. 182

Eidgenössisches Departement für
Umwelt, Verkehr, Energie und
Kommunikation UVEK
Kochergasse 6
3003 Bern

**Vernehmlassung zum Ausbauschnitt 2019
für die Nationalstrassen mit dem
dazugehörigen Verpflichtungskredit
Stellungnahme**

Sitzung vom 18. April 2018

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Luzerner Stadtrat dankt Ihnen bestens für die Gelegenheit, zum Zahlungsrahmen Nationalstrassen 2020–2023 Stellung zu nehmen. Die Stadt Luzern ist mit zwei Projekten im Ausbauschnitt 2019, dem Bypass Luzern inkl. Ergänzung Süd sowie Rotsee-Buchrain («Ausbau Nord»), direkt betroffen.

Ausgangslage

Gute Verkehrsinfrastrukturen sind eine entscheidende Grundlage für die hohe Standortattraktivität der Schweiz. Städte und Agglomerationen sind auf ein leistungsfähiges Strassen- und Schienennetz angewiesen. Ein angemessen ausgebautes Nationalstrassennetz nimmt einen beträchtlichen Teil des Ziel-, Quell- und Binnenverkehrs in den Stadt- und Agglomerationsgebieten auf und entlastet damit die innerstädtischen Strassennetze sowie das Kantonsstrassennetz der Agglomeration. In der Agglomeration Luzern bilden die Nationalstrassen N2 und N14 das Rückgrat des übergeordneten Strassennetzes.

Kapazitätsengpässe auf der Nationalstrasse führen bereits heute zu Ausweichverkehr in den Agglomerationsgemeinden und belasten das städtische Strassennetz. Darunter leiden Besucherinnen und Besucher, die Bevölkerung und auch die Wirtschaft. Der Luzerner Stadtrat ist davon überzeugt, dass die Engpassbeseitigung auf dem Nationalstrassennetz im Raum Luzern für eine lebenswerte Stadtentwicklung und für eine prosperierende Agglomeration notwendig ist. Ein funktionierendes Nationalstrassennetz schafft Kapazitätsreserven zur Förderung von flächeneffizienten Verkehrsarten wie öffentlicher Verkehr, Velo- und Fussverkehr. Dies ist der wesentliche Pfeiler der städtischen Mobilität.

Die Nationalstrassen entlasten lokale und regionale Strassen. Sie belasten aber zugleich die unmittelbare Umgebung in unterschiedlicher Hinsicht: Lärm, Abgase, zerschnittene Quartiere. Bei den prioritären Erweiterungen im Realisierungshorizont 2030, die gemäss Vorlage schwergewichtig

in städtischen Räumen liegen, sind grosse Anstrengungen hinsichtlich Lärmschutz und städtebaulicher Aufwertung zwingend. Nur wenn entsprechende Massnahmen bereits in der Planungsphase konkretisiert werden, sind Projekte im städtischen Raum mehrheitsfähig.

Die Zuteilung zweier Projekte im Raum Luzern in den Ausbauschnitt 2019 ist für den Luzerner Stadtrat aufgrund der Dringlichkeit der Engpassbeseitigung nachvollziehbar. Der Stadtrat äussert sich in der vorliegenden Stellungnahme mehrheitlich zu diesen beiden Projekten und begrüsst die Weitsicht des Bundesrates, das ursprüngliche Gesamtsystem Bypass (inkl. Erweiterung Nord und Ergänzung Süd) in zwei Projekte, den Bypass (inkl. Ergänzung Süd) sowie den «Ausbau Nord», zu trennen.

Die Stellungnahme des Luzerner Stadtrates orientiert sich im Weiteren am Fragebogen zur Vernehmlassung.

Generelle Aspekte zur Vernehmlassungsvorlage

1. Sind Sie mit den Grundzügen der Vorlage einverstanden?

Wir teilen die Ansicht des Bundesrates, dass die gravierendsten Engpässe im Jahr 2040 in den grossen Städten und Agglomerationen entstehen. Ursächlich dafür sind die Verkehrszunahme und die Tatsache, dass die Nationalstrasse ihre Funktion als Gefäss für den Ziel-, Quell- und Binnenverkehr der grossen Städte und Agglomerationen wahrnimmt.

Die Zielsetzungen für Betrieb, Unterhalt und Ausbau des Nationalstrassennetzes (S. 20 erl. Bericht) sind korrekt. Das Ziel der Verträglichkeit müsste künftig höher zu gewichten sein, als dies heute der Fall ist. Nur dann können Nationalstrassenprojekte im städtischen Raum realisiert werden. Weiter ist vom UVEK eine verkehrsträgerübergreifende Betrachtung der Verfügbarkeit und Leistungsfähigkeit des Verkehrssystems gefordert.

Das Beispiel Bypass Luzern zeigt, dass genau diese Verträglichkeit ein zentraler Erfolgsfaktor wäre. Gegenwärtig ist aus Sicht des Luzerner Stadtrates die Verträglichkeit durch ein (integrales) Element des Bypasses, nämlich das kantonale Projekt Spange Nord, nicht gegeben. Er erwartet, dass alle integralen Bestandteile von Nationalstrassenprojekten, auch wenn sie in der Zuständigkeit des Kantons liegen, die Siedlungsverdichtung nach innen fördern und nicht hemmen oder gar behindern.

2. Gibt es Themen, die Ihrer Ansicht nach zu wenig berücksichtigt wurden?

Der erläuternde Bericht zur Vernehmlassungsvorlage spricht die Auswirkungen fehlender Kapazitäten auf der Nationalstrasse an. Von den Überlastungen ist letztlich auch das nachgeordnete städtische Strassennetz betroffen. Das allgemeine Postulat wird allerdings auf Projektebene nicht abgebildet. Bei der Konzeption der einzelnen Projekte ist das ASTRA gefordert, die aktuelle Lage sowie die angepeilten Effekte an den Schnittstellen zum kantonalen und städtischen Netz zu beziffern. Diese Analyse muss die Grundlage für ein gemeinsames Vorgehen der zuständigen Behörden auf allen drei Staatsebenen sein, mit geeigneten Begleitmassnahmen auf allen Netzebenen.

Zahlungsrahmen Nationalstrassen 2020–2023 für den Betrieb und den Unterhalt sowie für den Ausbau im Sinne von Anpassungen

3. Sind die Aussagen zur Festlegung des Zahlungsrahmens Nationalstrassen 2020–2023 nachvollziehbar?

k. A.

Grössere Vorhaben

4. Wie beurteilen Sie die Kriterien zur Festlegung der grösseren Vorhaben?

k. A.

5. Sind Sie mit der Zuteilung der 2. Röhre des Gotthard-Strassentunnels zu den grösseren Vorhaben einverstanden?

k. A.

Strategisches Entwicklungsprogramm Nationalstrassen

6. Sind Sie mit der dargelegten Langfristperspektive des Nationalstrassennetzes einverstanden? Falls nein, was sollte geändert werden?

Folgende Elemente sind anzupassen:

- Das Zukunftsbild von mindestens sechsspurigen Nationalstrassen in allen metropolitanen und grossstädtischen Räumen ist verfehlt. Es ist das Ergebnis einer isolierten Betrachtung des Verkehrsträgers Nationalstrasse und ignoriert die Tatsache, dass sich die Ausgangslage bei Weitem nicht in allen Städten und Agglomerationen einheitlich darstellt. Der Ausbau des Netzes muss sich auf ortsspezifische Kriterien abstützen, welche Bund, Kantone und Gemeinden gemeinsam definieren.
- Die Überlegungen hinsichtlich von Redundanzen auf Nationalstrassenebene sind realitätsfern. Für den Luzerner Stadtrat ist beispielsweise im Projekt Bypass das Angebot von 10 Fahrspuren unterteilt in eine Stadtautobahn und eine Transitautobahn verteilt auf 3 bzw. 4 Tunnelröhren nicht nachhaltig und auch nicht zukunftsgerichtet. Eine quasi doppelte Führung der Nationalstrasse für Unterhaltszwecke oder weitere Notfälle hält er für schwierig vermittelbar.
- Es ist nicht nachvollziehbar, warum das ASTRA in verschiedenen Teilen der Vorlage mit verschiedenen Zielsetzungen operiert (vgl. Kapitel 2.1.2 resp. 2.3.3.2). Um die angestrebte grössere Transparenz und Verständlichkeit zu erzielen, sind die Zielvorstellungen zu vereinheitlichen.
- Die Nachhaltigkeitsbewertung gemäss Kapitel 2.3.6 ist verkürzt dargestellt: Gestärkte Agglomerationskerne und wohnliche Siedlungsgebiete sind nicht automatische Begleiterscheinungen von neuen Nationalstrassen. Insbesondere wenn mit der Engpassbeseitigung Bypass mit dem integralen Projekt Spange Nord bis zu vierspurige Strassen durch Wohngebiete geplant werden, kann von wohnlichen Siedlungsgebieten keine Rede mehr sein. Ein wenig irritiert ist der Luzerner Stadtrat auch über die mit der Nachhaltigkeit verbundenen Aussagen in Anhang 6,

wo von «praktisch keinen Auswirkungen auf das Landschafts- und Ortsbild und keiner Zerschneidung von Lebensräumen» die Rede ist. Angesichts einer neuen 170 m langen vierspurigen Brücke auf über 20 m Höhe beurteilt er diesen Punkt klar anders. Aus Perspektive der Stadt Luzern genügt diese Nachhaltigkeitsbewertung nicht.

7. Ist das Strategische Entwicklungsprogramm Nationalstrassen in Bezug auf den Projektumfang vollständig?

k. A.

8. Wie beurteilen Sie die Zuteilung der Erweiterungsprojekte zu den Realisierungshorizonten und Ausbausritten?

Der Luzerner Stadtrat begrüsst den Fokus auf funktionsfähige Nationalstrassen in den Agglomerationen. Diese Vorhaben haben gemäss ASTRA positive Auswirkungen auf die Siedlungsentwicklung nach innen und entlasten das städtische Strassennetz. Im konkreten Fall Luzerns kann der Stadtrat diese Ansicht des ASTRA nicht teilen. Im Zusammenhang mit dem Projekt Bypass sieht das kantonale Projekt Spange Nord eine neue vierspurige Strasse durch gewachsene Siedlungsstrukturen in der Stadt vor. Zudem wird der Lebensraum rund um das grösste Stadtluzerner Schulhaus reduziert und die Aufenthaltsqualität verringert. Der Stadtrat distanziert sich von diesem Projektbestandteil, da er die angestrebte Siedlungsentwicklung behindert, und nimmt dies als Beispiel, dass Strassenprojekte nicht per se eine positive Auswirkung haben.

Bei der Zuteilung der Projekte wird ein zweistufiges Verfahren angewendet. In der ersten Phase werden Projekte einer umfassenden Beurteilung unterzogen (Stichwort NISTRA). In der zweiten Phase werden weitere Aspekte berücksichtigt. Da sich Projekte jedoch im Laufe der Zeit ändern und an neue Gegebenheiten angepasst werden (vgl. Kap. 2.3.1. erl. Bericht), ist aus Sicht des Stadtrates nach wesentlichen Projektveränderungen, spätestens beim Abschluss jeder Projektphase eine umfassende Nachhaltigkeitsbeurteilung im Sinne von NISTRA zwingend notwendig. Als Beispiel nennt er das Projekt Bypass, bei welchem die umfassende Nachhaltigkeitsbeurteilung nach NISTRA in einem frühen Projektstand erfolgte. Das gegenwärtige Gesamtprojekt umfasst mit dem kantonalen Projekt Spange Nord einen Bestandteil, der damals nicht einer umfassenden Beurteilung nach NISTRA, sondern lediglich einer Kosten-Nutzen-Analyse unterzogen wurde.

Die Zuteilung der Erweiterungsprojekte Bypass und Ausbau Nord zum Realisierungshorizont 2030 bzw. Ausbausritt 2019 beurteilt der Luzerner Stadtrat unterschiedlich. Der **Ausbau Nord** ist aus seiner Sicht mehrheitsfähig, und das generelle Projekt könnte in der nächsten Projektphase durch zusätzliche Optimierungen der Anschlüsse Buchrain, Emmen-Süd und Emmen-Nord sogar noch gewinnen. Daher beurteilt er die Zuteilung in den Realisierungshorizont 2030 bzw. Ausbausritt 2019 als **richtig und notwendig**.

Das Projekt **Bypass** hingegen sieht der Luzerner Stadtrat aufgrund des nicht stadtverträglichen kantonalen Bestandteiles Spange Nord als **gefährdet**. Aus seiner Sicht ist keine Einigung zwischen der Stadt und dem Kanton absehbar. Der Stadtrat sieht bei den vorliegenden Dimensionen des Projekts keine Anpassungsmöglichkeiten hin zu einem stadtverträglichen und somit mehrheitsfähigen Projekt. Der Stadtrat fordert daher einen Bypass ohne Ausbau und Inbetriebnahme des Autobahnanschlusses Lochhof bzw. Spange Nord, um die notwendige Engpassbeseitigung auf der Nationalstrasse nicht zu gefährden. Da dies eine Überprüfung und Anpassung des generellen Projekts durch das ASTRA mit sich bringt, ist für den Stadtrat denkbar, dass der Bypass nicht mehr im

Ausbauschnitt 2019 berücksichtigt werden kann. Nichtsdestotrotz ist er von der Notwendigkeit der Engpassbeseitigung auf der N2 in Form eines Bypasses überzeugt.

Diese Forderung stützt sich unter anderem auf die Aussagen in Kap. 2.3.4.3. erl. Bericht, wonach «Erweiterungsvarianten zu bevorzugen sind, die zur städtebaulichen Sanierung der Situation beitragen». Der Luzerner Stadtrat sieht in einem angepassten Bypass ohne den neuen Autobahnzubringer durch Siedlungsgebiet eine durchaus volkswirtschaftlich vertretbare Lösung und die einzig städtebaulich vertretbare Lösung.

Weitere Bemerkungen

9. Welche weiteren Bemerkungen haben Sie zur Vernehmlassungsvorlage?

k. A.

Anträge und Forderungen

- Das Projekt Ausbau Nord soll im Realisierungshorizont 2030 bzw. Ausbauschnitt 2019 bestätigt werden.
- Die Freigabe des Projekts Bypass im Ausbauschnitt 2019 soll nur unter der Voraussetzung eines Verzichts auf das kantonale Projekt Spange Nord bzw. den Anschluss Lochhof erfolgen.
- Der Ausbau des Netzes muss sich auf ortsspezifische Kriterien abstützen, welche Bund, Kantone und Gemeinden gemeinsam definieren. Ein generalisiertes Ausbauziel ist verfehlt und birgt die Gefahr von Überkapazitäten.
- Die Zielsetzungen für die künftige Netzentwicklung müssen den Faktor Verträglichkeit höher gewichten, als dies bisher der Fall war. Nur dann können Nationalstrassenprojekte im städtischen Raum überhaupt realisiert werden.
- Am Ende jeder Projektphase soll eine umfassende Nachhaltigkeitsbeurteilung vorgesehen werden. Damit können negative Effekte von Projekterweiterungen oder Projektanpassungen erkannt werden.
- Bei der Konzeption der einzelnen Projekte muss das ASTRA die Effekte an den Schnittstellen zum kantonalen und städtischen Netz prüfen. Diese Analyse muss die Grundlage für ein gemeinsames Vorgehen der zuständigen Behörden auf allen drei Staatsebenen sein, mit geeigneten Begleitmassnahmen auf allen Netzebenen.
- Der Ausbauplanung ist auf Ebene UVEK eine verkehrsträgerübergreifende Betrachtung der Verfügbarkeit und Leistungsfähigkeit des Verkehrssystems zugrunde zu legen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

Beat Züsli
Stadtpräsident

Dr. Urs Achermann
Stadtschreiber

