



Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement

Bahnhofstrasse 15
Postfach 3768
6002 Luzern
Telefon 041 228 51 55
Telefax 041 210 65 73
buwd@lu.ch
www.lu.ch

ARE
Sektion Verkehrspolitik
3003 Bern

Luzern, 12. November 2013

Protokoll-Nr.: 1228

Bundesbeschluss über die Freigabe der Mittel ab 2015 für das Programm Agglomerationsverkehr, Vernehmlassungsverfahren

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 26. Juni 2013 lädt das eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation unter anderem die Kantone ein, zu dem im Entwurf vorliegenden Bundesbeschluss über die Freigabe der Mittel ab 2015 für das Programm Agglomerationsverkehr Stellung zu nehmen. Im Namen und Auftrag des Regierungsrats halte ich zum vorliegenden Entwurf das Folgende fest:

Grundsätzliches

Die Agglomerationsprogramme sind ein wichtiger Pfeiler der Agglomerationspolitik des Bundes und der Kantone. Sie streben eine koordinierte Planung von Siedlung, Landschaft und Verkehr in urbanen Räumen auch mit dem Ziel an, die Abstimmung zwischen öffentlichem Verkehr, motorisiertem Individualverkehr sowie Fuss- und Veloverkehr zu verbessern. Die in den Agglomerationsprogrammen vorgesehenen Massnahmen betreffen denn auch alle genannten Verkehrsarten. Die Agglomerationsprogramme haben sich als wichtige Instrumente einer kohärenten Raumentwicklungs- und Verkehrspolitik bewährt und sind weiterzuführen.

Die Agglomerationsprogramme der zweiten Generation (35 Städte und Agglomerationen) sollen ab 2015 vom Bund mit rund 1,6 Milliarden Franken unterstützt werden. Diese Mittel reichen bloss für eine Mitfinanzierung ausgewählter Massnahmen, der Anteil liegt dabei bei 30-40 Prozent der effektiven Kosten. Gleichwohl sind damit die im Infrastrukturfonds zur Verfügung stehenden Mittel praktisch aufgebraucht, obwohl die Entwicklung von Bevölkerung, Wirtschaft und damit verbunden die steigende Mobilität dazu führen, dass der Bedarf an besseren Verkehrsinfrastrukturen vor allem in den Agglomerationen weiterhin hoch bleibt. Mit dem neuen Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrsfonds (NAF) soll deshalb die künftige Mitfinanzierung im Agglomerationsverkehr sicherstellt und verstetigt werden, welche Stossrichtung unbedingt weiter zu verfolgen ist. Denn die Agglomerationsprogramme als wichtiges Instrument einer kohärenten Raumentwicklungs- und Verkehrspolitik können so langfristig gesichert werden.

Die Agglomerationsprogramme haben eine grosse, positiv zu wertende Dynamik ausgelöst. Gleichzeitig entstand ein ausserordentlich hoher, letztlich auch unverhältnismässiger administrativer Aufwand mit erheblichen Kostenfolgen nicht nur für den Bund, sondern auch für die Kantone und die weiteren involvierten Stellen (regionaler Entwicklungsträger, Gemeinden). Es sind - neben den bereits eingeleiteten Massnahmen - weitere massgebliche Vereinfachungen anzustreben. Der administrative Aufwand bei der Umsetzung der Programme muss für alle Beteiligten in Grenzen gehalten werden und verhältnismässig bleiben.

Agglomerationsprogramm Luzern

Die Anliegen des Kantons Luzern und der Zentralschweiz insgesamt zum Tiefbahnhof Luzern fanden bei den Beratungen in den eidgenössischen Räten zur Vorlage FABI Berücksichtigung. Die gemeinsamen Anstrengungen haben gefruchtet. Mit der ausdrücklichen Erwähnung des Tiefbahnhofs Luzern als Projektierungsmassnahme des Bundes für Kapazitätsausbauten auf der Linie Luzern-Zug im Bundesbeschluss über den Ausbauschnitt 2025 der Eisenbahninfrastruktur (vgl. Art. 1 Abs. 2p) hat sich die Ausgangslage für eine Realisierung im Ausbauschnitt 2030 deutlich verbessert. Zudem sieht die Fassung des neuen Art. 58c Eisenbahngesetz (EBG), wie sie im Februar 2014 den Stimmberechtigten vorgelegt wird, gegenüber der ursprünglichen Version des Bundesrates eine flexiblere Regelung der Vorfinanzierung vor. Auch ist eine flexiblere Verwendung der Kredite bei zum Beispiel baulich bedingten Projektverschiebungen vorgesehen. So können gemäss Art. 58 Abs. 2 des geänderten EBG für einzelne Massnahmen vorgesehene, aber aufgrund von Verzögerungen nicht ausgeschöpfte Kredite für die Realisierung anderer Massnahmen verwendet werden, wenn der massgebende Bundesbeschluss deren Projektierung vorsieht. Überdies wird der Bundesrat gemäss Art. 1 Abs. 3b des genannten Bundesbeschlusses der Bundesversammlung bis 2018 eine weitere Botschaft für einen Ausbauschnitt 2030 mit dem Kapazitätsausbau Luzern-Zug-Thalwil als voraussichtlich zu realisierende Massnahme vorlegen.

Die möglichst rasche Realisierung des Tiefbahnhofs Luzern hat für den Kanton Luzern vor diesem Hintergrund weiterhin höchste Priorität. Der Tagbautunnel für den Abschnitt Bahnhof-Heimbach (Neustadttunnel, 2. Etappe) führt unter dem Gebiet Langensand-Steghof hindurch. Die neue Haltestelle kann deshalb sinnvollerweise erst nach dem Bau des Tiefbahnhofs realisiert werden. Zudem wird im Hinblick auf eine Entflechtung der Meterspur (Zentralbahn) und der Normalspur im Zufahrtsbereich zum Bahnhof Luzern eine Unterwerfung für die Zentralbahn im Bereich Langensand-Steghof geprüft. Diese Projektidee tangiert wiederum die Haltestelle Langensand-Steghof und muss zuerst vertieft untersucht werden. Vor diesem Hintergrund ist für das Agglomerationsprogramm Luzern eine zeitliche Verschiebung der Massnahme S-Bahnhaltestelle Langensand-Steghof (ÖV-3.1) und damit eine Änderung der Priorität (von B in C) akzeptabel, sofern sich dadurch einen anderen Kostenbeitrag (an die Programm-Massnahmen mit Priorität A) ergibt.

Antrag 1:

Der Beitragssatz in Art. 2 des Bundesbeschlusses über die Freigabe der Mittel ab 2015 für das Programm Agglomerationsverkehr an die Massnahmen des Agglomerationsprogramms Luzern mit Priorität A ist als Folge einer Änderung der Priorität der Massnahme S-Bahnhaltestelle Langensand-Steghof (von B in C) um 5 Prozent auf 40 Prozent zu erhöhen.

Für die Ermittlung der Programmwirkung wird der Nutzen des Agglomerationsprogramms dessen Kosten gegenüber gestellt. Sowohl Nutzen als auch Kosten werden jeweils relativ, d.h. vor dem Hintergrund der Agglomerationsgrösse ermittelt. Entscheidend für die Programmwirkung sind grundsätzlich die aus dem Infrastrukturfonds mitfinanzierten Massnahmen mit Priorität A und B, die durch den Bund nicht mitfinanzierbaren Massnahmen, die Eigenleistungen sowie die durch weitere Bundesmittel (mit)finanzierbaren Massnahmen. Massgebende Kriterien zur Ermittlung der Programmwirkung sind:

- Qualität der Verkehrssysteme verbessert,
- Siedlungsentwicklung nach innen gefördert,
- Verkehrssicherheit erhöht sowie
- Umweltbelastung und Ressourcenverbrauch vermindert.

Bei der Beurteilung des ersten Wirksamkeitskriteriums seitens des Bundes wird im Ergebnis die im Agglomerationsprogramm Luzern aufgezeigte und konsequent verfolgte Strategie, auf die schnellstmögliche Realisierung der Projekte Tiefbahnhof (mit Durchmesserlinie) und Bypass hinzuarbeiten, als Schwäche dargestellt. Das ist weder nachvollziehbar noch akzeptabel. Die Notwendigkeit dieser beiden Projekte ist ausgewiesen und beruht auf einem umfassenden Konsens. Es bestehen dazu mittel- und langfristig - gerade auch mit Blick auf das Kosten-Nutzen-Verhältnis möglicher Varianten - keine Alternativen. Richtig ist dementsprechend die Einschätzung, dass die Weiterentwicklung des Verkehrssystems Luzern ohne die beiden übergeordneten Massnahmen blockiert ist. Dementsprechend werden die Planungen für beide Projekte (Tiefbahnhof als Projektierungsmassnahme im Ausbauschnitt 2025 der Vorlage FABI [einschliesslich Klärung der Vorfinanzierung durch den Kanton Luzern], generelle Projektierung des Bypasses durch den Bund) konsequent und mit höchster Priorität vorangetrieben, um namentlich auch deren Realisierung so schnell wie möglich zu erreichen. Im Weiteren sieht das Agglomerationsprogramm durchaus kurz- und mittelfristige Massnahmen zur Verbesserung des Verkehrssystems vor, die zu vorübergehenden Entlastungen führen. Diese auf den Tiefbahnhof und das Gesamtsystem Bypass ausgerichteten, aufwärtskompatiblen Massnahmen gelangen jedoch mittelfristig an ihre Grenzen und vermögen die beiden zukunftsgerichteten Grossprojekte nicht zu ersetzen. Die Einschätzung, dass es an alternativen Strategien und Massnahmen zu den von der Agglomeration geforderten übergeordneten Lösungen Tiefbahnhof und Bypass fehle, ist daher zurückzuweisen.

Ebenso trifft es in keiner Weise zu, dass die in der Analyse aufgezeigten Mängel bezüglich der Verträglichkeit im Strassenraum innerorts nicht mit entsprechenden Massnahmen zur Aufwertung von Strassenräumen unter Berücksichtigung aller Verkehrsmittel und deren Attraktivierung für den Fussverkehr angegangen würden. So werden beim Neubau oder der Erneuerung von Kantonsstrassen immer sämtliche Anforderungen überprüft und Gesamtlösungen auch mit Blick auf die Gestaltung des Strassenraums erarbeitet. Anzuführen sind in diesem Zusammenhang die folgenden Projekte, die auch Massnahmen zur Umgestaltung des Strassenraums mitumfassen:

- Optimierung Seetalplatz (M 3.1),
- Kantonsstrasse K 65 Buchrain, flankierende Massnahmen Zubringer Rontal (M 7.1),
- Kantonsstrasse K 17 Root, flankierende Massnahmen Zubringer Rontal (M 7.5),
- Kantonsstrasse K2 Luzern, Langsamverkehr Schweizerhofquai (M 17.1a),
- Kantonsstrassen K4/32 Luzern, Langsamverkehr Allmend-Bahnhof Luzern (M 17.2b),
- Stadt Luzern, Optimierungen Luzernerhof-Bahnhof-Pilatusplatz-Bundesplatz (GV-1.2),
- Kantonsstrasse K17 Ebikon, Velo- und Fussgängerpasserelle Ladengasse (LV-1.3c),
- Kantonsstrasse K17 Ebikon, Fussgängerpasserelle Innerschachen (LV-2.2f),
- Stadt Luzern, Dammdurchbruch Lädelistrasse (LV-2.2a),
- Umsteigepunkte Bus am Rand des Agglomerationszentrums Luzern (ÖV-10),
- Massnahmen Busbevorzugung Agglomeration Luzern (ÖV-11.1 und ÖV-12.2).

Im Ergebnis ist demnach das Agglomerationsprogramm Luzern beim Wirksamkeitskriterium 1 mit einem zusätzlichen Nutzenpunkt (3 statt 2 Punkte) zu bewerten.

Auch beim Wirksamkeitskriterium "Siedlungsentwicklung nach innen gefördert" werden bei der Beurteilung ungerechtfertigterweise verschiedene Schwächen angeführt. Bei den kritisierten strategischen Arbeitsplatzgebieten handelt es sich um Optionsgebiete für flächen- und emissionsintensive Anlagen mit hohem volkswirtschaftlichem Nutzen, deren Realisierung im engeren Siedlungsgebiet gar nicht möglich und auch nicht erwünscht ist. Als Optionsgebiete sind sie selbstredend noch nicht (ideal) erschlossen. Die übrigen grösseren Arbeits-

platzgebiete innerhalb der bestehenden Bauzonen (Entwicklungsschwerpunkte Luzern Bahnhof, Luzern Süd, Luzern Nord, Rothenburg, Ebikon und Perlen/Schachen) sind bereits gut erschlossen oder sollen mit den im Agglomerationsprogramm vorgesehenen Massnahmen (noch) besser erschlossen werden. Wo raumplanerisch gerechtfertigt und eine gute öV-Erschliessung bereits besteht oder dank der Massnahmen im Agglomerationsprogramm erreicht werden kann, ist im Agglomerationskern eine Zuweisung dieser Gebiete zu Mischzonen vorgesehen. Im Übrigen knüpft die nach kantonalem Recht stets erforderliche Nutzungsdifferenzierung in den Arbeitszonen (vgl. dazu § 46 Abs. 2 des Planungs- und Baugesetzes) gerade auch an die Güte der öV-Erschliessung an. Dieser Aspekt wurde im nun vorliegenden Agglomerationsprogramm nicht nochmals explizit dargestellt, da die Differenzierung bereits flächendeckend erfolgt ist (vgl. Umsetzungsbericht vom 5. Juni 2012).

Auf den Einwand, die Politik zu den Versorgungseinrichtungen sei zu lenkungsschwach ausgestaltet, ist zu entgegnen, dass in den meisten Bau- und Zonenreglementen der Agglomerationsgemeinden für die Arbeitszonen eigentümerverbindlich Regeln zu den Verkaufsflächen eingeführt sind. In der Regel sind danach Verkaufsflächen mit mehr als 200 m² Netto(laden)fläche nicht mehr zulässig. Damit sind praktisch in der gesamten Agglomeration grosse Verkaufsflächen an peripheren Lagen ausgeschlossen. Zudem sind in diesen Gemeinden auch Fahrtenmodelle für verkehrsentensive Einrichtungen eingeführt. Damit sind Versorgungseinrichtungen nur noch an ausgewählten Standorten und unter besonderen Voraussetzungen möglich. Auch dieser Aspekt wurde im nun vorliegenden Agglomerationsprogramm nicht mehr im Einzelnen dargestellt (vgl. wiederum Umsetzungsbericht vom 5. Juni 2012).

Mit seiner Raumentwicklungsstrategie hat der Regierungsrat im September 2012 die politischen Rahmenbedingungen für einen Richtungswechsel der gesamtkantonalen Raumordnungspolitik festgelegt. Überdurchschnittliches Einwohnerwachstum wird nur noch auf den Entwicklungsachsen gemäss geltendem kantonalem Richtplan zugelassen. Ausserhalb der Entwicklungsachsen - im ländlichen Raum - wird die Einwohnerentwicklung künftig unterdurchschnittlich sein, was mit Blick auf die dort vorhandenen Bauzonenreserven faktisch zu einem Einzonungsstopp führt. Hinzuweisen ist im Weiteren auf die Arbeitshilfen zur Siedlungsentwicklung nach innen und zur Baulandverflüssigung sowie auf die am 1. Januar 2014 in Kraft tretende Teilrevision des Planungs- und Baugesetzes, die in den §§ 38 ff. (Verfügbarkeit von Bauland sowie Siedlungsentwicklung nach innen) diese Zielsetzungen auf gesetzlicher Ebene verankert und massgeblich fördert. Schliesslich wurde das Thema Siedlungsbegrenzung im gesamten Perimeter der Region LuzernPlus (der wesentlich weiter gefasst ist als der Agglomerationsperimeter) gestützt auf die erwähnte Raumentwicklungsstrategie weiter konkretisiert. Die Bearbeitungstiefe bewegt sich dabei praktisch auf Stufe kommunale Ortsplanung. Die Massnahme SA-1 wird zurzeit mit ziemlich eng gefassten Siedlungsbegrenzungslinien konkret bearbeitet. Der entsprechende regionale Teilrichtplan "Siedlungslenkung 2030" soll im Mai 2014 von den Delegierten des Gemeindeverbandes LuzernPlus beschlossen und anschliessend vom Regierungsrat genehmigt werden.

Aus dem Gesagten ergibt sich, dass das Agglomerationsprogramm Luzern auch beim Wirksamkeitskriterium 2 mit einem zusätzlichen Nutzenpunkt (2 Punkte statt 1 Punkt) zu bewerten ist.

Antrag 2:

Der Beitragssatz in Art. 2 des Bundesbeschlusses über die Freigabe der Mittel ab 2015 für das Programm Agglomerationsverkehr an die Massnahmen des Agglomerationsprogramms Luzern mit Priorität A ist auch als Folge einer Änderung der Bewertung der Wirksamkeitskriterien 1 und 2 (von 3 auf 5 Punkte) und damit der Gesamtbewertung von 5 auf 7 Punkte um 5 Prozent auf 40 Prozent zu erhöhen.

Bei verschiedenen Massnahmen des Agglomerationsprogramms wird der gegenüber der Programmeingabe geänderten Priorisierung opponiert. Es handelt sich dabei - in der Reihenfolge der Auflistung im Agglomerationsprogramm - um die folgenden Massnahmen:

- *Doppelspuriger Bahntunnel in Hergiswil (ÖV-5)*: Im Bericht des Kantons Nidwalden vom 23. September 2013, den wir unserer Stellungnahme beilegen, sind die Gründe für eine Belassung der Massnahme in der B-Liste detailliert dargelegt.
- *Küssnacht, Südumfahrung, Abschnitt 1: Ebnet - Rämatt (MIV-6.1)*: Im direkt an das Bundesamt für Raumentwicklung gerichteten Bericht des Kantons Schwyz vom 22. Oktober 2013 (vgl. Ziffer 4.2), den wir unserer Stellungnahme nochmals beilegen, sind die Gründe für eine andere Priorisierung der Massnahme detailliert dargelegt.
- *K4/33a: Kriens/Luzern, Ränggloch (LV-1.1c)*: Die Massnahme ist Teil des kantonalen Radroutenkonzepts und eine wichtige Verbindung zwischen den Agglomerationsgemeinden Kriens und Luzern sowie Kriens und Malters. Das Nachfragepotenzial für den Radverkehr in diesem Gebiet ist mit rund 45'000 Einwohnerinnen und Einwohnern beträchtlich. Die heutige Strassenverbindung ist schmal, kurvig und insbesondere auch mit Schwerverkehr stark belastet. Der an den Langsamverkehr anrechenbare Kostenanteil von 6 Mio. Franken (15% der Gesamtkosten) ist in der A-Liste zu belassen.
- *KH1: Hergiswil, Umgestaltung Seestrasse innerorts (LV-1.2b)*: Im Bericht des Kantons Nidwalden vom 23. September 2013 sind auch die Gründe für eine Belassung dieser Massnahme in der B-Liste detailliert dargelegt.
- *Luzern (Ortsteil Littau), Cheerstrasse (LV-1.3i)*: Da die Erschliessung zum Bahnhof Littau über die Cheerstrasse führt, ist von einer hohen Nachfrage im Bereich Langsamverkehr auszugehen. Im Umkreis des Bahnhofs (1'000 m) leben heute über 5'000 Einwohnerinnen und Einwohner und sind mehr als 2'500 Arbeitsplätze vorhanden. Der an den Langsamverkehr anrechenbare Kostenanteil von 2 Mio. Franken (15% der Gesamtkosten) ist in der A-Liste zu belassen.

Antrag 3:

Für die oben angeführten Massnahmen des Agglomerationsprogramms Luzern sind die Prioritäten im Sinn der Ausführungen zuvor nochmals zu überprüfen.

Zusammenfassend beantragen wir, den Beitragssatz an die Massnahmen des Agglomerationsprogramms Luzern mit Priorität A (vgl. Art. 2 des Bundesbeschlusses über die Freigabe der Mittel ab 2015 für das Programm Agglomerationsverkehr) unter Berücksichtigung der Änderung der Priorität der Massnahme S-Bahnhaltestelle Langensand-Steghof (Antrag 1) und der Neubewertung der Wirksamkeitskriterien 1 und 2 (Antrag 2) - und unter Einbezug der Überprüfung einzelner Prioritäten (Antrag 3) um 5 Prozent auf 40 Prozent zu erhöhen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anträge bei der weiteren Behandlung der Vorlage.

Freundliche Grüsse



Robert Küng
Regierungsrat

Beilagen:

- Stellungnahme des Kantons Nidwalden vom 23. September 2013
- Stellungnahme des Kantons Schwyz vom 22. Oktober 2013

Kopien an:

- Regierungsrat des Kantons Nidwalden, Staatskanzlei, Dorfplatz 2, 6371 Stans
- Regierungsrat des Kantons Schwyz, Bahnhofstrasse 9, Postfach 1260, 6431 Schwyz
- Gemeindeverband LuzernPlus, Riedmattstrasse 14, 6031 Ebikon
- Stadtrat Luzern, Hirschengraben 17, 6002 Luzern
- Gemeinderat Adligenswil, Dorfstrasse 4, Postfach, 6043 Adligenswil
- Gemeinderat Buchrain, Hauptstrasse 18, Postfach 261, 6033 Buchrain
- Gemeinderat Dierikon, Rigistrasse 15, 6036 Dierikon
- Gemeinderat Ebikon, Riedmattstrasse 14, Postfach, 6031 Ebikon
- Gemeinderat Emmen, Rüeggisingerstrasse, Postfach 1441, 6021 Emmenbrücke
- Gemeinderat Gisikon, Mühlehofstrasse 5, 6038 Gisikon
- Gemeinderat Honau, Zentralstrasse 44, Postfach 1053, 6031 Ebikon
- Gemeinderat Horw, Gemeindehausplatz, Postfach, 6048 Horw
- Gemeinderat Kriens, Schachenstrasse 13, Postfach, 6011 Kriens
- Gemeinderat Meggen, am Dorfplatz 3, Postfach 572, 6045 Meggen
- Gemeinderat Root, Schulstrasse 14, Postfach 241, 6037 Root
- Gemeinderat Rothenburg, Stationsstrasse 4, 6023 Rothenburg
- Gemeinderat Udligenswil, Schössligasse 2, 6044 Udligenswil
- Gemeinderat Hergiswil, Seestrasse 54, 6052 Hergiswil
- Bezirksrat Küssnacht a. See, Seeplatz 2/3, 6403 Küssnacht a. Rigi
- Finanzdepartement
- Dienststelle Verkehr und Infrastruktur
- Verkehrsverbund Luzern, Seidenhofstrasse 2, Postfach, 6002 Luzern
- Dienststelle Raumentwicklung, Wirtschaftsförderung und Geoinformation
- Dienststelle Umwelt und Energie
- Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement (3)