

Volksinitiative «Anti-Stauinitiative»

Entwurf Kantonsratsbeschluss



Zusammenfassung

Die Volksinitiative «Anti-Stauintiative» verlangt, dass dem motorisierten Individualverkehr (MIV) der nötige Raum gegeben wird, damit Gewerbe und Bürgerinnen und Bürger eine möglichst hohe autobasierte Mobilität geniessen können und die Strassenkapazität ihren Bedürfnissen entspricht. Die Kapazität des kantonalen Strassennetzes soll sich an der Nachfrage des MIV ausrichten. Hierzu soll das Strassengesetz ergänzt werden. Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, die Gesetzesinitiative abzulehnen.

Der Regierungsrat unterbreitet dem Kantonsrat den Entwurf eines Kantonsratsbeschlusses, mit dem die «Anti-Stauintiative» abgelehnt werden soll.

Die Initiative ist in der Form eines ausformulierten Entwurfes einer Änderung des Strassengesetzes abgefasst. Mit der Gesetzesinitiative fordern die Initiantinnen und Initianten, dem MIV den nötigen Raum zu geben, damit Gewerbe und Bürgerinnen und Bürger eine möglichst hohe autobasierte Mobilität geniessen können und die Strassenkapazität ihren Bedürfnissen entspricht. Die Kapazität des kantonalen Strassennetzes soll sich an der Nachfrage des MIV ausrichten. Durch eine Erhöhung der Strassenkapazität sollen grossflächige Staus und Verkehrszusammenbrüche verhindert werden.

Der Regierungsrat anerkennt die Anliegen der Initiantinnen und Initianten dahingehend, dass den Strassen und deren Ausgestaltung eine grosse volkswirtschaftliche Bedeutung zukommt. Er lehnt die Volksinitiative aber aus den folgenden Gründen ab:

- Die Initiative erschwert die Lösung der unbestrittenen Herausforderungen im Bereich der Mobilität. Weder der alleinige Fokus auf die Kantonsstrassen noch die ausschliessliche Ausrichtung ihrer Leistungsfähigkeit auf den MIV sind zielführend. Diese Forderungen stehen einer umfassenden Mobilitätsplanung unter Einbezug aller Verkehrsmittel diametral entgegen.
- Die mit der Initiative verfolgten Ziele stehen im Widerspruch mit den Planungen des Bundes und jenen des Kantons und widersprechen auch den im kantonalen Strassengesetz verankerten Grundsätzen. Diese Grundsätze genügen denn auch, um die Leistungsfähigkeit des Kantonsstrassennetzes – allerdings mit Blick auf die Bedürfnisse aller Verkehrsmittel, also auch jenen des MIV – sicherzustellen und zu erhalten.
- Zusätzlicher Regelungsbedarf besteht somit nicht. Eine alleinige Orientierung der Strassen mit übergeordneter Bedeutung am MIV hätte einen mit den sonst geltenden Mobilitätszielen nicht vereinbaren Paradigmenwechsel zur Folge, zumal der öV, der Fuss- und Veloverkehr und die übrigen Verkehrsmittel dann für die Leistungsfähigkeit der Strassen neben dem MIV keine massgebende Rolle mehr spielen dürften.
- Die Initiative erschwert die Abstimmung von Siedlung und Verkehr und gefährdet damit die hierfür vom Bund gesprochenen Beiträge aus den Agglomerationsprogrammen. Ohne seine Unterstützung würden jährliche Bundesbeiträge von über 10 Millionen Franken entfallen.
- Eine konsequente Umsetzung der Initiative würde erhebliche Mehrkosten verursachen. Für den Ausbau von Kantonsstrassen müsste viel angrenzendes Land von Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern erworben werden.
- Das für allfällige Ausbauten von Kantonsstrassen oder zusätzliche Umfahrungen benötigte Land tangiert erfahrungsgemäss häufig Kulturland und Fruchtfolgeflächen, deren stärkeren Schutz die Bevölkerung mit der Zustimmung zum

Gegenentwurf zu den Initiativen «Luzerner Kulturlandschaft» jüngst wieder bestätigt hat.

Der Regierungsrat stellt der Volksinitiative keinen Gegenentwurf gegenüber. Er nimmt die verkehrlichen Herausforderungen mit dem bereits angestossenen Projekt «Zukunft Mobilität im Kanton Luzern» auf, mit dem die strategischen Stossrichtungen zur künftigen Ausrichtung und Bewältigung der Mobilität im Kanton Luzern umfassend und breit abgestützt angegangen werden. Gestützt auf die in diesem Projekt gewonnenen Erkenntnisse wird sich zeigen, ob und in welchem Umfang gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht.

Der Regierungsrat des Kantons Luzern an den Kantonsrat

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft den Entwurf eines Kantonsratsbeschlusses, mit dem die Volksinitiative «Anti-Stauinitiative» (Gesetzesinitiative) abgelehnt werden soll.

1 Volksinitiative «Anti-Stauinitiative»

1.1 Wortlaut der Initiative

Am 14. Februar 2020 reichte ein Initiativkomitee der Jungen SVP des Kantons Luzern die kantonale Gesetzesinitiative mit dem Titel «Anti-Stauinitiative» ein. Gestützt auf § 21 der Verfassung des Kantons Luzern (KV) vom 17. Juni 2007 (SRL Nr. [1](#)) stellen die Initiantinnen und Initianten folgendes Begehren auf Änderung des Strassengesetzes des Kantons Luzern (StrG) vom 21. März 1995 (SRL Nr. [755](#)) in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs:

«§ 6 Kantonsstrassen

^{1bis} Der Kanton Luzern richtet die Leistungsfähigkeit von Strassen mit übergeordneter Bedeutung an der Nachfrage des privaten motorisierten Verkehrs aus. Die bestehenden Kapazitäten von Strassen mit übergeordneter Bedeutung dürfen nicht reduziert werden.»

1.2 Zustandekommen und Behandlung

Zur Volksinitiative reichte das Initiativkomitee innert der gesetzlichen Sammlungsfrist 4019 gültige Unterschriften ein. Am 3. März 2020 erklärte unser Rat gestützt auf § 141 Absatz 3 des Stimmrechtsgesetzes (StRG) vom 25. Oktober 1988 (SRL Nr. [10](#)) die Volksinitiative als zustande gekommen (vgl. Kantonsblatt Nr. 10 vom 7. März 2020, S. 783 ff.). Die Volksinitiative verlangt in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs eine Änderung des Strassengesetzes.

Gemäss § 82b des Gesetzes über die Organisation und Geschäftsführung des Kantonsrates (Kantonsratsgesetz, KRG) vom 28. Juni 1976 (SRL Nr. [30](#)) unterbreitet der Regierungsrat dem Kantonsrat innert eines Jahres, seit das Zustandekommen einer Initiative veröffentlicht wurde, Botschaft und Entwurf für dessen Stellungnahme. Beantragt der Regierungsrat die Ablehnung einer Initiative, kann er dem Kantonsrat einen Gegenentwurf unterbreiten. Der Gegenentwurf enthält eine von der Initiative abweichende Regelung der gleichen Materie. Er ist als Verfassungsänderung oder als Gesetz zu verabschieden, kann jedoch eine andere Rechtsform aufweisen, als es die Initiative verlangt (§ 82g KRG).

Erweist sich die Initiative als rechtswidrig oder eindeutig undurchführbar, erklärt der Kantonsrat sie ganz oder teilweise ungültig (§ 82c Abs. 1a [KRG](#)). Solche Beschlüsse des Kantonsrates können mit Stimmrechtsbeschwerde beim Bundesgericht angefochten werden. Ebenso kann Beschwerde dagegen geführt werden, dass eine Volksinitiative für gültig erklärt und den Stimmberechtigten zur Abstimmung unterbreitet wird (vgl. Urteil [1C_92/2010](#) des Bundesgerichts vom 6. Juli 2010, E. 1.2).

Deshalb sind Kantonsratsbeschlüsse, mit denen Volksinitiativen für gültig oder ungültig erklärt werden, mit einer entsprechenden Rechtsmittelbelehrung zu versehen. Soweit die Initiative gültig ist, kann der Kantonsrat sie annehmen oder ablehnen (§ 82c Abs. 1b KRG).

Lehnt der Kantonsrat eine Initiative ab, kann er dem Regierungsrat gemäss § 82c Absatz 3 [KRG](#) den Auftrag erteilen, einen Gegenentwurf auszuarbeiten. Lehnt der Kantonsrat eine Initiative ab und verzichtet er auf einen Gegenentwurf, wird sie der Volksabstimmung unterbreitet (§ 82f KRG). Beschliesst der Kantonsrat die Ausarbeitung eines Gegenentwurfs, hat ihm der Regierungsrat innert Jahresfrist Botschaft und Entwurf vorzulegen. Initiative und Gegenentwurf werden den Stimmberechtigten in einer Doppelabstimmung unterbreitet (§ 82h KRG). Werden in der Doppelabstimmung sowohl die Initiative als auch der Gegenentwurf angenommen, tritt jene Vorlage in Kraft, die bei der Stichfrage mehr Stimmen erzielt (§ 86 Abs. 1e [StRG](#)).

1.3 Begründung der Volksinitiative

Mit der Volksinitiative will das Initiativkomitee dem motorisierten Individualverkehr (MIV) den nötigen Raum geben, damit Gewerbe und Bürgerinnen und Bürger eine möglichst hohe autobasierte Mobilität geniessen und die Strassenkapazität ihren Bedürfnissen entspricht. Die Kapazität des kantonalen Strassennetzes soll sich an der Nachfrage des MIV ausrichten. Die Initiative bezweckt die Erhöhung der nötigen Strassenkapazität, damit grossflächige Staus und Verkehrszusammenbrüche verhindert werden können. Für die Unternehmen im Kanton Luzern sei die Erreichbarkeit von grosser Bedeutung. Insbesondere in der Agglomeration und der Stadt Luzern sei dies oft nicht mehr gewährleistet. Das schade der Wettbewerbsfähigkeit und gefährde damit Arbeitsplätze. Staus verursachen schweizweit volkswirtschaftliche Kosten von 1,6 Milliarden Franken, und die Tendenz sei klar steigend. Mit der «Anti-Stauinitiative» werde den drohenden wachsenden Kosten entgegengewirkt. Die «Anti-Stauinitiative» verhindere weitere Einschränkungen des MIV. So sollen weitere Spurabbauten zugunsten des öffentlichen Verkehrs (öV) und des Fuss- und Veloverkehr (FVV) sowie Kapphaltestellen nicht mehr möglich sein. Schliesslich richtet sich Initiative auch gegen die Erstellung von neuen Dosierungsanlagen.

2 Stellungnahme zur Volksinitiative

2.1 Gültigkeit

Gemäss § 22 Absatz 3b [KV](#) müssen Initiativen auf Teilrevision der Kantonsverfassung und Gesetzesinitiativen die Einheit der Form und die Einheit der Materie beachten. Die Einheit der Form ist gewahrt, wenn die Formen der nichtformulierten und der formulierten Initiative nicht miteinander verbunden werden und nur Erlasse der gleichen Rechtsform verlangt werden (§ 132 [StRG](#)). Die Volksinitiative verlangt in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs eine Änderung des Strassengesetzes. Die Einheit der Form ist damit erfüllt. Die Einheit der Materie ist gewahrt, wenn zwischen den einzelnen Teilen eines Initiativbegehrens ein sachlicher Zusammenhang besteht (§ 133 [StRG](#)). Die Initiative sieht die Ergänzung des Strassengesetzes um einen neuen Absatz bei einem bestehenden Paragraphen vor. Mit dem neuen § 6 Absatz 1^{bis} soll sichergestellt werden, dass sich die Leistungsfähigkeit von Strassen mit übergeordneter Bedeutung an der Nachfrage des privaten motorisierten Verkehrs ausrichtet. Sodann dürfen bestehende Kapazitäten von Strassen mit übergeordneter Bedeutung nicht reduziert werden. Diese Elemente stehen miteinander in einem sachlichen Zusammenhang, weshalb auch die Einheit der Materie gewahrt ist.

Gemäss § 6 Absatz 1 Satz 1 [StrG](#) bilden Kantonsstrassen zusammen mit den Nationalstrassen das «übergeordnete Strassennetz». Der beabsichtigte Regelungsgehalt der Initiative zielt aufgrund der verwendeten Begriffe «Strassen mit übergeordneter Bedeutung» nach heutiger Rechtslage auf die Nationalstrassen und die Kantonsstrassen ab. Die Nationalstrassen sind die wichtigsten Strassenverbindungen von gesamtschweizerischer Bedeutung. Sie werden vom Bund festgelegt, unterstehen dem Nationalstrassenrecht und der Hoheit des Bundes und sind in dessen Eigentum (Art. 83 Abs. 2 Bundesverfassung (BV; SR [101](#)); Art. 8 des Nationalstrassengesetzes [NSG; SR Nr. [725.11](#)] und § 5 StrG). Die Kantonsstrassen dagegen dienen dem überregionalen Verkehr und sind die regionalen Hauptverbindungen (§ 6 Abs. 1 Satz 2 StrG). Sie werden vom Staat erstellt, stehen in seinem Eigentum und unter seiner Hoheit (§ 43 StrG). Eine Regelung in Bezug auf Nationalstrassen liegt damit nicht in der Kompetenz des Kantons. Der Regelungsinhalt der Initiative kann jedoch derart bundesrechtskonform ausgelegt werden, dass er nur die Kantonsstrassen betrifft. Die Initiative ist damit als rechtmässig zu beurteilen und der Regelungsinhalt ist zudem grundsätzlich durchführbar.

Die Initiative erfüllt demnach die Anforderungen an die Einheit der Form und die Einheit der Materie. Sie ist mit übergeordnetem Recht vereinbar und nicht eindeutig undurchführbar.

2.2 Inhaltliche Stellungnahme

2.2.1 Grundsätzliches

Gemäss Artikel 83 Absatz 1 [BV](#) sorgen Bund und Kantone für eine ausreichende Strasseninfrastruktur in allen Landesgegenden. Nach dem kantonalen Strassengesetz (§ 2 Abs. 2 [StrG](#)) berücksichtigen Kanton, Gemeinden, Körperschaften und Private bei der Planung, der Projektierung, dem Bau und dem Unterhalt der Strassen – unter Beachtung der Raumplanung, des Umwelt-, Natur-, Landschafts- und Ortsbildschutzes sowie der Verkehrssicherheit und der Koordination des öffentlichen und des privaten Verkehrs – insbesondere folgende Grundsätze:

- a. Das Strassennetz hat den Bedürfnissen aller Verkehrsteilnehmer zu genügen und entsprechend leistungsfähig zu sein.
- b. Der motorisierte Verkehr ist auf das übergeordnete Strassennetz zu führen, um die Wohngebiete zu entlasten.
- c. Der motorisierte Verkehr ist vom übrigen Verkehr zu trennen, soweit es die Verkehrssicherheit erfordert und die örtlichen Verhältnisse zulassen.
- d. Ausserordentliche Gefahrenstellen sind rasch zu sanieren.
- e. Die schwächeren Verkehrsteilnehmer sind durch planerische, bauliche und gestalterische Massnahmen zu schützen.
- f. Der öffentliche Verkehr ist durch planerische, bauliche und gestalterische Massnahmen zu fördern.
- g. Die Gesichtspunkte der Bauökologie sind mitzubeachten.
- h. Die finanziellen Möglichkeiten der Gemeinwesen, Körperschaften und Privaten sowie die wirtschaftliche Verwendung der Mittel sind mitzubeachten.

Klar ist die Absicht der Initiative, die Nachfrage des MIV als Bemessungsgrösse für die Leistungsfähigkeit der übergeordneten Strassen zu verankern und die bestehenden Kapazitäten nicht zu vermindern. Die Initiative wirkt sich in verschiedener Hinsicht auf die geltenden rechtlichen, planerischen und politischen Vorgaben des Kantons für die Bereitstellung von Strassenanlagen aus.

In § 2 Absatz 2a [StrG](#) wird bereits festgehalten, dass das Strassennetz den Bedürfnissen aller Verkehrsmittel – also auch des MIV – zu genügen hat und entsprechend leistungsfähig sein soll. Damit ist also schon im heutigen Recht zureichend geregelt, dass die Leistungsfähigkeit für alle Verkehrsteilnehmenden gewährleistet sein muss. Dies steht auch in Übereinstimmung mit dem Bundesrecht, da mit der dortigen Zielvorgabe «entsprechend leistungsfähig» eine Interessenabwägung im Einzelfall zulässig bleibt. Eine alleinige Orientierung der Strassen mit übergeordneter Bedeutung am MIV hätte einen mit den sonst geltenden Mobilitätszielen nicht vereinbaren Paradigmenwechsel zur Folge, zumal der öV, der FVV und die übrigen Verkehrsmittel dann für die Leistungsfähigkeit der Strassen neben dem MIV keine massgebende Rolle mehr spielen dürften.

Strassen sind gemäss § 36 [StrG](#) in die bauliche und landschaftliche Umgebung einzugliedern. Sie sollen durch ihre Ausmasse oder ihre Gestaltung das Orts- und Landschaftsbild möglichst wenig beeinträchtigen. Wertvolle Bausubstanz ist in der Regel zu erhalten. Weiter sind die Landschaft und die Lebensräume der Tiere und Pflanzen im Sinn des Gesetzes über den Natur- und Landschaftsschutz (NLG) vom 18. September 1990 (SRL Nr. [709a](#)) zu schonen und grundsätzlich zu erhalten. Gemäss § 39 StrG sind die Strassen so auszugestalten, dass die Planungsziele des öV erreicht werden können. Die bestehenden Strassen sind den Bedürfnissen des öV anzupassen, soweit dies möglich und für die Erreichung der Planungsziele des öV erforderlich ist. Ausserdem sind zugunsten des öV flankierende Massnahmen zu treffen. Auch dem würde die Initiative mit der alleinigen Massgeblichkeit des MIV widersprechen.

Die Planung der Kantonsstrassen erfolgt mit dem durch Ihren Rat alle vier Jahre zu beschliessenden Bauprogramm gemäss § 45 [StrG](#). Dabei werden auch die im kantonalen Radroutenkonzept 1994 aufgezeigten Massnahmen sichergestellt. Die Prioritäten richten sich nach den Kriterien des Konzeptes. Für die Radfahrerinnen und Radfahrer sind damit sichere, zusammenhängende, direkte und attraktive Pendlerverbindungen, Schul- und Arbeitswege zu gestalten. Dem stünde eine Orientierung alleine an der Nachfrage des MIV ebenfalls entgegen.

Mit Blick auf diese im Strassengesetz verankerten Grundsätze und auf die gestützt darauf erarbeiteten Planungen sind die Auswirkungen der Initiative insgesamt erheblich. Im Fall einer Annahme der Initiative würde eine Bestimmung in das Strassengesetz aufgenommen, welche im Widerspruch zu mehreren, ebenfalls in diesem Gesetz festgeschriebenen Grundsätzen steht.

2.2.2 Kantonaler Richtplan

Bund, Kantone und Gemeinden regeln ihre räumliche Entwicklung in Raumplanungskonzepten, Richtplänen und Nutzungsplänen. Die Grundlage dafür bilden das Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG) vom 22. Juni 1979 (SR Nr. [700](#)) und das kantonale Planungs- und Baugesetz (PBG) vom 7. März 1989 (SRL Nr. [735](#)). Der kantonale Richtplan zeigt auf, in welcher Weise die raumwirksamen Tätigkeiten im Hinblick auf die anzustrebende Entwicklung aufeinander abgestimmt werden und in welcher Reihenfolge und mit welchen Mitteln die Aufgaben voraussichtlich zu erfüllen sind. Der Richtplan ist das strategische Führungs- und Leitinstrument für die räumliche Entwicklung des ganzen Kantons. Er steuert die angestrebte räumliche Entwicklung unter Beachtung wirtschaftlicher, gesellschaftlicher und ökologischer Gesichtspunkte und beauftragt die zuständigen Instanzen mit der Umsetzung. Der kantonale Richtplan ist mit der Genehmigung durch den Bund für alle Behörden verbindlich; am kantonalen Richtplan sollen sich aber auch Private orientieren können.

Er soll ihnen die Sicherheit geben, dass ihre Investitionen nicht durch unvorhersehbares Verhalten des Kantons infrage gestellt oder in ihrem Wert gemindert werden. Gemäss § 14 PBG wird der kantonale Richtplan alle zehn Jahre gesamthaft überprüft und überarbeitet. Der Richtplan des Kantons Luzern wurde zuletzt 2009 gesamtheitlich revidiert und 2015 im Rahmen einer Teilrevision an das teilrevidierte RPG des Bundes angepasst. Seit Juli 2020 laufen die Revisionsarbeiten für den nächsten Richtplan.

Gemäss der raumordnungspolitischen Zielsetzung Z3-2 des geltenden Richtplans fördert der Kanton Luzern eine nachhaltige, das heisst wirtschaftlich tragbare, allen Bevölkerungsgruppen zugängliche und umweltfreundliche Mobilität. Diesbezüglich gilt beispielsweise der Grundsatz, dass im Agglomerationskern die Erreichbarkeit mit dem MIV sichergestellt ist, dem öV aber Priorität eingeräumt wird. Im Agglomerationsgürtel, entlang der Hauptentwicklungsachse und entlang der Nebenachsen ist der Modalsplit, also die Verteilung des Verkehrsaufkommens auf die unterschiedlichen Verkehrsmittel, zugunsten des öV und des FVV zu erhöhen. Ein solches Ziel liesse sich bei einer konsequenten Umsetzung der von den Initiantinnen und Initianten angestrebten Gesetzesanpassung kaum mehr erreichen.

Auch die im Kapitel Mobilität enthaltenen richtungsweisenden Festlegungen M3 «Kantonsstrassen», M5 «Öffentlicher Verkehr» und M6 «Fuss- und Radverkehr» (vgl. Kap. M Mobilität) sind mit der Initiative kaum vereinbar:

- Die Gewährleistung eines funktionierenden kantonalen Strassenverkehrsnetzes ist in erster Linie mit qualitativen Verbesserungen und Substanzerhaltung anzustreben. Neuanlagen sind dort in Betracht zu ziehen, wo sie die Verkehrssicherheit erhöhen und Wohn- und Zentrumsgebiete wirksam entlasten. Eine hohe Priorität ist dem störungsfreien Betrieb des öV sowie der Realisierung eines sicheren und zusammenhängenden Velowegnetzes einzuräumen.
- Im Raum Luzern Agglomeration wird der öV zur Erhöhung der Gesamtverkehrsleistung und zur Entlastung der Umwelt priorisiert (öV-Bevorzugung).
- Der FVV hat eine grosse Bedeutung. Das Wegnetz wird sicher, umwegfrei, durchgehend und räumlich attraktiv gestaltet.

Dieselben Grundsätze sind auch für das kantonale Bauprogramm für die Kantonsstrassen massgebend.

2.2.3 Agglomerationsprogramm Luzern

Mit dem Programm Agglomerationsverkehr (PAV) beteiligt sich der Bund seit 2008 finanziell an Verkehrsprojekten von Städten und Agglomerationen. Von Bundesbeiträgen profitieren Agglomerationen, die mit ihren Agglomerationsprogrammen die Verkehrs- und die Siedlungsentwicklung wirkungsvoll aufeinander abstimmen. Luzern ist heute einwohner- und arbeitsplatzmässig nach Zürich, Genf, Basel, Lausanne und Bern die sechst grösste Agglomeration der Schweiz und stellt den wirtschaftlichen Motor der Zentralschweiz dar. Verkehrlich ist die Agglomeration Luzern von ihrer Lage als Verkehrsknotenpunkt an der Nord-Süd-Achse geprägt. Die Verkehrsinfrastruktur ist radial auf die Agglomeration mit dem Hauptzentrum Luzern ausgerichtet. Ein wesentlicher Teil der Mobilitätsnachfrage im Kanton Luzern entfällt auf dieses Gebiet. Hier überlagern sich der regionale und der nationale Verkehr sowohl bahn- als auch strassenseitig. Vor diesem Hintergrund, sowie aufgrund der steigenden individuellen Mobilitätsbedürfnisse bei beschränkten Platzverhältnissen, kann in der Agglomeration Luzern die künftige Mobilität nur mit einer zweckmässigen Kombination aller Verkehrsmittel (öV, MIV, FVV) und einer optimalen Abstim-

mung mit der Siedlungsentwicklung verträglich abgewickelt werden. Damit dies erreicht werden kann, ist eine überkommunale, integrierte Planung in den Bereichen Siedlung, Landschaft und Verkehr notwendig. Diese Planung erfolgt für den Agglomerationsraum im Rahmen des Agglomerationsprogramms, bei welchem der Kanton Luzern Träger und damit gegenüber den Bundesstellen Ansprechpartner ist. Dieses langfristig ausgerichtete Koordinations- und Umsetzungsinstrument ermöglicht es, die Siedlungs-, Landschafts- und Verkehrsentwicklung ganzheitlich zu betrachten und untereinander abzustimmen. Damit können die Erreichbarkeit verbessert, die Verkehrs- und Umweltbelastungen reduziert und die Lebensqualität in der Agglomeration Luzern erhöht werden.

Eine konsequente Umsetzung der Initiative würde insbesondere für die Agglomeration Luzern einen Paradigmenwechsel bedeuten. Dies würde die bisherige Mitfinanzierung durch den Bund gefährden und die Erarbeitung einer 5. Generation des Agglomerationsprogramms Luzern stark in Frage stellen. Denn eine nicht mehr gewährleistete Abstimmung der Siedlungs- und der Verkehrsentwicklung beziehungsweise eine einseitige Förderung des MIV gegenüber anderen Verkehrsmitteln widerspricht auch den Zielen des Bundes. Ohne dessen Unterstützung der verschiedenen Agglomerationsprogramm-Generationen würden jährliche Beiträge des Bundes von über 10 Millionen Franken entfallen.

2.2.4 Weitere übergeordnete Planungen des Bundes und kantonale Planungen

Die kantonalen Planungen sind in verschiedene übergeordnete Planungen des Bundes eingebettet. Die Ziele der Initiative sind mit einem Grossteil dieser Grundlagen nicht kompatibel.

Ein aktuelles Beispiel einer solchen übergeordneten behördenverbindlichen Grundlage ist der [Sachplan Verkehr](#). Der Sachplan Verkehr, Teil Programm, wird derzeit vom Bund überarbeitet und an die Herausforderungen der Zukunft im Bereich der Mobilität angepasst. Bereits der neue Titel «Mobilität und Raum 2050» zeigt auf, dass die Mobilität nicht zum Selbstzweck geplant werden soll, sondern die Abstimmung zwischen Raum, Verkehr und Umwelt im Zentrum steht. Unser Rat hat in seiner [Stellungnahme](#) die umfassende Überarbeitung des Sachplans Verkehr, Teil Programm, für den Kanton Luzern und damit eine langfristige, mit der Raumentwicklung abgestimmte Entwicklung des schweizerischen Gesamtverkehrssystems begrüsst.

Ergänzend ist aus dem vergangenen Jahr der Bericht des Bundes «[Schnittstellenproblematik zwischen Nationalstrassen und dem nachgelagerten Strassennetz lösen](#)» zu erwähnen. Die Inhalte, Stossrichtungen, Handlungsfelder sowie Empfehlungen haben die Bundesämter für Raumentwicklung (ARE), Strassen (Astra) und Verkehr (BAV) gemeinsam erarbeitet, und der Bericht wurde vom Bundesrat gutgeheissen. Dieser gilt als wichtige Grundlage für den Sachplan Verkehr und die zukünftigen Agglomerationsprogramme. Die darin enthaltenen Handlungsfelder zeigen unter anderem auf, wie die Erreichbarkeit der Städte aus dem Umland gewährleistet werden kann:

- Mobilitätslenkung und Verkehrsmanagement verstärkt einsetzen,
- Schnittstellen netzübergreifend optimieren und verträglich gestalten,
- Verkehrsdrehscheiben fördern,
- Knoten- und Netzstrukturen beim Eisenbahnverkehr sowie beim strassengebundenen öV ausbauen und optimieren,
- Veloverkehr insbesondere mittels Velobahnen fördern,
- Arbeitsschwerpunkte und Gesamtverkehrssystem aufeinander abstimmen,

- Wohnungsschwerpunkte stärken, funktional durchmischen und nach innen verdichten.

Die Handlungsfelder sind als Bündel zu verstehen – kein Verkehrsmittel kann die Herausforderungen bei komplexen Schnittstellenproblemen alleine lösen. Auch diesem Faktum wird die Initiative nicht gerecht, wenn sie nur die Leistungsfähigkeit der Kantonsstrassen hinsichtlich des MIV im Blick hat.

Schliesslich ist zu erwähnen, dass sich unser Rat bereits intensiv mit ähnlichen Fragestellungen beschäftigt hat und beschäftigen wird. Dies namentlich im Zusammenhang mit dem sich in Erarbeitung befindlichen Projekt [Zukunft Mobilität im Kanton Luzern](#) (ZuMoLu), das eine wesentliche Grundlage für die laufende Richtplanrevision ist.

Die Initiative steht mit ihrem Fokus auf lediglich ein Verkehrsmittel im Widerspruch zu den erwähnten Planungs- und Führungsinstrumenten und den in Arbeit befindlichen strategisch zentralen Instrumenten.

2.2.5 Weitere Aspekte

Die Kritik der Initiantinnen und Initianten auf ihrem Initiativbogen kann den Eindruck erwecken, die dort beschriebenen Verkehrsmassnahmen (Dosierungsanlagen, Fahrbahnhaltstellen, Spurabbauten zugunsten von öV und FVV) führten zu einem Abbau der Strassenkapazität. Dies ist jedoch nur selten der Fall. Vielmehr sorgen diese, wie beispielsweise bei Dosierungsanlagen, für einen flüssigeren Verkehr und damit für leistungsfähigere Strassen. Ein zuverlässiger öV und attraktive FVV-Verbindungen bewirken, dass auf das Auto verzichtet wird und für den verbleibenden MIV entsprechend mehr Kapazität zur Verfügung steht.

Eine konsequente Umsetzung der Initiative hätte neben erheblichen Kosten für neue – auf den MIV ausgerichtete – Strasseninfrastrukturen auch Landerwerbskosten zur Folge. Das gilt gerade auch in dicht bebauten Gebieten, in denen die Verkehrsnachfrage am grössten ist und in denen als Folge davon vermehrte und auch erhebliche Eingriffe in das Privateigentum bis hin zu Eingriffen in die bestehende Bausubstanz nicht ausgeschlossen werden könnten.

Im Weiteren tangiert das für allfällige Ausbauten von Kantonsstrassen oder zusätzliche Umfahrungen benötigte Land erfahrungsgemäss häufig Kulturland und Fruchtfolgeflächen. Deren stärkeren Schutz hat die Bevölkerung mit der Zustimmung zum Gegenentwurf zu den Initiativen «Luzerner Kulturlandschaft» jüngst wieder bestätigt.

2.2.6 Fazit

Die Initiative verschafft der grossen volkswirtschaftlichen Bedeutung des Strassenverkehrs Nachachtung und thematisiert damit ein berechtigtes Anliegen. In ihrer Absolutheit und mit ihrem einseitigen Fokus auf den MIV und die Kantonsstrassen ist die Initiative jedoch nicht zielführend. Sie steht im Widerspruch zu wichtigen im Strassengesetz festgehaltenen Grundsätzen und zu den umfassenden Planungen auf Bundes- und Kantonebene.

Das Strassengesetz bestimmt schon heute, dass das übergeordnete Strassennetz den Bedürfnissen aller Verkehrsmittel – also auch des MIV – zu genügen hat und entsprechend leistungsfähig sein soll. Damit ist also schon im heutigen Recht ausreichend geregelt, dass die Leistungsfähigkeit für alle Verkehrsteilnehmenden – im

Sinn einer ganzheitlichen Sicht auf die Mobilität – gewährleistet sein muss. Zusätzlicher Regelungsbedarf besteht nicht. Eine alleinige Orientierung der Strassen mit übergeordneter Bedeutung am MIV – der auch künftig eine wichtige Rolle bei der Bewältigung der Mobilität haben wird – hätte einen mit den sonst geltenden Mobilitätszielen nicht vereinbaren Paradigmenwechsel zur Folge, zumal der öV, der FVV und die übrigen Verkehrsmittel dann für die Leistungsfähigkeit der Strassen neben dem MIV keine massgebende Rolle mehr spielen dürften.

3 Verzicht auf Gegenentwurf

Gut ausgebaute und leistungsfähige Verkehrsinfrastrukturen sind eine wesentliche Voraussetzung für die Attraktivität des Wirtschaftsraums Luzern. Die Leistungsfähigkeit des Strassennetzes sowie der Mobilität als Ganzes sind – worauf die Initiantinnen und Initianten zurecht hinweisen – wichtig. Das gilt nicht nur für den öV und den FVV, sondern auch für den MIV. Dabei kommt den Kantonsstrassen als regionalen Hauptverbindungen (vgl. § 6 Abs. 1 [StrG](#)) zur Bewältigung der Mobilitätsbedürfnisse unbestrittenermassen eine grosse Bedeutung zu. Unser Rat ist sich dieser Bedeutung des Kantonsstrassennetzes bewusst. Vor diesem Hintergrund hat er denn auch einen Gegenentwurf geprüft, einen solchen aber verworfen.

Ein allfälliger Gegenentwurf hätte sich im Rahmen der Thematik der Initiative zu bewegen, was nur wenig Spielraum für einen umsichtigen und zugleich griffigen Gegenentwurf belässt. Mit dem bereits angestossenen Projekt ZuMoLu geht unser Rat die künftigen Herausforderungen im Bereich der Mobilität langfristig, breit abgestützt und umfassend an. Erst gestützt auf die in diesem Projekt entwickelten strategischen Stossrichtungen zur künftigen Ausrichtung und Bewältigung der Mobilität im Kanton Luzern wird sich zeigen, ob und in welchem Umfang gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht. Ein unmittelbarer Regelungsbedarf auf Gesetzesstufe zur Umsetzung der anstehenden Strassenprojekte – und unter zureichender Berücksichtigung der Anliegen des MIV – besteht heute aus Sicht unseres Rates nicht. Das gilt umso mehr, als das Projekt ZuMoLu eng auf die Revision des kantonalen Richtplanes abgestimmt ist und in absehbarer Zeit mit ersten Ergebnissen (auch) im Bereich der Mobilität gerechnet werden kann. Davon losgelöste Anpassungen im Strassengesetz wären somit nicht nur verfrüht, sondern auch wenig fundiert.

4 Antrag

Zusammenfassend kommt unser Rat zum Schluss, dass die Volksinitiative aus den dargelegten Gründen für den Kanton Luzern und seine Bevölkerung äusserst nachteilig und daher abzulehnen ist.

Sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen, die «Anti-Stauinitiative» abzulehnen.

Luzern, 23. Februar 2021

Im Namen des Regierungsrates
Der Präsident: Reto Wyss
Der Staatsschreiber: Vincenz Blaser

**Kantonsratsbeschluss
über die Volksinitiative «Anti-Stauinitiative»**

vom

Der Kantonsrat des Kantons Luzern,

gestützt auf § 82c Absatz 1b des Kantonsratsgesetzes vom 28. Juni 1976,
nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom 23. Februar 2021,

beschliesst:

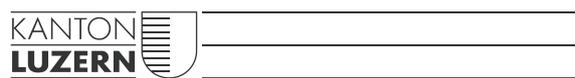
1. Die am 14. Februar 2020 eingereichte Volksinitiative «Anti-Stauinitiative» wird für gültig erklärt.
2. Die Volksinitiative wird abgelehnt.
3. Sie unterliegt der Volksabstimmung.
4. Gegen Ziffer 1 dieses Beschlusses kann innert 30 Tagen seit der Veröffentlichung im Kantonsblatt beim Bundesgericht Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gemäss den Artikeln 82 ff. des Bundesgerichtsgesetzes erhoben werden.

Luzern,

Im Namen des Kantonsrates

Die Präsidentin:

Der Staatsschreiber:



Staatskanzlei

Bahnhofstrasse 15
6002 Luzern

Telefon 041 228 50 33
staatskanzlei@lu.ch
www.lu.ch