

*44/21 Bericht und Antrag an den Einwohnerrat*

## ***Emmer Velonetz jetzt!***



***betreffend***

*Gemeindeinitiative «Emmer Velonetz jetzt!»*

Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

Der Gemeinderat unterbreitet Ihnen den Antrag zur Ablehnung der Gemeindeinitiative „Emmer Velonetz jetzt!“. Diese Initiative verlangt in Form einer allgemeinen Anregung, dass die Gemeinde Emmen für ein direktes, sicheres, attraktives und zusammenhängendes Velohaupttroutennetz sorgt. Zur Umsetzung müsste die Gemeinde bis zehn Jahre nach Inkrafttreten dieser Bestimmung ein Velohaupttroutennetz unter Berücksichtigung von sieben Forderungen realisieren. In Anwendung von Art. 17 Abs. 2 der Gemeindeordnung (GO) unterbreitet der Gemeinderat dem Einwohnerrat einen Gegenvorschlag zur vorliegenden Initiative.

## 1. Einleitung

Nach Überprüfung und Genehmigung des Initiativbogens sowie der Veröffentlichung im Luzerner Kantonsblatt vom 23. Oktober 2021 konnte das Initiativkomitee Pro Velo Luzern mit der Unterschriftensammlung beginnen. Das Initiativkomitee reichte am 17. Dezember 2021 die Volksinitiative „Emmer Velonetz jetzt!“ mit 755 gültigen Unterschriften fristgerecht ein. Gestützt auf Artikel 16 der Gemeindeordnung Emmen in Verbindung mit § 38 des Gemeindegesetzes verlangen die unterzeichnenden Stimmberechtigten eine Volksabstimmung, in Form einer allgemeinen Anregung, über folgenden Sachverhalt:

*Die Gemeinde Emmen sorgt für ein direktes, sicheres, attraktives und zusammenhängendes Velohaupttroutennetz. Zur Umsetzung realisiert die Gemeinde bis 10 Jahre nach Inkrafttreten dieser Bestimmungen ein Velohaupttroutennetz unter Berücksichtigung folgender Punkte:*

- Die relevanten Arbeits-, Wohn-, Schul-, Freizeit- und Einkaufsorte werden an das Velohaupttroutennetz angeschlossen.*
- Die Velohaupttrouten werden als Radwege, Velostrassen oder in Ausnahmen auf Radstreifen geführt.*
- Die Velohaupttrouten werden prioritär von Fuss- und motorisiertem Individualverkehr getrennt geführt.*
- Die Velohaupttrouten sind ausreichend breit um ein gefahrloses Überholen von anderen Velos zu ermöglichen inklusive solchen mit Anhängern.*
- Das Velohaupttroutennetz wird mit dem Velohaupttroutennetz der Nachbargemeinden verbunden.*
- Private und öffentliche Abstellanlagen für Velos sind fahrend erreichbar, gedeckt und in genügender Zahl vorhanden.*
- Der Gemeinderat informiert bis zum Erreichen dieses Ziels jährlich in geeigneter Form über den Zwischenstand der Umsetzung des Velohaupttroutennetzes.*

## **2. Erhaltung des Zustandekommens der Initiative**

Mindestens 500 Stimmberechtigte sind gemäss Art. 16 Abs. 1 der Gemeindeordnung von Emmen für das Einreichen einer Initiative erforderlich. Das Komitee der Initiative "Emmer Velonetz jetzt!" hat der Gemeindekanzlei vor Ablauf der Sammelfrist folgende Anzahl an Unterschriften eingereicht:

Total Unterschriften	827
ungültige	72
gültige	755

Die Mindestanzahl von 500 Unterschriften für die Einreichung einer Initiative ist damit erfüllt. Gestützt auf § 141 Abs. 2 des Stimmrechtsgesetzes des Kantons Luzern sowie Art. 17 Abs. 1 der GO hat der Gemeinderat basierend auf den 755 gültigen Unterschriften mit Entscheid vom 22. Dezember 2021 das formelle Zustandekommen der Initiative festgestellt.

## **3. Fristwahrung**

Die GO verlangt, dass der Gemeinderat das formelle Zustandekommen einer Initiative erwahrt und danach innert Jahresfrist dem Einwohnerrat einen Bericht und Antrag unterbreitet (Art. 17 Abs. 1 und 2 GO). Der Gemeinderat hat am 22. Dezember 2021 das Zustandekommen erwahrt (vgl. Ziff. 2 vorstehend) und mit der Verabschiedung dieses Berichtes und Antrages an den Einwohnerrat für die Sitzung vom 20. Dezember 2022 ist die Frist gemäss Art. 17 Abs. 2 GO eingehalten.

## **4. Formelle und materielle Gültigkeit der Initiative**

Der Einwohnerrat beschliesst gemäss Art. 17 Abs. 3 GO über die Gültigkeit der Initiative. In einem ersten Schritt ist daher zu Handen des Einwohnerrates die formelle und materielle Gültigkeit des Initiativbegehrens zu prüfen. Dabei handelt es sich grundsätzlich um eine Rechtsfrage, auch wenn der definitive Entscheid darüber von einer politischen Behörde (Einwohnerrat) gefällt wird. Wenn an der Gültigkeit einer Initiative Zweifel bestehen, soll in aller Regel unter Anwendung des Grundsatzes „in dubio pro populo“ für die Vorlage des Begehrens entschieden werden. Volksinitiativen müssen bestimmte formelle und materielle Anforderungen erfüllen.

### **a) Einheit der Form und der Materie**

Art. 121 Abs. 3 der Bundesverfassung verlangt, dass eine Initiative die Einheit der Form und der Materie zu wahren hat. Die gleichen Voraussetzungen sind auch im Stimmrechtsgesetz des Kantons Luzern in den §§ 132 und 133 umschrieben. Die vorliegende Initiative ist als allgemeine Anregung ausgestaltet und erfüllt damit die Vorgaben bezüglich Einheit der Form. Die Einheit der Materie verlangt, dass zwischen einzelnen Teilen einer Initiative zwingend ein sachlicher Zusammenhang bestehen muss. Die Initiative «Emmer Velonetz jetzt!» strebt an, dass die Gemeinde Emmen für ein direktes, sicheres, attraktives und zusammenhängendes Velohaupttroutennetz sorgt. Zur

Umsetzung realisiert die Gemeinde bis zehn Jahre nach Inkrafttreten dieser Bestimmung ein Velohaupttroutennetz unter Berücksichtigung sieben Forderungen. Der Grundsatz der Einheit der Materie ist somit erfüllt.

#### **b) Gültigkeit der Initiative**

Gemäss § 145 des Stimmrechtsgesetzes des Kantons Luzern sind Volksbegehren nur dann ungültig, wenn diese rechtswidrig oder eindeutig undurchführbar sind. § 145 Abs. 2 des Stimmrechtsgesetzes des Kantons Luzern beinhaltet eine nicht abschliessende Aufzählung möglicher Gründe der Rechtswidrigkeit. Für eine Ungültigerklärung einer Initiative verlangen Lehre und Rechtsprechung eine objektive, faktische Undurchführbarkeit. Die Realisierung eines Velohaupttroutennetzes unter Berücksichtigung bestimmter Forderungen innerhalb von zehn Jahren kann mit dem Erlass der notwendigen Bestimmungen in Reglementen und Verordnungen sowie den entsprechenden Planungen, Kreditsprechungen und Projektierungen in einer Gemeinde umgesetzt werden. Auch diese Voraussetzung für die Gültigerklärung der Initiative ist vorliegend gegeben.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die Initiative gültig zu erklären ist.

## **5. Begriffsverständnis Velonetz und Velohaupttrouten**

### **5.1 Velonetz**

Der Begriff «Velonetz» (wie im Titel der Initiative verwendet) ist gleichbedeutend mit dem Begriff «Velowegnetz», wie er beispielsweise im Veloweggesetz (vgl. Kapitel 6.1) verwendet wird. Im Folgenden wird in Anlehnung an den Initiativtext der Begriff «Velonetz» verwendet.

Velonetze sind zusammenhängende und durchgehende Verkehrswege für Velofahrende mit den entsprechenden Infrastrukturen. Sie umfassen alle Infrastrukturen, die eine Erschliessungsfunktion für den Veloverkehr ausüben. Neben den Infrastrukturen auf der freien Strecke und auf Kreuzungen gehören namentlich auch sinnvoll platzierte und ausreichend dimensionierte Veloparkierungsanlagen zum Velonetz.

### **5.2 Velohaupttrouten**

In der Schweiz besteht derzeit kein einheitlicher Begriff für dieses Element in der Velonetzplanung. Der Begriff «Velohaupttrouten» wird analog zu den Bezeichnungen «Velobahnen», «Veloschnellrouten» und «Velovorrangrouten» verwendet. Im neuen Bundesgesetz über Velowege (vgl. Kapitel 6.1) wird beispielsweise der Begriff «Velobahnen» verwendet. Im Kanton Luzern wird der Begriff «Velohaupttrouten» für die höchste Netzebene des Veloverkehrs verwendet, in anderen Regionen sagt man «Veloschnellrouten», «Velobahnen» o.ä. In diesen Regionen spricht man daneben auch von Haupttrouten, die aber eine Hierarchieebene tiefer sind, als die Haupttrouten. Im Folgenden wird in Anlehnung an den Initiativtext der Begriff «Velohaupttrouten» verwendet.

Velohaupttrouten sind qualitativ hochwertige Verbindungen im Velonetz. Sie verknüpfen wichtige Ziele, auch über grössere Entfernungen, und ermöglichen ein flüssiges und komfortables Befahren. Dazu sollen sie eine genügende Breite ausweisen, um unter anderem auch Überholvorgänge zu ermöglichen. In der Regel werden Velohaupttrouten über Radwege oder motorfahrzeugarme Strassen geführt. Sie werden dort angelegt, wo hohes Nachfragepotenzial besteht.

Velohaupttrouten sollen demzufolge als «Premiumverbindungen» von Nutzenden aller Anspruchsgruppen (geübte und ungeübte Velofahrende, breites Altersspektrum, etc.) sicher, möglichst unterbruchsfrei und komfortabel befahren werden können. Sie sollen ausserdem sowohl für normale Velos wie auch für E-Bikes 25 und 45 km/h Unterstützung ausgelegt werden.

Die Veloinitiative richtet den Fokus auf die Velohaupttrouten. Wichtig ist, dass die Velohaupttrouten als Bestandteil des gesamten Velonetzes verstanden werden.

## **6. Übergeordnete rechtliche Grundlagen**

### **6.1 Nationale Gesetzgebung**

Das neue Bundesgesetz über Velowege (Veloweggesetz) setzt den Entscheid der Volksabstimmung über die Velowege vom 23. September 2018 um. Die Stimmbevölkerung hat sich mit diesem Entscheid für die Aufwertung der Velowege ausgesprochen. Das Veloweggesetz verpflichtet Kantone und Gemeinden, ein durchgängiges Velonetz für den Alltags- und Freizeitverkehr zu planen und zu realisieren.

Gemäss Gesetz liegen Velonetze für den Alltag in der Regel in oder zwischen Siedlungsgebieten. Sie umfassen Strassen, Strassen mit Radstreifen, Velobahnen, Radwege, Wege, Veloparkierungsanlagen und ähnliche Veloinfrastrukturen. Velonetze für die Freizeit dienen vorwiegend der Erholung und umfassen unter anderem signalisierte Velowander- und Mountainbike-Routen. Die Velonetze müssen gemäss Veloweggesetz auch gewissen Qualitätskriterien entsprechen, damit sie sicher und attraktiv sind.

Das Veloweggesetz definiert die Fristen für die Planung der Velonetze innert fünf Jahren und die Umsetzung innert 20 Jahren nach Inkraftsetzung. Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten des Gesetzes voraussichtlich auf 1. Januar 2023.

Die Forderungen der Initiative «Emmer Velonetz jetzt!» entsprechen weitgehend den Vorgaben des Veloweggesetzes, abgesehen vom anzustrebenden Umsetzungszeithorizont.

### **6.2 Kantonale Gesetzgebung**

Auf kantonaler Ebene regelt das kantonale Strassengesetz (StrG), Stand 1. Januar 2020, die Planung und Projektierung, den Bau, den Unterhalt und die Finanzierung der öffentlichen und privaten Strassen. In § 37 «Bauliche Massnahmen für schwächere Verkehrsteilnehmer» regelt Abs. 1 «Für Fussgänger und Radfahrer sind die erforderlichen Anlagen zu erstellen, wo dies die örtlichen Verhältnisse zulassen.» In § 45 «Bauprogramm» wird in Abs. 3 festgehalten, dass das Bauprogramm die Umsetzung der Massnahmen des kantonalen Radroutenkonzepts von 1994 sicherstellt.

## **7. Übergeordnete Planungsgrundlagen**

### **7.1 Kantonale Planungen**

#### **Kantonales Radroutenkonzept**

Inzwischen hat der Kanton Luzern aufgrund des revidierten Veloweggesetzes (vgl. Kap. 6.1) und der Überweisung von diversen politischen Vorstössen aus dem Kantonsrat mit der Erarbeitung seiner Velonetzplanung sowie seiner Standards für den Fuss- und Veloverkehr begonnen. In einem Handbuch sollen spezifische, auf den Kanton Luzern zugeschnittene Standards für den Fuss- und Veloverkehr definiert werden, welche die heutigen Ansprüche an Dimensionierung, Gestaltung und Klimafreundlichkeit berücksichtigen. Dieses Handbuch soll bis ca. Oktober 2023 vorliegen.

Die Velonetz- und Massnahmenplanung soll anschliessend bis ca. Mitte 2024 vorliegen. Dabei werden Velonetze für den Alltag und die Freizeit in behördenverbindlichen Plänen festgehalten.

#### **Kantonales Bauprogramm 2023 - 2026**

Die Projekte auf dem Kantonsstrassennetz werden jeweils vom Regierungsrat und Kantonsrat im Bauprogramm verabschiedet. Das Bauprogramm wird alle vier Jahre erneuert und die Projekte in die verschiedenen Töpfe für die Finanzierung bzw. Umsetzungshorizonte unterteilt. Das Bauprogramm für die nächsten vier Jahre stand Anfangs 2022 in der Vernehmlassung und wird voraussichtlich Ende 2022 genehmigt. In der Gemeinde Emmen sind diverse Projekte auf den Kantonsstrassen Rothenburgstrasse, Gerliswilstrasse und Seetalstrasse definiert, welche die Velowegsicherheit und -förderung als Projektziele umschrieben haben.

### **7.2 Regionale Planungen**

#### **Agglomerationsprogramm 3. und 4. Generation**

Das Agglomerationsprogramm (AP) Luzern der dritten Generation baut auf der Gesamtkonzeption der beiden früheren Generationen auf und stellt eine gezielte Aktualisierung sowie Weiterentwicklung dar. Es enthält Massnahmen mit Realisierungsbeginn zwischen 2020 und 2025 und wurde vom Kanton Luzern unter Co-Federführung des regionalen Entwicklungsträgers LuzernPlus und des Verkehrsverbunds Luzern erarbeitet. Als Schwerpunkte sind unter anderem die Förderung des Fuss- und Veloverkehrs und die Verbesserung der Qualität des Verkehrssystems definiert.

Das AP der vierten Generation enthält Massnahmen mit Realisierungsbeginn zwischen 2024 und 2028 und wurde im Sommer 2021 zur Prüfung bei den Bundesbehörden eingereicht. Schwerpunkte bilden unter anderem die Weiterentwicklung mehrerer Gesamtverkehrsprojekte sowie zahlreiche neue Fuss- und Veloverkehrsinfrastrukturen.

#### **Velonetzplanungen und -initiativen in der Region**

Im Raum LuzernSüd ist unter der Federführung von LuzernPlus bzw. LuzernSüd eine koordinierte Velonetzplanung zwischen Luzern, Kriens und Horw in Erarbeitung.

In Kriens ist zeitgleich mit Emmen die Initiative «Krienser Velonetz jetzt!» - mit analogem Wortlaut - zustande gekommen und wird aktuell auf politischer Ebene diskutiert.

In der Stadt Luzern wurde bereits im Sommer 2021 die Initiative «Luzerner Velonetz jetzt!» lanciert. Der Stadtrat von Luzern nahm das Grundanliegen der Initiative auf, erarbeitet einen Gegenvorschlag mit angepassten Rahmenbedingungen und konkretisiertem Vorgehen und brachte diesen mit einem Antrag auf Sonderkredit für die Umsetzung vors Volk. Im Mai 2022 wurde der Gegenvorschlag mit 71.5% Zustimmung angenommen. Die Umsetzung ist bereits gestartet.

## **7.3 Kommunale Planungen**

### **Städtebauliches Gesamtkonzept**

Das Städtebauliche Gesamtkonzept, das am 17. Dezember 2019 durch den Einwohnerrat zustimmend zur Kenntnis genommen wurde, beschäftigt sich im Kapitel 5.3.2 mit dem Thema Fuss- und Veloverkehr. Die wichtigsten Ansätze sind die Sicherung von feinmaschigen Quartiernetzen, über die eine schnelle Anbindung an die übergeordneten Korridore und die regionalen Vernetzungsachsen gewährleistet wird. Dabei macht es bereits konkrete und allgemeine Hinweise auf zu verbessernde Verbindungen. Die Umsetzung wird in einem Richtplan Verkehr empfohlen.

### **Kommunaler Richtplan Verkehr**

Der Erschliessungs- und Verkehrsrichtplan aus dem Jahr 2007 bildet das behördenverbindliche Planungsinstrument der Gemeinde im Bereich Verkehr und wird in der laufenden Ortsplanungsrevision durch den kommunalen Richtplan Verkehr abgelöst. Dieser definiert Massnahmen, welche in den nächsten 10 bis 15 Jahren durch die Gemeinde umzusetzen sind. Im Jahr 2007 sind zwölf Massnahmen im Bereich Veloverkehr definiert worden. Davon sind sieben Massnahmen umgesetzt worden. Momentan befindet sich der Verkehrsrichtplan mit den anderen Planungsinstrumenten in der Revision.

## **8. Strategische Verankerung**

Basierend auf der neuen Vision / Mission sowie der Gemeindestrategie Emmen 2033 wurde das Legislaturprogramm 2022-2025 erarbeitet und am 16. November 2021 vom Einwohnerrat positiv zur Kenntnis genommen. Darin sind fünf Handlungsfelder definiert, welche mit Entwicklungsschwerpunkten ergänzt wurden. Für die Umsetzung der Veloinitiative werden folgende Entwicklungsschwerpunkte umgesetzt.

### **8.1 Entwicklungsschwerpunkte**

#### **Nº2 Lebensraum**

Wir gestalten ein lebenswertes Emmen, das im Einklang mit der Umwelt und seinen Akteuren ist. Wir schaffen Lieblingsorte und gehen als Pionier neue Wege.

## **Nº3 Mobilität**

Die Mobilität ist für alle Alters- und Bevölkerungsgruppen gewährleistet. Der Verkehr inner- und ausserhalb der Gemeinde Emmen fliesst nachhaltig, sicher und effizient.

### **8.2 Legislaturziele**

#### **Lebensraum: Legislaturziel Qualität**

Wir schaffen zukunftsgerichtete Strukturen, damit die Sicherheit aller gewährleistet ist.

#### **Mobilität: Legislaturziele öV & Velo**

Emmen erhöht den Anteil an ÖV und Velo am gesamten Verkehrsaufkommen und denkt Mobilität neu.

Wir bauen das Velowegnetz aus und erhöhen damit die Sicherheit aller Verkehrsteilnehmenden.

Wir evaluieren die Bedürfnisse der verschiedenen Generationen und Anspruchsgruppen regelmässig und entwickeln die Mobilität weiter.

## **9. Ausgangslage Velonetz Emmen**

### **9.1 Bestehende Veloinfrastruktur**

Durch die Gemeinde Emmen führen verschiedene nationale und regionale Velorouten. Diese verlaufen auf den bestehenden Radwegen und Radstreifen teilweise auf Kantonsstrassen (z.B. Gerliswilstrasse und Seetalstrasse), teilweise auf Gemeinde- und Güterstrassen (z.B. Erlenstrasse und Rüeggisingerstrasse). Ein durchgehendes Netz an Velowegen besteht noch nicht. Es kommt immer wieder zu Unterbrüchen, beispielsweise bei Querungen oder auf einzelnen Strassenabschnitten. Die zunehmende Zahl an Velofahrenden und auch die unterschiedlichen Geschwindigkeiten zwischen den Velofahrenden führen vermehrt zu Konfliktsituationen. Des Weiteren gibt es Abschnitte, die für ungeübte Velofahrende eine grosse Herausforderung darstellen.

### **9.2 Verkehrsrichtplan in der Ortsplanungsrevision**

Der kommunale Richtplan Verkehr ist im Zuge der Ortsplanungsrevision neu erarbeitet worden. Der Teilrichtplan Veloverkehr (TRP-Velo) ist Teil davon. Als Grundlage für die Erarbeitung dienten das Städtebauliche Gesamtkonzept (2019), das Agglomerationsprogramm 3. Generation (2016) und die kantonalen Planungen, welche im aktuellen Bauprogramm (2019-2022) abgebildet sind. Die Erarbeitung erfolgte anhand von mehreren Workshops, Umfragen und Begehungen. Der aktuelle Stand wurde im Rahmen der Mitwirkung zur Ortsplanungsrevision publiziert und befindet sich aktuell in der kantonalen Vorprüfung.

Im TRP-Velo werden die Kategorien Bedarfs- und Freizeitrouen unterschieden sowie Standards für die Kategorien definiert, die gesamtheitlich für das Velonetz gelten sollen. Des Weiteren wurden 15 Massnahmen zur Optimierung und Behebung von gröberen Netzlücken abgeleitet. Auf die Überprüfung

jeder Route und welche Massnahmen für die Umsetzung der Standards zu ergreifen wären, wurde in der Erarbeitung bewusst verzichtet. Einerseits hätte es den Rahmen des Richtplans gesprengt. Andererseits wird davon ausgegangen, dass die Planung und Realisierung vor allem in Zusammenhang mit notwendigen Bauprojekten umgesetzt wird und zu diesem Zeitpunkt die konkreten Massnahmen für die Umsetzung ausgearbeitet werden können. Vermieden werden soll damit, dass bereits konkrete Projekte im Richtplan beschrieben werden und eine situationsbezogene, pragmatische Umsetzung dadurch verhindert wird. Auf die Festsetzung von Velohaupttrouten wurde in der Erarbeitung bisher verzichtet, stattdessen wurden die Kategorien Bedarfs- und Freizeitroute gewählt. Auch eine Priorisierung der Massnahmen wurde nicht vorgenommen, da - wie oben beschrieben - davon ausgegangen wurde, dass die Umsetzung vorrangig davon abhängt, welche Strassenprojekte wann umgesetzt werden.

## **10. Fachliche Beurteilung der Initiative**

Die Initiative «Emmer Velonetz jetzt!» fokussiert sich auf die Entwicklung eines durchgängigen, gemeindeübergreifenden Netzes von Velohaupttrouten. Die Forderungen werden nachfolgend einzeln beurteilt und mit Hinweisen versehen, bei welchen die Umsetzung als problematisch erachtet wird.

Die Gemeinde Emmen sorgt für ein direktes, sicheres, attraktives und zusammenhängendes Velohaupttroutennetz.

Dies entspricht der Zielsetzung der Gemeinde Emmen, welche im Städtebaulichen Gesamtkonzept verankert ist und auch aktuell im Rahmen der Ortsplanungsrevision mit der Überarbeitung des kommunalen Richtplanes Verkehr weitergeführt wird.

- Die Forderung soll zur Stärkung dieser Stossrichtungen übernommen werden.

Zur Umsetzung realisiert die Gemeinde bis 10 Jahre nach Inkrafttreten dieser Bestimmung ein Velohaupttroutennetz unter Berücksichtigung folgender Punkte:

Für eine vollständige Planung und Umsetzung eines zusammenhängenden Velohaupttroutennetzes wird die Frist von zehn Jahren als zu knapp beurteilt. Die bestehende Veloverkehrsplanung muss erweitert und mit den Nachbargemeinden sowie der kantonalen Planung des Radroutenkonzepts koordiniert werden. Die Planung, Projektierung und Umsetzung von Velohaupttrouten im Siedlungsbereich ist ein anspruchsvolles Unterfangen. Der verfügbare Raum ist beschränkt, die Lösung von Konflikten mit weiteren Nutzungsansprüchen, die entsprechenden Planungsprozesse und -verfahren sind entsprechend komplex sowie zeit- und kostenintensiv. Es müssten sowohl personelle als auch finanzielle Ressourcen freigespielt werden, damit dieser Zeithorizont gesichert werden kann. Der Gemeinderat schätzt dies als nicht realistisch ein. Stattdessen hält er die Anpassung des Zeithorizonts an die übergeordneten Planungen für notwendig und zielführend.

- Die Fristen sollen sich am neuen Veloweggesetz orientieren, welches nach Inkrafttreten fünf Jahre für die Realisierung der Planung und 20 Jahre für deren Umsetzung definiert.

Die relevanten Arbeits-, Wohn-, Schul-, Freizeit- und Einkaufsorte werden an das Velohaupttroutennetz angeschlossen.

Diese Forderung entspricht einem selbstverständlichen Grundsatz, welcher im Rahmen der bisherigen Planung in der Gemeinde Emmen bereits berücksichtigt wurde und im in Überarbeitung stehenden kommunalen Richtplan Verkehr verankert ist.

- Die Forderung soll zur Stärkung dieser Stossrichtungen übernommen werden.

Die Velohaupttrouten werden als Radwege, Velostrassen oder in Ausnahmen auf Radstreifen geführt.

Für ein attraktives Velohaupttroutennetz ist die möglichst lückenlose Anwendung der entsprechenden Standards der verschiedenen Führungsformen essentiell. Um ein zusammenhängendes Netz von Velohaupttrouten im bebauten Gemeindegebiet realisieren zu können, bedarf es eines pragmatischen Vorgehens, da diese Planung - wie bereits erwähnt - verschiedene Konfliktpunkte beinhaltet. Dabei sind möglichst rasch realisierbare, durchgängige Routen mit dem bestmöglich erreichbaren Standard und der schrittweisen Weiterentwicklung von Bedeutung.

- Bei der tatsächlichen Umsetzung soll ausreichend Spielraum vorhanden sein, um prioritär für ein durchgehendes Velonetz sorgen zu können. Daher erachtet der Gemeinderat diese Forderung als zu starke Einschränkung.

Die Velohaupttrouten werden prioritär von Fuss- und motorisiertem Individualverkehr getrennt geführt.

Eine getrennte Führung des Veloverkehrs vom Fussverkehr, welche auch durch die Anforderungen der Hindernisfreiheit für den Fussverkehr begründet ist, und vom motorisierten Individualverkehr, stellen wichtige Sicherheits- und damit Attraktivitätsmerkmale einer Velohaupttroute dar. Die Forderung, die Separierung des Veloverkehrs auf Haupttrouten prioritär zu behandeln, ist aus fachlicher Sicht korrekt, muss sich dennoch in den Gesamtkontext eines zusammenhängenden Netzes und dessen Machbarkeit fügen. Hier ist es wichtig, den Handlungsspielraum bei der Umsetzung zu gewährleisten, um die Umsetzung nicht zu verunmöglichen.

- In dieser Forderung soll das Wort «prioritär» durch «nach Möglichkeit» ersetzt werden.

Die Velohaupttrouten sind ausreichend breit, um ein gefahrloses Überholen von anderen Velos zu ermöglichen inklusive solchen mit Anhängern.

Auch diese Forderung ist zielführend und korrekt, jedoch besteht auch hier die Problematik des dicht besiedelten Raumes und den verschiedenen Nutzungsansprüchen. Die Umsetzung von zusammenhängenden und gemeindeübergreifenden Velohaupttrouten sind mit den geforderten Standards sehr anspruchsvoll, aufgrund der Eigentumsverhältnisse entlang von Strassen und Wegen in vielen Fällen nahezu unmöglich. Der Durchgängigkeit von Routen ist Vorrang vor der strikten Einhaltung der eng definierten Standards zu geben. Im Gegenzug ist aber wichtig, dass die Standards nicht beliebig angepasst werden. Es ist wichtig, die Möglichkeit in die Planung einzubeziehen, dass Routen im Sinne der möglichst durchgängigen Sicherstellung der hohen Standards schrittweise weiterentwickelt werden können.

- Diese Forderung soll ersetzt werden mit der Formulierung: «Die Standards für die Velohaupttrouten richten sich nach den einschlägigen Normen und Fachgrundlagen sowie den Standards des Kantons Luzern».

Das Velohaupttroutennetz wird mit dem Velohaupttroutennetz der Nachbargemeinden verbunden.

Dies ist ein wichtiger Grundsatz und Merkmal von Velohaupttrouten. Die gemeindeübergreifende Netzbildung kann in Anbetracht der prädestinierten Velodistanzen über mehrere Kilometer als regionale Aufgabe gesehen werden. Damit ist die Koordination mit dem Kanton (kantonale Radroutenplanung inklusiv Festlegung der Standards in Bearbeitung) und den Nachbargemeinden eine wichtige Voraussetzung für die konsistente Planung in der Gemeinde Emmen. Auch unter diesem Aspekt ist es hilfreich, die Zeithorizonte an die der Nachbargemeinden und des Kantons anzupassen.

- Die Forderung soll wie folgt ergänzt werden: «Das Velohaupttroutennetz wird mit der Velonetzplanung der Nachbargemeinden, der Region und der kantonalen Radroutenplanung koordiniert.»

Private und öffentliche Abstellanlagen für Velos sind fahrend erreichbar, gedeckt und in genügender Zahl vorhanden.

Im rechtskräftigen Bau- und Zonenreglement der Gemeinde Emmen wird zumindest für Mehrfamilienhäuser auf Anforderungen an Veloabstellanlagen im Art. 53 Abs. 3 eingegangen.

*«Art. 53 Nebenräume und Einstellräume für Fahrräder und Kinderwagen, Abs. 3: In Mehrfamilienhäusern und bei verdichteter Bauweise sind in Verbindung zum Treppenhaus genügend grosse von aussen ohne Treppe zugängliche Einstellräume für Fahrräder und Kinderwagen von mind. 5m<sup>2</sup> Fläche pro Wohnung zu erstellen.»*

Im Entwurf des neuen Bau- und Zonenreglements, Stand Mitwirkung werden die Anforderungen in Art. 66 erhöht.

*Art. 66 Abstellflächen für leichte Zweiräder (Entwurf neues BZR):*

*1 Für leichte Zweiräder sind an geeigneten Stellen Abstellplätze bereitzustellen. Das Ausmass der Abstellplätze richtet sich nach der Nutzungsart der Baute oder Anlage. Die Bemessung der Abstellflächen für leichte Zweiräder wird in einem separaten Reglement geregelt.*

*2 Erforderliche Abstellplätze für leichte Zweiräder sind in der Regel auf dem Grundstück selbst zu erstellen. Die Abstellplätze für leichte Zweiräder müssen gut zugänglich und an zweckmässiger Lage angeordnet werden.*

*3 Kurz- und Langzeitabstellplätze für leichte Zweiräder müssen folgende Anforderungen zu Ausstattung und Gestaltung erfüllen:*

*a. Die Kurzzeitabstellplätze sind ebenerdig in der Nähe des Gebäudeeinganges zu erstellen. Eine Überdachung ist anzustreben. Sie dürfen nicht in einem abschliessbaren Raum angeordnet werden.*

*b. Die Langzeitabstellplätze sind in einem abschliessbaren, ebenerdig zugänglichen Raum zu erstellen. Bei guter Anbindung über eine befahrbare Rampe oder durch einen genügend grossen Lift, können die Abstellplätze auch in den Untergeschossen angeordnet werden*

*4 Ein zweckmässiger Anteil der Abstellplätze für leichte Zweiräder ist so auszugestalten, dass Spezialvelos, Veloanhänger, Kindervelos usw. darauf abgestellt werden können.*

*5 Die einschlägigen technischen Normen sind zu berücksichtigen.*

Mit diesem Artikel wird unter anderem eine mehrfache Forderung des Einwohnerrates im Rahmen von Arealentwicklungen verbindlich umgesetzt. Die Forderung der Initiative wird damit ebenfalls erfüllt, zumindest für künftige Bautätigkeiten. Für bestehende Anlagen gilt die Bestandesgarantie gemäss § 178 Planungs- und Baugesetz Kanton Luzern.

Für die ausreichende Anzahl wird im Entwurf des neuen Parkplatzreglements, basierend auf der VSS Norm 40 065, die Berechnungsweise für die Anzahl Abstellplätze festgelegt. Damit wird für eine ausreichende Zahl gesorgt.

- Die Forderung soll zur Stärkung dieser Stossrichtungen übernommen werden.

Der Gemeinderat informiert bis zum Erreichen dieses Ziels jährlich in geeigneter Form über den Zwischenstand der Umsetzung des Velohaupttroutennetzes.

In der Investitionsplanung und im Budget entscheidet der Einwohnerrat darüber, welche Projekte tatsächlich geplant und realisiert werden können. Die Rechnung zeigt, welchen Umsetzungsstand die Projekte haben. Die Weiterbearbeitung der Ortsplanungsrevision zeigt auf, welche Schritte in der Planung unternommen werden. Sollte darüber hinaus eine Berichterstattung erforderlich sein, wird der Gemeinderat dies in geeigneter Form umsetzen.

- Die Forderung soll zur Stärkung dieser Stossrichtungen übernommen werden.

## **11. Ablehnung Initiative**

Der Gemeinderat erachtet die Anliegen der Initiative grundsätzlich als wichtige und richtige Forderung. Die Initiative «Emmer Velonetz jetzt!» entspricht der strategischen Stossrichtung der Gemeinde Emmen und spiegelt die aktuellen Grundsätze der Ortsplanungsrevision im Bezug zum Thema Veloförderung wider.

Die Analyse der Rechtsgrundlage sowie der Planungsinstrumente zeigt auf, dass bereits übergeordnete rechtliche, strategisch und planerische Grundlagen und Voraussetzungen und Rahmenbedingungen für die Umsetzung eines sicheren, dichten und attraktiven Velonetzes bestehen.

Die Überprüfung der Umsetzbarkeit der Initiativforderungen (vgl. Kap. 9) hat gezeigt, dass sie in Teilen kaum erfüllt werden kann.

- Die Forderung einer primären vom motorisierten Individualverkehr und dem Fussverkehr getrennten Führung des Veloverkehrs kann nicht in der geforderten Konsequenz erfüllt werden.
- Die Forderung zur Umsetzung eines direkten, sicheren, attraktiven und zusammenhängenden Velohautroutennetzes innerhalb von zehn Jahren ist aus Ressourcengründen (personell und finanziell) nicht umsetzbar für die Gemeinde Emmen.

Aus den genannten Gründen lehnt der Gemeinderat die Initiative ab. Er unterbreitet dem Einwohnerrat einen Gegenvorschlag, der die wichtigen Eckpunkte der Initiative «Emmer Velonetz jetzt!» aufnimmt.

## 12. Gegenvorschlag

Es wurden verschiedene Varianten für den Gegenvorschlag geprüft. Wichtig zu beachten ist, dass ein Gegenentwurf nicht in der Form einer allgemeinen Anregung erfolgen darf. Damit fällt eine Anpassung der allgemeinen Anregung, in der die Initiative gehalten ist, als Option weg. Der Gegenentwurf hat von Gesetzes wegen in referendumsfähiger Form zu erfolgen, somit in Form eines Gesetzes bzw. einer Verfassungsänderung. Es muss dabei kein komplett neues Reglement erlassen werden, es genügt, wenn in einem bestehenden Reglement ein Artikel bzw. eine Ergänzung eingefügt wird, welche den Gegenentwurf zur Veloinitiative darstellt.

Geprüft wurde unter anderem, das rechtskräftige Bau- und Zonenreglement anzupassen. Aufgrund des notwendigen Verfahrens (kantonale Vorprüfung, Mitwirkung, öffentliche Auflage, Entscheid Regierungsrat, ein bis zwei Lesungen im Einwohnerrat) und des ohnehin laufenden Verfahrens der Ortsplanungsrevision, wurde diese Variante für unverhältnismässig eingestuft.

Die Erarbeitung eines eigenen Reglements, analog zur Initiative «Emmen soll vernünftig in die Zukunft wachsen», wurde als ebenfalls unverhältnismässig eingestuft. Insbesondere da die strategischen und planerischen Grundlagen die gleiche Stossrichtung haben und diese bereits öffentlich publiziert sind (Legislaturziele und Entwurf Verkehrsrichtplan) und als Grundlage für die weiteren Arbeiten dienen, wie auch ein Reglement als Grundlage dienen würde.

Geprüft und für sinnvoll erachtet wurde unter diesen Voraussetzungen die Anpassung des Strassenreglements, da es Basis für den Ausbaustandard und der Beurteilung von baulichen Massnahmen am Strassennetz ist. Da es sich um ein kommunales Reglement handelt, liegt es in der Kompetenz des Einwohnerrates, dieses zu ändern und damit eine zeitnahe Rechtsbasis zu gewährleisten.

Gestützt auf das vorangehend Gesagte unterbreitet der Gemeinderat dem Einwohnerrat einen Gegenvorschlag mit folgendem Inhalt, welcher das Strassenreglement vom 17. Dezember 2002 Artikel 1 ergänzt und Artikel 9a neu hinzufügt:

### Art. 1 Geltungsbereich und Inhalt

Abs. 3 neu: Es [das Strassenreglement] sorgt für ein zusammenhängendes Velohaupttroutennetz gemäss Art. 9a dieses Reglements.

### Art. 9a neu: Standard Velonetzentwicklung

1. *Die Gemeinde Emmen sorgt für ein direktes, sicheres, attraktives und zusammenhängendes Velohaupttroutennetz als Bestandteil der gesamten Velonetzentwicklung.*
2. *Die relevanten Arbeits-, Wohn-, Schul-, Freizeit- und Einkaufsorte werden an das Velohaupttroutennetz angeschlossen.*
3. *Die Velohaupttrouten werden nach Möglichkeit von Fuss- und motorisiertem Individualverkehr getrennt geführt.*
4. *Die Standards für die Velohaupttrouten richten sich nach den einschlägigen Normen und Fachgrundlagen sowie den Standards des Kantons Luzern*
5. *Das Velohaupttroutennetz wird mit der Velonetzplanung der Nachbargemeinden, der Region und der kantonalen Radroutenplanung koordiniert.*
6. *Private und öffentliche Abstellanlagen für Velos sind fahrend erreichbar, gedeckt und in genügender Zahl vorhanden.*

7. *Die Fristen orientieren sich am Veloweggesetz vom 1. Januar 2023. Die Planung hat innert fünf Jahren und die Umsetzung innert zwanzig Jahren nach Inkrafttreten dieser Bestimmung im revidierten Strassenreglement zu erfolgen.*
8. *Der Gemeinderat informiert bis zum Erreichen dieses Ziels jährlich in geeigneter Form über den Zwischenstand der Umsetzung des Velohaupttroutennetzes.*

### **13. Weiteres Vorgehen**

Die Planung des Velonetzes sowie die Standards für die verschiedenen Arten Velowege werden in der laufenden Ortsplanungsrevision im kommunalen Richtplan Verkehr aktualisiert. Die Festlegungen im neuen Veloweggesetz, die kantonalen und regionalen Planungen und damit auch die Stossrichtungen der Initiative werden dabei berücksichtigt. Als wesentliche Erfolgsfaktoren erachtet der Gemeinderat dabei die folgenden Aspekte, die in den weiteren Arbeiten berücksichtigt werden:

#### Koordination mit den Planungs-, Projektierungs- und Umsetzungsprozessen, die die Verkehrsinfrastruktur in der Gemeinde insgesamt betreffen

Es ist wichtig, dass die gemeindeeigenen Projekte mit der Velowegnetzplanung koordiniert werden. Dazu gehören insbesondere auch die Sanierungs- und Erhaltungsplanungen der Strasseninfrastruktur inklusiv den Werkleitungen. Es bestehen wesentliche Synergiepotenziale im Sinne der Minimierung von baulichen Eingriffen und der entsprechenden Kosten in der Umsetzung von Velohaupttrouten und Velowegen.

#### Bewusstsein für die Komplexität der Aufgabe

Die Herausforderungen zur Festlegung und Umsetzung von Velohaupttrouten im dichten Siedlungsgebiet der Kernagglomeration mit stark ausgelasteter Verkehrsinfrastruktur sind enorm. Die Wirkungszusammenhänge, die Nutzungskonflikte und in der Folge die vielschichtige Betroffenheit sind komplex. Damit die Umsetzung gelingen kann, müssen die erforderlichen planungsrechtlichen und politischen Entscheide zustande kommen, insbesondere auch die zur Finanzierung der Massnahmen.

#### Zeit und Pragmatismus in der Lösungsfindung

Durch die beschriebenen Herausforderungen ist ein zielgerichtetes, koordiniertes, engagiertes und partizipatives Vorgehen aller Beteiligten wichtig. Im Rahmen eines kontinuierlichen, zielgerichteten Prozesses bedingt es ausreichend Zeit und Pragmatismus in der Lösungsfindung.

#### Weiterbearbeitung kommunaler Richtplan Verkehr, Teilrichtplan Veloverkehr

Damit der neue Artikel des Strassenreglements umgesetzt werden kann, wird der kommunale Richtplan Verkehr, Teilrichtplan Veloverkehr, vertieft weiterbearbeitet. So wird die Definition und Festlegung von Velohaupttrouten und Massnahmen ergänzt, die für die Umsetzung von Velohaupttrouten erforderlich sind. Zudem wird eine Priorisierung und Zeithorizonte für die Umsetzung der Massnahmen festgesetzt, anhand deren entschieden werden kann, ob eine Massnahme auch unabhängig von anderen baulichen Eingriffen angegangen wird. Für die Priorisierung wird noch geprüft, inwiefern eine Potenzialanalyse hilfreich ist, die Aussagen dazu macht, auf welchen Routen mehr Veloverkehr zu erwarten ist. Die Begrifflichkeiten und Standards werden laufend mit den kantonalen und regionalen Planungen abgestimmt.

## **14. Empfehlung des Gemeinderates**

Der Gemeinderat Emmen verfolgt aktiv das Ziel der Abstimmung von Siedlung und Verkehr und damit die siedlungsverträgliche Abwicklung der Mobilitätsbedürfnisse der Bevölkerung und des Gewerbes. In diesem Kontext stellt die Weiterentwicklung der Veloinfrastruktur und die Förderung des Velopotenzials einen zentralen Erfolgsfaktor dar. Auch entspricht es einem wachsenden Bedürfnis in der Bevölkerung, wie die vorliegende Initiative zeigt. Die Ziele der Veloinitiative stimmen in den Grundsätzen mit den Zielen des Gemeinderates überein. Die Umsetzbarkeit der grundsätzlichen Stossrichtung der Veloinitiative sieht der Gemeinderat durch wenige zu starke und zu absolute Formulierungen im Initiativtext gefährdet (siehe Kapitel 9). Daher empfiehlt der Gemeinderat die Ablehnung der Initiative und die Annahme des Gegenvorschlags in Form einer Ergänzung des Strassenreglements der Gemeinde Emmen.

## 15. Antrag an den Einwohnerrat

1. Die Gemeindeinitiative «Emmer Velonetz jetzt!» ist als gültig zu erklären.
2. Die Gemeindeinitiative «Emmer Velonetz jetzt!» ist abzulehnen.
3. Der Gegenvorschlag ist durch die Teilrevision des Strassenreglements vom 17. Dezember 2002 wie folgt anzunehmen:

Art.1 Abs.3: (Abs. 1 und 2 bleiben unverändert)

Es sorgt für ein zusammenhängendes Velohaupttroutennetz.

Art. 9a (neuer Artikel) Standard Velonetzentwicklung

- 1 Die Gemeinde Emmen sorgt für ein direktes, sicheres, attraktives und zusammenhängendes Velohaupttroutennetz als Bestandteil der gesamten Velonetzentwicklung.
  - 2 Die relevanten Arbeits-, Wohn-, Schul-, Freizeit- und Einkaufsorte werden an das Velonetz angeschlossen.
  - 3 Die Velohaupttrouten werden nach Möglichkeit von Fuss- und motorisiertem Individualverkehr getrennt geführt.
  - 4 Die Standards für die Velohaupttrouten richten sich nach den einschlägigen Normen und Fachgrundlagen sowie den Standards des Kantons Luzern (in Erarbeitung).
  - 5 Das Velohaupttroutennetz wird mit der Velonetzplanung der Nachbargemeinden, der Region und der kantonalen Radroutenplanung koordiniert.
  - 6 Private und öffentliche Abstellanlagen für Velos sind fahrend erreichbar, gedeckt und in genügender Zahl vorhanden.
  - 7 Die Fristen orientieren sich am Veloweggesetz vom 1. Januar 2023. Die Planung hat innert fünf Jahren und die Umsetzung innert zwanzig Jahren nach Inkrafttreten dieser Bestimmung im revidierten Strassenreglement zu erfolgen.
  - 8 Der Gemeinderat informiert bis zum Erreichen dieses Ziels jährlich in geeigneter Form über den Zwischenstand der Umsetzung des Velohaupttroutennetzes.
4. Dieser Beschluss unterliegt dem obligatorischen Referendum.
  5. Der Gemeinderat wird mit dem Vollzug dieses Beschlusses beauftragt.

Emmenbrücke, 23. November 2022

Für den Gemeinderat:

Romana Gut-Rogger  
Gemeindepräsidentin

Patrick Vogel  
Gemeindeschreiber