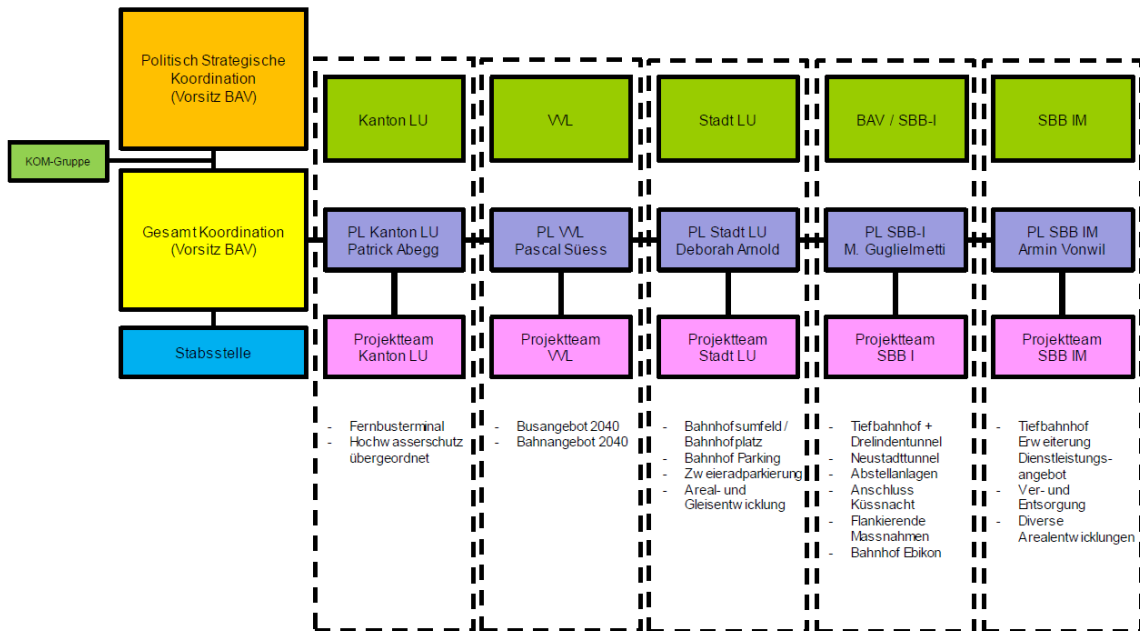




# Durchgangsbahnhof Luzern (DBL)

Prozessdesign 2019



Datum: 28. August 2019

**Auftraggeber**

Stadt Luzern – Baudirektion  
Dienstabteilung Stadtplanung  
Hirschengraben 17  
6002 Luzern

**Auftragnehmer**

bureau für RAUMENTWICKLUNG  
Dr. sc. ETH Markus Nollert  
Binzstrasse 39  
8045 Zürich

**Inhalt**

<b>1</b>	<b>Ausgangslage.....</b>	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>Gesamtkoordination DBL .....</b>	<b>5</b>
<b>3</b>	<b>Anforderungen an den Prozess Stadt Luzern.....</b>	<b>7</b>
3.1	Grundsätze – Prozess .....	7
3.2	Risiken.....	7
3.3	Stakeholder.....	8
<b>4</b>	<b>Prozessdesign.....</b>	<b>9</b>
4.1	Phase 0.....	11
4.2	Phase 1.....	11
4.2.1	Phase 1a – Vorbereitung .....	12
4.2.2	Phase 1b – Testplanung.....	12
4.2.3	Phase 1c – Diskussion .....	12
4.3	Phase 1d – Entwicklungskonzept .....	13
4.4	Phase 2 + 3 – Vertiefungsstudien und erste Umsetzungsprojekte .....	13
<b>5</b>	<b>Das Testplanungsverfahren .....</b>	<b>14</b>
5.1	Organisation.....	14
5.2	Ablauf .....	16
5.3	Aufgabenstellung und Rahmenbedingungen.....	18

# 1 Ausgangslage

Der Durchgangsbahnhof Luzern ist für die Stadt Luzern von grosser Bedeutung. Einerseits in Bezug auf die Mobilität – Kapazitätsengpässe können behoben werden –, andererseits in Bezug auf die Zukunft der Innenstadt. Der Durchgangsbahnhof bietet für die Stadt Luzern eine einmalige Chance. Zentrale Fragen der Stadtentwicklung rund um den Bahnhof können in einem neuen Kontext gedacht werden und es können Lösungen entstehen, die unter den aktuellen Rahmenbedingungen nicht denkbar wären. Gleichzeitig ist der Standort des DBL im Zentrum der Stadt herausfordernd: Bereits heute handelt es sich um den stärksten belasteten Bahnknoten der Zentralschweiz und die Seebrücke weist bei allen Verkehrsmitteln Spitzenwerte der Agglomeration auf.

Bis 2022 muss das Bundesamt für Verkehr (BAV) dem Parlament einen Zwischenbericht vorlegen. Bis dahin müssen möglichst viele Schnittstellen geklärt werden. Die Stadt ist stark gefordert, zeitlich aber auch inhaltlich: Die Stadt muss eine Vorstellung in Bezug auf die zukünftigen Funktionen und Nutzungen rund um den Bahnhof entwickeln und diese rechtzeitig in das Gesamtprojekt DBL einfließen lassen. Die bereits erfolgten, aber auch die noch anstehenden Planungen der Partner müssen dabei berücksichtigt werden (vgl. «Lagebeurteilung 2019»).

Ein Projekt wie der Durchgangsbahnhof hält zahlreiche Herausforderungen, aber auch ebenso viele Möglichkeiten für Luzern bereit, die es zu meistern und zu nutzen gilt. Die Weichen hierfür werden zu Beginn gestellt, daher sind die Entwicklung eines Prozesses und die Erkundung der Fragestellungen entscheidend. Es ist dabei immer zu beachten, dass es sich um einen langfristigen Zeithorizont handelt. Der DBL wird voraussichtlich 2040 realisiert sein. Der Prozess muss auf Unsicherheiten in Bezug auf die zukünftigen gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und technischen Entwicklungen reagieren können. Aus diesem Grund wird ein Prozess in Etappen vorgeschlagen. Zum jetzigen Zeitpunkt werden für die Phase 1 (2020–2022) Details aufgeführt. Das Vorgehen und der Inhalt für die Phase 2 sollen mit einem nächsten B+A II Ende 2021 dargestellt werden.

Nachfolgend wird aufgezeigt, wie der Planungsprozess der Stadt Luzern über die nächsten Jahre aussehen soll. Dabei stützt sich das Prozessdesign auf die «Lagebeurteilung 2019». Ziel ist es, eine Prozessform für die zu klärenden Fragestellungen zu finden, welche auch in das Gesamtprojekt DBL sinnvoll integriert werden kann.

## 2 Gesamtkoordination DBL

Mit einer Gesamtkoordination DBL sollen die Teilvorhaben und Projekte der verschiedenen Partner, die miteinander in vielfacher Beziehung stehen und gegenseitig voneinander abhängig sind, koordiniert werden. In Anlehnung an die Projektorganisation «Zukunft Bahnhof Bern» sieht die Knotenorganisation unter Federführung des BAV wie folgt aus:

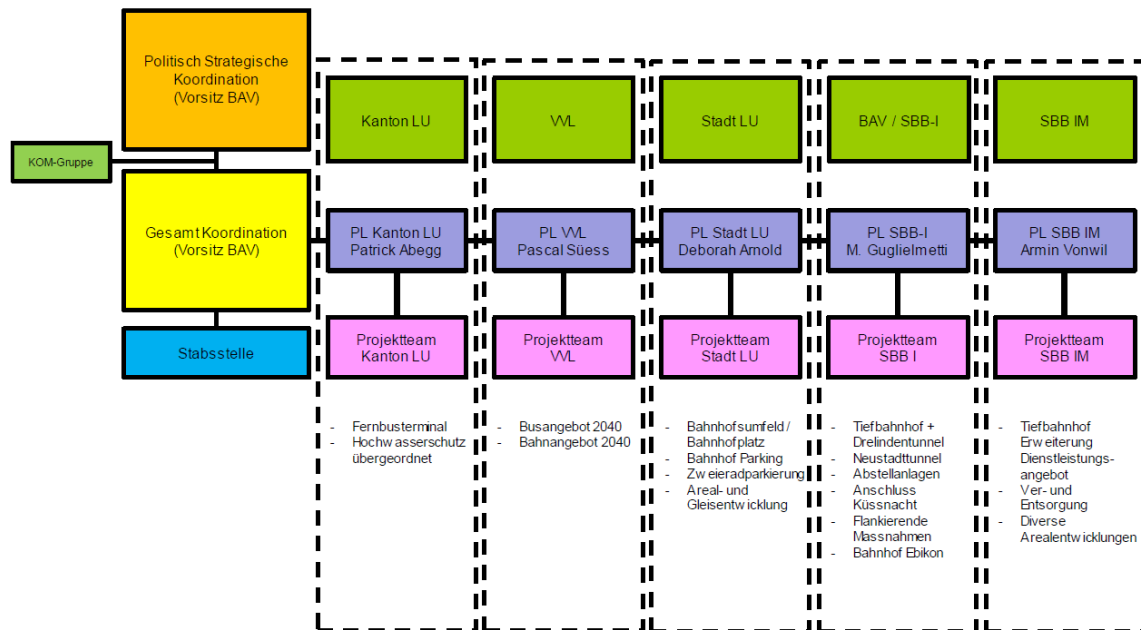


Abbildung 1: Knotenorganisation

Als gemeinsame Gefässe mit BAV, Kanton Luzern, SBB Infrastruktur und SBB Immobilien sind folgende vorgesehen, wobei jeweils eine Vertretung der Stadt Luzern definiert wurde:

- **Politisch-strategische Koordination (PSK):** Sie beschäftigt sich mit übergeordneten kurz- und langfristigen strategischen Themen, soweit sie nicht in die Autonomie der einzelnen politischen Organisationen oder Unternehmungen fallen, und überwacht die Planung und Realisierung der Gesamtkoordination im Hinblick auf die formulierten Zielsetzungen. Um die Projektorganisation möglichst einfach zu halten (PSK und GK derselben Direktion) und um mit einer Stimme gegenüber den Partnern auftreten zu können, wird die Stadt durch **Manuela Jost, Baudirektorin**, vertreten.
- **Gesamt-Koordination (GK):** Die GK ist ein Entscheidungsgremium in strategischen und kooperativen Koordinationsthemen, falls sie nicht in die Autonomie einzelner politischer Organisationen oder Unternehmungen fallen, ist ein beratendes Organ in Fragen der Projektkoordination und dient als Plattform für gegenseitigen Informationsaustausch der Projektpartner laufender Projekte. Die Stadt wird durch **Deborah Arnold, Leiterin Stadtplanung**, vertreten.
- **Kommunikationsgruppe (KOM):** Die KOM ist eine Austauschplattform, in der die Kommunikation der Partner untereinander abgestimmt wird. Es wird vorinformiert, und die Rollen bei der Kommunikation werden geklärt. Jeder Partner tritt selber auf. Die Stadt Luzern wird durch **Manuela Wyss, Stabsmitarbeiterin Baudirektion** und **Urs Dossenbach, Projektleiter Kommunikation**, vertreten.

- **Stabsstelle:** Weiter soll eine Stabsstelle eingesetzt werden (extern mandatierte Stelle; Ausschreibung erfolgte im Sommer 2019 unter Federführung Kanton Luzern). Die Stabsstelle koordiniert die übergeordneten Projekte respektive stellt den zeitgerechten Informationsaustausch sicher. Sie ist Ansprechpartnerin für die GK bei Fragen zur Projektkoordination. Die Stabsstelle verhält sich gegenüber allen Partnern neutral.

Jeder Partner ist in seinem Bereich für den Prozess, die Inhalte und die Finanzierung selber verantwortlich. Es braucht jedoch eine enge Absprache, da ein so grosses Projekt nur gemeinsam erfolgreich sein kann. Die Kopplung erfolgt jeweils über die gemeinsamen Gefässe der Knotenorganisation.

Im Rahmen der Vorgaben des Gesamtprojekts hat sich die Stadt Luzern für die die erste Phase ebenfalls organisiert. Über die städtischen Vertretungen in den gemeinsamen Gefässen mit den Partnern fliessen die Inhalte der Stadt in das Gesamtprojekt ein. Die Stadt wird durch eine externe Prozessbegleitung unterstützt, welche Erfahrungen mit Grossprojekten im Bahnbereich mitbringt, bei der Definition des Prozesses berätet und diesen auch begleitet (vgl. auch Kapitel 5.1). Der Einbezug der Baukommission und der Öffentlichkeit (Politik, Wirtschaft, Kinder, Jugendliche, Direktbetroffene, Nachbargemeinden, Bevölkerung) ist dem Stadtrat ein grosses Anliegen und wird entsprechend im Prozessdesign phasengerecht berücksichtigt (vgl. Kapitel 4).

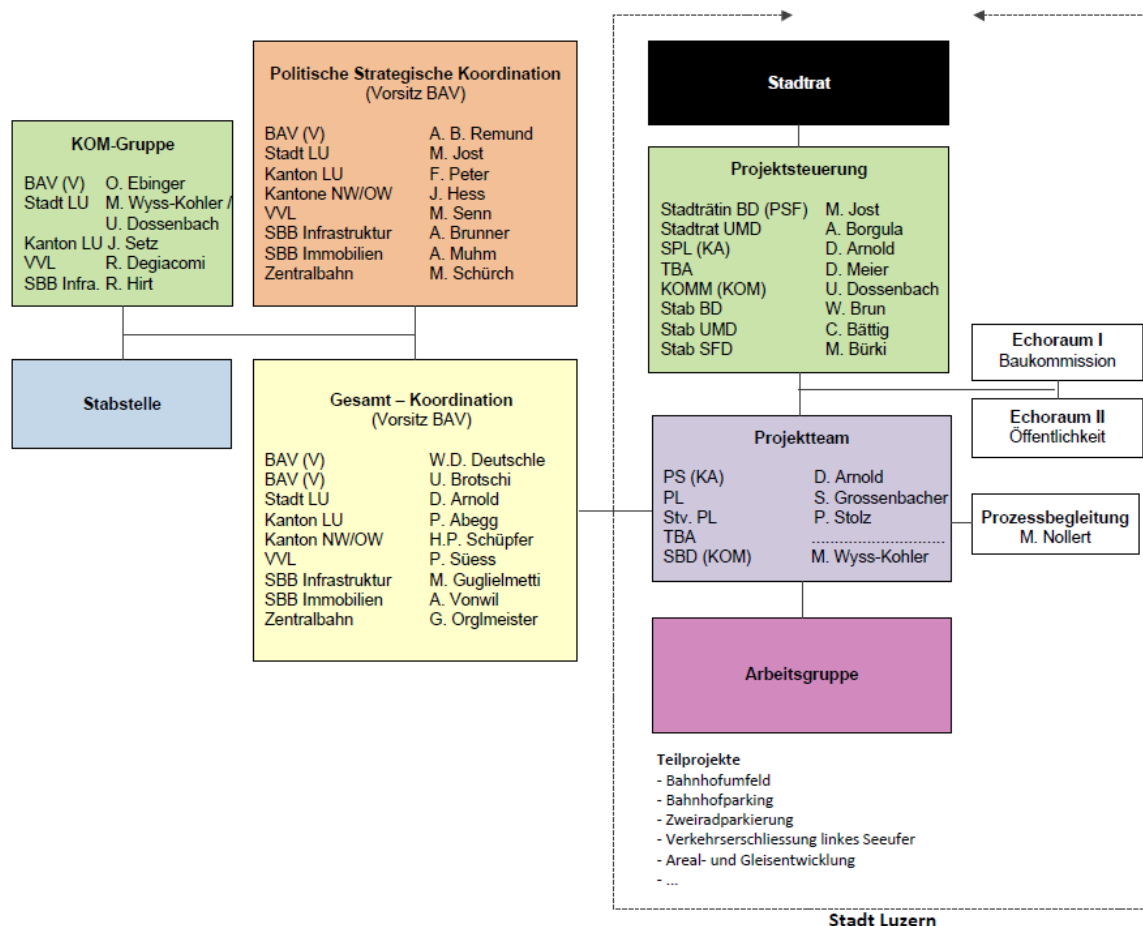


Abbildung 2: Projektorganisation Stadt Luzern Phase 1

## 3 Anforderungen an den Prozess Stadt Luzern

Um fristgerecht eine breit abgestützte und fachlich fundierte Haltung der Stadt Luzern in Bezug auf die zukünftigen Funktionen und Nutzungen rund um den Bahnhof entwickeln zu können, wurden Grundsätze definiert, welche es im Rahmen des Prozesses zu beachten gilt. Anschliessend werden mögliche Risiken für den Prozess aufgezeigt sowie eine erste Stakeholderanalyse vorgenommen, um den frühzeitigen Einbezug der Partner, Direktbetroffenen und weiterer Akteure in sinnvoller Weise sicherzustellen.

### 3.1 Grundsätze – Prozess

Um eine gemeinsame Haltung der Stadt Luzern zu erreichen, muss das Verfahren folgende Grundsätze erfüllen. Das Verfahren muss:

- eine gesamtheitliche Betrachtungsweise raumrelevanter Fragen aufweisen und die Zusammenhänge und Abhängigkeiten zwischen Siedlung, Mobilität und Freiraum aufzeigen.
- in einem ersten Schritt den Fokus auf die Nutzungen und Funktionen legen und noch nicht auf städtebauliche Fragestellungen.
- eine Offenheit in Bezug auf Lösungsansätze garantieren. Es soll kein Denkverbot geben, mit Ausnahme weniger inhaltlicher Rahmenbedingungen (vgl. «Lagebeurteilung 2019»).
- die Erarbeitung flexibler und aufwärtskompatibler Lösungsansätze sicherstellen. Der langfristige Zeithorizont erfordert das Antizipieren von zukünftigen Entwicklungen und Bedürfnissen, die sich auch in den Lösungsansätzen widerspiegeln müssen.
- ziel- und ergebnisorientiert sein. Die Lösungsansätze müssen umsetzbar sein.
- einen kompakten Zeitplan vorsehen und eine möglichst schlanke und flexible Projektorganisation aufweisen.
- nachvollziehbar und transparent sein. Die einzelnen Schritte sollen dokumentiert und relevante Dokumente in geeigneter Form öffentlich zugänglich gemacht werden.
- einen phasengerechten Einbezug der Partner, Stakeholder, Bevölkerung, Politik, Wirtschaft und Nachbargemeinden sicherstellen.

### 3.2 Risiken

Da es sich um einen komplexen Prozess handelt – u. a. mit vielen Betroffenen, der Abstimmung mit dem Gesamtprojekt DBL und dem langfristigen Zeithorizont – gibt es verschiedene Risiken zu beachten. Es besteht das Risiko, dass:

- von den heute geltenden Tatsachen ausgegangen und nicht genügend Spielraum für zukünftige Entwicklungen und Bedürfnisse gelassen wird.
- lediglich visionäre Ideen diskutiert werden, die sich nicht in das Gesamtprojekt einbringen und umsetzen lassen.
- einzelne Fragestellungen das Verfahren dominieren und dadurch andere Lösungsansätze im Vorhinein ausgeschlossen werden.
- Begehrlichkeiten geweckt werden, welche im Prozess nicht befriedigt werden können.
- parallellaufende Planungen der Partner weitere Tatsachen schaffen und Lösungsansätze im Interesse der Stadt ausschliessen.
- der zeitlich gesetzte Terminplan nicht eingehalten werden kann und die Inputs von Seiten Stadt nicht rechtzeitig für das Bau- und Auflageprojekt der SBB zur Verfügung stehen.

- für die durch den DBL freiwerdenden Areale voreilige Überlegungen angestellt werden. Neben den Interessen der Grundeigentümer müssen städtische Bedürfnisse eingebracht und zukünftige Entwicklungen antizipiert werden können.
- die Kommunikation der Partner gegenüber der Bevölkerung, Medien, Wirtschaft, Politik und Nachbargemeinden nicht einheitlich ist, es dadurch zu Konflikten kommt und das Projekt verzögert wird.

Diesen Risiken soll u. a. mit den Grundsätzen aus Kapitel 3.1 und einem darauf ausgerichteten Prozess (vgl. Kapitel 4) begegnet werden.

### **3.3 Stakeholder**

Aus der Perspektive der Stadt Luzern wurde eine Stakeholderanalyse vorgenommen. Dabei steht nicht das Gesamtprojekt DBL im Fokus, sondern die Einbettung des Bahnhofs mit seinen zentralen Funktionen und Nutzungen in den Stadtraum.

Um zu wissen, wer in einer ersten Phase wie und in welcher Intensität einbezogen werden soll, werden die Stakeholder in der Abbildung 3 geordnet. Dabei wird unterschieden zwischen den Partnern, welche im Gesamtprojekt eingebunden sind (Kern), den direkt von den Auswirkungen des DBL betroffenen Stakeholdern, den unterstützenden Stakeholdern wie Vereine, Verbände, Parteien und den aussenstehenden Stakeholdern, welche durch den DBL nicht unmittelbar betroffen sind. Es handelt sich nicht um eine abschliessende Liste, sie ist vielmehr während des gesamten Prozesses laufend weiterzuentwickeln.

Die Stakeholderanalyse ergibt folgendes:

- Der Einbezug der Bevölkerung ist wichtig, da der Bahnhof alle betrifft.
- Der Einbezug der Politik als legitimierte Vertreter der Bevölkerung ist zentral (Baukommission, Parteien).
- Der Schnittstelle zum Gesamtprojekt DBL und den Partnern BAV, SBB, Kanton, VVL, ZB ist besonderes Gewicht beizumessen.
- Wichtige Stakeholder, welche direkt betroffen sind, sind frühzeitig in den Prozess zu integrieren (z. B. SGV, Luzern Tourismus und KKL).
- Der Einbezug der Wirtschaft ist wichtig, da der DBL unter anderem den Wirtschaftsstandort Luzern stärken wird (z. B. Wirtschaftsförderung Luzern, Cityvereinigung, Wirtschaftsverband Stadt Luzern, IHZ, Gewerbeverband Luzern).
- Und auch die Nachbargemeinden sind in geeigneter Weise abzuholen, da insbesondere der Verkehr grenzüberschreitend ist.





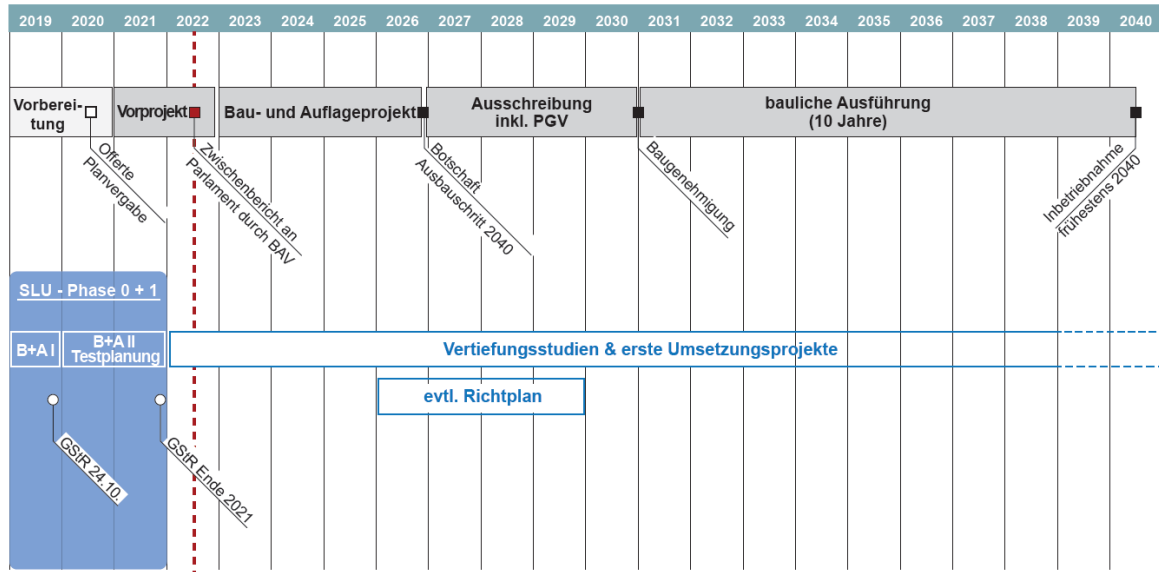


Abbildung 4: Prozessdesign Gesamtübersicht – blau hervorgehoben sind die aktuellen Phasen 0 und 1.

Der Prozess gliedert sich bis Ende 2021 grob in zwei Phasen: Die Phase 0 im Sinne der Entwicklung des Prozessdesigns und die Phase 1, in der es um die Erarbeitung der städtischen Haltung geht. Die Phase 1 wird wiederum unterteilt in eine Phase 1a (Vorbereitung), 1b (Testplanung), 1c (Diskussion) und 1d (Entwicklungskonzept).

Nach Abschluss jeder städtischen Phase werden die Ergebnisse dem Parlament mit einem Bericht und Antrag vorgelegt und die weiteren Schritte sowie die dafür notwendigen finanziellen Ressourcen abgeholt. Ein erster B+A erfolgt im Herbst 2019 für den Abschluss der Phase 0 und um die Phase 1 auszulösen. Ein zweiter B+A ist für Ende 2021 geplant zum Abschluss der Phase 1 und zur Definition des weiteren Vorgehens. Weil die SBB 2020 die Leistungen für den Gesamtplaner in Auftrag gibt, ist es zwingend notwendig, die Phase 1 bereits vorgezogen im Sommer 2019 zu starten.

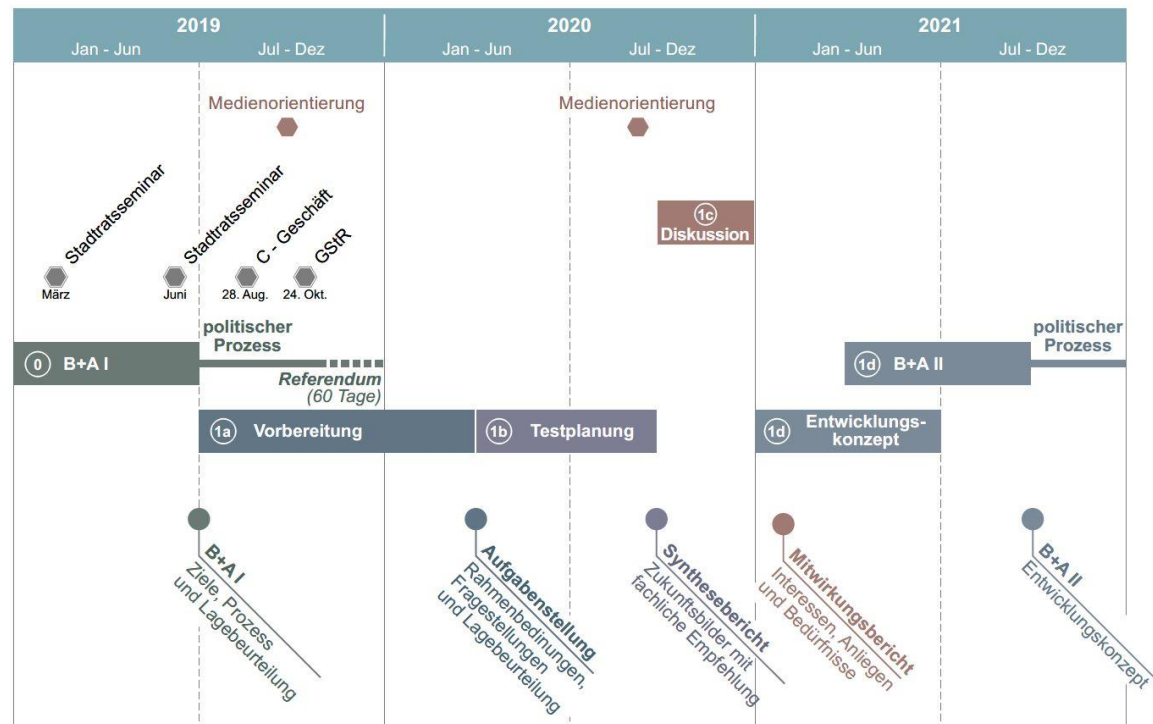


Abbildung 5: Prozessdesign Phase 0 und Phase 1

#### 4.1 Phase 0

<b>Ziel</b>	Ziel der Phase 0 ist es, eine erste Lagebeurteilung vorzunehmen, das Prozessdesign zu entwerfen sowie übergeordnete städtische Ziele zu definieren.
<b>Produkt</b>	Als Produkt der Phase 0 liegt ein B+A I zuhanden des Parlaments vor, welcher einerseits das Prozessdesign und die Ziele aufzeigt sowie die notwendigen personellen und finanziellen Ressourcen beantragt.
<b>Zeitraum</b>	Die Arbeiten wurden im Januar 2019 gestartet und bis vor den Sommerferien abgeschlossen. Der B+A I soll im Oktober 2019 im Parlament behandelt werden.

#### 4.2 Phase 1

<b>Ziel</b>	Ziel der Phase 1 ist es, eine Vorstellung der Stadt Luzern in Hinblick auf den Bahnhof und die Umgebung zu entwickeln, welche entsprechend in das Gesamtprojekt DBL eingegeben werden kann.
<b>Produkt</b>	Als Produkt der Phase 1 liegt ein B+A II zuhanden des Parlaments vor, welcher das Ergebnis der gesamten Phase 1 in Form eines Entwicklungskonzepts darstellt, das weitere Vorgehen aufzeigt. Zudem werden die für die nächste Phase notwendigen finanziellen Ressourcen beantragt.
<b>Zeitraum</b>	Die Phase 1 startet bereits im Sommer 2019 und dauert bis Ende 2021. Der B+A II soll Ende 2021 vom Parlament behandelt werden.

#### 4.2.1 Phase 1a – Vorbereitung

<b>Ziel</b>	In dieser Phase geht es um die Vorbereitung der Testplanung. Ziel ist, dass die Aufgabenstellung für die Testplanung vorliegt.
<b>Produkt</b>	<p>Basierend auf den Zielen aus dem B+A I wird die Aufgabenstellung entwickelt. Die Aufgabenstellung besteht aus den Fragestellungen, welche im Rahmen der Testplanung durch die Teams zu bearbeiten sind sowie aus inhaltlichen Rahmenbedingungen, die in den Lösungsansätzen der Teams berücksichtigt werden müssen. In Workshops mit den Partnern soll definiert werden, welche Rahmenbedingungen fix sind und wo Spielraum besteht, was noch völlig offen ist und wo sich unterschiedliche Interessen der Partner abzeichnen. In diesem Zusammenhang soll auch die Lagebeurteilung ergänzt und aktualisiert werden.</p> <p>Ebenso wird die Präqualifikation der Teams vorbereitet und durchgeführt, das Begleitgremium gebildet und die erforderlichen externen Experten eingeladen.</p>
<b>Zeitraum</b>	Die Vorbereitungsphase startet im Juli 2019 und dauert bis März 2020.

#### 4.2.2 Phase 1b – Testplanung

<b>Ziel</b>	Ziel der Phase 1b ist es, im Rahmen eines Testplanungsverfahrens mögliche Ansätze für einen zukünftigen Bahnhof und dessen Umgebung auszuloten zu diskutieren und sich für eine zu verfolgende Entwicklungsrichtung zu entscheiden. Dafür sind verschiedene konzeptionelle Zukunftsbilder zu entwickeln, die laufend auf ihre Umsetzbarkeit getestet werden. Aus den Arbeiten der Teams werden dann Empfehlungen zuhanden des Exekutivgremiums ausgearbeitet. In dieser Phase steht die fachliche Beurteilung im Vordergrund.
<b>Produkt</b>	Als Produkt liegt ein Schlussbericht mit fachlichen Empfehlungen für eine oder mehrere gemeinsam getragene Entwicklungsrichtungen sowie für die weiteren Schritte durch das Beurteilungsgremium vor. Diese Empfehlungen werden räumlich verortet. Der Schlussbericht wird zunächst der Baukommission präsentiert, bevor er an einer Medienorientierung öffentlich kommuniziert wird.
<b>Zeitraum</b>	Die Testplanung dauert rund sechs Monate von April bis September 2020.

#### 4.2.3 Phase 1c – Diskussion

<b>Ziel</b>	Ziel der Phase 1c ist es, die Empfehlungen aus der Testplanung mit der Politik, Wirtschaft, Nachbargemeinden und der interessierten Bevölkerung inkl. Kindern und Jugendlichen zu diskutieren, um eine breit abgestützte Haltung der Stadt Luzern gegenüber den Partnern zu entwickeln. Dazu soll während rund zwei Monaten ein intensiver Dialog im Rahmen von öffentlichen Veranstaltungen geführt werden. Unterstützt werden soll diese Phase durch eine Moderation, welche die Beteiligungsveranstaltungen hilft zu konzipieren, durchzuführen und zu protokollieren.
<b>Produkt</b>	Als Produkt liegt ein Mitwirkungsbericht vor, welcher die unterschiedlichen Interessen, Ansichten und Bedürfnisse aufzeigt, die im Rahmen der öffentlichen Veranstaltungen zum Schlussbericht der Testplanung geäußert oder schriftlich eingegeben wurden.
<b>Zeitraum</b>	Diese Phase soll von Oktober bis Dezember 2020 dauern.

### 4.3 Phase 1d – Entwicklungskonzept

<b>Ziel</b>	Ziel der Phase 1d ist es, die Empfehlungen aus der Testplanung aufgrund der Rückmeldungen aus der Bevölkerung, Wirtschaft und Politik zu konsolidieren. Dabei soll mit einem oder mehreren Planungsteams weitergearbeitet werden, welche basierend auf einer Interessenabwägung ein Entwicklungskonzept im Sinne einer Vorstellung der Stadt Luzern definieren. Zusätzliche Abklärungen können notwendig sein, um die Umsetzbarkeit des Entwicklungskonzeptes zu belegen oder offene Fragen zu klären. Zudem soll in dieser Phase durch die Stadtverwaltung das weitere Vorgehen erarbeitet werden.
<b>Produkt</b>	Als Produkt liegt ein Entwicklungskonzept (Bericht und Plan) vor, welches dem Parlament mit einem B+A II vorgelegt wird. Gleichzeitig wird mit diesem B+A das weitere Vorgehen aufgezeigt und die entsprechenden personellen und finanziellen Ressourcen beantragt.
<b>Zeitraum</b>	Von Januar 2021 bis Juni 2021 wird das Entwicklungskonzept erarbeitet, danach erfolgt die Erarbeitung des B+A II, der bis Ende 2021 dem Parlament vorgelegt werden soll.

### 4.4 Phase 2 + 3 – Vertiefungsstudien und erste Umsetzungsprojekte

<b>Ziel</b>	Ziel dieser Phasen ist es, die Ergebnisse des Entwicklungskonzepts in Vertiefungsstudien zu konkretisieren und ggf. bereits erste Umsetzungsprojekte auszulösen. Das genaue Ziel dieser Phasen wird jedoch erst mit dem B+A II definiert werden können.
<b>Produkt</b>	Als Produkt werden voraussichtlich weitere Vertiefungsstudien vorliegen (verkehrstechnische, betriebliche oder gestalterische Abklärungen), die mit dem Gesamtprojekt koordiniert sind. Es kann sinnvoll sein, die Ergebnisse des Entwicklungskonzepts in einen behördenverbindlichen Richtplan zu überführen, um die öffentlichen Interessen zu sichern. Die Ergebnisse dieser Phasen werden wiederum mit einem B+A dem Parlament vorgelegt.
<b>Zeitraum</b>	Die Phase 2 startet 2022. Wie lange sie dauern wird und welche weiteren folgen werden, kann zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht definiert werden.

## 5 Das Testplanungsverfahren

Testplanungen sind ein gemeinsamer Lernprozess. Sie werden vor allem dann eingesetzt, wenn die Aufgabe vielschichtig, die anzustrebende Entwicklungsrichtung noch nicht klar ist, mehrere Akteure involviert sind und gemeinsame strategische Entscheidungen über das weitere Vorgehen gefällt werden müssen. Diese Voraussetzungen sind im Fall der Beschäftigung mit dem Umfeld des Durchgangsbahnhofs Luzern und dessen integrierter Entwicklung zweifelsfrei gegeben. Die Testplanung zeichnet sich durch folgende Charakteristiken aus:

- 3 bis 4 Teams bearbeiten dieselbe Fragestellung parallel und unabhängig voneinander mit denselben Voraussetzungen.
- Ziel ist nicht, ein Siegerprojekt zu küren, sondern aus einer Auswahl an unterschiedlichen Konzepten Empfehlungen zuhanden der Entscheidungsträger (Exekutivgremium) zu erstellen.
- Die Hauptaufgabe der Teams besteht daher darin, konzeptionelle Vorschläge zu erarbeiten, Handlungsoptionen zu testen und die gestellten Rahmenbedingungen kritisch zu hinterfragen.
- Zwischen den Durchläufen finden sogenannte «Kupplungen» statt, in denen die Entwurfsteams ihre Ergebnisse in Anwesenheit der übrigen Teams dem Begleitgremium vorstellen. Das Begleitgremium würdigt die Beiträge kritisch, diskutiert die offenen Fragen und definiert das weitere Vorgehen für den nächsten Durchlauf.

Die Hauptaufgabe der Teams besteht darin, konzeptionelle Vorschläge zu erarbeiten und diese kritisch zu hinterfragen. Neben dem Testen von Lösungsmöglichkeiten – die zu Beginn auch möglichst kühn sein können und sollen – steht dabei insbesondere das qualifizierte Verwerfen von Handlungsoptionen im Vordergrund. Daher kann das Begleitgremium die Teams auffordern, bestimmte Aspekte ihres Konzeptes vertieft zu bearbeiten, vertieft zu prüfen und gegebenenfalls genügend Argumente zu sammeln, um bestimmte Handlungsoptionen auch tatsächlich begründet aus der weiteren Diskussion ausschliessen zu können.

Den Abschluss des Verfahrens bilden die sogenannten «Empfehlungen» des Begleitgremiums. Sie stellen im besten Fall eine gemeinsam getragene Entwicklungsrichtung dar, welches dem Exekutivgremium vorgelegt wird. Bei der Erarbeitung der Empfehlungen diskutiert das Begleitgremium die vorliegenden Vorschläge der Teams und wählt diejenigen Elemente der Konzepte aus, die eine tragfähige und auch konsensfähige Entwicklung ermöglichen. Dabei kann sich das Begleitgremium sowohl den unterschiedlichen Konzepten bedienen – sofern diese kombinierbar sind – als auch neue Aspekte und noch offene Fragen zu adressieren, die sich aus der Beschäftigung mit der Aufgabe ergeben haben.

### 5.1 Organisation

Rolle und Funktion der einzelnen Gremien:

**Exekutivgremium:** Der Stadtrat Luzern bildet das Exekutivgremium. Er vergibt den Auftrag der Testplanung und beschliesst die Aufgabenstellung für die Testplanung. Während dem Testplanungsverfahren wird der Stadtrat informiert, ist jedoch nicht in die inhaltliche Diskussion involviert. Am Schluss des Verfahrens nimmt der Stadtrat den Schlussbericht mit den Empfehlungen entgegen.

**Echoraum I und II:** Die Bevölkerung und die Baukommission werden vor und nach der Testplanung informiert. Eine Diskussion ist nach Vorliegen des Schlussberichts im Rahmen der Phase 1c (Oktober–Dezember 2020) vorgesehen.

**Projektsteuerung:** Die Projektsteuerung für die Phase 1b setzt sich aus stadtinternen Personen zusammen und ist für die Lagebeurteilung, die Aufgabenstellung der Testplanung sowie den Prozess verantwortlich.

**Begleitgremium:** Das Begleitgremium besteht aus externen Experten relevanter Disziplinen sowie Fachexperten der beteiligten Akteure. Es diskutiert und beurteilt die Inputs der Teams im Rahmen der Kupplungen und vergibt Aufträge für die weitere Bearbeitung. Am Schluss des Verfahrens würdigt das Begleitgremium die Beiträge der Teams und erarbeitet Empfehlungen zuhanden des Exekutivgremiums. Der Vorsitz des Begleitgremiums liegt bei einem externen Experten – in der vorliegenden Situation wird empfohlen, dass diese Person aus dem Fachgebiet Raumplanung/Raumentwicklung kommt.

**Externe Prozessbegleitung:** Das Verfahren wird durch ein externes Büro organisiert, aufbereitet und dokumentiert. Die externe Prozessbegleitung ist für die Vorbereitung und Durchführung des Verfahrens, einen sauberen Ablauf, eine synoptische Aufbereitung der Ergebnisse der Teams sowie die Finalisierung des Schlussberichts mit den Empfehlungen zuständig. Sie arbeitet eng mit dem Projektteam, der Projektsteuerung und dem Vorsitz des Begleitgremiums zusammen.

**Teams:** Drei interdisziplinär zusammengesetzte Teams, bestehend aus den Fachdisziplinen Stadtplanung, Verkehrsplanung, Freiraumplanung, erarbeiten basierend auf dem Aufgabenbeschrieb Lösungsansätze und entwickeln diese basierend auf dem Feedback und den Aufträgen des Begleitgremiums weiter.

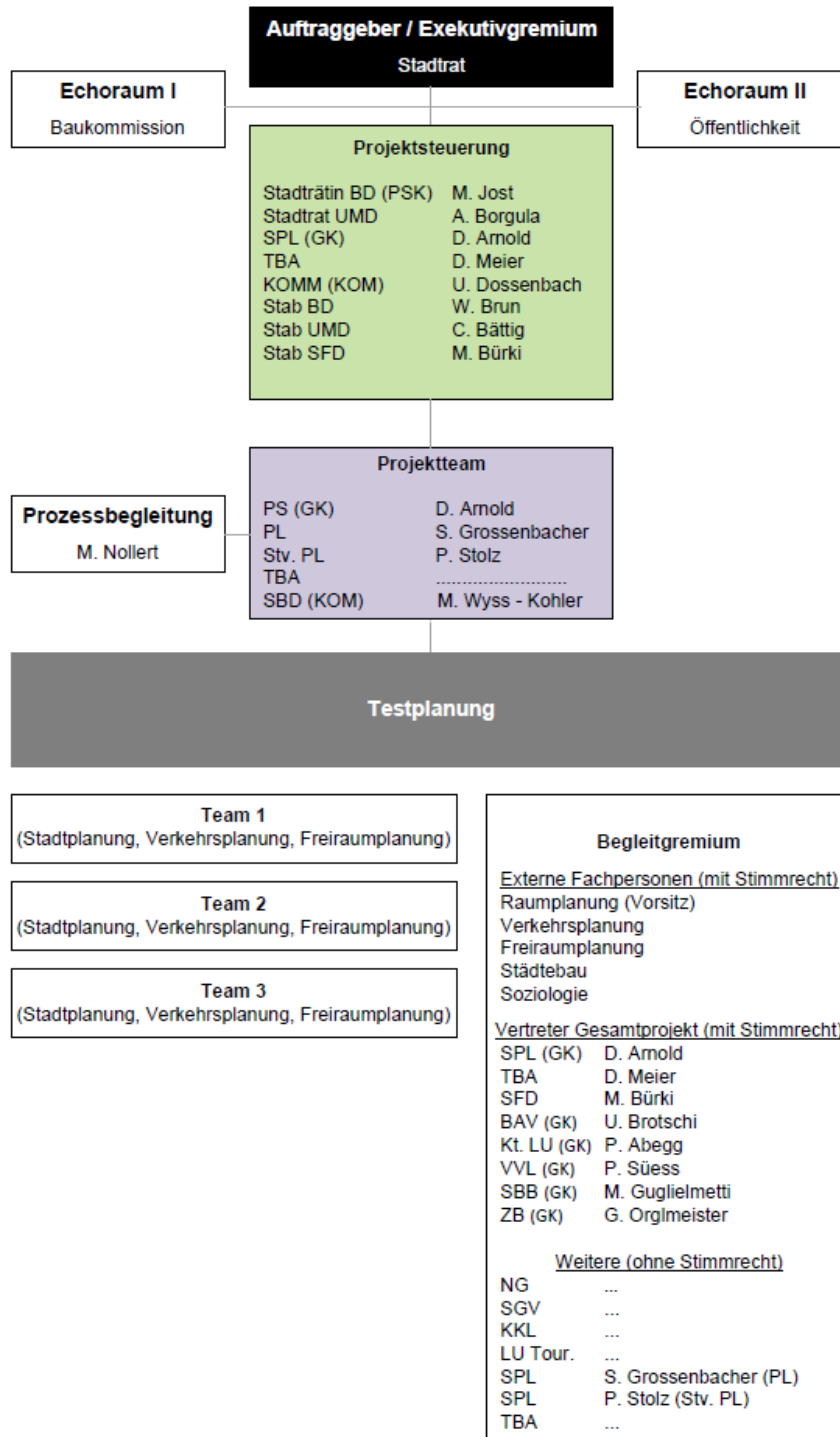


Abbildung 5: Organisation Testplanung Phase 1b

## 5.2 Ablauf

Testplanungen sind in der Regel schlanke und zeitsparende Verfahren – zwischen dem Start und der Erarbeitung der Empfehlungen können Testplanungen in 6 bis 8 Monaten durchgeführt werden. Dies liegt vor allem an zwei Grundsätzen bei der Durchführung:



- Es wird streng zwischen Arbeits- und Diskussionsphasen unterschieden. Alle Entscheidungen für das weitere Vorgehen finden anlässlich der sogenannten «Kupplungen» statt.
- Durch das Prinzip der «Rede und Gegenrede» können Missverständnisse schnell ausgeräumt und inhaltliche Differenzen so weit aufgeklärt werden, dass die Teams im darauffolgenden Durchgang Vorschläge zu deren Lösung machen können.

Die Bearbeitung erfolgt in drei Durchläufen, die sich unterschiedlichen Aspekten der Aufgabenstellung widmen. Diese werden zum Abschluss jedes Durchgangs mit dem Beurteilungsgremium diskutiert und das weitere Vorgehen abgestimmt. Auf diese Weise kann die Aufgabe zunächst relativ freigestellt und notwendige Justierungen während der Bearbeitung vorgenommen werden.

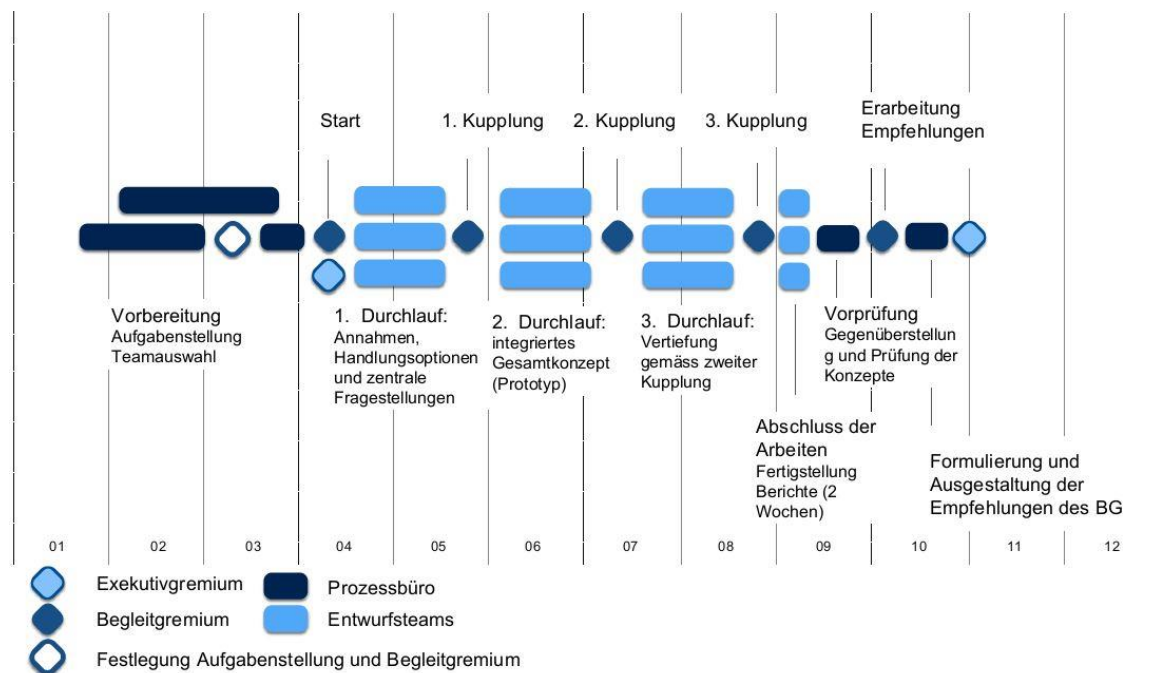


Abbildung 6: Ablauf der Testplanung mit typischen Bearbeitungsphasen

- Der erste Durchgang dient einer vertieften Beurteilung der Situation durch die Teams, der Identifikation von zentralen Konflikten, Chancen und Aufgaben sowie der Diskussion erster auch kühner Ideen und grundsätzlich möglicher Handlungsoptionen.
- Im zweiten Durchgang steht die Erarbeitung eines integrierten Gesamtkonzepts im Sinne eines «Prototyps» im Vordergrund.
- Der dritte Durchgang ist der Prüfung und Weiterentwicklung des Konzepts durch vertiefte räumliche und thematische Betrachtungen gewidmet. Ebenso sind Handlungsempfehlungen für die beteiligten Akteure zu formulieren

Die «Kupplungen» sind eintägige Veranstaltungen zwischen den einzelnen Durchgängen. Sie dienen dem Austausch zwischen den Entwurfsteams und dem Begleitgremium. Die Entwurfsteams präsentieren den Stand ihrer Arbeiten und werden vom Begleitgremium kritisch gewürdigt. Ziel der Kupplungen ist es explizit auch, offene Fragen oder neue Sachverhalte zu diskutieren, die sich während der Arbeit der Entwurfsteams ergeben haben.

Nach der Abgabe der Konzepte der Entwurfsteams werden diese zunächst geprüft und die einzelnen Aspekte gegenübergestellt. Auf der Basis dieser Vorbereitung erarbeitet das Begleitgremium dann die Empfehlungen in einer zweitägigen Klausur.

### 5.3 Methodische Eckpunkte der Aufgabe

Aufgabe der Teams ist die Erarbeitung eines integrierten Entwicklungskonzepts Siedlung, Freiraum und Mobilität für den Bahnhofraum Luzern. Angesichts der Komplexität der Aufgabe, der langen Bauzeit des DBL und den zu berücksichtigenden zukünftigen Entwicklungen ist es zwingend, dass die Teams zwei Planungshorizonte bearbeiten:

- Die Situation nach Inbetriebnahme des DBL (Endzustand) und
- die Situation während des Baus des DBL (Bauzustand).

Darüber hinaus müssen die Teams:

- die Aufwärtskompatibilität ihrer Entwicklungskonzepte belegen, bzw. aufzeigen, wie das Entwicklungskonzept rund um den Bahnhofraum auch bei geänderten Rahmenbedingungen (beispielsweise in der Mobilität) reagieren kann und
- Massnahmen identifizieren, die sich auch zeitlich unabhängig vom Bau des DBL realisieren und die Situation im Bahnhofraum kurz- bis mittelfristig verbessern.

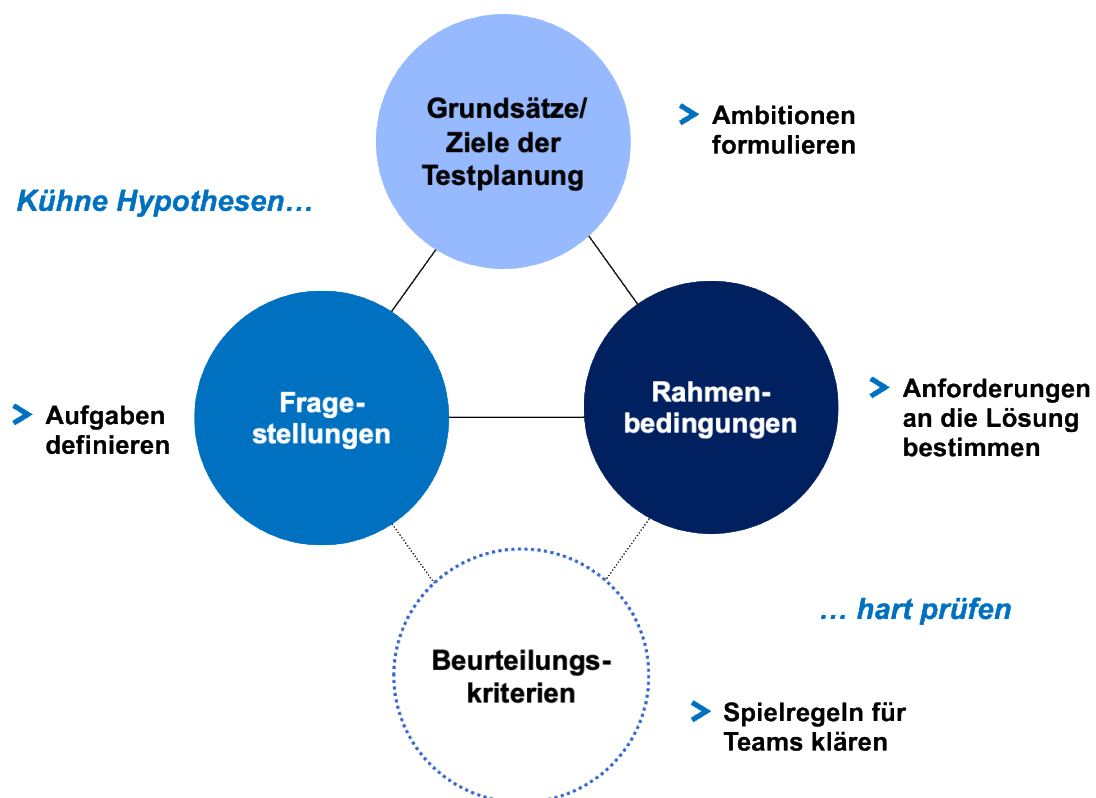


Abbildung 7: Zusammenspiel der Ziele, Fragestellungen, Rahmenbedingungen und Beurteilungskriterien in der Testplanung

Neben den bereits fixierten Grundsätzen für das Verfahren (vgl. Kapitel 3.1) sowie den formulierten Zielen aus der Lagebeurteilung (vgl. Lagebeurteilung, Kapitel 5) soll sowohl die Aufgabe als auch die Begleitung der Testplanung den Grundsatz «Kühne Hypothesen – hart prüfen» bestmöglich unterstützen. Für die Formulierung der Aufgabe bedeutet dies, die Teams zu ermutigen und von

ihnen zu fordern, in der Anfangsphase die Spielräume für die zukünftige Entwicklung des Bahnhofraums Luzern maximal auszuloten. Ziel des ersten Durchlaufs muss es sein, möglichst mutige Entwicklungsideen – insbesondere in der zukünftigen Organisation der städtischen Mobilität – diskutieren zu können, die dann im weiteren Verlauf des Verfahrens auf ihre Machbarkeit getestet und gegebenenfalls qualifiziert verworfen werden müssen. Dies beinhaltet auch die Diskussion allfälliger divergierender Interessen und räumlicher Konflikte. Aus diesem Grund kann es zielführend sein, einzelne Teams im Rahmen des Verfahrens aufzufordern, bestimmte, möglicherweise schwierig zu realisierende Ansätze planerisch weiterzuverfolgen, um deren Potenzial evaluieren zu können.

Um dies zu erreichen, ist die Formulierung und das Zusammenspiel aus Zielen, Fragestellungen und Rahmenbedingungen in der Aufgabenstellung von besonderer Bedeutung.

#### 5.4 Aufgabenstellung: Ziele, Fragestellungen und Rahmenbedingungen

Neben den bereits formulierten Zielen für das Testplanungsverfahren sind die Fragestellungen (im Entwurf vorhanden, vgl. Lagebeurteilung 2019; Kapitel 5) und die Rahmenbedingungen die zwei zentralen Elemente der Aufgabenstellung. Sie spannen den Raum auf, in dem die Teams nach Lösungsansätzen suchen und definieren die Kriterien anhand derer die Ansätze in der Folge geprüft werden müssen.

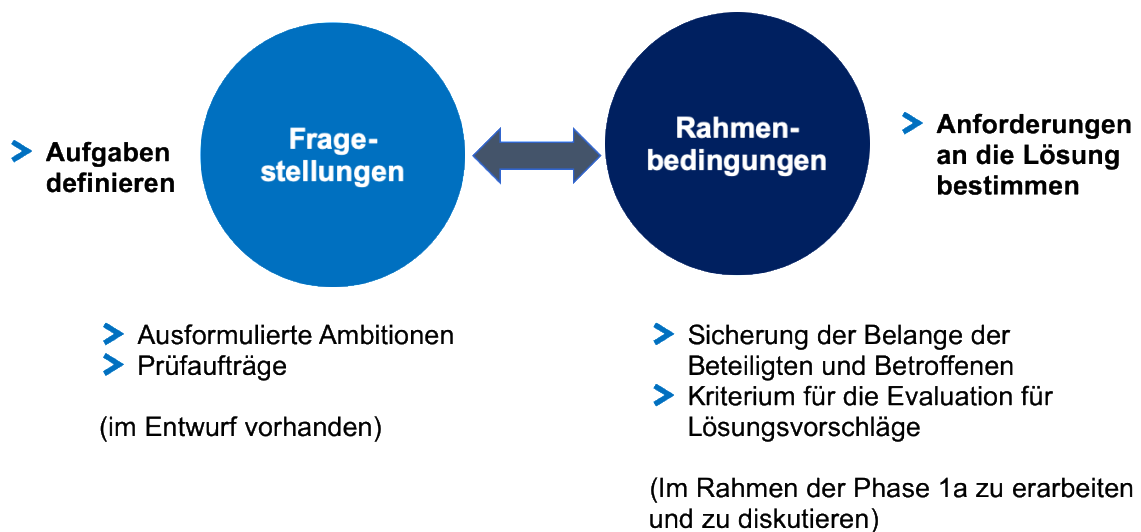


Abbildung 8: Funktionsweise der Fragen und Rahmenbedingungen

Die Fragestellungen können dabei als ausformulierte Ambitionen oder auch Prüfaufträge verstanden werden, die aus den Zielen für das Testplanungsverfahren hervorgehen. Sie sollten möglichst klar formuliert werden und das Lösungsspektrum nicht übermässig einengen. Im Gegenteil sollen sie dazu animieren, auch kühne Ideen zu entwickeln und zu testen. Unterschiedliche Ansprüche an ein und denselben Raum (wie beispielsweise den Bahnhofplatz) können durch mehrere – sich auch widersprechende – Fragen dokumentiert, anstatt schon im Vorfeld abgewogen und «geglättet» werden. Dies erleichtert den Teams auch, wichtige zu diskutierende Konflikte zu identifizieren und zu berücksichtigen.



Abbildung 9: Funktionsweise der Fragen und Rahmenbedingungen

Die Rahmenbedingungen wiederum sichern einerseits die Belange der Beteiligten und Betroffenen und dienen andererseits als Kriterien für die Evaluation der Lösungsvorschläge. Sie bestehen aus drei Kategorien:

- I – Zu berücksichtigende Planwerke und Projekte: Diese beinhalten strategische Vorgaben (wie beispielsweise die Mobilitätsstrategie 2035 oder das Raumentwicklungskonzept 2018) oder bereits beschlossene Projekte (wie beispielsweise den Doppelbusperron), welche die Situation im Bahnhofraum beeinflussen werden
- II – ein «Raumprogramm» für den Bahnhofraum: In dieser Kategorie werden analog zu einem zu entwerfenden Gebäude alle Bedürfnisse und Funktionen für den Bahnhofraum aufgenommen. Diese können sowohl zwingend notwendige Elemente wie auch Wünsche enthalten (wie z.B. Anzahl Haltekannten für den städtischen und regionalen Busverkehr oder die Aufenthaltsqualität auf dem Bahnhofplatz). Die Elemente können sich widersprechen oder auch in der Summe nicht realisierbar sein. Auch dies zeigt mögliche Konflikte auf, die sich am besten mit den Arbeiten der Teams und der Diskussion im Begleitgremium klären lassen. Die Teams können bestimmte Rahmenbedingungen begründet verwerfen.
- III – Fachliche und methodische Kriterien und Hinweise: Diese Art von Rahmenbedingungen enthält einerseits Regeln für die Bearbeitung der Aufgaben (beispielsweise: Für Funktionen, die aus dem Bahnhofraum entfernt werden, müssen zwingend Alternativstandorte aufgezeigt werden) oder methodische Hinweise zur Bearbeitung der Aufgabe in den einzelnen Durchgängen. Ebenso können fachliche Kriterien (wie beispielsweise ein maximaler Umsteigeweg zwischen den Zügen und dem regionalen ÖV oder die möglichen Veränderungen im Mobilitätsverhalten und -angebot im Jahr 2040) formuliert werden.

Für die Formulierung der Aufgabenstellung und der Rahmenbedingungen in der Phase 1a werden einerseits Akteursgespräche mit Partnern und Betroffenen durchgeführt sowie in Workshops die Fragestellungen entwickelt und geschärft. Die Entscheidung über die letztendliche Aufgabenstellung obliegt dem Stadtrat in seiner Funktion als Exekutivgremiums.