



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr,  
Energie und Kommunikation UVEK

**Bundesamt für Raumentwicklung ARE**

---

# Richtplan Kanton Luzern

## Anpassung «Verankerung des Agglomerationsprogramms Luzern der 4. Generation»

### **Vorprüfungsbericht**

7. November 2023

---



**Autor**

Richard Tillmann, Richtplangruppenleiter Zentralschweiz, Sektion Richtplanung (ARE)

**Aktenzeichen**

ARE-211-03-20/3

# 1 Verfahren

Der Kanton kann die Richtplananpassung dem ARE gemäss Artikel 10 Absatz 3 der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV, SR 700.1) zur Vorprüfung einreichen. Die Vorprüfung durch den Bund läuft normalerweise parallel zur öffentlichen Mitwirkung der Richtplananpassung. Mit dem Vorprüfungsbericht des Bundes wird der Kanton auf die Differenzen der Richtplananpassung mit dem Bundesrecht aufmerksam gemacht, die einer späteren Genehmigung entgegenstehen könnten.

## 1.1 Vorprüfungsantrag Kanton

Mit Schreiben vom 7. Juli 2023 reichte der Kantonsplaner des Kantons Luzern, Mike Siegrist, die Anpassung «Verankerung des Agglomerationsprogramms Luzern der 4. Generation» zur Vorprüfung durch den Bund ein.

Dem Antrag des Kantons Luzern lag folgendes Dokument bei:

- Richtplantext mit Änderungen;
- Regierungsratsbeschluss vom 4. Juli 2023 zu «Geringfügige Anpassung des kantonalen Richtplans zur Verankerung des Agglomerationsprogramms Luzern der 4. Generation».

## 1.2 Vorprüfungsprozess Bund

Das ARE hat mit dem Schreiben vom 20. Juli 2023 alle betroffenen Bundesämter der Raumordnungskonferenz des Bundes (ROK) um Stellungnahme zur Richtplananpassung gebeten. Materiell geäussert hat sich das Bundesamt für Strassen (ASTRA). Die Stellungnahme wurden im vorliegenden Bericht berücksichtigt.

## 1.3 Stellenwert des Vorprüfungsberichts

Im Rahmen des Vorprüfungsverfahrens ist zu klären, ob die vorliegende Richtplananpassung mit dem Bundesrecht im Einklang steht. Für die Prüfung massgebend sind insbesondere die Bestimmungen des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 (RPG; SR 700), der RPV sowie der Umsetzungsinstrumente, insbesondere der Ergänzung des Leitfadens Richtplanung.

Die Rechtmässigkeit im Richtplan vorgesehener Vorhaben und Zonierungen wird summarisch geprüft; erhebliche Zweifel an der Rechtmässigkeit sind zumindest transparent zu machen. Der vom Bundesrat genehmigte Richtplan dient dazu, Vorhaben auf der Basis von entsprechenden Richtplanfestlegungen zügig einem rechtmässigen, grundeigentümergebundenen Entscheid zuzuführen, der die im Richtplan zum Ausdruck kommenden Prioritäten und Wertungen berücksichtigt. Er ist selber jedoch noch kein Garant für die Rechtmässigkeit eines Vorhabens. Dies gilt analog für im Richtplan vorgesehene Zonierungen.

## 2 Inhalt des Richtplans und Beurteilung

### 2.1 Ausgangslage

Das Agglomerationsprogramm Luzern der 4. Generation (AP LU 4G) wurde am 25. Mai 2021 vom Luzerner Regierungsrat verabschiedet und Mitte Juni 2021 dem Bund zur Beurteilung eingereicht. Es stellt eine materielle Weiterentwicklung und Konkretisierung des Agglomerationsprogramms Luzern der 3. Generation (AP LU 3G) dar.

Mit Prüfbericht vom 22. Februar 2023 wurde das AP LU 4G vom Bund grundsätzlich positiv beurteilt und der Agglomeration wurde ein Beitragssatz von 40 Prozent zur Mitfinanzierung der zahlreichen infrastrukturellen Massnahmen in Aussicht gestellt. Voraussichtlich in der Wintersession 2023 wird das Bundesparlament die Verpflichtungskredite ab 2024 für die Beiträge an Massnahmen im Rahmen des Programms Agglomerationsverkehr beschliessen.

Mit der vorliegenden Anpassung verankert der Kanton das Agglomerationsprogramm Luzern der 4. Generation im kantonalen Richtplan, wie er das auch schon für die 3. Generation gemacht hat. Hierzu werden die Erläuterungen in Kapitel R7 und die Koordinationsaufgabe R7-1 «Agglomerationsprogramm Luzern» aktualisiert bzw. geringfügig angepasst.

### 2.2 Beurteilung der Richtplananpassung

Der Bund begrüsst, dass der Kanton Luzern das Agglomerationsprogramm Luzern der 4. Generation im Richtplan unter dem Kapitel R7 «Abstimmung Siedlung und Verkehr, Agglomerationsprogramm» verankert. Der Bund versteht dies als Absichtserklärung des Kantons gegenüber den betroffenen Gemeinden und Akteuren für die kontinuierliche Zusammenarbeit in der Agglomeration, was einer positiven Signalwirkung entspricht.

Gemäss der Koordinationsaufgabe R7-1 sieht der Kanton folgende Festlegung für die AP-Massnahmen der A- und B-Liste vor: «Gestützt auf die Botschaft des Bundesrates (...) und den Prüfbericht des Bundes zum AP LU 4G (...) wird hiermit für die Massnahmen der A-Liste (Realisierungsbeginn ab 2024) der Koordinationsstand Festsetzung und für die Massnahmen der B-Liste (späterer Realisierungsbeginn) der Koordinationsstand Zwischenergebnis festgelegt.» Der Bund versteht diese pauschale Festsetzung der Massnahmen im A-Horizont gemäss Prüfbericht zum AP LU 4G im kantonalen Richtplan als Absicht, die Verbindlichkeit für die kantonalen und kommunalen Behörden zu erhöhen und nicht als Absicht, für die Massnahmen der A-Liste im kantonalen Richtplan eine Grundlage nach Artikel 8 Absatz 2 RPG zu schaffen.

Kriterium ob eine Massnahme im kantonalen Richtplan festgesetzt werden kann, ist – wie für alle Vorhaben des kantonalen Richtplans – die erfolgte räumliche Abstimmung auf Richtplanstufe mit nachvollziehbarer Interessenabwägung und nicht die blosser Tatsache, dass es sich um eine A-Massnahme des Agglomerationsprogramms handelt. Falls der Kanton mit der oben erwähnten Festlegung unter R7-1 im kantonalen Richtplan eine tragfähige Grundlage nach Artikel 8 Absatz 2 RPG schaffen möchte, müsste für alle Massnahmen der A-Liste ein Nachweis der räumlichen Abstimmung (nachvollziehbare Interessenabwägung auf Richtplanstufe) erfolgen, damit der Bund sie als Richtplanvorhaben (Art. 8 Abs. 2 RPG) prüfen und genehmigen kann.

Dem Kanton steht es deshalb frei, im Hinblick auf die Genehmigung dem Bund aufzuzeigen, wie weit die nötige räumliche Abstimmung bereits im Rahmen der Arbeiten zum Agglomerationsprogramm erfolgte und in den entsprechenden Unterlagen begründet ist. Will der Kanton mit dem zur Vorprüfung vorgelegten Kapitel hingegen primär seine Absicht bezüglich der Umsetzung des AP LU 4G zum Ausdruck bringen, fordert der Bund den Kanton Luzern dazu auf, im Hinblick auf die Genehmigung die Festlegung unter R7-1 betreffend der AP-Massnahmen textlich entsprechend zu überarbeiten. Andernfalls hält sich der Bund die Möglichkeit offen – sofern dies dannzumal nicht klar aus dem Richt-

plan hervorgeht –, im Rahmen der Genehmigung darauf hinzuweisen, dass er die Festsetzung der Massnahmen der A-Liste so zur Kenntnis nimmt, dass damit aber keine Genehmigung des Richtplanvorhabens nach Artikel 8 Absatz 2 erfolgt. Es wäre dann in der Verantwortung des Kantons, dafür zu sorgen, dass, sofern dies für eine Massnahme notwendig erscheint, eine entsprechende Festsetzung mit Nachweis der räumlichen Abstimmung bereits im entsprechenden Sachkapitel des Richtplans vorhanden ist oder noch aufgenommen wird.

**Auftrag für die Überarbeitung und möglicher Vorbehalt im Hinblick auf die Genehmigung:**

Der Bund fordert den Kanton Luzern dazu auf, im Hinblick auf die Genehmigung für alle Massnahmen der A-Liste einen Nachweis der räumlichen Abstimmung zu erbringen oder die Festlegung unter R7-1 betreffend der AP-Massnahmen textlich zu überarbeiten. Andernfalls hält sich der Bund die Möglichkeit offen, im Rahmen der Genehmigung darauf hinzuweisen, dass er die Festsetzung der Massnahmen der A-Liste so zur Kenntnis nimmt, dass damit aber keine Genehmigung des Richtplanvorhabens nach Artikel 8 Absatz 2 erfolgt.

Die Festsetzung einer Massnahme des Agglomerationsprogramms im kantonalen Richtplan ist dann eine Voraussetzung für die Unterzeichnung der Leistungsvereinbarung mit dem Bund, sofern sie richtplanrelevant ist und sich im A-Horizont befindet. Gemäss Prüfbericht des Bundes vom 22. Februar 2023 enthält das AP LU 4G im A-Horizont keine richtplanrelevanten Massnahmen. Eine Unterzeichnung der Leistungsvereinbarung mit dem Bund ist demnach auch bereits vor der Genehmigung der zur Vorprüfung vorliegenden Anpassung möglich.

Der Kanton wird gebeten, den oben erwähnten Auftrag für die Überarbeitung bei der Weiterbearbeitung zu berücksichtigen.

Bundesamt für Raumentwicklung  
Richtplangruppenleiter Zentralschweiz



Richard Tillmann  
Richtplangruppenleiter Zentralschweiz

## Anhang: Detailbemerkungen der Bundesstellen

*Im Anhang des Vorprüfungsberichts werden Präzisierung von Inhalten im Bericht, Formulierungsvorschläge zu Textpassagen oder Verweise zu Kontaktpersonen aufgenommen.*

### Bundesamt für Raumentwicklung

Das ARE empfiehlt dem Kanton Luzern in Bezug auf den erläuternden Text folgende Ergänzungen:

- In den Erläuterungen zu R7 (S. 61) wird die Weisung erwähnt, in Bezug auf die dritte und vierte Generation werden aber weder die Verordnung des UVEK vom 20. Dezember 2017 über Fristen und Beitragsberechnung für Massnahmen im Rahmen des Programms Agglomerationsverkehr (PAvV) bzw. Verordnung des UVEK vom 20. Dezember 2019 über das Programm Agglomerationsverkehr (PAVV) noch die Richtlinien (RPAV) erwähnt. Die Umsetzung der Verkehrsinfrastrukturmassnahmen der dritten und vierten Generation bzw. der Beginn der Ausführung der damit in Zusammenhang stehenden Bauvorhaben ist denn auch durch die Einführung der Fristen nach Artikel 1 PAVV bzw. Art. 18 PAVV bedingt. Dem Kanton wird deshalb empfohlen, im zweiten Abschnitt der Erläuterungen ebenfalls die nun geltenden Erlasse und die entsprechenden Ausführungsfristen zu erwähnen.
- In den Erläuterungen zu R7 (siehe S. 63, Absatz 3 Agglomerationsprogramm Luzern 3G) wird der Entscheid nicht korrekt wiedergegeben, mit dem das eidgenössische Parlament die Mittel für das Programm Agglomerationsverkehr beschliesst. Es ist dies der «Bundesbeschluss vom 25. September 2019 über die Verpflichtungskredite ab 2019 für die Beiträge an Massnahmen im Rahmen des Programms Agglomerationsverkehr». Dem Kanton wird empfohlen, den Richtplintext entsprechend anzupassen.
- Dem Kanton wird empfohlen, den folgenden Satz (siehe S. 61, Absatz 2) zu ergänzen: «Die nächsten Generationen von Agglomerationsprogrammen (4. Generation und folgende) werden in der Regel diesem Vierjahresturnus folgen (Massnahmenumsetzung 2024 bis 2028 für die vierte Generation, 2028 bis 2032 für die fünfte Generation etc).» Gemäss Artikel 7 des Bundesgesetzes über den Fonds für die Nationalstrassen und den Agglomerationsverkehr (NAFG) ist es in der Regel alle vier Jahre.
- Dem Kanton wird empfohlen, den folgenden Satz (siehe R7-1, S. 65, zweitunterster Absatz) zu ergänzen: «Gestützt auf die Botschaft des Bundesrates zum „Bundesbeschluss über die Verpflichtungskredite ab 2024 für die Beiträge an Massnahmen im Rahmen des Programms Agglomerationsverkehr“ vom 22.02.2023 und (...)»