



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 «Agglomerationsprogramme 4. Generation»

Prüfungsbericht

23. Januar 2025



Autor

Richard Tillmann, Richtplangruppenleiter Zentralschweiz, Sektion Richtplanung (ARE)

Zitierweise

Bundesamt für Raumentwicklung (2025), Prüfungsbericht des Bundes zur Anpassung «Agglomerationsprogramme 4. Generation» Richtplan Kanton Luzern

Bezugsquelle

Elektronische Version unter www.are.admin.ch

Aktenzeichen

ARE-211-03-24/5

1 Verfahren

Nach dem Beschluss im Kanton reicht dieser dem Bund die Richtplananpassung zur Genehmigung ein. Im Rahmen der Prüfung und Genehmigung, siehe dazu Artikel 10 und 11 der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV; SR 700.1), überprüft der Bund, ob die Richtplaninhalte mit dem Bundesrecht vereinbar und wie sie mit den Bundesinteressen abgestimmt sind. Der Bund richtet das Resultat der Prüfung in Form eines Prüfungsberichtes und eines Genehmigungsbeschlusses an den Kanton. Bei unbestrittenen Teilanpassungen des Richtplans beschliesst das Departement (UVEK) über die Richtplananpassung, bei Gesamtrevisionen oder bei umstrittenen Anpassungen der Gesamtbundesrat.

1.1 Genehmigungsantrag Kanton

Am 15. Oktober 2024 hat der Regierungsrat des Kantons Luzern die Anpassung «Agglomerationsprogramme 4. Generation» des Richtplans beschlossen. Mit Schreiben vom 16. November 2024 reichte der Departementssekretär des Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartements des Kantons Luzern die Richtplananpassung zur Genehmigung ein. Dem offiziellen Genehmigungsgesuch ging ein informelles, elektronisches Schreiben vom 7. November 2024 voraus, was dem ARE ermöglichte, das Prüfungs- und Genehmigungsverfahren bereits früher zu starten.

Dem Genehmigungsantrag des Kantons Luzern lagen folgende Dokumente bei:

- Richtplantext mit Änderungen in Kapitel R7 «Abstimmung Siedlung und Verkehr, Agglomerationsprogramm», Stand 15. Oktober 2024;
- Regierungsratsbeschluss vom 15. Oktober 2024 zu «Geringfügige Anpassung des kantonalen Richtplans zur Verankerung der Agglomerationsprogramme Luzern und Aareland der 4. Generation; Beschlussfassung für die anschliessende Genehmigung durch den Bund».

Gemäss Artikel 7 Buchstabe a RPV gibt der Kanton Aufschluss über den Ablauf der Richtplanung, insbesondere über die Information und Mitwirkung der Bevölkerung sowie über die Zusammenarbeit mit den Gemeinden, Regionen, Nachbarkantonen, dem benachbarten Ausland und den Bundesstellen, die mit raumwirksamen Aufgaben betraut sind.

Der Kanton führte eine öffentliche Mitwirkung zur Richtplananpassung vom 8. Juni 2024 bis 7. Juli 2024 durch. Die dabei eingebrachten Anliegen wurden summarisch mit einer kurzen Textergänzung aufgenommen. Der Kanton hatte die Richtplananpassung dem Bund zur Vorprüfung eingereicht. Diese wurde mit dem Vorprüfungsbericht vom 7. November 2023 abgeschlossen.

Der Kanton kommt damit den Vorgaben von Artikel 7 Buchstabe a RPV nach.

1.2 Prüfungsprozess Bund

Das ARE hat mit dem Schreiben vom 14. November 2024 das Bundesamt für Strassen (ASTRA), das Bundesamt für Umwelt (BAFU) und das Bundesamt für Verkehr (BAV) um Stellungnahme zur Richtplananpassung gebeten. Die drei Bundesstellen hatten keine Bemerkungen.

Mit Schreiben vom 18. November 2024 wurden die betroffenen Nachbarkantone eingeladen, zur Richtplananpassung des kantonalen Richtplans Luzern Stellung zu nehmen. Die Kantone Aargau (Agglomerationsprogramm Aareland) und Nidwalden (Hergiswil wechselt vom Agglomerationsprogramm Luzern zum Agglomerationsprogramm Nidwalden und Engelberg) stellen fest, dass ihre Interessen und raumwirksamen Aufgaben berücksichtigt wurden. Die Kantone Bern, Obwalden, Schwyz und Zug haben zurückgemeldet, dass sie von der Anpassung nicht betroffen sind.

Mit Schreiben vom 14. Januar 2025 wurde der Regierungsrat gemäss Artikel 11 Absatz 1 RPV angehört. Mit Schreiben vom 16. Januar 2025 hat der Regierungsrat dem ARE mitgeteilt, dass er mit den Ergebnissen der Prüfung einverstanden ist und dass der Kanton die Detailhinweise gemäss Kapitel 2.2 des vorliegenden Prüfungsberichts bei seinen weiteren Planungsschritten und der Weiterentwicklung des Richtplans berücksichtigen wird.

1.3 Stellenwert des Prüfungsberichts

Im Rahmen des Prüfungsverfahrens ist zu klären, ob die vorliegende Richtplananpassung mit dem Bundesrecht in 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, grundeigentümergeleiteten 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

Der Kanton Luzern unterzieht seinen Richtplan aktuell einer Gesamtrevision. Parallel dazu hat er im Nachgang zum Bundesbeschluss vom 4. Dezember 2023 über die die Verpflichtungskredite ab 2024 für Beiträge an Massnahmen im Rahmen des Programms Agglomerationsverkehr das Richtplankapitel R7 «Abstimmung Siedlung und Verkehr, Agglomerationsprogramm» aktualisiert. Der Kanton Luzern verankert damit die beiden Agglomerationsprogramme Luzern und Aareland der 4. Generation (AP LU 4G und AP AL 4G) im kantonalen Richtplan. Mit Wikon gehört neu eine Luzerner Gemeinde zum Perimeter der beitragsberechtigten Städte und Agglomerationen des AP Aareland. Zudem gehören die Luzerner Gemeinden Reiden, Dagmersellen, Roggliswil und Pfaffnau zum Betrachtungsperimeter des AP AL 4G.

2.2 Beurteilung Bund

Die im Rahmen dieser Richtplananpassung vorgenommenen Aktualisierungen betreffen hauptsächlich den erläuternden Richtplantext unter II., geringfügig aber auch die behördenverbindliche Koordinationsaufgabe R7-1 «Agglomerationsprogramm Luzern». Da die Massnahmen des AP AL 4G weitgehend die Kantone Aargau und Solothurn betreffen, verzichtet der Kanton Luzern auf eine entsprechende Koordinationsaufgabe für das Agglomerationsprogramm Aareland.

Der Bund begrüsst, dass der Kanton Luzern die beiden Agglomerationsprogramme unter dem Kapitel R7 verankert. Der Bund versteht dies als eine Absichtserklärung des Kantons für die kontinuierliche Zusammenarbeit in den Agglomerationen mit den Gemeinden und Dritten, was eine positive Signalwirkung hat. Mit der Koordinationsaufgabe R7-1 verpflichtet der Kanton zudem die kantonalen und kommunalen Behörden zur aktiven Zusammenarbeit in der Agglomeration Luzern, insbesondere dazu, «die Realisierung der Verkehrsinfrastrukturmassnahmen der A-Liste zwischen 2024 und 2028 zu beginnen», was aus Bundessicht zentral ist.

Der Bund unterstreicht noch einmal, dass die unter der Koordinationsaufgabe R7-1 erwähnten Verzögerungen bei der Realisierung der Verkehrsinfrastrukturmassnahmen der A-Liste der 4. Generation – wie vom Kanton korrekt festgehalten – nur in wesentlichen Ausnahmefällen möglich sind. Gemäss Artikel 18 Absatz 2 der Verordnung des UVEK über das Programm Agglomerationsverkehr vom 20. Dezember 2019 (PAVV; SR 725.116.214) kann das ARE in begründeten Ausnahmefällen eine Nachfrist von drei Jahren gewähren. Als begründet erweist sich eine Verzögerung des Beginns der Ausführung eines Bauvorhabens, die weder von der Trägerschaft noch von der für die Umsetzung zuständigen Körperschaft zu verantworten ist. Für die Gewährung einer Nachfrist kommen insbesondere Verzögerungen in Betracht, die sich aufgrund einer nötigen Koordination des betroffenen Bauvorhabens mit Planungen des Bundes oder ausländischer Staaten ergeben oder durch ausserordentliche Naturereignisse verursacht wurden. Eine einmalige Nachfrist von drei Jahren kann überdies bei Massnahmen von zentraler Bedeutung für ein Agglomerationsprogramm gewährt werden. Diese müssen ein komplexes Bauvorhaben betreffen, mit dessen Ausführung in begründeter Weise nicht innert der Ausführungsfrist von Artikel 18 Absatz 1 PAVV begonnen werden kann. Eine Massnahme von zentraler Bedeutung liegt vor, wenn sie eine Schlüsselfunktion für die Verbesserung des Verkehrssystems für die ganze Agglomeration oder bedeutende Teile davon einnimmt. Als komplex werden beispielsweise Vorhaben betrachtet, für welche zwingend eine Volksabstimmung nötig wird, oder die grosse, Kantons- oder Landesgrenzen übergreifende Projekte beinhalten (siehe Erläuterungen zur Totalrevision der Verordnung des UVEK vom 20. Dezember 2017 über Fristen und Beitragsberechnung für Massnahmen im Rahmen des Programms Agglomerationsverkehr, Artikel 18 Absatz 2, S. 20).

Der Bund stellt zudem fest, dass im Fliesstext des aktualisierten Richtplankapitels R7 einige Details rund um das Programm Agglomerationsverkehr falsch wiedergegeben werden und weist den Kanton Luzern auf Folgendes hin:

- Die unter II. «Erläuterungen» erwähnte Verordnung des UVEK vom 20. Dezember 2017 über Fristen und Beitragsberechtigung für Massnahmen im Rahmen des Programms Agglomerationsverkehr (PAvV) ist nicht mehr in Kraft. Sie wurde durch die Verordnung des UVEK vom 20. Dezember 2019 über das Programm Agglomerationsverkehr (PAVV) ersetzt.
- Die Richtlinien zum Programm Agglomerationsverkehr (RPAV) vom 13. Februar 2020 wurden bereits einmal überarbeitet. Die aktuelle Version dieser Richtlinien datiert vom 1. Februar 2023.
- Sowohl unter II. «Erläuterungen» als auch unter III. «Koordinationsaufgaben» wird zweimal von einer Massnahmenumsetzung für die 4. Generation bis 2028 gesprochen. Gemäss Leistungsvereinbarung zwischen Bund und Kanton ist für die 4. Generation eine Umsetzungsfrist bis zum 31. März 2029 korrekt.

Der Bund schlägt dem Kanton Luzern vor, dass die oben erwähnten Hinweise in die Anpassung des Richtplankapitels R2 zu den Agglomerationsprogrammen der 5. Generation im Rahmen der laufenden Gesamtrevision des Luzerner Richtplans einfließen.

3 Anträge an die Genehmigungsbehörde

Im Sinne der erfolgten Prüfung wird dem UVEK gestützt auf Artikel 11 Absatz 2 der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV; SR 700.1) folgender Genehmigungsentscheid beantragt:

Gestützt auf den Prüfungsbericht des Bundesamtes für Raumentwicklung (ARE) vom 23. Januar 2025 wird die Richtplananpassung «Agglomerationsprogramme 4. Generation» des Kantons Luzern genehmigt.

Bundesamt für Raumentwicklung
Die Direktorin



Dr. Maria Lezzi