



Mai 2024

Zehn Jahre RPG 1

Standbericht: Umsetzungsstand von RPG 1 in den Kantonen

Mit der ersten Teilrevision des Raumplanungsgesetzes (RPG 1) im Jahre 2014 beschloss die Stimmbevölkerung, dass Bauzonen nur noch dem voraussichtlichen Bedarf für 15 Jahre entsprechen dürfen. Zu grosse Bauzonen müssen verkleinert werden. Zudem müssen brachliegende oder ungenügend genutzte Flächen in den Bauzonen besser genutzt werden.

Mit dem vorliegenden Bericht legt das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) eine Zwischenbilanz der Umsetzung des revidierten RPG und dessen räumlichen Zielen – massgeblich der Innenentwicklung - sowie die damit verbundenen Herausforderungen dar. Dies geschieht auf Basis einer Befragung der Kantone durch das ARE nach dem Stand der Umsetzung im Frühjahr 2024: Welches Fazit ziehen die kantonalen Raumplanungsfachstellen nach zehn Jahren RPG 1?

Waren in den ersten fünf Jahren der Umsetzung von RPG 1 vor allem die Kantone mit der Anpassung ihrer Richtpläne sowie Raumplanungs- und Baugesetze stark gefordert, so waren bzw. sind es in den letzten Jahren vor allem die Gemeinden. Nur wenn die Umsetzung von RPG 1 in den Nutzungsplänen und in den konkreten Projekten erfolgt, gelingt auch die Innenentwicklung.

Die Befragung des ARE bei den Kantonen¹ zeigt: Die Schweiz ist mittendrin in der Umsetzung von RPG 1. Rund 43 % der Gemeinden haben ihre Nutzungspläne den neuen Vorgaben von RPG 1 angepasst, rund ein Drittel sind in der Erarbeitung bzw. in der kantonalen Prüfung. Zehn Jahre später sehen wir also:

¹ Alle 26 Kantone haben sich an der Befragung beteiligt. Das ARE bedankt sich herzlich für die Mitarbeit. Weil sich die Gemeinden in der Umsetzung befinden, sind die Zahlen nur eine kantonale Momentaufnahme. Es war deshalb auch nicht Ziel der Befragung, eine möglichst genaue Zahl zu eruiieren bzw. zu überprüfen, sondern einen Überblick über den Umsetzungsstand nach Einschätzung der Kantone zu erhalten.

Die anspruchsvolle Umsetzung in den Kantonen und Gemeinden ist noch in vollem Gange. Die Gründe für die langsame Umsetzung auf Gemeindeebene sind, insbesondere in ländlicheren Gemeinden, ebenso zahlreich wie vielfältig: fehlende Ressourcen, gesellschaftliche Akzeptanz und das herausfordernde Abwägen verschiedener Interessen.

Umsetzung in den Kantonen: Anpassung der Richtpläne

Das Raumplanungsgesetz gibt im Sinne einer Mindestanforderung vor, was im kantonalen Richtplan zu klären ist, und die Raumplanungsverordnung enthält die wichtigsten Aufträge, die der Kanton im Richtplan zur korrekten Festlegung der Bauzonen-Grösse erteilen muss.

Im Richtplan müssen die Kantone zeigen, wie gross das Siedlungsgebiet insgesamt und seine räumliche Verteilung für die Zeitspanne ist, die für einen Richtplan gilt (20–25 Jahre). Mit den Festlegungen zum Siedlungsgebiet gibt der Richtplan den Rahmen vor, wie neue Bauzonen räumlich anzuordnen sind, wie weniger gut gelegene, noch nicht überbaute Bauzonen umgelagert werden sollen und – sofern Handlungsbedarf besteht – wo Rückzonungen erfolgen sollen und wie sie zu etappieren sind.

Die Kantone müssen den Gemeinden zudem eine Methode vorgeben, wie gross die Bauzonen sein dürfen, damit diese höchstens dem voraussichtlichen Bedarf der nächsten 15 Jahre entsprechen. Für diese Arbeiten stützten sich die Kantone auf strategische Überlegungen, zum Beispiel auf die erwartete Bevölkerungsentwicklung, die Mobilisierung der inneren Bauzonenreserven, auf die Auslastung ihrer Bauzonen, aber auch darauf, wo die Entwicklung stattfinden soll.

Die strengeren Vorgaben mussten die Kantone umsetzen und ihre Richtpläne anpassen und vom Bundesrat bis spätestens am 30. April 2019 genehmigen lassen. Bis zum Vorliegen der Genehmigung mussten Einzonungen im Kanton mit wenigen klar definierten Ausnahmen flächengleich kompensiert werden, nach dem 1. Mai 2019 galt ohne genehmigten Richtplan ein absoluter Einzonungsstopp. Mit der Genehmigung des Tessiner Richtplans durch den Bundesrat im Jahr 2022, ist dieser kantonale Anpassungsprozess zum Abschluss gekommen. Die Gemeinden der Schweiz giessen nun die strengeren Vorgaben wiederum in Nutzungspläne um.

Umsetzung in den Gemeinden: Anpassung der Nutzungspläne

Bauzonengrösse

Den Gemeinden fällt die Aufgabe zu, ihre Nutzungspläne und damit Bauzonen entsprechend den kantonalen Strategien und Vorgaben anzupassen. Je nach Ausgangslage müssen die Bauzonen insgesamt reduziert oder einzelne schlecht gelegene Bauzonen umgelagert werden. Ausserdem können noch einzelne Einzonungen bedarfsbezogen dazu kommen. Dazu stehen den Gemeinden verschiedene planerische Instrumente zur Verfügung. Sie können beispielsweise Planungszonen erlassen, Auszonungen vornehmen oder Bauzonen mittels Landumlegungsverfahren abtauschen. Oft kommen verschiedene Instrumente gleichzeitig zur Anwendung. Beispielsweise wird in einem ersten Schritt eine Planungszone erlassen, um zu verhindern, dass Fakten geschaffen werden, die dem Ziel des Planungsprozesses zuwiderlaufen.

In einem zweiten Schritt werden dann etwa Auszonungen oder Landumlegungen eingeleitet. Die Gemeinden müssen auch dafür sorgen, dass das Bauland auf den Markt kommt (Baulandmobilisierung).

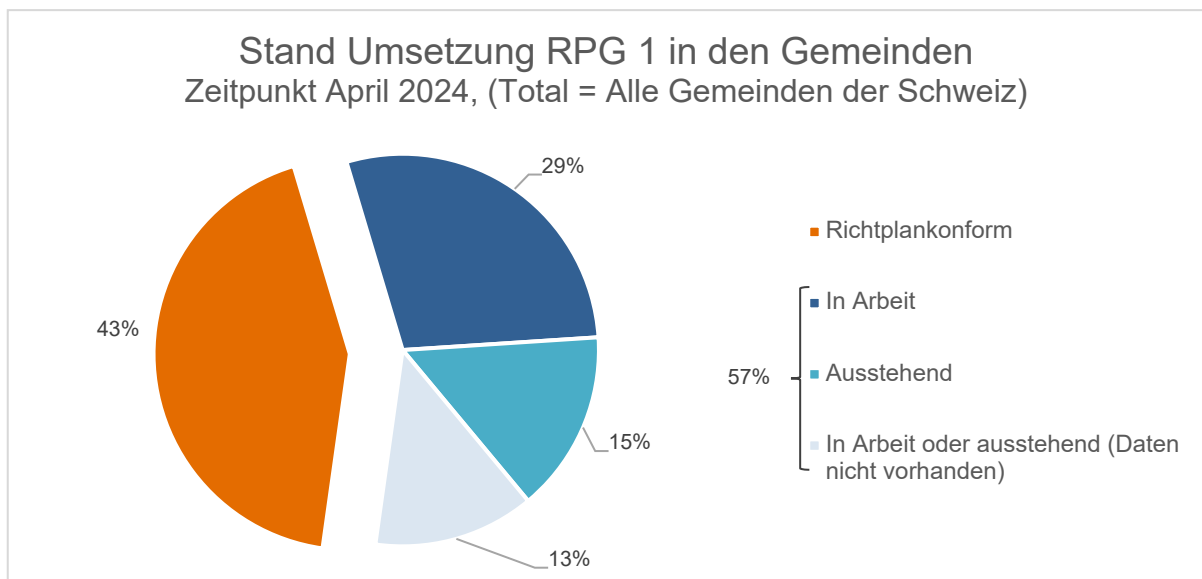


Abbildung 1: Umsetzungsstand RPG 1 in den Gemeinden. Eigene Darstellung basierend auf Informationen der Kantone zum Zeitpunkt April 2024. Das Total bezieht sich auf den Gemeindestand 01.01.2022 (2'148 Gemeinden). Quelle: ARE.

Im Rahmen der Befragung der Kantone zum Umsetzungsstand von RPG 1 auf Gemeindeebene durch das ARE wurde deutlich, dass mit der Nutzungsplanung die Umsetzung auf kommunaler Ebene häufig erst begonnen hat. Dabei sind nicht nur die Gemeinden, sondern auch die Kantone als Genehmigungsbehörde in hohem Masse gefordert: Mit Stand April 2024 haben rund 43 % der Gemeinden einen richtplankonformen Nutzungsplan (Abbildung 1).² Von den 1'221 Gemeinden ohne richtplankonforme Nutzungspläne, können wir bei 936 Gemeinden sagen, ob die Gemeinden an einer Anpassung sind, oder ob die Anpassung noch ansteht. Zu den verbleibenden 285 Gemeinden haben wir keine entsprechende Information. Somit sind rund 30 % aller Gemeinden in der Schweiz an einer Überarbeitung. Die Kantone rechnen mit einem Zeithorizont bis 2030, bis alle Nutzungspläne richtplankonform sind. Bedingt durch den planerischen Stufenbau konnte die eigentliche (Planungs-) Aufgabe auf Gemeindeebene erst nach Genehmigung des Richtplans durch den Bundesrat angegangen werden.

² Das Total bezieht sich auf den Gemeindestand vom 01.01.2022 (2'148 Gemeinden). Einige Gemeinden mit richtplankonformen Nutzungsplänen haben seither mit anderen Gemeinden fusioniert und verfügen als neue, grössere Gemeinde nicht mehr über einen richtplankonformen Nutzungsplan. Mit dem gewählten Gemeindestand zählen alle Gemeinden mit einem richtplankonformen Nutzungsplan separat auch wenn sie seit dem 1.1.2022 fusioniert haben.

Die Umsetzung von RPG1 mithilfe der Nutzungsplanung schreitet daher in den Kantonen unterschiedlich schnell voran, was allerdings angesichts der unterschiedlichen Ausgangslage zu erwarten war.

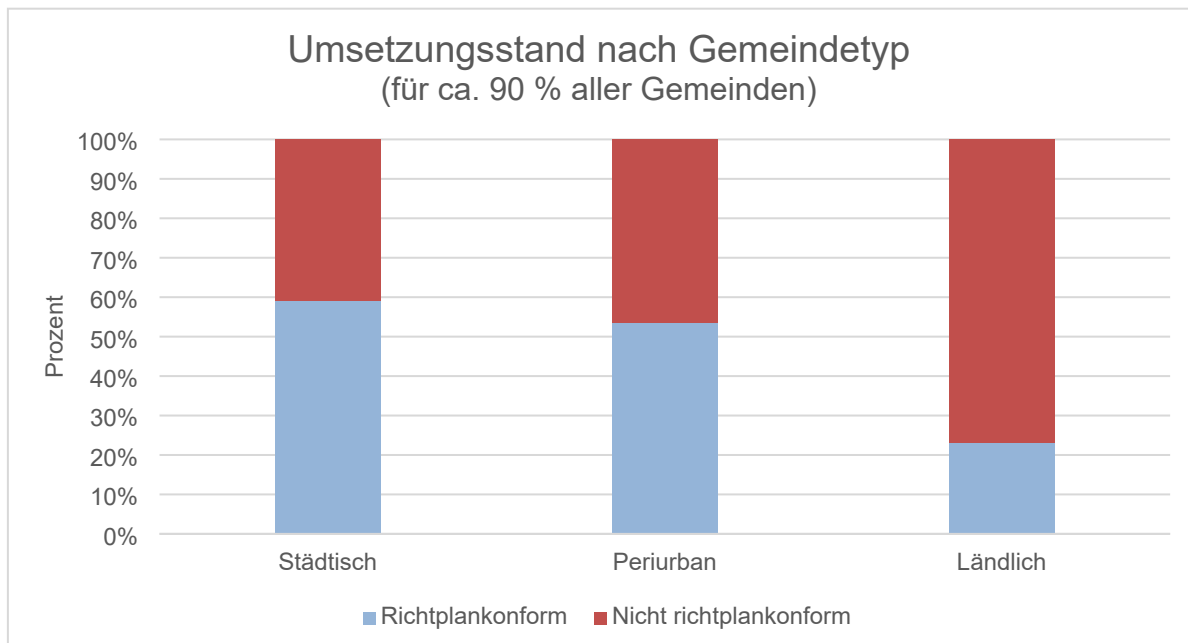


Abbildung 2: Umsetzungsstand in den Gemeinden nach Gemeindetyp (9er Gemeindetypologie des BFS aggregiert auf die drei Dimensionen städtisch, periurban und ländlich). Eigene Darstellung basierend auf Informationen der Kantone (24 von 26 Kantonen) zum Zeitpunkt April 2024. Quelle: ARE.

In 24 von 26 Kantonen (d.h. in ca. 90 % aller Gemeinden) können wir den Umsetzungsstand nach Gemeindetyp ausweisen. Die Abbildung 2 zeigt, dass der Anteil der Gemeinden mit richtplankonformen Nutzungsplänen bei den städtischen Gemeinden grösser ist als der Anteil bei den ländlichen und periurbanen Gemeinden. 59 % der städtischen Gemeinden haben bereits richtplankonforme Nutzungspläne, während es bei den ländlichen Gemeinden nur 23 % sind. Die Abbildung im Anhang zeigt den Umsetzungsstand auch anhand der 9er Gemeindetypologie des BFS. Am höchsten ist der Anteil bei städtischen Gemeinden einer grossen Agglomeration mit 86 %, am niedrigsten bei ländlichen peripheren Gemeinden mit 9 %.³ Das bedeutet, dass städtische Gemeinden weiter fortgeschritten sind in der Umsetzung von RPG 1. Somit scheinen hier mehrheitlich die planerischen Voraussetzungen für Verdichtung und somit für mehr Wohnraum geschaffen worden zu sein.

Mögliche Erklärungen dafür sind, dass Anreize und der Druck zur Anpassung in dichteren und urbaneren Gemeinden höher sind– auch wegen der erhöhten Nachfrage nach Wohnraum und des damit verbundenen Investitionsdrucks. Grössere Gemeinden verfügen in der Regel auch über mehr Ressourcen für die Raumplanung als kleine periphere Gemeinden. Zudem ist auch die Akzeptanz für Innenentwicklung möglicherweise höher. Insbesondere ländliche Gemeinden stehen oft auch vor der Herausforderung, grössere überdimensionierte Bauzonen rückzonen zu müssen, was wiederum Interessenkonflikte hervorruft und Ressourcen benötigt (siehe unten auch die Einschätzungen der Kantone zu den Hürden).

³ Es ist möglich, dass der Anteil der ländlichen peripheren Gemeinden leicht unterschätzt wird, weil bei verhältnismässig mehr ländlichen peripheren Gemeinden keine Zuordnung möglich ist. Die qualitative Aussage ist robust, da wir trotzdem Informationen zu 81% aller ländlichen peripheren Gemeinden haben.

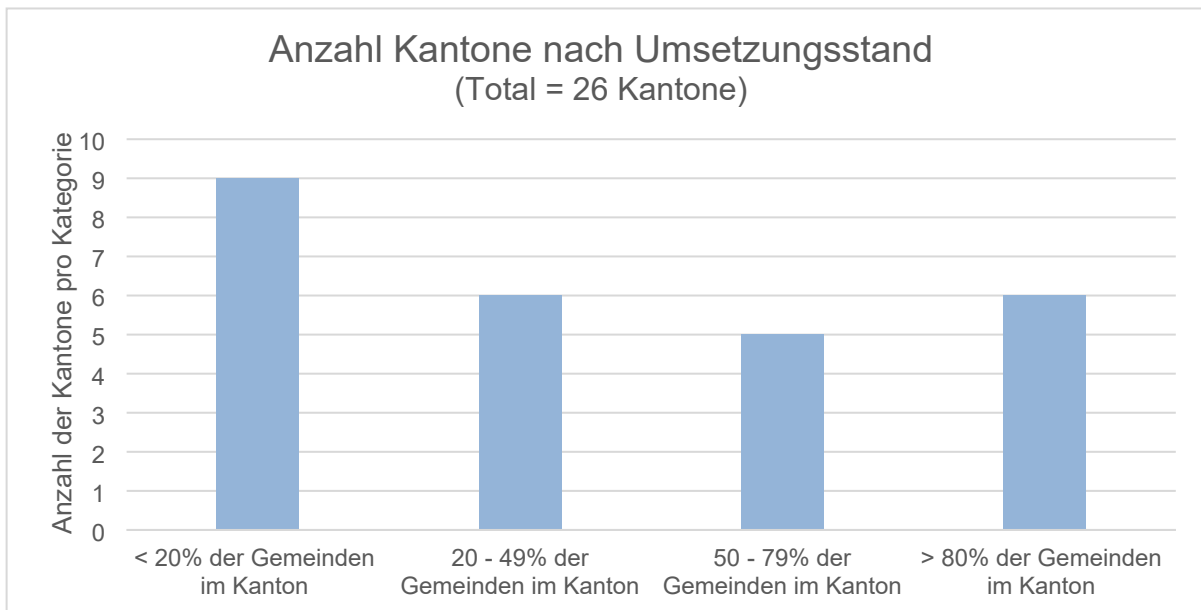


Abbildung 3: Anzahl Kantone nach Umsetzungsstand (Anteil der Gemeinden mit richtplankonformen Nutzungsplänen pro Kanton). Eigene Darstellung basierend auf Informationen der Kantone zum Zeitpunkt April 2024. Quelle: ARE.

Auch auf Kantonsebene zeigen sich grosse Unterschiede hinsichtlich dem Umsetzungsstand der Gemeinden. Abbildung 3 zeigt die Verteilung der Kantone in vier Gruppen auf. In 9 Kantonen haben weniger als 20 % der Gemeinden richtplankonforme Nutzungspläne, während es in 6 Kantonen über 80 % sind.

Neben dem Gemeindetyp können auch kantonale Faktoren den Umsetzungsstand erklären. In Kantonen, die bereits früh über genehmigte kantonale Richtpläne verfügten, hatten die Gemeinden bereits mehr Zeit mit der Anpassung. Zudem ist der Aufwand in Kantonen mit mehr Gemeinden höher. Es zeigt sich ein deutlicher Zusammenhang zwischen der Dauer seit Genehmigung des kantonalen Richtplans und dem Anteil an Gemeinden mit richtplankonformen Nutzungsplänen, jedoch nicht mit der Anzahl Gemeinden innerhalb eines Kantons.

Reduktion der Bauzonen

Bislang haben mindestens 173 Gemeinden in der Schweiz aufgrund der neuen Bestimmungen des revidierten RPG Rückzonungen vorgenommen. Gemäss den Auskünften bei den Kantonen sind aber noch nicht alle Rückzonungen erfolgt bzw. haben viele Gemeinden, welche zu grosse Bauzonen besitzen und gemäss Richtplan bzw. RPG diese reduzieren müssen, noch keine richtplankonforme Nutzungspläne. Der Umfang von zurückgezonten Flächen dürfte sich daher noch erhöhen. Auf Basis der kantonalen Rückmeldungen besteht für viele Gemeinden eine Pflicht zur Rückzonung gemäss den Vorgaben von RPG 1. Insgesamt wurden seit Inkrafttreten von RPG 1 Bauzonen schweizweit in einem Gesamtumfang von ca. 390 ha netto zurückgezont. Es handelt sich um eine Nettobilanz, denn vereinzelt wurde auch eingezont, um Bauzonen an den richtigen Ort zu verlagern.

Siedlungsentwicklung nach innen

Die Siedlungsentwicklung nach innen zielt darauf ab, dass die Bautätigkeit vorab in den bereits vorhandenen Bauzonen erfolgt. Nur ausnahmsweise und nach klaren Kriterien soll neues Land eingezont werden. Vorhandene Siedlungsflächen können besser genutzt wer-

den, indem z.B. bestehende Häuser aufgestockt, auf Grundstücken mehr Wohnfläche zugelassen oder brachliegende Industrie- und Gewerbeflächen bebaut werden. Die Siedlungsentwicklung nach innen ist ein explizites Ziel von RPG 1, auch hier gibt es einen Mindestinhalt an die Richtplanung, aber auch Vorgaben für die Nutzungsplanung. Viele Kantone machen den Gemeinden dazu spezielle Vorgaben: Verlangt werden dazu zum Beispiel kommunale Siedlungsleitbilder oder kommunale Richtpläne. Diese müssen die Innenentwicklung, Siedlungsverdichtung und Siedlungserneuerung unterstützen. Ergänzend zu den Dichtevorgaben bei Neueinzonungen geben einige Kantone zudem Zielwerte für Siedlungsdichten vor, die in den bestehenden Bauzonen erreicht werden sollen.

Vor diesem Hintergrund sind die Gemeinden mit dem Paradigmenwechsel «Innenentwicklung vor Aussenentwicklung» stark gefordert. Eine wichtige Bedingung für eine qualitätsvolle Siedlungsentwicklung nach innen ist eine vermehrte Bautätigkeit im Bestand. Dies zeigt sich auch bei der Entwicklung der Bauzonenfläche in der Schweiz, welche laut der Bauzonenstatistik des ARE in den Jahren 2017 bis 2022 nahezu stabil geblieben ist. Mehr Menschen wohnen und arbeiten auf fast gleichbleibendem Raum und beanspruchen so pro Person weniger Fläche. Diese ist von 309 m² (2012) auf 291 m² (2017) und auf 282 m² (2022) pro Person zurückgegangen. Mit der Bauzonenstatistik 2027 wird sich zeigen, ob sich dieser Trend weiter verstetigt und wie sich die Anpassung der Nutzungspläne auf die Entwicklung der Bauzonenfläche niederschlägt.

Wie eine kürzlich vom ARE publizierte Studie «Erkenntnisse zum Verhältnis von Wohnungsbau und Innenentwicklung» (ARE 2024; Wüest Partner 2024) zeigt, ist der Anteil der Bautätigkeit im Bestand – wie oben beschrieben - gegenüber der Bautätigkeit auf unbebauten Parzellen seit 2018 höher als in der Zeit vor 2018 und macht in der Periode von 2018-2022 59 % der Baubewilligungen aus. Der Anteil ist insbesondere dort höher, wo weniger unbebaute Bauzonen verfügbar sind. Trotzdem identifiziert die Studie viele weiterhin bestehende Hürden, beispielsweise die Planungsunsicherheit aufgrund sich in der Revision befindender Nutzungspläne.

Herausforderungen bei der Umsetzung

Die Gründe für die für die oft langsame Umsetzung auf Gemeindeebene sind ebenso zahlreich wie vielfältig: Auf die Frage hin, in welchen Bereichen die Kantone die grössten Herausforderungen bei der Anpassung der Nutzungsplänen sehen, wurden nachfolgende Themenfelder häufig genannt und erscheinen aus Sicht des ARE zentral:

Tragfähigkeit & Akzeptanz sowie notwendige Ressourcen

Die Kantone stellen fest, dass in der Bevölkerung generell eine mangelnde Akzeptanz für die Innenentwicklung besteht. Die Herausforderung bei der Überarbeitung der kommunalen Nutzungsplanungen liegt demzufolge vor allem bei der Umsetzungsstrategie zur Innenentwicklung – also der Festlegung einer Strategie für die Verdichtung nach innen, die mit den Interessen der Mobilität, der Umwelt und des Kulturerbes abgestimmt ist, die gewachsenen Siedlungsstrukturen berücksichtigt, die Siedlungsqualität insgesamt verbessert und damit eine breite Akzeptanz findet. Die Gemeinden, die bislang lediglich als Prüf- und Bewilligungsinstanzen auftraten, haben neue zusätzliche Aufgaben und Rollen als Entwickler, Prozessbegleiter und Moderatoren. Den Gemeinden fehle für die Umsetzung der Innenentwicklung aber häufig das nötige Know-how, professionelle Unterstützung in diversen fachlichen Bereichen sowie die nötigen finanziellen Ressourcen. Laut den Kantonen bekunden die Gemein-

den oft Mühe, gezielte Massnahmen für die Aktivierung und Umsetzung der Innenentwicklung festzusetzen, wie die Kantone darlegen.

Die Komplexität und der nötige Aufwand für die Gestaltung der verschiedenen parallelen Prozesse, die für die Umsetzung der Innenentwicklung – respektive der Umsetzung der Richtplanaufträge – nötig sind, stellt eine grosse Hürde dar, so die Mehrheit der befragten Kantone. Dies führe in der Summe zu einer Überforderung bei den Gemeinden und teilweise auch bei den Planungsbüros. Darunter leide oft auch die Qualität der Planungen und Unterlagen, was wiederum zu höherem Prüfaufwand bei den kantonalen Koordinations- und Fachstellen führe. Letzten Endes sei auch der politische Wille in den betroffenen Gemeinden, die übergeordneten Vorgaben durchzusetzen, nicht immer gegeben. Die Akzeptanz für die Mobilisierung des Innenentwicklungspotenzials und damit die Akzeptanz einer Nutzungsplanrevision sei vor allem in ländlichen Gemeinden nur bedingt ausgeprägt (sog. Not-in-my-backyard (Nimby)-Effekte). Aber auch in grossen Städten und Agglomerationen seien viele Bauvorhaben, die eine Verdichtung ermöglichen sollten, in Volksabstimmungen abgelehnt worden. Akzeptanz zu schaffen gelingt insbesondere dann, wenn gleichzeitig mit dem neuen verdichteten Bauvorhaben gut gestaltete Freiräume entstehen oder Lärmassnahmen greifen. Dies zeigt auch die kürzlich publizierte Studie des ARE (ARE 2024; Wüest Partner 2024).⁴

Vielfalt der Interessen und technische Anforderungen

Bei den Anpassungen der Nutzungsplanung aufgrund von RPG 1 gibt es laut den Kantonen einige zusätzliche Herausforderungen: Beispielhaft wurde genannt die Festlegung des Gewässerraums oder die Harmonisierung der Baubegriffe beziehungsweise die damit verbundenen geänderten gesetzlichen Vorgaben. Zusammen mit der Anpassung an RPG 1 wurde oft auch die Baugesetzgebung in den Kantonen totalrevidiert. Es bestehen auch Konflikte bei der Umsetzung mit anderen Interessen wie bspw. die Kompensation von Fruchtfolgeflächen (FFF), Freiraum, Ortsbildschutz/ ISOS. Gerade in diesem Bereich zeigt sich, dass der Umgang mit Inventaren und seine Anwendung insbesondere beim ISOS grosse Herausforderungen birgt und Unsicherheiten schafft. In einigen Kantonen geht es nicht nur um die Revision der Nutzungsplanung, sondern gleichzeitig um Gemeindefusionen und damit verbunden, um das Vereinigen der bestehenden nutzungsplanerischen Vorschriften. Herausforderungen und Anforderungen kumulieren sich, die Komplexität nimmt zu.

Eine weitere Herausforderung bei den Nutzungsplananpassungen sehen die Kantone bei den Gemeinden, welche ihre Bauzone verkleinern müssen. Die Planungen zu Rückzonungen, welche starken Widerspruch bei den Betroffenen hervorrufen, müssen von den Gemeindeversammlungen beschlossen werden und führten zu zahlreichen Diskussionen und Änderungsanträgen - gerade mit Blick auf eine allfällige Entschädigungspflicht durch die Gemeinden. Dies sei für die Gemeinden ressourcenintensiv und politisch herausfordernd. Es habe sich gezeigt, wie wichtig es sei, auch allfällige Entschädigungsfragen parallel zum Nutzungsplanverfahren klären zu können.

⁴ Link zu den Publikationen: [Erkenntnisse zum Verhältnis von Wohnbautätigkeit und Innenentwicklung \(admin.ch\)](#)

Resümee

In der Summe wird deutlich, dass die Gemeinde grosse Herausforderungen bewältigen müssen, um dem Auftrag zur Innenentwicklung nachkommen und ihrer Bevölkerung lebenswerte Orte bieten zu können.

Die Kantone müssen dem ARE alle vier Jahre Bericht erstatten über den Stand der Umsetzung und die reale Entwicklung. Der Bund hat somit Auge auf die Einhaltung der vom Bundesgesetz geforderten Zielsetzungen und kann nötigenfalls korrigierend eingreifen.

Aber viel wichtiger ist es dem Bund, dass der eingeschlagene Weg tripartit weitergegangen wird. Das ARE wird die Kantone und – durch spezifische Massnahmen wie Modellvorhaben, Beratungs- und Weiterbildungsmassnahmen – auch Gemeinden auf diesem Weg weiterhin unterstützen!

Anhang

A1: Informationen zum Vorgehen

Die Informationen des Standberichts stammen aus einer Befragung der Kantone, welche das ARE im Frühjahr 2024 per E-Mail durchgeführt hat. Das ARE wollte von den Kantonen wissen:

1. Wie der Stand ist bei der Umsetzung von RPG 1 bezüglich richtplankonformer Nutzungspläne der Gemeinden
2. Wie der Stand ist bezüglich Rückzonungen aufgrund der neuen Bestimmungen von RPG 1
3. Welche Herausforderungen bei den Nutzungsplananpassungen bestehen

Das ARE hat die Rückmeldungen aller 26 Kantone zusammengeführt und ausgewertet und wenn nötig bei den Kantonen nachgefragt. Weil sich die Gemeinden in der Umsetzung befinden, sind die Zahlen nur eine kantonale Momentaufnahme. Es war deshalb auch nicht Ziel der Befragung, eine möglichst genaue Zahl zu eruieren bzw. zu überprüfen, sondern einen Überblick über den Umsetzungsstand nach Einschätzung der Kantone zu erhalten.

A2: Zusätzliche Abbildung

Abbildung 2 mit 9-er Gemeindetypologie

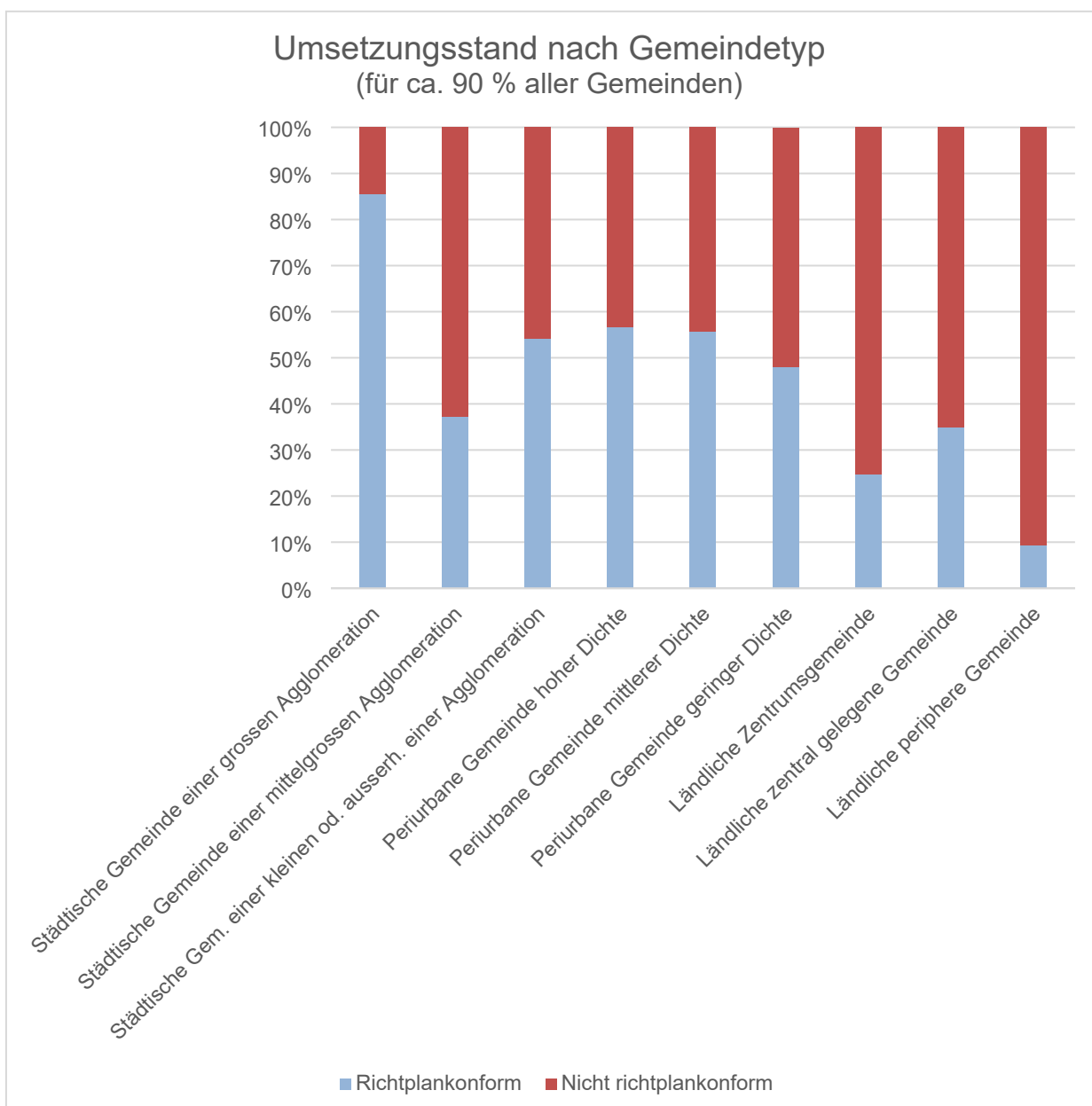


Abbildung Anhang: Umsetzungsstand nach Gemeindetyp (9er Gemeindetypologie des BFS). Eigene Darstellung basierend auf Informationen der Kantone zum Zeitpunkt April 2024. Quelle: ARE. Es ist möglich, dass der **Anteil bei den ländlichen peripheren Gemeinden** leicht unterschätzt wird, weil bei verhältnismässig mehr ländlichen peripheren Gemeinden keine Zuordnung möglich ist. Die qualitative Aussage ist robust, da wir trotzdem Informationen zu 81% aller ländlichen peripheren Gemeinden haben. Der unterdurchschnittliche Wert des Anteils bei **den städtischen Gemeinden einer mittelgrossen Agglomeration** ist hauptsächlich der Tatsache geschuldet, dass viele Gemeinden dieser Kategorie in einem Kanton liegen, in dem die Gemeinden erst wenig Zeit hatten zur Anpassung ihrer Nutzungspläne. Wenn wir den Kanton weglassen, steigt der Anteil auf ca. 50% und liegt damit über dem Schweizweiten Durchschnitt.