

**Zeitschrift:** Hochparterre : Zeitschrift für Architektur und Design

**Herausgeber:** Hochparterre

**Band:** 36 (2023)

**Heft:** 10

**Artikel:** Eine unendliche Geschichte

**Autor:** Neuhaus, Gabriela

**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-1050392>

### Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

### Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

### Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

**Download PDF:** 14.01.2026

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>**

#### Zehn Jahre RPG-1-Abstimmung

Am 3. März 2013 stimmte das Schweizer Stimmvolk der Verschärfung des Raumplanungsgesetzes (RPG) zu – mit einer satten Mehrheit von 62,9 Prozent. Seither ist das Kernanliegen des RPG die Innenentwicklung. Um Böden zu sparen, sollen überdimensionierte Bauzonen verkleinert und Siedlungen kompakter gestaltet werden. Heisst: dichter bauen, Baulücken schliessen und Brachen umnutzen. Zudem müssen Kantone den monetären Mehrwert von planerischen Massnahmen zu mindestens 20 Prozent abschöpfen. Zehn Jahre nach dem Ja an der Urne und neun Jahre nach dem Inkrafttreten des verschärften RPG berichtet Hochparterre in einer Serie über den Stand des Vollzugs.

# Eine unendliche Geschichte

**Das revidierte Raumplanungsgesetz soll der Zersiedelung in der Schweiz ein Ende setzen, unter anderem durch Rückzonierung von überdimensionierten Baulandreserven.  
Eine klare Ansage – doch die praktische Umsetzung erweist sich als schwierig und schleppend.**

Text: Gabriela Neuhaus

Im Jahr 2022 betrug die Gesamtfläche der Bauzonen in der Schweiz 234'337 Hektar. Davon sind derzeit 10 bis 16 Prozent unbebaut. Dieses brachliegende Bauland entspricht etwa der Gesamtfläche des Kantons St. Gallen oder des Kantons Waadt, je nach Berechnungsart. Die Unschärfe ist – typisch schweizerisch – eine Folge der von Kanton zu Kanton unterschiedlichen Bauzonenberechnung.

Ein Teil dieses Baulands wurde allerdings illegal eingezont: Bereits das Raumplanungsgesetz von 1980 schrieb vor, dass die Baulandreserven einer Gemeinde den für die nächsten 15 Jahre prognostizierten Bedarf nicht überschreiten dürfe. Trotzdem wurde in vielen Gemeinden nach 1980 munter weiter eingezont, bis das verschärzte Raumplanungsgesetz diesem Wildwuchs 2014 einen Riegel vorschob. Mit grossem Mehr befürworteten die Stimmberchtigten damals ein Massnahmenpaket, um die Zersiedelung zu stoppen und die schwindenden Bodenressourcen besser zu schützen. Dazu zählt auch die Begrenzung der Fläche, die bebaut werden darf.

Die Festlegung von Bauzonen ist im Artikel 15 des Raumplanungsgesetzes geregelt. Neu ist ein Zusatz: «Überdimensionierte Bauzonen sind zu reduzieren.» Zur Sicherstellung der Umsetzung mussten die Kantone ihre Richtpläne anpassen und dem Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) zur Genehmigung vorlegen. Der Aufbau und die Ausgestaltung dieses Planungsinstruments zur Entwicklung von Siedlung, Verkehr und Infrastruktur liegt bei den Kantonen; der Bund gibt die Leitlinien vor und überwacht die Einhaltung der vom Bundesgesetz geforderten Zielsetzungen. In Bezug auf Artikel 15 RPG heisst das, dass die Bauzonen im Kantonsgebiet anzupassen sind. Die Kantone müssen dem ARE alle vier Jahre Bericht erstatten über den Stand der Umsetzung und die realen Entwicklungen in puncto Wachstum und Bodennutzung.

Ein Blick in die kantonalen Richtpläne zeigt, dass die meisten Kantone nicht, wie vom ARE empfohlen, das vom Bundesamt für Statistik (BFS) festgelegte mittlere Bevölkerungsszenario als Basis für ihre Berechnungen gewählt haben, sondern das Szenario mit den höchsten Wachstumsprognosen. Dadurch erhöht sich der Bedarf an Baulandreserven für die kommenden 15 Jahre, und die Fläche der gesetzlich vorgeschriebenen Rückzonungen wird entsprechend kleiner. Mit Ausnahme der Kantone Zürich, Zug, Genf und Basel-Stadt, die in ihren Richtplänen keine überdimensionierten Baulandreserven ausgewiesen haben, müssen alle anderen Kantone den Umfang ihrer Bauzonen verkleinern. Spitzenreiter ist das Wallis mit 1080 Hektar Rückzonungsfläche, gefolgt von Jura, Waadt und Graubünden.

#### Fehlende Übersicht, zögerliches Vorgehen

Auf die Frage, wie viel Bauland schweizweit rückgezont werden muss, gibt es von behördlicher Seite keine Antwort: Weder das ARE noch das BFS verfügen über eine Zusammenstellung der erforderlichen Daten. 2020 erfragte die Zeitschrift *«Beobachter»* in einer aufwendigen Recherche den damaligen Stand der Dinge bei den einzelnen Kantonen: Sie kam auf 2135 Hektar rückzuzonendes Bauland. Ergänzt man die in dieser Zusammenstellung noch fehlenden Zahlen aus wichtigen Kantonen wie Bern, Solothurn oder Graubünden, müssten etwas mehr als zehn Prozent der Baulandreserven rückgezont werden.

Zehn Jahre nach Inkrafttreten des RPG1 ist jedoch erst ein kleiner Bruchteil dieser Flächen aus den Bauzonen ausgezont. Eine zahlenmässige Erfassung auf Bundesebene fehlt auch hier. Fakt ist: Einige Kantone und Gemeinden schieben das Thema Rückzonungen auf die lange Bank oder versuchen gar, es gänzlich zu meiden.

«Auch dort, wo die gesamtkantonale Bauzonenfläche nicht überdimensioniert ist, können einzelne Gemeinden zu grossen Baulandreserven aufweisen. Sie müssten reduziert werden. Fraglich ist, ob dies überall stringent umgesetzt wird», sagt Samuel Kissling, Leiter der Abteilung Recht bei Espace Suisse. Der Bundesrat sei zu wenig streng gewesen: «Die Bauzonen wurden teilweise zu grosszügig berechnet; man hätte mehr verlangen können.» Umso stossender sei es, dass die gesetzlichen Zielsetzungen – ein haushälterischer Umgang mit dem Boden und die Schonung der Landschaft – bei der Umsetzung weiter zu verwässern drohten, so Kissling.

Sogar die konservativ berechneten Rückzonierungen scheinen Kantone und Gemeinden zuweilen vor riesige Probleme zu stellen. Lukas Bühlmann, ehemaliger Direktor von Espace Suisse und profunder Kenner der Problematik, spricht in diesem Kontext von einer Herkulesaufgabe und zeigt ein gewisses Verständnis für das vielerorts zögerliche Vorgehen: «Nicht zu beneiden sind die Behörden, die Planungsfehler ehemaliger Behördenmitglieder korrigieren und Rückzonierungen umsetzen müssen. Die Rückzonierungsentscheide treffen viele Grundeigentümerinnen und -eigentümer hart, insbesondere diejenigen, für die eine Rückzonierung nicht voraussehbar war und die nur wenig Aussicht auf Entschädigung haben.» Es sei daher nachvollziehbar, wenn die mit der Innenverdichtung bereits stark geforderten Raumplanungsämter den Rückzonierungen – die vor allem mit viel Arbeit und Ärger verbunden seien – nicht erste Priorität einräumten.

#### Musterbeispiel Luzern

Das Engagement, die gesetzlichen Vorgaben konsequent umzusetzen, sei von Kanton zu Kanton sehr unterschiedlich, räumt auch Martin Lenhard ein. Er ist Richtplangruppenleiter beim ARE und begleitet die Kantone bei der Anpassung ihrer Richtpläne seit 2014. «Uns war klar, dass die Umsetzung schwierig ist – immerhin handelt es sich bei der Forderung nach Rückzonierungen um einen Kurswechsel in der Planung, wie es ihn noch nie gab. Auch wenn wir uns etwas mehr Tempo erhofft hätten, finde ich den gewählten Weg nicht schlecht», meint er.

Als positives Beispiel und Musterknabe bei der Umsetzung von Art. 15 RPG1 nennt er den Kanton Luzern: «Das kantonale Amt für Raum und Wirtschaft hat dort für jede Gemeinde den Rückzonierungsbedarf berechnet. Sie haben ein Rechtsgutachten eingeholt, ein Merkblatt entwickelt und ziehen die Umsetzung in den betroffenen Gemeinden Schritt für Schritt durch.» Allerdings wird auch im Kanton Luzern nicht einmal die Hälfte der rechnerisch ermittelten Überkapazität von 170 Hektar Bauland rückgezont. Um das Ganze praktikabel zu machen, wurden bei der Ausscheidung der Rückzonierungsflächen eine Reihe weiterer Kriterien wie die Zweckmässigkeit einer Rückzonierung, deren Verhältnismässigkeit oder das Vorliegen eines Bebauungs- oder Gestaltungsplans berücksichtigt – danach blieben noch 67 Hektar, die rückgezont werden müssen, verteilt auf 21 Gemeinden.

Die ersten Gemeinden haben ihre Rückzonierungen bereits abgeschlossen, andere sind gut unterwegs. So etwa Vitznau, wo die Stimmberchtigten 2022 im zweiten Anlauf der Ortsplanungsrevision Rückzonierungen von insgesamt 12 Hektar Bauland zugestimmt haben. In Altbüron hingegen hat der Kanton ein Ingenieurbüro mit der Erarbeitung eines Ortsplanungsdossiers beauftragt, nachdem sich der Gemeinderat weigerte, die geforderten Rückzonierungen umzusetzen. In Schwarzenberg, wo laut Vorgaben des Kantons insgesamt 3,9 Hektar rückgezont werden müssen, entzweit ein wüster Streit das Dorf, weil

der Gemeinderat einen einflussreichen und betuchten Besitzer von Bauland im idyllischen Ortsteil Eigenthal auf Kosten anderer Grundeigentümer vor der Rückzonierung verschont hat – entgegen der ursprünglichen Empfehlung des Kantons. Nun ist der Fall vor Bundesgericht hängig. Kein Einzelfall, aber der Sache nicht dienlich, meint Lukas Bühlmann bedauernd: «Der politische Druck im Dorf dürfte gross gewesen sein. Das Ganze ist eine schwierige Übung, umso vorsichtiger müsste man dabei vorgehen.»

#### Die Zeit drängt

Zurzeit blockieren zahlreiche Einsprachen schweizweit die Umsetzung von Rückzonierungsvorhaben. Nicht wenige werden bis ans Bundesgericht weitergezogen, weil Grundeigentümerinnen und -eigentümer ihr Bauland nicht preisgeben wollen oder für den Wertverlust durch die Umzonierung eine Entschädigung fordern.

Entschädigung dieser Art regelt das Gesetz bei Rückzonierungen jedoch nicht. Meist lehnen Gemeinden und Kantone entsprechende Zahlungen ab, weshalb schliesslich die Gerichte entscheiden müssen, wer Anspruch auf eine Kompensation hat. Dies sei ein Mangel und habe zur gegenwärtigen Blockade geführt, kritisiert Alain Griffel, Rechtsprofessor an der Universität Zürich. Um Rechtssicherheit für Grundeigentümerinnen und -eigentümer zu gewährleisten, schlägt er deshalb ein ergänzendes Gesetz vor, das auf Bundesebene Kriterien und ein Bewertungsraster festlegt, wonach Grundeigentümer bei einer Rückzonierung zu entschädigen wären.

Dass Griffels Lösungsvorschlag auf fruchtbaren Boden fällt und innert nützlicher Frist Wirkung zeigt, ist unwahrscheinlich. Gleichzeitig drängt die Zeit: Unbebautes Bauland ist ein Treiber der Zersiedelung. «Die Inkraftsetzung des RPG1 hat uns im Kampf gegen die unendliche Ausdehnung der Bauzonen einen Riesenschritt vorwärtsgebracht», kommentiert Lukas Bühlmann. «Mit der schleppenden Umsetzung bei den Rückzonierungen laufen wir im Moment aber Gefahr, dass das Ganze zerflattert.» Diese Gefahr besteht umso mehr, als die angestrebte Innenentwicklung und Verdichtung sich als wesentlich aufwendiger und teurer entpuppt als Bauen im Grünen. Entsprechend wächst der Druck seitens der Immobilien- und Bauwirtschaft auf die politischen Instanzen, das RPG weiter aufzuweichen – auch in Bezug auf die Rückzonierungen.

#### Klare Weisung, geringe Wirkung

Der Auftrag von Artikel 15 RPG1 ist deutlich: Die Rückzonierung von überdimensionierten Baulandreserven ist ein wichtiger Hebel, um die ausufernden Siedlungsgebiete in Grenzen zu halten. Doch bei der Umsetzung ist reichlich Sand im Getriebe, und der hat zwei Namen: «Kantönlichkeit» und Gemeindeautonomie. Auf diesen politischen Ebenen ist man aus Eigeninteresse darauf bedacht, möglichst viel Bauland zu erhalten. Und schliesslich machen auch Grundbesitzerinnen und -besitzer Rechtsansprüche geltend, weil ihr Land bei einer Rückzonierung an monetärem Wert verliert. Eigentumsschutz geht vor Landschaftsschutz, Hoffnung auf stetes ökonomisches Wachstum steht zuvorderst, Biodiversität und Klimaschutz sind bestenfalls «nice to have».

Einiger Lichtblick ist die bisherige Praxis des Bundesgerichts: Es hat in zahlreichen Fällen eine zu lasche Umsetzung des Raumplanungsgesetzes korrigiert und damit auch Rückzonierungen zur Durchsetzung verholfen. Man wird den Eindruck nicht los, dass die vom Gesetz verlangten Rückzonierungen weder auf Bundes- noch auf Kantons- und Gemeindeebene mit der notwendigen Ernsthaftigkeit und Dringlichkeit angepackt werden. ●