

REGIERUNGSRAT

26. November 2025

25.298

Interpellation Hanspeter Suter, SVP, Lengnau, vom 21. Oktober 2025 betreffend Kanton Aargau führt ein rechtlich überholtes Richtplanverfahren – Alibiübung auf Kosten der Gemeinden?; Beantwortung

I.

Text und Begründung der Interpellation wurden den Mitgliedern des Grossen Rats unmittelbar nach der Einreichung zugestellt.

II.

Der Regierungsrat antwortet wie folgt:

Vorbemerkungen

Der Interpellant stellt die Frage, warum der Regierungsrat ein Richtplanverfahren nach altem Recht durchführe, obwohl ab 1. Januar 2026 ausschliesslich das Bundesgesetz über die Raumplanung 2 (Raumplanungsgesetz 2, RPG 2) und die Raumplanungsverordnung (RPV; SR 700.1) gelte, und wie sichergestellt werde, dass die Gesamtüberprüfung des Richtplans, Paket 2 (GÜP 2) oder Teile davon überhaupt genehmigt werden könnten.

Für die Beantwortung der Fragestellung ist wichtig zu wissen, dass das Raumplanungsgesetz 1 (RPG 1) und Raumplanungsgesetz 2 (RPG 2) für zwei Etappen einer Teilrevision des Bundesgesetzes über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700) stehen. Wie nachfolgend ausgeführt, ersetzen RPG 1 und RPG 2 das bestehende RPG nicht.

RPG 1 befasste sich in erster Linie mit der Eindämmung der Zersiedelung, der Schonung des Kulturlands und der hochwertigen Siedlungsentwicklung nach innen. Diese Bestimmungen gelten seit dem 1. Mai 2014 und wurden vom Grossen Rat mit der Richtplanrevision 2015 umgesetzt. Die Umsetzung auf Gemeindeebene erfolgt seither in ihren Nutzungsplanungsrevisionen.

RPG 2 bezieht sich als zweite Etappe der Teilrevision vor allem auf das Bauen ausserhalb der Bauzonen. Die Bundesversammlung hat die entsprechende Gesetzesänderung am 29. September 2023 beschlossen. Die neuen Bestimmungen erfordern auch eine Anpassung der Raumplanungsverordnung. Soweit die Vorgaben von RPG 2 direkt anwendbar sind, gelten sie ab dem 1. Januar 2026. Der Teil von RPG 2, der in den Kantonen Anpassungen der Gesetzgebung und des kantonalen Richtplans bedarf, tritt am 1. Juli 2026 in Kraft. Sowohl RPG 1 als auch RPG 2 ersetzen das bestehende RPG nicht. Die neuen Bestimmungen von RPG 2 bauen auf dem geltenden Recht auf, präzisieren es in gewissen Bereichen und ergänzen es. Ab dem 1. Januar 2026 beziehungsweise 1. Juli 2026 gilt das mit RPG 2 ergänzte RPG und somit nicht – wie in der Interpellation interpretiert –

ausschliesslich RPG 2. Die neu beschlossenen Artikel gemäss RPG 2 werden nach deren Inkrafttreten in allen Kantonen Grundlage für die anzupassenden Gesetzgebungen und Planungsinstrumente bilden. Für die Ergänzung der Richtpläne räumt RPG 2 den Kantonen ab dem 1. Juli 2026 eine Frist von fünf Jahren ein.

Die Anforderungen von RPG 1 wurden vom Grossen Rat wie erwähnt bereits 2015 in den kantonalen Richtplan integriert. Die wichtigste neue Aufgabe aus RPG 2 besteht in der Erarbeitung einer Stabilisierungsstrategie für das Bauen ausserhalb der Bauzone. Dafür wird den Kantonen fünf Jahre Zeit eingeräumt. Neu ist auch der sogenannte Gebietsansatz, der keiner Frist untersteht. Dieses Instrument kann von den Kantonen nach Bedarf eingesetzt werden, es besteht jedoch keine gesetzliche Pflicht. Richtplanfestsetzungen, die den Gebietsansatz betreffen, dürfen erst genehmigt werden, wenn der Kanton im Richtplan über eine vom Bundesrat genehmigte Stabilisierungsstrategie verfügt. Abgesehen von diesen Aufgaben bringt RPG 2 keine weiteren Aufgaben für die kantonale Richtplanung, und es gibt auch keine Regelungen, die den bisherigen Richtplan und dessen Aktualisierung infrage stellen würden.

Das laufende kantonale Richtplan-Aktualisierungspaket GÜP 2 behandelt dementsprechend die kommenden Vorgaben von RPG 2 noch nicht. Dies war aus inhaltlichen und aus prozessualen Gründen nicht möglich. Das Verfahren zu GÜP 2 war im Vergleich zu RPG 2 weit fortgeschritten. Der Entwurf von GÜP 2 wurde 2022–2024 fachübergreifend aufbereitet und mit den Regionalplanungsverbänden abgestimmt. Parallel dazu war das Verfahren der Teilrevision betreffend RPG 2 noch in vollem Gang. Die Ausführungsbestimmungen zu RPG 2 (RPV und Leitfaden Richtplanung) erfuhren bis vor Kurzem mehrere, zum Teil intensiv diskutierte Änderungen. Deshalb konnte in der Richtplanung bislang noch nicht auf rechtlich und materiell ausreichend gesicherte Grundlagen abgestützt werden. Die Änderungen der RPV und die Inkraftsetzung von RPG 2 hat der Bundesrat erst am 15. Oktober 2025 beschlossen.

Darüber hinaus besteht für GÜP 2 auch materiell kein direkter Zusammenhang mit den Vorgaben von RPG 2 und damit auch weder ein vorgezogener noch ein rückwirkender Handlungsbedarf. Selbstverständlich wurde der Stand von RPG 2 und die Änderung der RPV während den Arbeiten an GÜP 2 ständig verfolgt. Ein allfälliger Koordinationsbedarf wurde stets geprüft. Hätte sich ein solcher ergeben, wären die Arbeiten an GÜP 2 umgehend gestoppt und neu ausgerichtet worden. Es zeigte sich aber kein Handlungsbedarf. Auch aus der Vorprüfung des Aktualisierungspakets GÜP 2 durch den Bund (Bericht vom 16. Dezember 2024) geht nichts hervor, was im Hinblick auf RPG 2 hätte kritisch beurteilt werden müssen. Dies bestätigt, dass die in RPG 2 verlangte und in wesentlichen Punkten an die Kantone delegierte, verschärfte Regulierung des Bauens ausserhalb der Bauzone für die Aktualisierung des bisherigen Richtplans mit dem Paket GÜP 2 unerheblich ist. Sowohl die Eingabe zur Vorprüfung und der Vorprüfungsbericht zu GÜP 2 erfolgten unter bekanntem und am 29. September 2023 von der Bundesversammlung rechtskräftig beschlossenen Inhalt von RPG 2 beziehungsweise nach unbenutzter Referendumsfrist zum Beschluss über RPG 2. Die Änderungen von GÜP 2 entsprechen auch nach dem 1. Januar 2026 dem hierfür massgeblichen und geltenden RPG.

RPG 2 wird nach dem Vorliegen einer Stabilisierungsstrategie beziehungsweise zur Verankerung einer solchen im kantonalen Richtplan eine separate Richtplanvorlage auslösen.

Die Unabhängigkeit von GÜP 2 und RPG 2 hat das Bundesamt für Raumentwicklung auf Wunsch des Departements Bau, Verkehr und Umwelt nochmals ausdrücklich bestätigt. Mit Schreiben vom 17. November 2025 erläutert das Bundesamt für Raumentwicklung das voranstehend erläuterte Rechtsverständnis. Es wird klar festgehalten, dass RPG 2 der Genehmigung von GÜP 2 in keiner Art und Weise entgegensteht:

"RPG 2 enthält bezüglich der kantonalen Richtplanung im Wesentlichen den Auftrag an die Kantone, innert fünf Jahren ab Inkrafttreten am 1. Juli 2026 (d.h. bis am 1. Juli 2031) über eine vom Bundesrat genehmigte Stabilisierungsstrategie im kantonalen Richtplan zu verfügen. Weitergehende Planungsaufträge ergeben sich aus RPG 2 nicht, es sei denn, ein Kanton wolle vom fakultativen Planungsinstrument des Gebietsansatzes Gebrauch machen; dies wäre aber erst nach Vorliegen einer vom Bundesrat genehmigten Stabilisierungsstrategie möglich.

Im Fall von RPG 2 besteht zurzeit kein Anpassungsbedarf hinsichtlich laufender Richtplangeschäfte. Die Aussagen des Vorprüfungsberichts des Bundes zur Gesamtrevision Paket GÜP 2 des Richtplans Kanton Aargau bleiben unverändert gültig."

Zur Frage 1

"Warum führt der Regierungsrat ein Richtplanverfahren nach altem Recht durch, obwohl ab 1. Januar 2026 ausschliesslich RPG 2/RPV gilt, und wie stellt er sicher, dass GÜP 2 oder Teile davon überhaupt genehmigt werden können?"

Das RPG 1 und RPG 2 stehen für zwei Etappen einer Teilrevision des RPG. Wie oben ausgeführt, ersetzen RPG 1 und RPG 2 das bestehende RPG nicht. Das Bundesamt für Raumentwicklung hält in oben zitierten Schreiben fest, dass die Kantone aus RPG 2 den Auftrag erhalten, im kantonalen Richtplan über eine Stabilisierungsstrategie zu verfügen. Im Kanton Aargau wird RPG 2 nach dem Vorliegen einer Stabilisierungsstrategie beziehungsweise zur Verankerung einer solchen im kantonalen Richtplan eine separate Richtplanvorlage auslösen (weiterführende Informationen sind aus den Vorbemerkungen zu entnehmen).

Zur Frage 2

"Teilt der Regierungsrat die Auffassung, dass das Raumplanungsgesetz keine Teilgenehmigungen zulässt und somit auch 'nicht tangierte' Richtplaninhalte unter das neue Recht (RPG 2) fallen?"

Der Regierungsrat teilt diese Auffassung nicht. Wie oben dargelegt, wird die Stabilisierungsstrategie eine separate Richtplanvorlage auslösen. Dieses Vorgehen ist aus Sicht des Regierungsrats auch gestützt auf die Stellungnahme des Bundesamts für Raumentwicklung korrekt. Der unterbruchfreien Weiterführung des GÜP 2 steht aus Sicht des Regierungsrats RPG 2 nicht entgegen.

Zur Frage 3

"Wie beurteilt der Regierungsrat das Risiko eines Stillhalteverfahrens gemäss Art. 12 RPG, falls der Bund die Genehmigung verweigert?"

In Anbetracht der Beurteilung durch das Bundesamt für Raumplanung (siehe Vorbemerkungen) ist nach heutigem Stand nicht davon auszugehen, dass eine Intervention durch das Bundesamt für Raumentwicklung erfolgt. Die positive Vorprüfung des Bundes zu GÜP 2 sowie die oben zitierte Bestätigung des Bundesamts für Raumentwicklung stellen in Aussicht, dass keine wesentlichen Differenzen aufgrund von RPG 2 bestehen.

Falls aber in einem Fall der Bundesrat Richtpläne oder Teile davon nicht genehmigen kann, legt Art. 12 RPG fest, dass der Bundesrat eine Einigungsverhandlung anordnet. Für die Dauer der Einigungsverhandlung verfügt er, dass nichts unternommen wird, was ihren Ausgang nachteilig beeinflussen könnte. Kommt keine Einigung zustande, so entscheidet der Bundesrat, spätestens drei Jahre nachdem er die Einigungsverhandlung angeordnet hat. Ein "Stillhalteverfahren" gemäss der Interpellation existiert im Raumplanungsrecht nicht.

Zur Frage 4

"Der Bund hat klargestellt, dass ab 2026 alle Genehmigungen nach RPG 2 erfolgen. Auf welcher gesetzlichen Grundlage stützt sich die Annahme des BVU, dass laufende Verfahren trotzdem genehmigt würden, oder handelt es sich dabei lediglich um eine politische Hoffnung ohne Rechtsbasis?"

Die dem Kanton vorliegenden Informationen decken sich nicht mit der oben festgehaltenen Aussage des Bundes, wonach gemäss Klarstellung des Bundes ab 2026 alle Genehmigungen nach RPG 2 erfolgen würden. Aus RPG 2 folgt wie bereits oben dargelegt, dass die bisherigen Richtpläne bezüglich den Stabilisierungszielen innert fünf Jahren zu ergänzen sein werden. Es hätte gesamtschweizerisch für alle Kantone grundlegende Auswirkungen, wenn Richtpläne und deren laufende Aktualisierung infrage gestellt würden. Dies ist nicht bekannt und widerspricht der vorliegenden Stellungnahme des Bundesamts für Raumentwicklung.

Zur Frage 5

"Die aktuelle Anhörung zum Richtplan GÜP 2 überfordert das Milizsystem der Gemeinderäte. Warum legt der Regierungsrat keine miliztaugliche Zusammenfassung vor, welche in einfacher Form aufzeigt: (a) wo für die Gemeinden Mehrkosten entstehen, (b) wo ein Autonomieverlust droht, und (c) welche zusätzlichen Aufwände bei Baugesuchen und Bewilligungsverfahren zu erwarten sind?"

Aufgrund der Gemeindelandschaft im Kanton Aargau ist der Aufwand der Gemeinden unterschiedlich. Er lässt sich für die einzelne Gemeinde nicht abschätzen. Die Gesamtüberprüfung des Richtplans ist für alle Beteiligten anspruchsvoll. Es ist eine gesetzliche Pflicht der Gemeinden (§ 30a Gesetz über Raumentwicklung und Bauwesen [Baugesetz, BauG; SAR 713.100]), den Richtplan umzusetzen. Die Regionalplanungsverbände sind entsprechend eingebunden und unterstützen mit professionellen Strukturen.

Zur Frage 6

"Welche zusätzlichen personellen und finanziellen Ressourcen erwartet der Regierungsrat in den Gemeinden für die neu vorgeschriebenen Prüfungen und Gutachten im GÜP 2 (z. B. Klima, Landschaft, Biodiversität, Lärm usw.), und wie sollen kleine Gemeinden diese Aufgaben im Milizsystem bewältigen?"

Die in GÜP 2 vorgesehenen Änderungen sind eine Aktualisierung beziehungsweise Anpassung an neues, geltendes Recht. Mehrheitlich präzisieren sie bereits bestehende Aufgaben, setzen neue übergeordnete Anforderungen und präzisieren die in der Praxis zu bearbeitenden Aufgaben. Sie unterstützen damit eine rechtskonforme und auf eine räumlich gut abgestimmte Entwicklung ausgerichtete Bearbeitung der Aufgaben. Die Umsetzung in den nachgelagerten Planungen und Projekten ist eine Grundaufgabe, die durch den Kanton wie auch durch die Gemeinden zu erfüllen sind. Deshalb ergibt sich aus GÜP 2 selbst kein Bedarf an neuen zusätzlichen Ressourcen in den Gemeinden.

Zur Frage 7

"Wie stellt der Regierungsrat sicher, dass die Gemeinden auch bei bundesrechtlich geregelten Infrastrukturen weiterhin ihre Anliegen und Interessen wirksam einbringen können?"

Bei bundesrechtlich geregelten Infrastrukturen greifen die dafür geltenden gesetzlichen Verfahrensregelungen. Die bundesrechtlichen Verfahrensbestimmungen regeln die Plangenehmigungsverfahren sowie für Sachplanverfahren den Einbezug der Kantone und Gemeinden, so zum Beispiel in Art. 19 RPV oder für Nationalstrassen nach Art. 27 ff. des Bundesgesetzes über die Nationalstrassen (NSG; SR 725.11). Der Bund avisiert zudem die zuständigen kantonale Stellen, um für den Einbezug der Gemeinden und gegebenenfalls auch für die öffentlichen Auflage zu sorgen, wie zum Beispiel in

der im 3. Quartal 2025 vom Bund durchgeführten Anhörung zu einzelnen angepassten Objektblättern des Sachplans Militär. Die Wahrnehmung dieser Aufgaben ist in der Verwaltung eingespielt. Wo Stellungnahmen der Gemeinden weiterhin vorgesehen sind, werden die betroffenen Gemeinden auch zukünftig involviert.

Zur Frage 8

"Wie wird sichergestellt, dass die zusätzlichen Investitionen und Vollzugskosten aus den neuen Richtplanvorgaben nicht einseitig auf die Gemeinden abgewälzt werden?"

Aus Sicht des Regierungsrats ist nichts erkennbar, wonach GÜP 2 an den geltenden Kostentragsregeln etwas ändern würde. Darüber hinaus sind keine zusätzlichen Investitions- und Vollzugskosten absehbar, die auf der Basis von GÜP 2 ausgelöst werden. Die Aufgaben und die Kostentragung bei der Umsetzung der bundesrechtlichen Vorgaben betreffen ferner nicht nur einseitig die Gemeinden, sondern auch den Kanton.

Zur Frage 9

"Falls sich nachträglich herausstellt, dass die laufende Anhörung GÜP 2 nicht RPG-2-kompatibel ist und der Bund die Genehmigung verweigert, wie beabsichtigt der Regierungsrat, die Gemeinden, Regionalplanungsverbände und betroffenen Akteure für ihre Aufwendungen zu entschädigen oder zu entlasten?"

Wie oben dargelegt steht GÜP 2 nicht in Widerspruch zu RPG 2 und der Genehmigung des Bundes steht nach aktuellem Informationsstand nichts entgegen. Im Übrigen kann aus der Wahrnehmung von Mitwirkungsrechten oder bei einer gesetzlich vorgesehenen Zusammenarbeit zwischen Kanton, Gemeinden und Regionalplanungsverbänden grundsätzlich kein Entschädigungsanspruch abgeleitet werden und auch nicht vom Ergebnis des Verfahrens abhängig gemacht werden. Als Grundsatz gilt, dass jede staatliche Ebene ihren Aufwand bei der Erfüllung von Verbundaufgaben selber trägt und dass eigentliche Aufträge zugunsten einer anderen staatlichen Ebene angemessen, das heisst gemäss den jeweiligen Interessen und Nutzen, abgegolten werden. Zusätzlich besteht die Möglichkeit, dass die Gemeinden mit den Regionalplanungsverbänden Leistungsvereinbarungen gemäss § 11 Abs. 2 BauG abzuschliessen.

Zur Frage 10

"Ist sich der Regierungsrat bewusst, dass die neue Richtplanstruktur (Monitoring, periodische Berichte, Qualitätskontrollen) das Milizsystem faktisch überfordert, und welche konkreten Entlastungsmassnahmen sind zur Unterstützung der Gemeindeverwaltungen vorgesehen – oder droht GÜP 2 zu einem verwaltungsinternen Bürokratienprojekt zu werden, das zusätzliche Stellen statt Entlastung schafft?"

GÜP 2 bringt gemäss der in den Vorbemerkungen enthaltenen Ausgangslage keine neue Richtplanstruktur. Die vom Bund geforderte Berichterstattung (Art. 9 Abs. 1 RPV) wird durch den Kanton geleistet. Die auf kantonaler Stufe notwendigen Monitoringaufgaben werden durch den Kanton selbst wahrgenommen und dokumentiert (zum Beispiel in den jährlichen Raumbeobachtungs-Berichten). Die Gemeinden beauftragen in der Regel professionelle Planungsbüros, welche die Gemeinden bei der Revision der Bau- und Nutzungsplanungen unterstützen. Auch steht den Gemeinden die Möglichkeit der Aufgabenübertragung an die Regionalplanungsverbände gestützt auf § 11 Abs. 2 BauG zur Verfügung.

Zur Frage 11

"Wie stellt der Regierungsrat sicher, dass die Öffentlichkeit, insbesondere betroffene Grundeigentümer, Gemeinden und Verbände, über die rechtlichen Risiken des laufenden Richtplanverfahrens korrekt informiert werden – insbesondere darüber, dass der Bund ab 2026 nur noch RPG-2-konforme Richtpläne genehmigen darf?"

Wie oben dargelegt steht GÜP 2 nicht in Widerspruch zu RPG 2 und der Genehmigung des Bundes steht ebenfalls wie bereits erläutert nichts entgegen.

Die Kosten für die Beantwortung dieses Vorstosses betragen Fr. 2'265.–.

Regierungsrat Aargau