

Vom Räumlichen Entwicklungsleitbild zur Nutzungsplanung

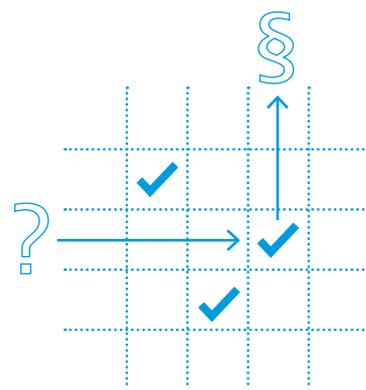
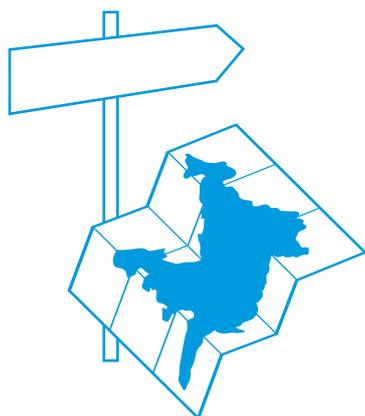
Das Wichtigste in Kürze

Neue Wege – gewohnte Planungsinstrumente

Die kommunale Nutzungsplanung hat zwei Aufgaben: Sie muss die angestrebte Gemeindeentwicklung qualitativ und quantitativ durch Bestimmungen und massgeschneiderte Nutzungszonen sicherstellen. Und sie muss die verfahrensmässigen Grundlagen dafür schaffen. Waren die Planungsinstrumente bisher auf die Aussenentwicklung ausgerichtet, müssen sie nun auf Innenentwicklung und Qualitätssicherung fokussiert werden. Die bestehenden Planungsinstrumente des Kantons Aargau sind flexibel genug für diese Neuausrichtung und können mit neuem Fokus weiterverwendet werden. Mehr als bisher muss die Nutzungsplanung jedoch massgeschneiderte, gebietsspezifische Lösungen zulassen, die den Grundeigentümern Anreize bieten, die hochwertige Innenentwicklung mitzutragen. Sie muss aber auch mehr als bisher die Lebensqualität fördern, um Akzeptanz in der Bevölkerung zu schaffen.

→ 4.1

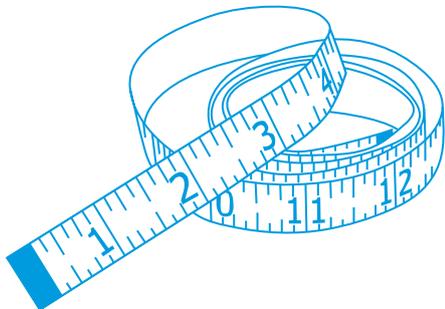
→ 4.2



Vom Handlungsbedarf zu Regelungsansätzen: die Lösungsfeld-Matrix

Der Kanton stellt den Gemeinden als Arbeitsmittel für die Nutzungsplanung Grundlagen zur Verfügung. Im Zentrum steht die Lösungsfeld-Matrix: Sie stellt einer möglichst umfassenden, exemplarischen Liste möglicher Handlungsfelder des Handlungsbedarfs die möglichen Regelungsansätze und Instrumente gegenüber. Das lässt sich zwar nicht eins zu eins übernehmen, bietet aber Anhaltspunkte und Ideen für die Umsetzung in der Nutzungsplanung. Im Detail ist jedoch immer ein reflektiertes, individuelles Vorgehen für jedes Gebiet und jede Situation nötig.

→ 4.3



Massgeschneidertes Instrumentarium für die Gemeindeentwicklung

Als Arbeitsmittel und Leitlinien für die gebietsweise Umsetzung des Räumlichen Entwicklungsleitbilds in die kommunale Nutzungsplanung werden eine umfassende, nicht abschliessende Liste möglicher Handlungsfelder des Handlungsbedarfs und Regelungsansätze mit Erläuterungen angeboten. Wie sie in Bezug zueinander stehen, zeigt die Lösungsfeld-Matrix auf. Es zeigt sich, dass die bisherigen Pfade verlassen werden müssen, um das Ziel der hochwertigen Innenentwicklung zu erreichen. So ist beispielsweise in bestimmten Gebieten von der normierten Regelbauweise Abstand zu nehmen. Zu Gunsten der Siedlungsqualität sind situative, ortsbaulich und typologisch begründete Regelungsansätze mit mehr (Ermessens-)Spielräumen masszuschneiden. Insbesondere anreizbasierte Regelungsansätze – sogenannte Sonderbauvorschriften – ermöglichen es, auf freiwilliger Basis Mehrnutzungen anzubieten und gleichzeitig Mehrleistungen einzufordern.

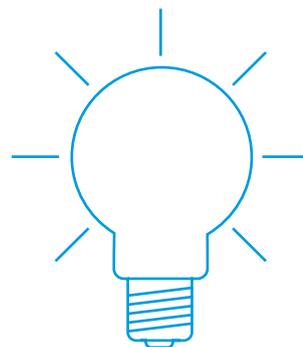
→ 4.4

→ 4.5

Hochwertige Innenentwicklung erläutern und vermitteln

Der Planungsbericht mit den wesentlichen Erläuterungen zur hochwertigen Siedlungsentwicklung nach innen ist zentraler Bestandteil der Nutzungsplanung und macht die getroffenen Festlegungen und Annahmen für alle Beteiligten beurteilbar und nachvollziehbar.

→ 4.6



Neue Wege in der kommunalen Nutzungsplanung

Auf dem Weg vom Räumlichen Entwicklungsleitbild zur kommunalen Nutzungsplanung hat sich mit der Revision des Raumplanungsgesetzes und dem aktualisierten kantonalen Richtplan zwar nicht alles, doch vieles geändert. Das bedeutet, dass die Gemeinden und die Regionen wie der Kanton die alten Pfade verlassen müssen. Die Prozesse müssen anders aufgegleist, die Planungsinstrumente zwar nicht grundsätzlich neu erfunden, doch konkret auf die neuen Ziele ausgerichtet werden.

Massgeschneidert statt mehr vom Gleichen

Die zentralen Aufgaben der künftigen Nutzungsplanung sind:

- Sicherstellen der angestrebten Gemeindeentwicklung gemäss Räumlichem Entwicklungsleitbild (qualitativ und quantitativ) durch massgeschneiderte Bestimmungen und Nutzungszonen (*materiell-rechtliche Grundlagen; siehe Kapitel 4.5*)
- Bereitstellen der dafür nötigen Prozess- und Verfahrensvoraussetzungen (*verfahrensrechtliche Grundlagen; siehe Kapitel 4.2*)

Mehr als je zuvor muss die künftige Nutzungsplanung individuelle, situationsspezifische Lösungen ermöglichen. Denn um die Potenziale zur Innenentwicklung zu nutzen, müssen alle Möglichkeiten ausgeschöpft werden. Situativ angepasste Bau- und Nutzungsvorschriften sowie entsprechende Grundnutzungszonen und überlagerte Zonen werden an Bedeutung gewinnen (*siehe Kapitel 4.5*). Ebenso die Möglichkeit, für Mehrleistungen in Form von gesellschaftlichem Mehrnutzen (zum Beispiel einem öffentlichen Park) eine höhere Ausnützung zu gewähren (Anreize). Dabei müssen der Nutzen für den Investor und derjenige für

die Gesellschaft sichtbar ausgewogen sein, um in der Bevölkerung Akzeptanz zu finden.

Als Basis einer fundierten, qualitätssichernden Nutzungsplanung, die all dies bietet, kann zwischen Räumlichem Entwicklungsleitbild und der Ausarbeitung der Nutzungsplanung ein Zwischenschritt nötig sein: nachgelagerte Verfahren und Vertiefungen (gebietsspezifische Studien, Freiraumkonzepte usw.), wie sie in Kapitel 3.5 beschrieben sind.

Das Planungsinstrumentarium

Die Planungsinstrumente des Kantons Aargau sind aufgrund der Flexibilität für die neue Ausrichtung gut geeignet – sofern sie innovativ, kreativ und situationsgerecht ausgestattet und angewandt werden. Hochwertige Siedlungsentwicklung nach innen ist, basierend auf einem Räumlichen Entwicklungsleitbild, mit (über-)kommunalen (Entwicklungs-)Richtplänen sowie (Sonder-)Nutzungsplänen und (Sonder-)Nutzungsvorschriften realisierbar.

Nutzungsplanung generell auf hochwertige Innenentwicklung ausrichten

Bisher waren die kommunalen Planungsinstrumente vor allem auf die Aussenentwicklung auf der grünen Wiese (Siedlungsausdehnung) ausgerichtet. Neu müssen sie konsequent auf die Innenentwicklung und die Qualitätssicherung ausgelegt werden, da künftig vermehrt die Mehrnutzen stiftende Veränderung des baulichen Bestands planerisch angegangen werden muss.

Damit bei der hochwertigen Innenentwicklung nicht beengende bauliche Dichte, sondern angenehme Nähe mit Siedlungsqualität entsteht, sind zwei Dinge nötig: Qualitätssicherung und interdisziplinäres Denken. Aspekte wie Nutzung, Architektur, Freiräume, Erschliessung, Mobilität und gesellschaftliche Belange müssen eng zusammenspielen. Mit der massgeschneiderten Nutzungsplanung soll die Gemeinde Möglichkeiten, Handlungsspielräume und Kriterien schaffen, um überwiegende Interessen berücksichtigen und lenkend eingreifen zu können (Ermessen) – und sie muss diese Mittel aktiv nutzen. In diesem Sinne sind generelle Planungsgrundsätze und Zielvorgaben, welche die gesamte Gemeinde betreffen, aber auch weiterführende Planungsinstrumente wie kommunale (Entwicklungs-) Richtpläne, Freiraum- oder Mobilitätskonzepte in der Bau- und Nutzungsordnung (BNO) zu verankern. Griffige, objektbezogene Beurteilungskriterien und Beratungsverfahren (gegebenenfalls mit Fachberatern/Kommissionen/Beiräten) ermöglichen – analog zur Zusammenarbeit mit dem Kanton (*siehe Kapitel 1.4*) – eine frühzeitige, wirkungsvolle Qualitätssteuerung über den gesamten Planungs- und Realisierungsprozess hinweg bis hin zur Qualitätsprüfung im Baubewilligungsverfahren (*siehe Werkzeugkasten 4*).

Vom Handlungsbedarf zum Regelungsansatz

Mit dem Abschluss des Räumlichen Entwicklungsleitbilds hat die Gemeinde die massgeblichen Schwerpunktgebiete zur (Innen-)Entwicklung festgelegt, den Handlungsbedarf in diesen Gebieten analysiert und die dazugehörigen Strategieansätze entwickelt. Damit steht die Basis für die kommunale Nutzungsplanung. Nun geht es darum, den Handlungsbedarf für jedes Schwerpunktgebiet in massgeschneiderte, wirkungsvolle Regelungsansätze und Instrumente zu überführen, welche die nötigen rechtlichen Grundlagen für die Umsetzung schaffen und Entwicklungsspielräume eröffnen. Eine Lösungsfeld-Matrix als Arbeitsmittel hilft bei den ersten Schritten.

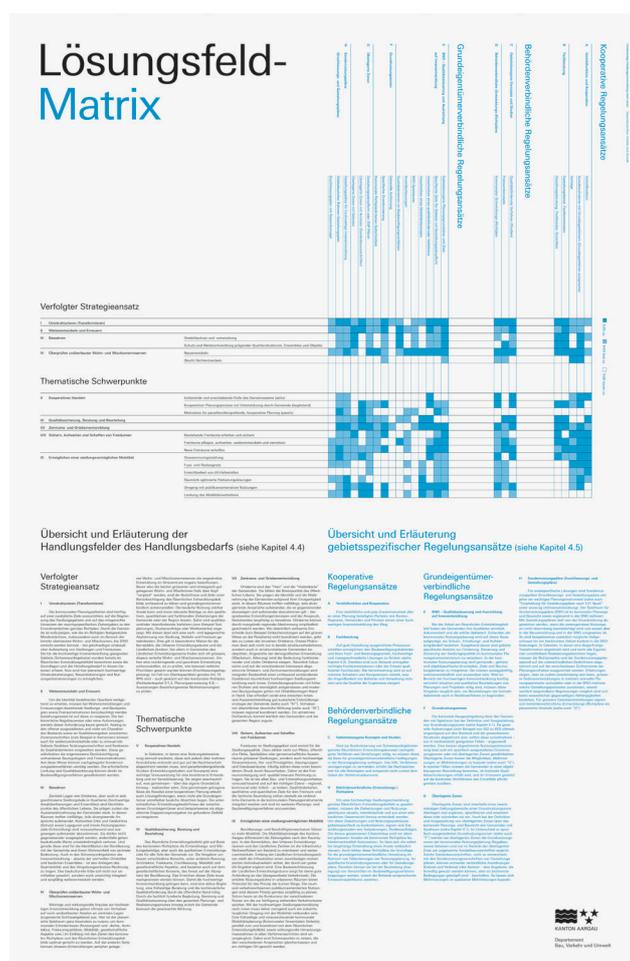
Die Instrumente und Regelungsansätze umfassen unterschiedliche Ansätze:

- informell-kommunikative (kooperative),
- planerisch-konzeptionelle (behördenverbindliche),
- anreizbasierte und rechtlich bindende (grundeigentümerverbindliche).

Es existiert kein Standardvorgehen, um vom Handlungsbedarf zum richtigen Regelungsansatz und zu den richtigen Instrumenten zu gelangen. Ein reflektiertes, individuelles Vorgehen für jedes Gebiet und jede Situation ist nötig.

Eine Lösungsfeld-Matrix als Arbeitsmittel

Um passende Instrumente und Regelungsansätze zu finden, wird als Arbeitsmittel eine Lösungsfeld-Matrix zur Verfügung gestellt. Darin ist eine möglichst umfassende, jedoch nicht abschliessende Liste potenzieller Handlungsfelder des Handlungsbedarfs passenden Regelungsansätzen zugewiesen. Wenn eine Gemeinde ihr



So sieht die Lösungsfeld-Matrix aus. Das Originaldokument als Arbeitsmittel ist unter www.ag.ch/innenentwicklung zu finden (siehe Poster am Ende des Ordners).

Räumliches Entwicklungsleitbild mit den Schwerpunktgebieten abgeschlossen hat, kann sie also in der Lösungsfeld-Matrix gebietsweise jene Handlungsfelder des Handlungsbedarfs heraus-suchen, die das betrachtete Gebiet betreffen – und findet rasch Anhaltspunkte und Ideen für Instrumente oder Regelungsansätze, zur Umset-zung in der Nutzungsplanung.

Die Lösungsfeld-Matrix kann dabei nur beispielhafter Anhaltspunkt für die individuelle Erar-beitung der Regelungsansätze und Instrumente in der Gemeinde sein, basiert sie doch auf bis-herigen Erfahrungen und Annahmen. Sie wird sich im Laufe der Zeit aufgrund der gewonnenen Erkenntnisse weiterentwickeln. Deshalb sollte jeweils die aktuelle Matrix von unserer Website www.ag.ch/innenentwicklung verwendet werden. Dort finden sich auch ein fiktives Anwendungs-beispiel und Praxisbeispiele zu Regelungsansätzen (*siehe Werkzeugkasten 4*).

Übersicht und Erläuterung der Handlungsfelder des Handlungsbedarfs

Der Handlungsbedarf in den verschiedenen Raumtypen kann in Art und Umfang stark variieren. Die Unterschiede der Raumtypen wie auch die der einzelnen Gemeinden sind in der kommunalen Planung zu berücksichtigen.

Verfolgter Strategieansatz

I Umstrukturieren (Transformieren)

Die kommunalen Planungsarbeiten sind künftig auf zwei zusätzliche Ziele auszurichten: auf die Begrenzung des Siedlungsgebiets und auf das ortsgerechte Umsetzen der raumtypspezifischen Zielvorgaben zu den Einwohnerdichten gemäss Richtplan. Durch die Gemeinde ist aufzuzeigen, wie die im Richtplan festgesetzten Mindestdichten, insbesondere auch im Bereich der bereits überbauten Wohn- und Mischzonen, bis 2040 erreicht werden können – bei gleichzeitiger ortsbaulicher Aufwertung von Siedlungen und Freiräumen. Die für die hochwertige Innenentwicklung geeigneten Gebiete (Schwerpunktgebiete) wurden bereits im Räumlichen Entwicklungsleitbild bezeichnet, die Grundlagen und der Handlungsbedarf in diesen Gebieten erfasst. Nun sind hier planerisch hochwertige Umstrukturierungen, Neuorientierungen und Nutzungsintensivierungen zu ermöglichen.

II Weiterentwickeln und Erneuern

Um die Identität bestehender Quartiere weitgehend zu erhalten, müssen bei Weiterentwicklungen und Erneuerungen bestehende Siedlungs- und Bautypologien sowie Freiraumstrukturen berücksichtigt

Schwerpunktgebiete des REL – Die gängigen Handlungsfelder des gebietsbezogenen Handlungsbedarfs

Verfolgter Strategieansatz

- I Umstrukturieren (Transformieren)
- II Weiterentwickeln und Erneuern
- III Bewahren
- IV Überprüfen unüberbauter Wohn- und Mischzonenreserven

Thematischer Schwerpunkt

- V Kooperatives Handeln
- VI Qualitätssicherung, Beratung und Beurteilung
- VII Zentrums- und Ortskernentwicklung
- VIII Sichern, Aufwerten und Schaffen von Freiräumen
- IX Ermöglichen einer siedlungsverträglichen Mobilität

werden beziehungsweise ist auf diese zu reagieren. Die herkömmliche Regelbauweise oder reine Aufzonungen werden dieser Anforderung kaum gerecht. Analog zu den offener ausgestalteten und mehr am Charakter des Bestands sowie an Qualitätsvorgaben orientierten Zonenvorschriften (zum Beispiel in Kernzonen) können auch für weiterzuentwickelnde oder zu erneuernde Gebiete flexiblere Nutzungsvorschriften und flankierende Qualitätskriterien vorgesehen werden. Diese gewährleisten die angemessene Berücksichtigung vorhandener Bautypologien und Freiraumstrukturen. Auf diese Weise können nachgelagerte Sondernutzungsplanverfahren unnötig werden. Die erforderliche Lenkung und Qualitätssicherung können direkt im Baubewilligungsverfahren gewährleistet werden.

III Bewahren

Zentrale Lagen wie Ortskerne, aber auch in sich geschlossene Siedlungsteile in Quartieren (hochwertige Arealüberbauungen und Ensembles) sind Identitätspunkte des öffentlichen Lebens. Sie prägen zudem die Aussenwahrnehmung der Gemeinden stark. In diesen Räumen treffen vielfältige, teils divergierende Ansprüche aufeinander. Kulturelles Erbe und Gedächtnis (Schutz) sowie Lagegunst und innere Nutzungspotenziale (Entwicklung) sind vorausschauend und ausgewogen aufeinander abzustimmen. Sie dürfen nicht gegeneinander ausgespielt werden, andernfalls gehen baukulturelle Werte unwiederbringlich verloren. Und gerade diese sind für die Identifikation der Bevölkerung mit der Gemeinde und ihrem Wohnumfeld von zentraler Bedeutung. Auch in den Schwerpunktbereichen der Innenentwicklung – abseits der wertvollen Ortsbilder und baulichen Ensembles – ist den Anliegen des Quartierbilds und des Umgebungsschutzes Rechnung zu tragen. Das baukulturelle Erbe soll nicht nur unmittelbar gewahrt, sondern auch umsichtig integriert und sorgfältig weiterentwickelt werden. Zu unterscheiden ist nach dem Sachverhalt beziehungsweise der räumlichen Einheit:

- Ortsbildschutz und -entwicklung;
- Schutz und Weiterentwicklung prägender Quartierstrukturen, Ensembles und Objekte.

IV Überprüfen unüberbauter Wohn- und Mischzonenreserven

Wichtige und wirkungsvolle Impulse zur hochwertigen Innenentwicklung gehen oftmals von Vorhaben auf noch unüberbauten Arealen an zentralen Lagen (sogenannte Schlüsselgebiete) aus. Hier ist der planerische Spielraum ganz besonders zu nutzen, um kommunalen Erfordernissen (Nutzungsart und -dichte, Architektur, Freiraumqualitäten, Mobilität, gesellschaftliche Aspekte usw.) im Einklang mit den Zielen des kantonalen Richtplans und des Räumlichen Entwicklungsleitbilds optimal gerecht zu werden. Auf der anderen Seite können (Aussen-)Entwicklungen peripher gelegener Wohn- und Mischzonenreserven die angestrebte Entwicklung im Ortszentrum negativ beeinflussen. Bevor also die letzten grösseren und strategisch gut gelegenen Wohn- und Mischzonen Hals über Kopf "verplant" werden, sind die Bedürfnisse und Ziele unter Berücksichtigung des Räumlichen Entwicklungsleitbilds umfassend zu klären und grundeigentümergebunden sicherzustellen. Die bauliche Nutzung solcher Areale kann und muss relevante Beiträge zu den qualitativen, quantitativen und funktionalen Zielsetzungen der Gemeinde oder der Region leisten. Dafür sind qualitäts- und/oder ideenfördernde Verfahren (zum Beispiel Testplanungen, Studienaufträge oder Wettbewerbe) angezeigt. Mit diesen lässt sich eine sach- und lagegerechte Abstimmung von Siedlung, Verkehr und Freiraum gewährleisten. Dies gilt in besonderem Masse für die Kernstädte, die Urbanen Entwicklungsräume und die Ländlichen Zentren. Vor allem in Gemeinden des Ländlichen Entwicklungsraums finden sich oft grössere, dispers verteilte Wohn- und Mischzonenreserven. Um hier eine nutzbringende und geordnete Entwicklung sicherzustellen, ist zu prüfen, wie bewusst zeitliche Prioritäten gesetzt werden können (Erschliessungsetappierung). Im Fall von Überkapazitäten gemäss Art. 15 RPG sind – auch

gestützt auf den kantonalen Richtplan (Richtplankapitel S 1.2, Planungsanweisung 4.2) – Auszonungen (beziehungsweise Nichteinzonungen) zu prüfen. Zu differenzieren ist nach dem Räumlichen Entwicklungsleitbild und nach der gebiets-spezifischen Lage:

- Neuentwickeln;
- (Noch) Nichtentwickeln.

Thematische Schwerpunkte

V Kooperatives Handeln

In Gebieten, in denen eine Nutzungsintensivierung sinnvoll erscheint, diese sich jedoch über mehrere Grundstücke erstreckt und gut auf die Nachbarschaft abgestimmt werden muss, sind parzellenübergreifende Studien (Entwicklungsstudien und Konzepte) eine wichtige Voraussetzung für eine koordinierte Entwicklung und zur Sensibilisierung. Sie zeigen anschaulich auf, was gemeinsam – über das eigene Grundstück hinweg – realisierbar wäre. Eine gemeinsam getragene Basis als Resultat einer kooperativen Planung erlaubt auch Lösungsfindungen, wenn nicht alle Grundeigentümer unmittelbar bauliche Absichten hegen. Die unterschiedlichen Entwicklungsbedürfnisse der verschiedenen Grundeigentümer sind beispielsweise als abgestimmte Etappierungsvorgaben ins gefundene Zielbild zu integrieren. Zu unterscheiden ist nach dem Impulsgeber und der Rolle der öffentlichen Hand:

- initiierende und anschiebende Rolle des Gemeinwesens (aktiv);
- kooperativer Planungsprozess mit Unterstützung durch Gemeinde (begleitend);
- Motivation für parzellenübergreifende, kooperative Planung (passiv).

VI Qualitätssicherung, Beratung und Beurteilung

Das Räumliche Entwicklungsleitbild gibt auf Basis des kantonalen Richtplans die Entwicklungs- und Wirkungsbeiträge, aber auch die qualitativen Entwicklungsziele für alle Teile der Gemeinde vor. Die Vorgaben umfassen verschiedene Bereiche, unter anderem Nutzung, Architektur, Freiräume, Erschliessung, Mobilität und gesellschaftliche Aspekte, und basieren auch auf dem gesellschaftlichen Konsens, das heisst auf der Akzeptanz der Bevölkerung. Das Erreichen dieser Ziele muss nachgewiesen werden können. Damit die hochwertige Innenentwicklung gelingen kann, sind eine aktive Begleitung, eine frühzeitige Beratung und die kontinuierliche Qualitätsförderung durch die öffentliche Hand nötig. Durch die fachlich fundierte Begleitung, Beratung und Qualitätssteuerung über den gesamten Planungs- und Realisierungsprozess hinweg erzielt die Gemeinde bewusst die gewünschte Wirkung.

VII Zentrums- und Ortskernentwicklung

Ortskerne sind das “Herz” und die “Visitenkarte” der Gemeinden. Sie bilden die Brennpunkte des öffentlichen Lebens. Sie prägen die Identität und die Wahrnehmung der Gemeinden aufgrund ihrer Einzigartigkeit stark. In diesen Räumen treffen vielfältige, teils divergierende Ansprüche aufeinander, die es gegeneinander abzuwägen und aufeinander abzustimmen gilt – beispielsweise Entwicklungsinteressen und der Anspruch, Bestehendes langfristig zu bewahren. Ortskerne können durch mangelnde regionale Abstimmung empfindlich geschwächt werden. Wo überörtlich wirksame Entscheide (zum Beispiel Einkaufsnutzungen auf der grünen Wiese an der Peripherie) nicht koordiniert werden, geht das zu Lasten der einzelnen Ortskerne. Dieses Phänomen lässt sich nicht nur in bereits strukturschwächeren, sondern auch in strukturstärkeren Gemeinden beobachten. Angesichts der demografischen Entwicklung (Wachstum, Alterung) wird die Bedeutung funktionsreicher und vitaler Ortskerne steigen. Räumlich

fokussierte und auf die verschiedenen Interessen abgestimmte Ortskern- und Zentrumsentwicklungen sind integraler Bestandteil einer umfassend verstandenen (funktional-räumlichen) hochwertigen Siedlungsentwicklung nach innen. Entwicklungsoptionen mit höheren Dichten und wo möglich zeitgemässen und modernen Bautypologien gehen mit Ortsbildenliegen Hand in Hand. Das erfordert vorab eine zwischen Innen- und Aussenentwicklung gut austarierte Entwicklungsstrategie der Gemeinde (*siehe auch "IV"*). Vorhaben mit überörtlicher räumlicher Wirkung (*siehe auch "IX"*) müssen regional koordiniert werden. Ein attraktives Dorfzentrum kommt letztlich den Gemeinden und der gesamten Region zugute.

VIII Sichern, Aufwerten und Schaffen von Freiräumen

Freiräume im Siedlungsgebiet sind zentral für die Siedlungsqualität. Dazu zählen nicht nur Plätze, öffentliche Pärke, Spielplätze oder gemeinschaftliche Aussenräume grösserer Siedlungen, sondern auch hochwertige Strassenräume, Vor- und Privatgärten, Baumgruppen und Gewässerräume. Häufig stehen diese unter besonderem Druck durch Bauvorhaben. Daher ist der Freiraumversorgung und -qualität bewusst Rechnung zu tragen. Sie ist bei allen Bau- und Entwicklungsvorhaben vorausschauend und auf der richtigen Ebene – regional, kommunal oder örtlich – zu lenken. Qualitätskriterien, qualitative und quantitative Ziele für den Freiraum und die fachliche Beurteilung sollten deshalb als verbindliche Elemente in die kommunalen Planungsinstrumente integriert werden und sind im weiteren Planungs- und Baubewilligungsverfahren anzuwenden. Zu unterscheiden ist vorab nach dem verfolgten Ziel:

- bestehende Freiräume erhalten und sichern;
- Freiräume pflegen, aufwerten, weiterentwickeln und vernetzen;
- neue Freiräume schaffen.

IX Ermöglichen einer siedlungsverträglichen Mobilität

Bevölkerungs- und Beschäftigtenwachstum führen zu mehr Mobilität. Die Mobilitätsstrategie des Kantons Aargau differenziert die Zielvorgaben nach den Raumtypen. In den Kernstädten, den Urbanen Entwicklungsräumen und den Ländlichen Zentren ist die Infrastruktur flächeneffizient am Bestand zu orientieren und weiterzuentwickeln. Entlang der Ländlichen Entwicklungsachsen stellt die Infrastruktur einen zuverlässigen motorisierten Individualverkehr sicher, der durch ein gutes öV-Angebot ergänzt wird. Eine Basiserschliessung der Ländlichen Entwicklungsräume sorgt für deren gute Anbindung an das übergeordnete Verkehrsnetz. Die erhöhte Nutzungsdichte in urbaneren Räumen bietet Potenzial für das Prinzip der kurzen Wege. Die raum- und verkehrswirksamen publikumsorientierten Nutzungen sind diesem Prinzip gemäss sorgfältig zu planen. Schon heute ist die Konkurrenz der verschiedenen Nutzer um die zur Verfügung stehenden Verkehrsräume spürbar. Mit der hochwertigen Siedlungsentwicklung nach innen muss daher zwingend auch ein zukunftstauglicher Umgang mit der Mobilität verbunden sein. Eine frühzeitige und vorausschauende kommunale Mobilitätsplanung (Kommunaler Gesamtplan Verkehr), parallel zum und koordiniert mit dem Räumlichen Entwicklungsleitbild, sowie wirkungsvolle Umsetzungsmaßnahmen in allen Verfahrensschritten sind unumgänglich. Dabei sind Schwerpunkte zu setzen, die den verschiedenen Ansprüchen gleichermaßen und am richtigen Ort gerecht werden. Zu unterscheiden ist nach dem verfolgten Sachziel:

- Strassenraumgestaltung;
- Fuss- und Radwegnetz;
- Erreichbarkeit von öV-Haltestellen;
- räumlich optimierte Parkierungslösungen;
- Umgang mit publikumsintensiven Nutzungen;
- Lenkung des Mobilitätsverhaltens.

Übersicht und Erläuterung gebietsspezifischer Regelungsansätze

Sind der Handlungsbedarf und der Strategieansatz konkretisiert, so müssen dazu passende gebietsspezifische Regelungsansätze und Instrumente gefunden werden, um die hochwertige Innenentwicklung in den Schwerpunktgebieten entsprechend zu steuern. Die folgende Liste beleuchtet die Auswahl möglicher Regelungsansätze näher, wie sie auch in der Lösungsfeld-Matrix zu finden sind. Diese reichen von informellkommunikativen (kooperativen) über planerisch-konzeptionelle (behördenverbindliche) bis hin zu rechtlich bindenden und anreizbasierten (grundeigentümerverbindlichen) Ansätzen.

Kooperative Regelungsansätze

A Vorbildfunktion und Kooperation

Eine vorbildliche und gute Zusammenarbeit aller an einer Planung beteiligten Parteien wie Kanton, Regionen, Gemeinden und Privaten ebnet den Weg einer hochwertigen Innenentwicklung.

– Vorbildfunktion

Die Gemeinde übernimmt bei eigenen Bauvorhaben Vorbildfunktion, indem sie qualitätsfördernde Verfahren durchführt und so durch hochwertige Ergebnisse eine zukunftsweisende Baukultur vorlebt.

– Kontaktaufnahme mit Grundeigentümern (Grundeigentümeransprache)

Entwicklungspotenziale wirkungsvoll zu mobilisieren, bedingt eine enge Zusammenarbeit mit privaten Grundeigentümern. Nur durch den aktiven Einbezug der Grundeigentümer können

Gebietsbezogene Regelungsansätze und Instrumente

Kooperative Regelungsansätze

- A Vorbildfunktion und Kooperation
- B Fachberatung

Behördenverbindliche Regelungsansätze

- C Gebietsbezogene Konzepte und Studien
- D Behördenverbindliche (Entwicklungs-)Richtpläne

Grundeigentümerverbindliche Regelungsansätze

- E BNO – Qualitätssteuerung und Ausrichtung auf Innenentwicklung
- F Grundnutzungszonen
- G Überlagerte Zonen
- H Sondernutzungspläne (Erschliessungs- und Gestaltungspläne)

“Schlüssel-“ und “Handlungsgebiete“ erfolgreich aktiviert und Gebiete, die (vorerst) nicht entwickelt werden sollen, identifiziert werden. Zur Ansprache der Grundeigentümer eignen sich beispielsweise Beratungsgespräche oder schriftliche Befragungen.

– Verträge

Besondere Aufmerksamkeit verdienen Verhandlungen zur Aufgabenteilung und Finanzierung von Aufgaben an der Schnittstelle zwischen privatem und öffentlichem Interesse. Dazu gehören beispielsweise die Erschliessung, sowie die Aufwertung von Freiräumen und auch Sonderanliegen wie Tagesstrukturangebote oder Quartierläden. Die Verhandlungsergebnisse werden in öffentlich-rechtlichen städtebaulichen Verträgen oder Infrastrukturverträgen zwischen der Bauherrschaft und der öffentlichen Hand einvernehmlich festgeschrieben.

B Fachberatung

Auf gute Gestaltung ausgerichtete Prozessvorschriften ermöglichen den Baubewilligungsbehörden und ihren Fach- und Beratungsgremien, hochwertige und massgeschneiderte Lösungen zu fördern (*siehe Kapitel 4.2*). Denkbar sind zum Beispiel antragsberechtigte Fachkommissionen oder der Einsatz qualifizierter Fachberater. Die Verantwortung wird so auf mehrere Schultern und Kompetenzen verteilt, was die Angreifbarkeit von Behörde und Verwaltung reduziert und die Qualität der Ergebnisse steigert.

– Gestaltungsbeirat, Fachkommission

Die Gemeinde trägt als Planungsträgerin und Baubewilligungsbehörde auch die Verantwortung für eine qualifizierte, fachlich kompetente Beurteilung der Qualität von Planungen und Projekten. Der Gemeinderat kann Fachkommissionen zur fachlichen Beratung einberufen (zum Beispiel Bau- und Planungskommission). Das empfiehlt sich bei der Beurteilung aller ortsbauwichtigsten Planungen und Bauvorhaben wie auch zur Förderung der architektonischen

und freiräumlichen Qualität. Ziel muss eine konsequente, vergleichbare und rechtsgleiche Praxis bei der Beratung und Beurteilung unterschiedlicher Vorhaben sein. Dazu müssen in den Kommissionen Unabhängigkeit, hohe fachliche Kompetenz, Ortskenntnis und Kontinuität gewährleistet sein. Gestaltungsbeiräte und Fachkommissionen können auch von mehreren Gemeinden oder für eine Region (zum Beispiel als Teil der Regionalplanungsorganisation) eingesetzt werden. Wichtig ist, dass die Fachkommission bereits im Vorfeld der Planung zur Beratung von Bauherrschaften und Architektinnen/Architekten zur Verfügung steht. Für die Bauherrschaften soll die frühzeitige Beratung nutzbringend sein und unnötige Planungskorrekturen vermeiden helfen.

- **Gestaltungsberatung: Fachberater, Gutachten**
Alternativ zu einem Gremium (Beirat, Kommission usw.) kann der Gemeinderat auch eine unabhängige, qualifizierte und breit sachverständige Person mit Beratungsdienstleistungen und Fachgutachten beauftragen, wenn dies für die Beratung von Bauträgern oder für die Beurteilung von Vorhaben (Planung, Bauabsicht, Baugesuch) angezeigt ist.

Behördenverbindliche Regelungsansätze

C Gebietsbezogene Konzepte und Studien

Sind zur Konkretisierung von Schwerpunktgebieten gemäss Räumlichem Entwicklungskonzept nachgelagerte Verfahren und Vertiefungen nötig, so müssen diese als Basis für grundeigentümergebundene verbindliche Festlegungen in der Nutzungsplanung vorliegen. Das hilft, Verzögerungen zu vermeiden, erhöht die Rechtssicherheit für alle Beteiligten und entspricht nicht zuletzt dem Gebot der Verfahrensökonomie.

- **Qualitätsfördernde Verfahren (Studien)**
Testplanungen, Studienaufträge, Wettbewerbe oder Workshops (*siehe Kapitel 3.5*) sind ein wesentlicher Bestandteil der Qualitätssicherung auf Gemeindeebene. Oftmals sind sie ein wichtiger und nötiger Schritt, bevor in der (Sonder-) Nutzungsplanung grundeigentümerverbindliche Anordnungen getroffen werden können.

- **Freiraumkonzepte**
Unabhängig von Bebauungsstudien, in denen der Freiraum mitgeplant wird, kann es angezeigt sein, die Freiraumversorgung in der Gemeinde als Gesamtschau oder die Freiräume eines konkreten Gebiets separat zu untersuchen und zu beplanen. Dabei ist auch der künftige Freiraumbedarf im Hinblick auf die kommunalen Entwicklungsziele zu berücksichtigen. Ein Freiraumkonzept dient als Grundlage, um die nötigen Flächen, Nutzungen und die nötige Freiraumqualität langfristig sicherstellen zu können. Insbesondere ist dabei auf eine generationengerechte Umgebungs- und Freiraumgestaltung zu achten und festzulegen, welche Freiraumstrukturen und -typologien bei Entwicklungsplanungen zu erhalten, zu vernetzen oder neu zu schaffen sind. Das Freiraumkonzept ist als behördenbindende Grundlage in der Bau- und Nutzungsordnung zu verankern und im Rahmen der (Sonder-)Nutzungsplanung umzusetzen (*siehe auch "D"*).

D Behördenverbindliche (Entwicklungs-) Richtpläne

Um eine hochwertige Siedlungsentwicklung gemäss Räumlichem Entwicklungsleitbild zu gewährleisten, müssen die Zielsetzungen und Nutzungsspielräume situativ, interdisziplinär und aus einer ortsbaulichen Gesamtsicht heraus entwickelt werden. Um diese Zielsetzungen und Nutzungsspielräume gebietsspezifisch zu konkretisieren, eignen sich Entwicklungsstudien wie Testplanungen, Studienaufträge. Die daraus gewonnenen Erkenntnisse sind vor allem bei grösseren Arealen als kommunale Richtpläne

behördenverbindlich festzusetzen. So lässt sich die mittel- bis langfristige Entwicklung eines Areals verlässlich steuern. Auch bilden diese Richtpläne die Grundlage für die grundeigentümerverbindliche Umsetzung im Rahmen von Teiländerungen der Nutzungsplanung, für spezifische Grundnutzungen oder für Gestaltungspläne. Daneben können sie bei der Beurteilung (Auslegung) von Vorschriften im Baubewilligungsverfahren beigezogen werden, soweit der Behörde entsprechende Ermessensspielräume zustehen.

- **Kommunaler (Entwicklungs-)Richtplan**
Für einzelne Gebiete mit speziellen Entwicklungsanforderungen und -zielen (Veränderungsstrategien) kann die Gemeinde, gestützt auf das Räumliche Entwicklungsleitbild, nötigenfalls als behördenverbindliche Grundlage einen kommunalen (Entwicklungs-)Richtplan erstellen. Dieser stellt die ortsbaulich hochwertige Umstrukturierung (Transformation), Weiterentwicklung und die Bewahrung ortsbaulich wertvoller Substanz sicher. Kommunale Richtpläne werden in der Regel durch den Gemeinderat festgesetzt. Die grundeigentümerverbindliche Umsetzung erfolgt stufengerecht in der kommunalen Nutzungsplanung und mit Gestaltungsplänen. Das kantonale Planungs- und Baurecht regelt die kommunalen Richtpläne nicht. Damit die kommunalen Richtpläne behördenverbindlich werden, müssen sie eine Grundlage in der BNO aufweisen. Auch Konzepte und Studien wie Masterpläne oder Freiraumkonzepte sind nicht im kantonalen Recht geregelt (*siehe auch "C"*).

Grundeigentümerverbindliche Regelungsansätze

E BNO – Qualitätssteuerung und Ausrichtung auf Innenentwicklung

Bei der Arbeit am Räumlichen Entwicklungsleitbild haben die Gemeinden ihre Qualitäten ermittelt,

dokumentiert und als solche deklariert. Zuhanden der kommunalen Nutzungsplanung wird auf dieser Basis aufgezeigt, wo Schutz-, Erhaltungs- und Aufwertungsbedarf bestehen. Ausgehend davon sind gebietsspezifische Ansätze zur Förderung, Steuerung und Sicherung der Siedlungsqualität im kommunalen Planungsinstrumentarium zu verankern. In der kommunalen Nutzungsplanung sind gemeinde-, gebiets- und objektspezifische Grundsätze, Ziele und Beurteilungskriterien zu integrieren. Sie müssen aussagekräftig, unmissverständlich und anwendbar sein. Weil im Bereich der hochwertigen Innenentwicklung künftig vermehrt situative und qualitative Beurteilungen von Planungen und Projekten nötig sind, müssen diese Vorgaben tauglich sein, um Beurteilungen der Gemeindebehörde auch in Rechtsverfahren zu begründen.

– **Gebietsbezogene Planungsgrundsätze und Ziele**

Damit die angestrebten Entwicklungsziele grundeigentümergebunden angewendet werden können, sind diese in die Nutzungsordnung aufzunehmen. Die zonen- oder gebietsspezifischen Ziele entstammen in der Regel teilräumlichen Studien oder Konzepten. Grundsätzlich müssen Planungsgrundsätze und Ziele eindeutig und aussagekräftig formuliert sein, um Wirkung zu entfalten.

– **Spezifische Ziele für Gebiete mit Gestaltungsplanpflicht**

Für die Erstbebauung, die Weiterentwicklung und die Siedlungserneuerung sowie die Umstrukturierung (Transformation) von "Schlüssel-" und "Handlungsgebieten" kann eine Gestaltungsplanpflicht vorgegeben werden (*siehe auch "G"*). Auf diese Weise lässt sich auch in komplexen Situationen das nach § 21 BauG geforderte siedlungs- und landschaftsgestalterisch bessere Ergebnis gewährleisten. Mit der Festsetzung einer Gestaltungsplanpflicht sind zugleich auch die massgeblichen qualitativen und quantitativen Gebietsziele und die dafür zulässigen Abweichungen von der Grundordnung in der BNO zu verankern.

– **Vorschreiben qualitätsfördernder Verfahren**

In der BNO kann geregelt werden, wann und wo qualitätsfördernde Verfahren erforderlich sind und in welcher Form diese unterstützt werden. Besonders empfehlenswert ist dies bei grösseren oder komplexeren Vorhaben sowie bei Hochhäusern. Die Ergebnisse solcher Verfahren dienen der Gemeinde und den Bau-trägern in der Regel als Grundlage für behördenverbindliche (Entwicklungs-)Richtpläne oder Sondernutzungspläne wie Gestaltungspläne.

– **Vorschreiben eines Mobilitätskonzepts**

Das Mobilitätskonzept ermöglicht es, gebietsspezifisch Ziele und Massnahmen zu allen Verkehrsträgern und zu deren Abstimmung untereinander aufzuzeigen. Gestützt auf den Kommunalen Gesamtplan Verkehr (KGV), können besondere Anforderungen, beispielsweise hinsichtlich Parkplätzen oder Fahrrad-abstellplätzen, geregelt werden. In der BNO, aber auch in Gestaltungsplänen (*siehe auch "H"*) kann festgelegt werden, wann Mobilitätskonzepte erforderlich sind und welche grundsätzlichen Anforderungen sie erfüllen müssen.

– **BNO-Spielräume**

Mit der Regelbauweise hat sich auch eine gewisse Regelungsdichte in den BNO etabliert. Die angestrebte Nutzungsintensivierung erfordert aber manchmal mehr Flexibilität, beispielsweise im Fall von Ergänzungs-, An- und Aufbauten. Deshalb sind Abstands- und Massvorschriften auf Sinn und Zweck zu hinterfragen und gegebenenfalls anzupassen. Zur Veranschaulichung dieses Regelungsansatzes sind nachstehend einige Möglichkeiten aufgeführt:

– **Abstands- und Massvorschriften:**

Masse zu Gebäudelängen und -höhen oder Abstände können fallweise grosszügiger definiert werden, ohne dass damit eine gute Gesamtwirkung gefährdet wird. Ob dem so ist, muss jedoch exemplarisch überprüft werden.

- **Mindestausnützung:**
Dieses Instrument ermöglicht es, für einen bestimmten Bauzonentyp in der BNO eine minimale Ausnützung (zum Beispiel minimale Ausnützungsziffer) festzulegen. In allen Bauzonen dieses Typs darf sodann diese minimale bauliche Dichte nicht unterschritten werden. So lässt sich eine angemessen intensive Nutzung bestimmter Zonentypen in der Gemeinde sicherstellen.

- **Grünflächenziffer:**
Die Grünflächenziffer dient vorab der quantitativen Sicherung von Grünraum. Wird sie quartierspezifisch und wirkungsvoll angesetzt, lässt sich so auch der mögliche bauliche Fussabdruck auf den Grundstücken steuern. Konkrete gestalterische Vorgaben lassen sich damit nicht verbinden; es gelten die Definitionen gemäss IVHB. Die Grünflächenziffer ist besonders in Zonen mit üblicherweise grossflächigen und voluminösen Bauten geeignet, um eine minimale Durchgrünung zu sichern.

- **Steuern der Gebäudetypologien:**
Die kantonale Baugesetzgebung ermöglicht den Gemeinden, in den verschiedenen Bauzonen Art und Mass der Nutzung zu ordnen. Dies umfasst auch Regelungen zu den zulässigen Gebäudetypologien. Auf diese Weise kann in mehrgeschossigen Zonen beispielsweise der Bau von Ein- oder Doppelreiheneinfamilienhäusern und Reiheneinfamilienhäusern untersagt werden. So lassen sich eine dem Zonenzweck entsprechende Bebauung und eine intensivere Nutzung des Bodens fördern. Umgekehrt ist zu beachten, dass in Zonen, in denen Mehrfamilienhäuser nicht zulässig oder gemäss BNO nicht vorgesehen sind, eine Änderung dieser Regelung mittels Gestaltungsplänen nicht möglich ist.

Optionen im Bereich Abstands- und Massvorschriften

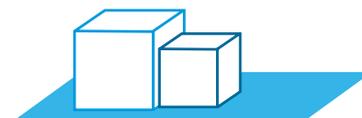
Ausgangslage



Ausbau



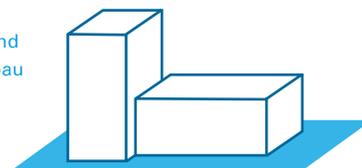
Anbau



Aufstockung



Ergänzungsbau

Abbruch und
Ersatzneubau

Flexible Handlungsmöglichkeiten auf einem Grundstück. (Quelle: RZU, adaptiert)

– Arealüberbauungen

Bauten, Anlagen und Freiräume von Arealüberbauungen müssen besonders gut gestaltet sowie zweckmässig ausgestattet und ausgerüstet sein. Im Gegenzug dürfen Arealüberbauungen zu Gunsten der haushalterischen Bodennutzung von diversen Bestimmungen der Regelbauweise abweichen (unter anderem grössere Gebäudelänge sowie um 15 % erhöhte Ausnutzungsziffer). Die Gemeinden können überdies ein zusätzliches Geschoss zulassen und die minimale benötigte Areal-Landfläche regeln. Die Arealüberbauung ist ein niederschwelliges und praktikables Instrument zur Förderung der hochwertigen Siedlungserneuerung und parzellenübergreifender Planungen im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens. Dies bedingt jedoch, dass in der BNO keine zu grossen Areal-Landflächen gefordert werden und das zusätzlich mögliche Geschoss als Anreiz für eine mehrstöckige, schlanke Bauweise möglichst zugelassen wird. Die Erfüllung der erhöhten Qualitätsanforderungen und andere Vorteile im Vergleich zur Regelbauweise werden in einem Fachbericht dargelegt, der öffentlich aufzulegen ist. Mit dem Beizug eines qualifizierten Fachgremiums oder eines Fachberaters kann die Gemeinde eine beständige Auslegungspraxis und eine rechtsgleiche Beurteilung gewährleisten.

– Qualitätskriterien im Baubewilligungsverfahren

Als Grundlage der Qualitätssteuerung müssen womöglich gebietsspezifische Qualitäts- und Beurteilungskriterien oder Schutzvorschriften definiert und festgelegt werden. Diese umfassen anwendbare Kriterien zu den Themen Architektur, Städtebau, Freiraum, Nutzung, Wohnungsangebot und Einordnung (zum Beispiel Stellung und Grösse der Baukörper, Wirkung im Strassenraum, Form, Staffelung, Gliederung der Baumasse, Dachform, Dachneigung, Fassadengliederung, Materialwahl, Farbkonzept, Terraingestaltung und Umgebungsgestaltung). Auch hier kann die Gemeinde

mit dem Beizug eines qualifizierten Fachgremiums oder eines Fachberaters eine beständige Auslegungspraxis und eine rechtsgleiche Beurteilung gewährleisten.

F Grundnutzungszonen

Die kantonale Baugesetzgebung lässt den Gemeinden viel Spielraum bei der Definition und Ausgestaltung von Grundnutzungszonen (*siehe Kapitel 4.1*). Da generelle Aufzonungen (zum Beispiel von W2 zu W3) oftmals ungenügend auf den Bestand und die gewachsenen Strukturen abgestimmt sind, sollten diese zurückhaltend – nur in nachweislich geeigneten Fällen – angewandt werden. Eine besser abgestimmte Nutzungsintensivierung lässt sich mit spezifisch ausgestalteten Grundnutzungszonen oder mit überlagerten Zonen gewährleisten. Überlagerte Zonen bieten die Möglichkeit, Mehrnutzungen an Mehrleistungen zu koppeln (*siehe auch "G"*). In solchen Fällen müssen die Gemeinden in einer objektbezogenen Beurteilung bewerten, ob konkrete Qualitätsanforderungen erfüllt sind, und ihr Ermessen gestützt auf die konkreten Verhältnisse des Einzelfalls pflichtgemäss ausüben.

– Generelle Aufzonung

In dafür explizit geeigneten Gebieten kann die Aufzonung ein geeigneter Regelungsansatz sein, so beispielsweise bei lückenhaftem, älterem Gebäudebestand, in Gebieten mit Bestandsbauten, die einer höheren Zone entsprechen, oder bei in sich geschlossenen Reservegebieten. Die Aufzonung hat den Vorteil, dass sie individuell und ohne Zusatzinstrumente umsetzbar ist (Regelbauweise). Die Risiken liegen in der allenfalls problematischen Einpassung künftiger Bauten und in der möglichen Kumulierung von Nutzungsboni (Arealüberbauung, Gestaltungsplan). Besondere Qualitäten, sogenannte Mehrleistungen, werden bei generellen Aufzonungen keine eingefordert. Überdies ist es schwierig, Einpassungs- und Qualitätsanforderungen nachträglich noch massgeblich zu justieren. Noch problematischer ist die reine

Erhöhung der Nutzungsziffer, kombiniert mit der Reduktion von Grenz- und Gebäudeabständen, bei gleichzeitiger Beibehaltung der Grundnutzungszone. Diese Massnahme ist explizit nicht zu empfehlen.

– Spezifische Grundzonierung

Mit einer auf eine spezifische Entwicklungsstrategie ausgelegten, spezifischen Zonierung, beispielsweise für das engere Ortsbild, das Zentrum oder Erhaltungs- und Freihaltegebiete, lassen sich die massgeblichen Entwicklungsziele direkt in den Bau- und Nutzungsbestimmungen verankern. Die spezifische Grundnutzungszone basiert auf einem ortsbaulichen Konzept, etwa einem Masterplan, der in einem qualitätsfördernden Verfahren wie einer Testplanung entwickelt wurde. Das ortsbauliche Konzept beschreibt massgebliche Eckpunkte der angestrebten Entwicklung wie die Nutzung, die Gebäudetypologie und -stellung, die Höhenentwicklung, die Freiraumsituation, die Erschliessungs- und Mobilitätsgrundsätze. Die spezifische Grundnutzungszone als Grundordnung mit klaren Regeln ermöglicht es, einen wesentlichen Teil der Bauvorhaben ohne nachgelagerte Planungsverfahren wie Gestaltungspläne zu beurteilen und zu bewilligen. Angesichts der Bedeutung dieses Regelungsansatzes sind im Folgenden zur Veranschaulichung der Möglichkeiten einige Varianten aufgeführt:

– Zone für das engere Ortsbild:

Dorfkern- oder Altstadtzonen umfassen schutzwürdige Ortsbilder wie Stadt- und Dorfkerne oder einzelne Gebäudegruppen, die in ihrer Substanz und Eigenart möglichst erhalten, aber zum Teil auch weiterentwickelt werden sollen. In der BNO können unter anderem das Bauen auf wichtige Baufluchten vorgeschrieben oder die Stellung und Höhe der Bauten in anderer Weise näher geregelt werden. Die BNO kann ausserdem besondere Vorschriften über die Aussenmasse und die Erscheinung der Bauten enthalten. Nutzungs-

ziffern sind in diesen Zonen selten sinnvoll, da sie dem Zonenzweck meist zuwiderlaufen.

– Zone für Ortsbildhintergrund:

Dorfkern- und Kernzonen dienen der baulichen Erneuerung und Entwicklung alter Dorfteile (engeres Ortsbild) sowie des umgebenden, jüngeren Ortsbildhintergrunds. Bauvorhaben im Ortsbildhintergrund, also im Nahbereich des engeren Ortsbilds, haben primär die ablesbare historische Bebauungsstruktur und deren Raumwirkung zu wahren und weiterzuentwickeln. Soweit es mit den Interessen des engeren Ortsbilds vereinbar ist, sollen im Ortsbildhintergrund bei guter Gestaltung und Einordnung auch neuartige, vom Ortstypischen abweichende Gestaltungen, Formgebungen und Materialisierungen möglich sein.

– Zentrumszone:

Zentrumszonen dienen in erster Linie der Förderung und der Erneuerung zentral gelegener Ortsteile mit höherer Dichte und durchmischten, intensiven Nutzungen, in denen schützenswerte Bausubstanz weitgehend fehlt. Die notwendige Flexibilität im Vollzug erfordert möglichst offene Bau- und Nutzungsvorschriften. Um dennoch die nötige Qualität zu gewährleisten, kann in bestimmten Gebieten daher eine Gestaltungsplanpflicht sinnvoll sein.

– Quartiererhaltungszone:

Quartiererhaltungszone umfassen in sich geschlossene Ortsteile mit hoher Siedlungsqualität, die anhand ihrer Nutzungsstruktur oder baulichen Gliederung sorgfältig weiterentwickelt werden sollen (zum Beispiel prägende Ensembles mit typischen Punktbauten, Gärten und Vorgärten). Zur besseren Abstimmung der Innenentwicklungsinteressen auf die erhaltenswerten Quartierstrukturen sowie zur Beurteilung von Einzelprojekten kann es sinnvoll sein, Studien zu erarbeiten (*siehe Kapitel 3.5*).

- Freiraumzone/Grünzone:
Eine Grundnutzungszone für den Freiraum (Nichtbauzone beziehungsweise eingeschränkte Bauzone) ist von hohem öffentlichem Interesse, denn sie stellt die Versorgung der Bevölkerung mit Naherholungsraum im Siedlungsgebiet sicher und gliedert dieses. Ein Park, eine öffentliche Wiese/Allmend oder auch ein Platz, der durch angemessene Schutzbestimmungen gesichert ist, kann die Siedlungsqualität nachhaltig verbessern.

– Kommunale Richtplankriterien festschreiben

In Gebieten, die aus Sicht der hochwertigen Innenentwicklung bedeutend sind, können – ähnlich wie bei den bereits bekannten Bestimmungen zu Kernzonen – Bau- und Nutzungsvorschriften mit situativem Beurteilungsspielraum vorgesehen werden. Solche Vorschriften stützen sich auf das öffentliche Interesse an der hochwertigen Siedlungsentwicklung nach innen und die Auswahl der Gebiete orientiert sich beispielsweise am Räumlichen Entwicklungsleitbild. Bau- und Nutzungsvorschriften mit situativem Beurteilungsspielraum müssen zudem zwei Voraussetzungen erfüllen: Erstens benötigen sie eine transparente, behördenverbindliche Grundlage in Form eines (Entwicklungs-) Richtplans (*siehe auch "D"*). Und zweitens müssen die massgeblichen Punkte und Eckwerte als Kriterien in der BNO aufgeführt werden. Das Vorgehen erfordert überdies eine qualifizierte Beurteilung durch ein Fachgremium, die auch die Gleichbehandlung verschiedener Vorhaben sicherstellt (*siehe auch "B"*).

G Überlagerte Zonen

Überlagerte Zonen sind innerhalb eines zweckmässigen Geltungsbereichs einer Grundnutzungszone überlagert und ergänzen, spezifizieren und erweitern diese oder schränken sie ein. Auch bei der Definition und Ausgestaltung von überlagerten Zonen lässt das kantonale Planungs- und Baurecht den Gemeinden viel Spielraum (*siehe*

Kapitel 4.1). Im Unterschied zu spezifisch ausgestalteten Grundnutzungszone(n) (*siehe auch "F"*) werden bei überlagerten Zonen die Grundnutzungszone(n) der kommunalen Nutzungsplanung (Regelbauweise) belassen und nur im Bereich der überlagerten Zone um sogenannte Sonderbauvorschriften ergänzt. Solche Sonderbauvorschriften, nicht zu verwechseln mit den Sondernutzungsvorschriften von Gestaltungsplänen, können entweder verbindliche Anordnungen (Gebote und Verbote) oder Anreize – also Angebote, die freiwillig genutzt werden können, aber an bestimmte Bedingungen geknüpft sind – beinhalten. So lassen sich Mehrnutzungen an qualitative Mehrleistungen koppeln.

– Gestaltungsplanpflicht oder Sondernutzungsplanpflicht

Für "Schlüssel-" oder "Handlungsgebiete" mit besonderen Entwicklungserfordernissen oder komplexen Aufgabenstellungen, in denen ein wesentliches öffentliches Interesse an der Gestaltung der Überbauung und der Freiräume besteht, kann in der Nutzungsplanung eine Gestaltungsplanpflicht festgesetzt werden. Für Gebiete mit Gestaltungsplanpflicht sind in der BNO die massgeblichen Zielsetzungen so zu definieren, dass die Stossrichtungen gemäss Räumlichem Entwicklungsleitbild und Kommunalem Gesamtplan Verkehr sowie allfällige behördenverbindliche Vorgaben eines kommunalen (Entwicklungs-)Richtplans umgesetzt werden.

– Überlagerte Zonen mit Anreizen ("Sonderbauvorschriften")

"Sonderbauvorschriften" ermöglichen und erleichtern die freiere Überbauung bestimmter, geeigneter Gebiete nach spezifischen Gestaltungsgrundsätzen. Sie gestatten ein Abweichen von den Bestimmungen der Regelbauweise (Grundordnung) und ermöglichen Mehrnutzungen. Im Gegenzug ist für die einwandfreie Einordnung, Gestaltung, Erschliessung, Ausstattung und Ausrüstung der Überbauung zu sorgen (Mehrleistungen). Es besteht kein Zwang, nach

den Möglichkeiten und Vorgaben der Sonderbauvorschriften zu bauen. Sie sind ein freiwillig nutzbares Anreizinstrument zur Förderung einer alternativen Bebauungstypologie. Sinn und Zweck solcher Anreize ist, Grundeigentümer oder Investoren durch gezielte Lockerung der Regelbauvorschriften unter bestimmten Bedingungen zu einem von der Gemeinde erwünschten Handeln zu bewegen. Angesichts der Bedeutung dieses Regelungsansatzes wird im Folgenden zur Veranschaulichung der Möglichkeiten eine Variante aufgeführt:

- **Überlagerte Zonen zur Nutzungsintensivierung:**
Im Nutzungsplan Siedlung werden Gebiete bezeichnet, in denen eine Nutzungsintensivierung unter Einhaltung bestimmter Vorgaben zulässig ist. In diesen Gebieten gilt weiterhin die Grundnutzungsordnung. Durch die überlagerte Zone entstehen jedoch zusätzliche Möglichkeiten, die bei Erfüllung der zugehörigen Bedingungen direkt bewilligungsfähig sind. Alternativ kann die Gemeinde für wesentliche zusätzliche Nutzungsmöglichkeiten und Erleichterungen oder auch zur Sicherung der Vorgaben und Bedingungen einen Gestaltungsplan verlangen. Dabei werden in der BNO im Zusammenhang mit den Sonderbauvorschriften die jeweiligen Abweichungen (zum Beispiel erhöhte Ausnutzung oder Geschossigkeit) wie auch die entsprechenden Qualitätskriterien definiert.
- **Überlagerte Zonen mit Geboten**
Besondere Verhältnisse und Zielsetzungen können es erforderlich machen, gewisse Themen in einem Teilbereich einer Grundnutzungszone gesondert zu regeln. Solche Schutz- oder Einpassungsgebote können die Gemeinden in Form einer überlagerten, die Grundnutzungszone konkretisierenden Zone festlegen. Die Akzeptanz dieser häufig einschränkenden Gebotsvorgaben kann durch das Vorsehen finanzieller Unterstützung erhöht werden. Angesichts der Bedeutung dieses Regelungs-

ansatzes sind im Folgenden zur Veranschaulichung der Möglichkeiten einige Varianten aufgeführt:

- **Überlagerte städtebauliche Spezialzonen:**
Für grössere Innenentwicklungsgebiete, die sich über mehrere Grundstücke und Zonen erstrecken, können ergänzende städtebauliche Prinzipien in die Nutzungsplanung aufgenommen werden. Dabei ist einerseits die zulässige Abweichung von der Grundnutzung zu definieren, und andererseits sind die wichtigsten einzuhaltenden städtebaulichen Prinzipien zu regeln. Ähnlich wie Bauvorhaben in Kernzonen sollten solche Projekte grundsätzlich fachlich beurteilt werden.
- **Ensembleschutzzone:**
Die Gemeinden können zum Schutz des Orts- und Quartierbilds sowie zur Bewahrung und schonungsvollen Weiterentwicklung von kunst- und kulturhistorisch bedeutungsvollen Baugruppen überlagerte Ensembleschutzzonen festlegen. Historische Ensembles und Einzelobjekte sind Identitätsträger. Sie sind wichtig für die Ablesbarkeit der Geschichte eines Orts, für das kollektive Gedächtnis und Heimatgefühl.
- **Überlagerte Zonen für Freiraumstrukturen:**
Überlagerte Zonen können definiert und festgesetzt werden, um wertvolle Freiraumstrukturen zu bewahren oder um sicherzustellen, dass bestehende Freiraumqualitäten bei Bauvorhaben angemessen berücksichtigt werden. Besonderes Augenmerk ist dabei auf Neu- und Anbauten sowie Parkierungsanlagen zu richten, die Gärten, Vorgärten, Baumgruppen und Parkanlagen in ihrer Struktur beeinträchtigen können. Um dem grossflächigen Unterbau mit Tiefgaragen vorzubeugen und den Erhalt zusammenhängender Freiraumstrukturen sicherzustellen, können für solche überlagerte Zonen Abweichungen hinsichtlich der Park-

platzerstellungspflicht (Voraussetzung ist ein Kommunalen Gesamtplan Verkehr) und der Gebäude- und Abstandsvorschriften definiert werden.

- Förderung der ökologischen und funktionalen Vernetzung:

Massnahmen zur ökologischen Vernetzung und zur Förderung der Biodiversität befassen sich mit dem siedlungsinternen oder siedlungsnahen Lebensraum für Tiere und Pflanzen. Landschaftsqualitäts- und Vernetzungsprojekte in der Landschaft, also ausserhalb des Siedlungsgebiets, sind bereits etabliert. Doch auch im Siedlungsgebiet sind Lebensräume für Flora und Fauna wichtig. Sie fördern mitunter auch die Lebensqualität der Anwohnerinnen und Anwohner. Mit einem Eintrag im Nutzungsplan Siedlung können innerhalb der Bauzone (Vernetzungs-)Korridore und andere ökologisch wertvolle Flächen festgelegt werden. Damit sie den Entwicklungszielen und ihrer verbindenden Funktion gerecht werden können, muss ihnen eine klare Zweckbestimmung zugewiesen werden.

H Sondernutzungspläne (Erschliessungs- und Gestaltungspläne)

Für arealspezifische Lösungen sind Sondernutzungspläne (Erschliessungs- und Gestaltungsplan) seit jeher ein wichtiges Planungsinstrument (*siehe auch "Empfehlung für Gestaltungspläne nach § 21 BauG" unter www.ag.ch/innenentwicklung*). Der Spielraum für Sondernutzungspläne (SNP) ist im kantonalen Planungs- und Baurecht sowie ergänzend in der BNO definiert. Mit Gestaltungsplänen darf von der Grundordnung abgewichen werden, wenn die zonengemässe Nutzungsart nicht übermässig beeinträchtigt wird und soweit dies in der Bauverordnung und in der BNO vorgesehen ist. So sind beispielsweise zusätzlich mögliche Vollgeschosse für ein bestimmtes Gebiet konkret in der BNO festzulegen. In Gebieten, in denen eine längerfristige Transformation angestrebt wird und nicht alle Eigentümer unmittelbare

Realisierungsabsichten hegen, müssen die Richtprojekte und der Sondernutzungsplan speziell auf die unterschiedlichen Bedürfnisse abgestimmt und auf die verschiedenen Zeithorizonte der Planungsvorhaben ausgerichtet werden. Erfahrungen zeigen, dass es zudem zweckmässig sein kann, grössere Gebietsentwicklungen in mehrere sinnvolle Planungssperimeter aufzuteilen oder in der BNO mehrere solche Gestaltungsplanperimeter zuzulassen, soweit sachlich begründbare Abgrenzungen möglich sind und keine wesentlichen gegenseitigen Abhängigkeiten bestehen. Für grössere Gebietsentwicklungen eignen sich behördenverbindliche (Entwicklungs-)Richtpläne als planerische Vorstufe (*siehe auch "D"*).

- **Gestaltungspläne für hochwertige Innenentwicklung**

Der Gestaltungsplan bietet sich als bewährtes Instrument an, um künftig vermehrt für etappierte Vorhaben sowie für ergänzende oder ersetzende Neubauvorhaben im baulichen Bestand eingesetzt zu werden. Davor sind – auf der Basis von Vorstudien – gegebenenfalls die Spielräume für den Gestaltungsplan oder für die (Teil-)Gestaltungspläne in der BNO anzupassen. Das ist beispielsweise nötig, wenn Hochhäuser oder mehrere zusätzliche Vollgeschosse zulässig sein sollen. Somit stehen die Gestaltungspläne vermehrt in Beziehung zum kommunalem Gesamtplan Verkehr (Umsetzung sowie Verankerung des Mobilitätsmanagements), zu (Entwicklungs-)Richtplänen und Teiländerungen der Grundordnung. Wenn die BNO bereits gut auf die hochwertige Innenentwicklung ausgerichtet ist (*siehe Kapitel 4.2 sowie "E"*) und das öffentliche Interesse dies erfordert, kann die Gemeindebehörde Gestaltungspläne nach § 21 BauG auch ohne entsprechende Pflicht in der BNO jederzeit einfordern, selber erstellen oder zulassen.

- **Städtebaulicher Rahmen-Gestaltungsplan**
Um für grössere Gevierte konsistente ortsbauliche Prinzipien sicherzustellen, können projektunabhängige (Rahmen-)Gestaltungspläne

erlassen werden. Ebenso ist dies möglich, um arealbezogene Rahmenbedingungen für nachgelagerte (Detail-)Gestaltungspläne vorzugeben. Dabei sind die nachgelagerten (Detail-)Gestaltungspläne explizit als zulässig vorzusehen. Auf diese Weise lassen sich bereits bebaute, heterogene Gebiete arealweise und zeitlich unabhängig voneinander im Sinne eines vorab evaluierten Zielbilds entwickeln. Im Rahmen-Gestaltungsplan wird die angestrebte Räumlichkeit dreidimensional definiert (grundeigentü-merverbindlich). Über die Baulinien- beziehungsweise Baubereichsfestlegungen hinaus werden bereichsweise Bebauungstypologien (zum Beispiel geschlossene, offene Bauweise), Dichten und Höhenmasse, beispielsweise differenziert entlang von Strassenzügen, parzellenübergreifend festgelegt.

– **Erschliessungsplan mit Gesamtkonzept**

Erschliessungspläne dienen grundsätzlich dazu, die Lage und Ausdehnung von Erschliessungsanlagen festzulegen und das hierzu erforderliche Land zu sichern. Sie können auch Anordnungen zur Aufwertung des Strassenraums enthalten (gestalterische Integration in die Landschaft und ins Ortsbild). Eine rationelle und bodensparende Erschliessung kann auch darin bestehen, lediglich die für die planerische Baureife massgeblichen Anschlusspunkte und Infrastrukturdimensionen sowie Fusswegverbindungen festzulegen, die künftige, optimale Feinerschliessungslösung jedoch noch offenzuhalten. Diese Feinerschliessung wird sodann im Rahmen von Gesamtkonzepten oder Arealüberbauungen im Baubewilligungsverfahren aufgezeigt.

Hochwertige Innenentwicklung als Bestandteil des Planungsberichts

Der Planungsbericht ist das zentrale Mittel zur Erläuterung und Vermittlung der neuen Nutzungsplanung. Er informiert alle betroffenen Gruppen über das Planungsergebnis und legt die vorgenommenen Interessenabwägungen gemäss Art. 3 der Verordnung über die Raumplanung (RPV) transparent und nachvollziehbar dar. Er ist aber auch ein wertvolles Instrument der Qualitätskontrolle für die Gemeinden selbst. Neben den Nutzungsplänen Siedlung und Kulturland sowie der Bau- und Nutzungsordnung ist er ein wichtiger und obligatorischer Bestandteil der Nutzungsplanung.

Zweck, Nutzen und Inhalt des Planungsberichts

Der Planungsbericht dient dazu, die Nutzungsplanung der Bevölkerung, den Grundeigentümern und den kantonalen Genehmigungsbehörden (Regierungsrat, Grosse Rat) näherzubringen und verständlich zu machen. Er zeigt die Vollständigkeit, Plausibilität, Konsistenz und Zweckmässigkeit der Nutzungsplanung und der darin vorgesehenen Regelungen und Festlegungen auf (Begründungspflicht). Vorab dient er aber auch der Planungsträgerin, also der Gemeinde selbst, als wertvolle Rückkoppelung und Kontrollmechanismus für die inhaltliche Qualitätssicherung (*siehe auch "Empfehlung für Planungsberichte nach Art. 47 RPV" unter www.ag.ch/innenentwicklung*).

Gemäss Art. 47 RPV und dem Baugesetz (§ 13 Abs. 2^{bis} BauG) ist im Planungsbericht unter anderem aufzuzeigen, inwiefern Siedlung und Verkehr aufeinander abgestimmt sind (grundeigentümerverbindliche Umsetzung des Kommunalen Gesamtplans Verkehr), welche Nutzungsreserven in den bestehenden Bauzonen beziehungsweise in den Wohn- und Mischzonen

Praxistipps: Leitfragen in der Vorprüfung

- Liegt eine Gesamtschau über das Gemeindegebiet vor (zum Beispiel Räumliches Entwicklungsleitbild)?
- Ist eine ortsbezogene und massgeschneiderte Innenentwicklungsstrategie erkennbar, und ist diese wirkungsvoll in den Planungsinstrumenten verankert?
- Wie wird die Siedlungsqualität konkret gefördert?
- Ist das Vorgehen angemessen und zweckmässig, um die im kantonalen Richtplan vorgegebenen Zielsetzungen zu erreichen? Wird dem Handlungsbedarf in den Raumtypen gemäss Raumkonzept (R 1) hinreichend Rechnung getragen?
- Werden die urbaneren Räume aktiv gestärkt? Sind die Bereiche Siedlung, Verkehr und Freiraum aufeinander abgestimmt?
- Ist die kommunale Planung nachweislich auf die regionalen Konzepte abgestimmt? Hat eine bewusste Einordnung in den regionalen Kontext stattgefunden?
- Welche Wirkung hat die Vorlage hinsichtlich der Einwohner- und der Arbeitsplatzentwicklung? Was leisten die Schwerpunktgebiete ("Schlüssel-" und "Handlungsgebiete")?
- Welche Massnahmen sind über die Nutzungsplanung hinaus vorgesehen, um die Ziele zu erreichen? Wo und wie sind diese verankert?

bestehen, welche Massnahmen nötig sind, um die (inneren) Reserven zu mobilisieren, und in welcher zeitlichen Abfolge sie ergriffen werden. Dabei ist zu erläutern, wann und wie die Flächen einer zonenkonformen Überbauung zugeführt werden und wie dabei die Siedlungsqualität gefördert wird. Gemäss dem kantonalen Richtplan ist überdies aufzuzeigen, wo und wie die Gemeinde bis 2040 die raumtypspezifischen Mindestdichten erreicht, um das gemäss Raumkonzept planmässige Bevölkerungswachstum aufzunehmen. Dies ist für die überbauten wie für die unüberbauten Wohn- und Mischzonen detailliert darzulegen.

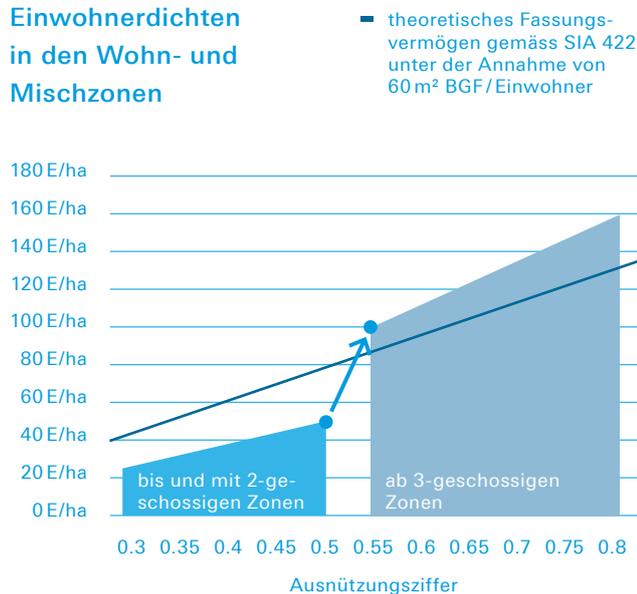
Die Innenentwicklung und die Siedlungsqualität sind als zentrale Themen in den Planungsbericht nach Art. 47 RPV zu integrieren. Die Kapitel zur Siedlungsqualität bei der Siedlungsentwicklung nach innen sollen sämtliche Aussagen enthalten, die notwendig sind, um die Vorlage im Sinne der vorgenannten Anforderungen einordnen zu können; dazu gehören namentlich:

- Ausgangslage und Rahmenbedingungen
- Innenentwicklungsstrategie (zum Beispiel Zusammenfassung Räumliches Entwicklungsleitbild)
- Wirkung der (Innenentwicklungs-)Massnahmen (fachlich fundierte Abschätzung) sowie Abstimmung Siedlung, Verkehr und Freiraum
- Umsetzung und Qualitätssicherung

Abschätzung der Wirkung von (Innenentwicklungs-)Massnahmen

Die Abschätzung des Innenentwicklungsbeitrags der Planungsmaßnahmen ist nötig, um sie in Bezug zu den richtplanerisch geforderten Mindestdichten stellen zu können (Genehmigungsanforderung gemäss § 27 Abs. 2 BauG). Die erwartete Einwohnerdichte (E/ha) muss nachvollziehbar pro Gebiet und im Zusammenzug dargestellt sein, beispielsweise in einer Tabelle. Wichtig ist, dass die ausgewiesenen Wirkungsbeiträge und die angenommenen Einwohnerdichten begründbar beziehungsweise auf ihre Plausibilität hin überprüft

Einwohnerdichten in den Wohn- und Mischzonen



Dichtesprung zwischen Einfamilienhaus- und Mehrfamilienhauszonen. (Quelle: metron, Themenheft 27, adaptiert)

und hinterfragt sind (zum Beispiel durch Vergleich mit bestehenden Referenzstrukturen; siehe Werkzeugkasten 2 und die Beispielsammlung "Dichte illustriert" unter www.ag.ch/innenentwicklung). Scheingenauigkeiten sind zu vermeiden – es geht um einleuchtende Grössenordnungen. Für die Annahmen ist zu beachten, dass sogenannte Dichtesprünge erst und nur mit einem Wechsel der Bautypologie einhergehen (vom Einfamilienhaus zum Mehrfamilienhaus; siehe blauer Pfeil in der Abbildung).

Es ist konkret aufzuzeigen, welche Planungsmassnahmen und Änderungen in den Planungsinstrumenten mit der hochwertigen Innenentwicklung in Verbindung stehen und welcher Wirkungsbeitrag durch diese zu erwarten ist – innert fünfzehn Jahren (Planungshorizont der kommunalen Nutzungsplanung) und bis 2040 (Richtplanhorizont des Richtplankapitels S 1.2 Siedlungsgebiet). Abweichungen und Differenzen zu den Abschätzungen der Abteilung Raumentwicklung in den kantonalen Grundlagen beziehungsweise zu den gemäss Richtplan geforderten Werten sollen offengelegt und begründet werden. Die Abschätzung der Wirkung von Massnahmen und die Abschätzung der künftigen Einwohnerkapazität sollen möglichst auf dem RIA-Prinzip (siehe Kapitel 2.3) aufbauen und die Kapazität separat für Reserve-, Innenentwicklungs- und Aussenentwicklungsgebiete aufzeigen ("Schlüssel-" und "Handlungsgebiete"). Der Planungsbericht soll die Planungsergebnisse der Gemeinde nachvollziehbar darstellen und sie den Vorgaben der Mindest-Einwohnerdichten gemäss Richtplan gegenüberstellen.

Werkzeugkasten 4

Die im Kapitel 4.3 vorgestellte Lösungsfeld-Matrix bildet das zentrale Arbeitsinstrument des Werkzeugkastens 4 (Teil 4a). Damit kann eine Gemeinde, gestützt auf ihr Räumliches Entwicklungsleitbild, mit den Schwerpunktgebieten beziehungsweise den daraus gebietsspezifisch abgeleiteten Handlungsfeldern des Handlungsbedarfs weiterführende Anhaltspunkte und Ideen für Regelungsansätze finden.

Zum besseren Verständnis der konkreten Anwendung der Lösungsfeld-Matrix wurde ein fiktives Anwendungsbeispiel erarbeitet (Teil 4b).

Eng verbunden mit der Lösungsfeld-Matrix ist eine nach den gebietsspezifischen Regelungsansätzen geordnete Sammlung von Praxisbeispielen (Teil 4c).

Die Abschätzung des Innenentwicklungsbeitrags der gewählten Planungsmassnahmen ist ein zentrales Element der Berichterstattung nach Art. 47 RPV. Die planerisch vorbereitete beziehungsweise erwartete Einwohnerdichte (E/ha) muss nachvollziehbar pro Gebiet und im Zusammenzug dargestellt werden (Genehmigungsvoraussetzung gemäss § 27 Abs. 2 BauG). Ein Beispiel dafür liefert Teil 4d des Werkzeugkastens 4.

Der Werkzeugkasten 4 findet sich unter www.ag.ch/innenentwicklung.