Inhalt

1 Eine neue Kernaufgabe für die Gemeinden
1.1 Siedlungsentwicklung wird Chefsache
1.2 Mehrnutzen und Lebensqualität
1.3 Prozesse gestalten, den Dialog pflegen
1.4 Zusammenarbeit im Verbund als Voraussetzung für Partizipation

2 Gesamtkantonale Bevölkerungs- und Siedlungsentwicklung
2.1 Zukunftsorientierte Raumstrukturen
2.2 Raumtypgelenkte Bevölkerungsentwicklung als Weg zum Ziel
2.3 Innenentwicklung vor Aussenentwicklung
2.4 Allgemeine Entwicklungen – Megatrends
2.5 Herausforderungen

3 Das Räumliche Entwicklungsleitbild
3.1 Warum ein Räumliches Entwicklungsleitbild?
3.2 Kerninhalte des Räumlichen Entwicklungsleitbilds
3.3 Vorbereitungsarbeiten zum Räumlichen Entwicklungsleitbild
3.4 In fünf Schritten zum Räumlichen Entwicklungsleitbild
3.5 Thematische Vertiefungen (Studien)

4 Vom Räumlichen Entwicklungsleitbild zur Nutzungsplanung
4.1 Neue Wege in der kommunalen Nutzungsplanung
4.2 Nutzungsplanung generell auf hochwertige Innenentwicklung ausrichten
4.3 Vom Handlungsbedarf zum Regelungsansatz
4.4 Übersicht und Erläuterung der Handlungsfelder des Handlungsbedarfs
4.5 Übersicht und Erläuterung gebietsspezifischer Regelungsansätze
4.6 Hochwertige Innenentwicklung als Bestandteil des Planungsberichts

5 Erfolgskontrolle
5.1 Ist die Gemeinde auf Kurs?

6 Ausgleich von Planungsvorteilen
6.1 Kosten und Nutzen fair verteilen: Die Mehrwertabgabe
6.2 Koordination Nutzungsplanungsverfahren und Mehrwertabgabe
6.3 Phase I: Mehrwertabgaberelevanz und Schätzung des Mehrwerts
6.4 Phase II: Verfügung und Sicherung der Forderungen
6.5 Phase III: Fälligkeit und Bezug der Mehrwertabgabe
6.6 Controlling für den Mehrwertabgabeprozess auf Gemeindeebene

7 Siedlungsgebietsbewirtschaftung
7.1 Siedlungsgebiets- und Bauzonenbewirtschaftung
7.2 Arbeitszonenbewirtschaftung
7.3 Bewirtschaftung von Zonen für öffentliche Bauten und Anlagen
7.4 Bauzonenbewirtschaftung in Wohnschwerpunkten

B Begriffserläuterung
(Die unterstrichenen Begriffe werden in der Begriffserläuterung ausführlich erklärt.)

M Lösungsfeld-Matrix (Poster)

Kontakt
Departement Bau, Verkehr und Umwelt
Abteilung Raumentwicklung
Entfelderstrasse 22
5001 Aarau
Telefon: 062 835 32 90
E-Mail: raumentwicklung@ag.ch

Impressum
© 2017 Kanton Aargau,
Departement Bau, Verkehr und Umwelt,
Abteilung Raumentwicklung, 5001 Aarau,
www.ag.ch/innenentwicklung
Titelseite: LiDAR DTM 0.5-Meter Hillshade,
Kanton Aargau, 27.07.2014

Einleitung

Bis 2040 werden gemäss aktuellen Prognosen fast 200’000 Menschen mehr in unserem Kanton leben. Das durchschnittliche Alter wird steigen. Um diese Entwicklungen erfolgreich aufzufangen, gilt es, die Weichen jetzt klug zu stellen. Dies wird deutliche Veränderungen unserer Siedlungen erfordern, denn der Auftrag des neuen Raumplanungsgesetzes ist klar: Wir müssen die Zersiedelung stoppen und gleichzeitig mehr Menschen ein Zuhause bieten.

Im Aargau streben wir eine hochwertige Siedlungsentwicklung nach innen an. Es geht nicht einfach ums Verdichten! Wir möchten Entwicklungspotenziale dort nutzen, wo die Infrastruktur schon besteht und das Land schon bebaut ist. Und umgekehrt dörfliche und landschaftliche Qualitäten erhalten, wo es sie noch gibt. Die Chancen für eine nachhaltige Entwicklung sind intakt. Der Aargau bietet viel: Er ist ein vielfältiger, dynamischer Kanton mit ländlichen Ecken, städtischen Kanten und spannenden Gegensätzen.

Es ist an uns – an den Verantwortlichen in Gemeinden, Regionen und dem Kanton –, das Wachstum so zu lenken, dass die Kultur-, Natur- und Erholungslandschaft erhalten bleiben und die intensivere Nutzung des Siedlungsraums nicht als Enge, sondern als lebendige Nähe in Erscheinung tritt. Die Balance zwischen bebautem und unbebautem Raum, zwischen Dichte und Qualität lässt sich nur teilweise in der einzelnen Gemeinde allein herstellen. Die grenzüberschreitende Betrachtung in der Region und über den ganzen Kanton hinweg und das Zusammenspiel des Kantons, der Regionen und der Gemeinden sowie ihrer Verantwortlichen sind die Voraussetzung dafür.

Der kantonale Richtplan mit dem Raumkonzept setzt das neue Raumplanungsgesetz differenziert um. Wie es zu konkreten (Innen-)Entwicklungsstrategien und zukunftstauglichen Nutzungsplänen kommen kann, die auch in den Gemeinden Akzeptanz und Unterstützung finden, zeigt dieser Planungswegweiser auf. Er soll Fakten und Grundlagenmaterial zur lokalen sowie regionalen Planung und Entscheidungsfindung beisteuern. Er ist aber vor allem eine Einladung zu einer noch engeren Zusammenarbeit zwischen Gemeinden, Regionen und Kanton.

Das gemeinsame Ringen um die besten Lösungen – für einen starken, lebendigen und vielfältigen Aargau – hat optimalerweise nach den Grundsätzen des hier vorliegenden Qualitäts-Entwicklungs-Prozesses zu erfolgen *(siehe ausgeklappte Ordnerklappe rechts)*. Den Personen, die sich vertieft mit dem Planungswegweiser beschäftigen oder mit diesem arbeiten möchten, zeigt der Qualitäts-Entwicklungs-Prozess anschaulich die nötigen Prozessbausteine zur Entwicklung von Siedlungsqualität bei der Siedlungsentwicklung nach innen auf. Zudem verweist er auf die zum jeweiligen Prozessbaustein gehörenden Ordnerkapitel des Planungswegweisers. Die einzelnen Ordnerkapitel werden mit einer Doppelseite “Das Wichtigste in Kürze” eingeleitet mit Hinweisen auf die enthaltenen Unterkapitel. Es lohnt sich also, die rechte Ordnerklappe stets ausgeklappt zu lassen!

Für den eiligen Leser – denn räumliche Gemeindeplanung ist Chefsache – bietet sich die Lektüre des beiliegenden Faltblatts an. Dieses enthält eine Zusammenfassung des gesamten Planungswegweisers und vermittelt einen guten Überblick über die massgeblichen Themenfelder der hochwertigen Siedlungsentwicklung nach innen.

Nebst der eigens entwickelten Lösungsfeld-Matrix als Arbeitsmittel für die kommunale Nutzungsplanung *(siehe Poster am Ende des Ordners)* findet sich für die meisten Prozessbausteine des Qualitäts-Entwicklungs-Prozesses beziehungsweise in fast jedem Kapitel des Planungswegweisers zur Unterstützung und Klärung ein Werkzeugkasten mit weiterführenden Praxistipps und/oder Praxisbeispielen. Diese Werkzeuge sind – wie auch der gesamte Planungswegweiser – auf der Website *www.ag.ch/innenentwicklung* zugänglich.

Abteilung Raumentwicklung des Kantons Aargau
im März 2017

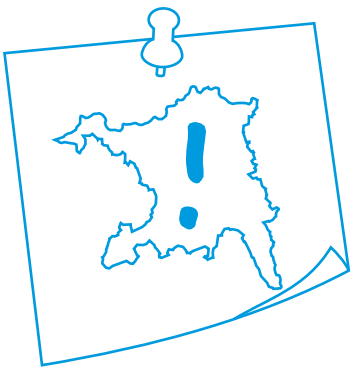
Eine neue Kernaufgabe für die Gemeinden

Das Wichtigste in Kürze

Strategische räumliche Entwicklung wird Chefsache!

Mehr als je zuvor ist Siedlungsplanung heute strategische Gemeindeentwicklungspolitik. Denn die hochwertige Siedlungsentwicklung nach innen ist nicht einfach eine weitere Bau- und Planungsaufgabe, die sich an Fachleute delegieren lässt. Sie ist eine wichtige und vertrauensvolle Aufgabe mit langfristigen Zielen und weitreichender Auswirkung. Sie ist ein bedeutender Teil der strategischen Gemeindeentwicklung geworden. Mit ihr werden entscheidende Weichen für die Zukunft gestellt. Deshalb ist hochwertige Siedlungsentwicklung nach innen eine Führungsaufgabe für das oberste Führungsgremium der Gemeinde, den Gemeinderat.

→ 1.1



Hochwertige Innenentwicklung als Chance auf Lebensqualität

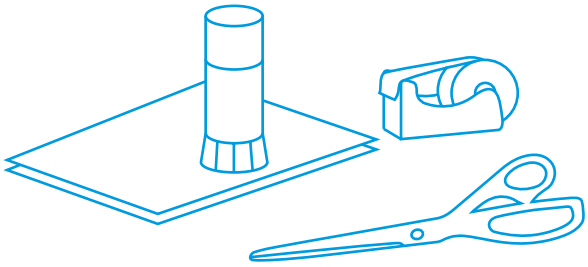
Bevölkerungswachstum ist kein Ziel, sondern eine Herausforderung, der wir uns stellen müssen. Es handelt sich um eine anspruchsvolle Verbundaufgabe, sich darauf vorzubereiten, damit dieses Wachstum, sofern es eintrifft, nachhaltig und raumverträglich aufgenommen werden kann. Und das dem Willen der Stimmberechtigten gemäss, ohne unsere wertvolle Landschaft weiter zu zersiedeln. Das ist eine Chance. Denn es zwingt uns alle, noch besser zu planen, uns noch stärker auf die Qualitäten unserer Gemeinden zu besinnen und neue Wege zu suchen. Die hochwertige, massgeschneiderte Siedlungsentwicklung nach innen hat immer zwei Dimensionen: eine quantitative und eine qualitative. Sie hat das Potenzial, Identität zu stärken, gesellschaftlichen Mehrnutzen und Lebensqualität zu schaffen. Das erfordert eine gemeinsame Anstrengung aller Beteiligten. Die vorhandene Dynamik soll als Impuls genutzt werden, der Entwicklungen in Gang setzt, um im Zuge der hochwertigen Innenentwicklung Standortqualitäten zu stärken und räumliche Defizite zu mildern.

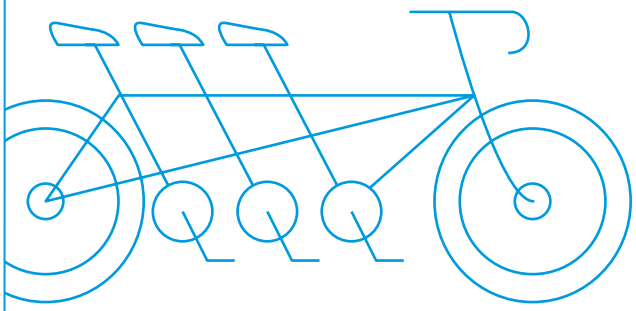
→ 1.2

Den Entwicklungsprozess gestalten, den Dialog suchen

Die hochwertige Siedlungsentwicklung nach innen ist ein Prozess, eine Daueraufgabe und lässt sich nicht wie ein Projekt erledigen. Sie muss deshalb prozesshaft und vorausschauend ausgestaltet sowie verantwortungsvoll geführt werden. Interessengruppen werden dabei zu Beteiligten. Die hochwertige Siedlungsentwicklung nach innen baut auf vorhandenen Stärken auf. Sie bietet Chancen, birgt jedoch auch Risiken. Die Herausforderungen gilt es zu erkennen, anzunehmen sowie transparent zu kommunizieren und zu diskutieren. Gemeinsam mit den Betroffenen entwickelte Lösungsansätze erhöhen die Akzeptanz für eine nach innen gerichtete Entwicklung.

→ 1.3





Neue Formen der Zusammenarbeit (Verbundaufgabe)

Der Weg zur hochwertigen Siedlungsentwicklung nach innen basiert auf einem partnerschaftlich geführten Dialog auf Augenhöhe zwischen Kanton, Regionen und Gemeinden. Statt wie bisher erst am Ende des Prozesses soll der Dialog frühzeitiger beginnen. Das ist eine Voraussetzung für eine erfolgreiche Partizipation. Ziel muss sein, für massgeschneiderte, lokale Lösungen breite Akzeptanz zu erlangen und Rechtssicherheit zu schaffen. “Governance” ersetzt “Government”, gemeinsame Gestaltung ersetzt Verwaltung. Das neue Rollenverständnis ersetzt rechtliche Verfahren nicht, sondern ergänzt und unterstützt sie.

→ 1.4

Siedlungsentwicklung wird Chefsache

Der aktiv gestaltenden Gemeinde kommt bei der hochwertigen Siedlungsentwicklung nach innen eine Schlüsselrolle zu. Hochwertige Innenentwicklung ist eine Führungsaufgabe für den Gemeinderat und damit Chefsache. Der Prozess erfordert ein politisch verantwortliches "Gesicht".

Eine tragfähige kommunale (Innen-)Entwicklungsstrategie basiert auf einer Vision und stützt sich auf fundiertes Wissen über den Ort ab. Eine solche Strategie ermöglicht robuste Weichenstellungen und Entscheidungen, deren Tragweite über das Überbauen einzelner Grundstücke weit hinausgeht und den Entwicklungsweg der Gemeinde langfristig bestimmen kann. So verstanden, ist die hochwertige Siedlungsentwicklung nach innen nicht weniger als ein strategischer Teil der Gemeindeentwicklung.

Die räumliche Entwicklung ist eine verantwortungsvolle Führungsaufgabe des Gemeinderats. Der Handlungsspielraum der Gemeinden ist erheblich. Er entfaltet sich insbesondere bei aktiv handelnden Gemeinden, zum Beispiel durch das Formulieren von Zielen, den frühzeitigen Einbezug wichtiger Akteure, das gezielte Setzen von Anreizen, die Vorgabe von qualitätsfördernden Prozessen, das Fixieren von Regeln oder durch Verhandlungen mit Grundeigentümern und Investoren.

Welche konkreten Herausforderungen hat die planende Gemeinde bei der hochwertigen Siedlungsentwicklung nach innen zu meistern?
Wie sind die Weichen zu stellen, damit der hochwertigen Innenentwicklung nicht Ablehnung, sondern breite Akzeptanz entgegengebracht wird?
Was braucht es also, damit die Siedlungsentwicklung hochwertig werden kann:

- Es braucht eine aktiv gestaltende Gemeinde und einen "Chef".
- Es braucht den Willen, sich den Herausforderungen zu stellen.

Innenentwicklung ist Bestandsentwicklung und zieht zwangsläufig Veränderungen des gewohnten Umfelds nach sich. Das stellt die Gemeinde unter anderem vor folgende Herausforderungen:

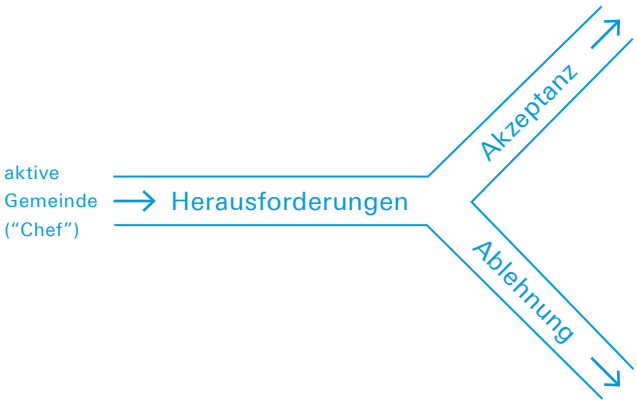
- Innenentwicklung ist ein anspruchsvoller Prozess, der gestaltet und geführt werden muss.
- Innenentwicklung erfordert Transparenz durch Vermittlung, Kooperation und Beteiligung.
- Innenentwicklung muss unterschiedliche Interessen ausgewogen miteinbeziehen und Mehrnutzen für alle Betroffenen stiften.
- Innenentwicklung bedingt interdisziplinäre Fachkompetenzen.
- Innenentwicklung erfordert personelle Ressourcen, genügend Zeit und kostet Geld.

In jeder Phase des Qualitäts-Entwicklungs-Prozesses *(siehe ausgeklappte Ordnerklappe rechts)* sind durch die Gemeinde Weichenstellungen nötig, um Chancen zu nutzen und Risiken möglichst zu umschiffen. Was in welcher Gemeinde und in welchem Quartier die Akzeptanz gegenüber Veränderungen fördert oder Ablehnung hervorruft, lässt sich nicht allgemeingültig beantworten. Die hochwertige Siedlungsentwicklung nach innen soll möglichst dazu führen, dass:

- eine Aufwertung des Quartiers und des Wohnumfelds erkennbar wird, anstatt dass Identitäts-, Qualitäts- und Imageverlust zu befürchten sind;
- auf der Grundlage guter Konzepte eine räumlich differenzierte Ortsentwicklung einhergeht, anstatt dass eine Konzentration von Bauvolumen

(Verdichtung), die Reduktion von Freiräumen und eine Verkehrszunahme stattfinden;
– die vorhandenen Infrastrukturen besser ausgelastet und mögliche Folgekosten tragbar sind, anstatt dass Infrastruktur-Sprungkosten (unvermittelt) auftreten.

Die Weichen richtig stellen



Die aktiv gestaltende Gemeinde nimmt die Herausforderungen an, nutzt durch eine umsichtige Vorgehensweise die Chancen und blendet Risiken nicht aus.

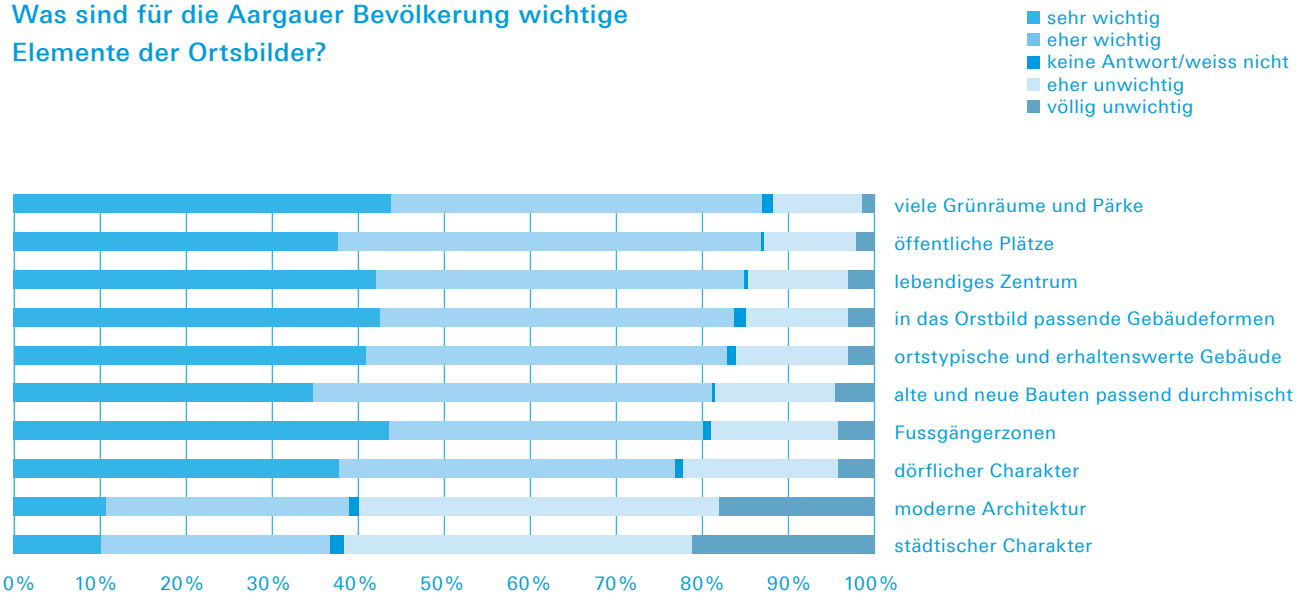
Mehrnutzen und Lebensqualität

Siedlungsqualität bei der Siedlungsentwicklung nach innen ist weder Selbstzweck noch Selbstläufer. Sie ist Bedingung, um das Bevölkerungswachstum so aufzunehmen, dass es von allen Betroffenen akzeptiert und mitgetragen wird. Massnahmen im Bereich der Innenentwicklung müssen daher objektiv und aus der Warte einer Mehrheit der Bevölkerung die Attraktivität des Orts und des Umfelds steigern.

Dies kann beispielsweise durch eine Aufwertung des öffentlichen Raums, die Gestaltung und Vernetzung der Freiräume im Siedlungsgebiet oder die Pflege des identitätsstiftenden Ortsbilds gelingen. Wesentlich für den Erfolg ist, dass die breite Akzeptanz, welche die hochwertige Siedlungsentwicklung nach innen grundsätzlich geniesst, auch dort erhalten bleibt, wo sie in gebaute Realität umgesetzt werden soll.

Denn wenn aus dem abstrakten und allgemein akzeptierten Ziel – der Eindämmung der Zersiedelung – eine konkrete Veränderung in der Nachbarschaft wird, ist das Risiko hoch, dass Widerstand dagegen erwächst. Lebensqualität und Wohlstand führen dazu, dass man den Status quo schätzt und dem Wandel kritisch gegenübersteht. Veränderung wird eher mit Verschlechterung als mit Verbesserung gleichgesetzt. Die Gemeinde muss deshalb frühzeitig und genau wissen, was der Bevölkerung an ihrem Wohnort wichtig ist.

Was sind für die Aargauer Bevölkerung wichtige Elemente der Ortsbilder?



Vor der zielgerichteten und hochwertigen Innenentwicklung müssen grundlegende Kenntnisse über die Bedürfnisse und Prioritäten der Bevölkerung bestehen. Beispielsweise sind viele Grünräume und Pärke, öffentliche Plätze und lebendige Ortszentren den Menschen ein grosses Anliegen. (Quelle: gfs.bern, Befragung Bevölkerungswachstum und Siedlungsentwicklung Kanton Aargau, August 2014)

Mehrnutzen durch Mehrleistung

Bei der hochwertigen Siedlungsentwicklung nach innen müssen bauliche Intensivierung und Nutzungsintensivierung, attraktive Freiräume und eine gute Baukultur in einem ausgewogenen Verhältnis stehen. Dieses Verhältnis muss durch die öffentliche Hand gesteuert und fallweise ausgehandelt werden. Im Vergleich zum "Bauen auf der grünen Wiese" sind dafür Mehrleistungen aller Akteure nötig. Die Gemeinde nimmt eine aktive Entwicklungsrolle ein. Sie initiiert, moderiert, überzeugt und stellt die Infrastruktur zur Verfügung. Grundeigentümer und Investoren müssen die Bereitschaft zur Kooperation einbringen. Sie haben sich auf gemeinsame Ziele und Prozesse einzulassen und sich zu einer überzeugenden Qualität zu verpflichten. So kann die hochwertige Innenentwicklung nicht nur mehr Fläche fürs Wohnen und Arbeiten, sondern eine Vielfalt an Mehrnutzen generieren. Dabei ist Mehrnutzen nicht nur als monetärer Gewinn, sondern mehrdimensional zu verstehen. Genau dieser umfassende Mehrnutzen macht die Innenentwicklung hochwertig und mehrheitsfähig und verhilft ihr eher zu breiter Akzeptanz.

Mögliche Mehrnutzen für die Bauherrschaft

- höhere Nutzfläche als bei Regelbauweise durch massgeschneiderte Konzepte
- Spielraum bei der Platzierung und Einteilung der Bauten (zum Beispiel Flexibilität bei Mass-, Geschoss- und Grenzvorschriften)
- Möglichkeit parzellenübergreifender Lösungen
- Möglichkeit der Überschreitung der maximalen Gebäudehöhe (zum Beispiel für Hochhäuser)
- effiziente und wirtschaftliche Erschliessung, weniger Parkplätze
- schlankere, zielführendere Verfahren dank frühzeitiger Abstimmung

Mögliche Mehrnutzen für die Bewohnerschaft und das Quartier

- gutes Gesamtkonzept mit Bezug zum nachbarlichen Kontext
- hohe Aufenthalts- und Gestaltungsqualität von Strassen- und Freiräumen, verkehrsfreie Areale
- öffentliche Durchwegung, sowie Höfe, Plätze und Pärke
- Nutzungsvorgaben im Quartierinteresse (Erdgeschossnutzungen, Versorgung, Freizeitangebote, Kinderkrippen, Kindergärten, Gemeinschaftsräume)
- differenziertes Wohnungsangebot und Möglichkeit zur gezielten Förderung einzelner Nutzungen (zum Beispiel Anteil altersgerechter Wohnungen und Gewerbeflächen)
- Einbezug qualitativer Aspekte wie Identität, Ortsbild, öffentliche und kulturelle Nutzungen

Mögliche Mehrnutzen für die Gesellschaft und Umwelt

- Eindämmung der Zersiedelung
- höhere Ausnutzung und damit womöglich höhere Steuereinnahmen
- hohe Freiraumqualität
- Arealentwicklungen von hoher Gesamtqualität
- ökologischer Ausgleich (zum Beispiel durch Dachbegrünungen und unversiegelte, nicht unterbaute Flächen)
- Möglichkeit von Unterhaltsverträgen zwischen der öffentlichen Hand und Grundeigentümern zur Sicherung von Zugänglichkeit und Pflege der Freiräume
- Mobilitätskonzepte zur Förderung von Fuss- und Radverkehr
- energieeffzientere Arealkonzepte; Anreize und strengere Vorschriften zur Senkung des Energieverbrauchs
- Beiträge an Infrastrukturen (zum Beispiel Schulgebäude) und öffentlichen Raum

Kosten fair verteilen

Wie die Aussenentwicklung erfordert auch die hochwertige Siedlungsentwicklung nach innen Investitionen – nicht nur von der Bauherrschaft, sondern oft auch von der öffentlichen Hand. Abhängig von der jeweiligen Situation sind beispielsweise Strassenräume oder Plätze neu zu gestalten, Erschliessungen anzupassen, Land ist abzutreten, es werden Ersatzmassnahmen nötig, oder rechtliche Einschränkungen müssen abgelöst und entschädigt werden. Unabhängig vom Mehrwertausgleich im Sinne des Raumplanungsgesetzes und soweit die nötigen Investitionen nicht anderweitig gesetzlich geregelt sind, müssen hierfür Aufgabenteilungen und Kostenteiler gefunden werden, die für alle Seiten akzeptabel sind. Als Instrument dafür empfehlen sich sogenannte “städtebauliche Verträge” oder “Infrastrukturverträge” *(siehe Kapitel 4.5)*.

Eine sachgerechte Verwendung des Mehrwertausgleichs kann die Akzeptanz gegenüber der nach innen gerichteten Entwicklung an sich, aber auch gegenüber der Kostenteilung erhöhen. Ziel sollte sein, mit dieser Abgabe allfällige negative Folgen der Nutzungsintensivierung zu kompensieren oder positive Effekte auszulösen. Wann immer möglich, sollten solche Massnahmen in unmittelbarer Nähe der erfolgten Nutzungsintensivierung stattfinden. So fliesst der Mehrwertausgleich sichtbar in konkrete Projekte zurück, die das direkte Umfeld aufwerten. Die Mittel kommen den Menschen zugute, die im entsprechenden Quartier leben und arbeiten – und damit indirekt auch den Investoren, die einen Mehrwertausgleich leisten.

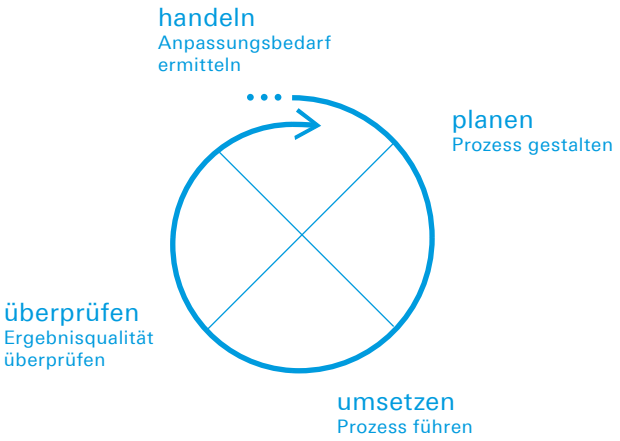
Prozesse gestalten, den Dialog pflegen

Hochwertige Siedlungsentwicklung nach innen braucht Akzeptanz und breite Abstützung. Und sie ist eine langfristige Aufgabe – kein Projekt, das sich Schritt für Schritt abarbeiten lässt–, sondern ein Prozess. Deshalb braucht sie einen "Kümmerer": einen motivierenden Koordinator und Vermittler in der Gemeinde. Dieser mobilisiert Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer und potenzielle Investoren, bezieht Anwohnerinnen und Anwohner und die Öffentlichkeit in partizipativen Verfahren ein, initiiert Studien und Planungen. Dabei betrachtet er die Qualität der Ergebnisse kritisch, gibt Erfahrungen weiter und behält die langfristigen strategischen Ziele im Auge. Er sorgt für eine aktive, transparente Kommunikation und hält den Dialog mit den Betroffenen am Laufen.

Partizipation und Kommunikation als Teil des Planungsprozesses

Siedlungsqualität bei der Siedlungsentwicklung nach innen zu erreichen, bedingt einen kontinuierlichen Prozess, der frühzeitig vorausschauend zu gestalten und zielgerichtet zu führen ist. Zwischenergebnisse sind dabei auf ihre Qualität, Wirkung und Stossrichtung zu überprüfen. Gegebenenfalls ist vor den nächsten Schritten eine Feinjustierung im Sinne der gemachten Erfahrungen und der übergeordneten Ziele vorzunehmen. Teil dieses langfristigen Planungsprozesses ist es auch, den Ablauf und den Stellenwert der Partizipation und der Kommunikation rechtzeitig zu klären und die nötigen Massnahmen in die Wege zu leiten.

Der Qualitäts-Entwicklungs-Prozess



Eine grundlegende Voraussetzung für die hochwertige Siedlungsentwicklung nach innen ist das Prozessverständnis.

Den Dialog bewusst gestalten

Gute Fachplanung und konstruktive Zusammenarbeit zwischen Kanton, Region und Gemeinden sind noch kein Garant für Akzeptanz in der Bevölkerung. Die Partizipations- und Kommunikationsbedürfnisse gesellschaftlicher Gruppen, direkt Betroffener und der breiten Öffentlichkeit haben in den vergangenen Jahrzehnten zugenommen. Die gesetzlich vorgeschriebenen, formalrechtlichen Mitwirkungsmöglichkeiten reichen häufig nicht mehr aus. Deshalb müssen Partizipation und Kommunikation von Anfang an in Planungsverfahren integriert und ihre Ergebnisse für die praktische Planungsarbeit nutzbar gemacht werden.

Kommunale und regionale Entwicklungen brauchen die Akzeptanz der organisierten wie auch der breiten Öffentlichkeit. Diese müssen sich die Gemeinden aktiv erarbeiten. Das erfordert zum einen eine stabile Prozessorganisation, zum anderen eine anerkannte Prozessarchitektur mit klaren Verfahrensgrundsätzen und Spielregeln *(siehe Werkzeugkasten 1)*. Auf deren Basis sollten Interessenorganisationen, Grundeigentümer und die Bevölkerung bereits in den frühen Prozessphasen in die Diskussion über die künftige räumliche Entwicklung eingebunden werden – einerseits um Bedürfnisse frühzeitig erfassen, andererseits um Konflikte auffangen zu können. Ein zentraler Grundsatz ist, Partizipation und Kommunikation als Paket zu verstehen: Partizipation ist auf gute Kommunikation angewiesen. Umgekehrt ist Partizipation die beste Kommunikation.

Ein transparenter, ergebnisoffener Prozess hilft, Chancen und Risiken eines Planungsvorhabens zu erkennen. Formalrechtliche Verfahren wie die Mitwirkung im Rahmen der öffentlichen Auflage genügen hierfür oftmals nicht. Partizipation ist von dieser rechtlich vorgeschriebenen Mitwirkung zu unterscheiden. Die "freiwillige" Partizipation ist nicht demokratisch, unterstützt aber die demokratische Entscheidungsfindung. Sie setzt im Planungsverfahren möglichst früh ein. "Früh" bedeutet nicht ständig und überall. Vielmehr müssen Partizipation und Kommunikation einem klaren Plan folgen. Neben den Chancen sind auch die Grenzen der Partizipation zu kommunizieren: Sie kann und soll Nutzen und Qualität der Planung für alle Betroffenen verbessern. Die Steuerung und Entscheidung liegen aber bei den zuständigen Behörden. Ziel der Partizipation und Kommunikation ist in erster Line, die Urteilsfähigkeit der Bürgerinnen und Bürger zu erhöhen, wertvolle Informationen zu erhalten und Entscheide breit abzustützen. Dazu müssen in einem ersten Schritt das gewählte Vorgehen und die Spielregeln allseits akzeptiert werden, damit in der Folge gezielt über Inhalte diskutiert werden kann.

Leitlinien der Partizipation und Kommunikation

- **Die Zukunft der Gemeinde liegt im Prozess**
  Hochwertige Innenentwicklung lässt sich nicht standardisiert umsetzen. Es sind offene und innovative Prozesse nötig. Die Vorgeschichte, die besonderen Herausforderungen der Gemeinde oder eines Gebiets und verschiedene – auch gegensätzliche – Interessen sind zu thematisieren.

- **Partizipation bringt Mehrnutzen**
  Angesichts des Konfliktpotenzials und der funktionalen Komplexität der hochwertigen Siedlungsentwicklung nach innen ist Partizipation im Sinne einer zukunftsweisenden Planung sehr zu empfehlen. Partizipation sollte von Anfang an integraler Bestandteil der Planungsorganisation sein.

- **Partizipation ist Kommunikation**
  Partizipation und Kommunikation gehören zusammen. Ein Partizipationsverfahren ohne offene, transparente Kommunikation ist wirkungslos. Umgekehrt wird auch die beste Kommunikation unglaubwürdig, wenn der versprochenen Offenheit und Transparenz keine partizipativen Taten folgen. Ebenso sollte Kommunikation von Anfang an integraler Bestandteil des Planungsverfahrens sein.

– **Anspruchsgruppen sind Partner**
  Behörden sollten sich auf Augenhöhe mit den Anspruchsgruppen austauschen. Zu den Anspruchsgruppen gehören die direkt Betroffenen (wie Eigentümerinnen und Eigentümer, ansässige Institutionen, Anwohnerinnen und Anwohner), die organisierte Öffentlichkeit (wie Parteien, Gewerbe, Vereine, Interessengruppen) und die nicht organisierte Öffentlichkeit (wie Interessierte, Nutzende).

Praxistipps: Partizipation und Kommunikation
(siehe auch Werkzeugkasten 1)

– Transparente Ausgangslage schaffen: Geschichte lehrt, Menschen lernen.
– Kommunikationsziele festlegen: motivierend, realistisch, nicht überfordernd.
– Alle relevanten Anspruchsgruppen definieren: Betroffene sind Beteiligte und Partner.
– Politische Leadership sichern *("Chefsache", siehe Kapitel 1.1)*: Dem Anliegen das Gesicht einer Person – und nicht das einer Organisation – geben.
– Verständliche und glaubwürdige Botschaften formulieren: Verständnis ist der erste Schritt zu Glaubwürdigkeit, Glaubwürdigkeit schafft Vertrauen.
– Verschiedene Kommunikations- und Informationsinstrumente einsetzen: Der richtige Mix bringt die beste Reichweite.
– Einbezug der Medien regeln: Anspruchsgruppen sollten wichtige Informationen nicht "zufällig" aus den Medien erfahren.

Zusammenarbeit im Verbund als Voraussetzung für Partizipation

Der Weg zur hochwertigen Siedlungsentwicklung nach innen basiert auf einem partnerschaftlich geführten Dialog auf Augenhöhe zwischen Kanton, Regionen und Gemeinden. Dieser Dialog ist neu frühzeitig und nicht wie bisher erst im Rahmen von Vorprüfungs- und Differenzbereinigungsverfahren zu führen. Alle Partner sollen im Sinne der Verbundaufgabe stufengerecht Verantwortung übernehmen. Auf allen Planungsebenen sind Gesamtbetrachtungen anzustellen und das gebündelte Fachwissen und die Ortskenntnisse bestmöglich in die Planungen einzubauen. Nur auf einer solchen Basis kann Partizipation auch die erwünschte Wirkung zeigen und die hochwertige Siedlungsentwicklung nach innen gelingen.

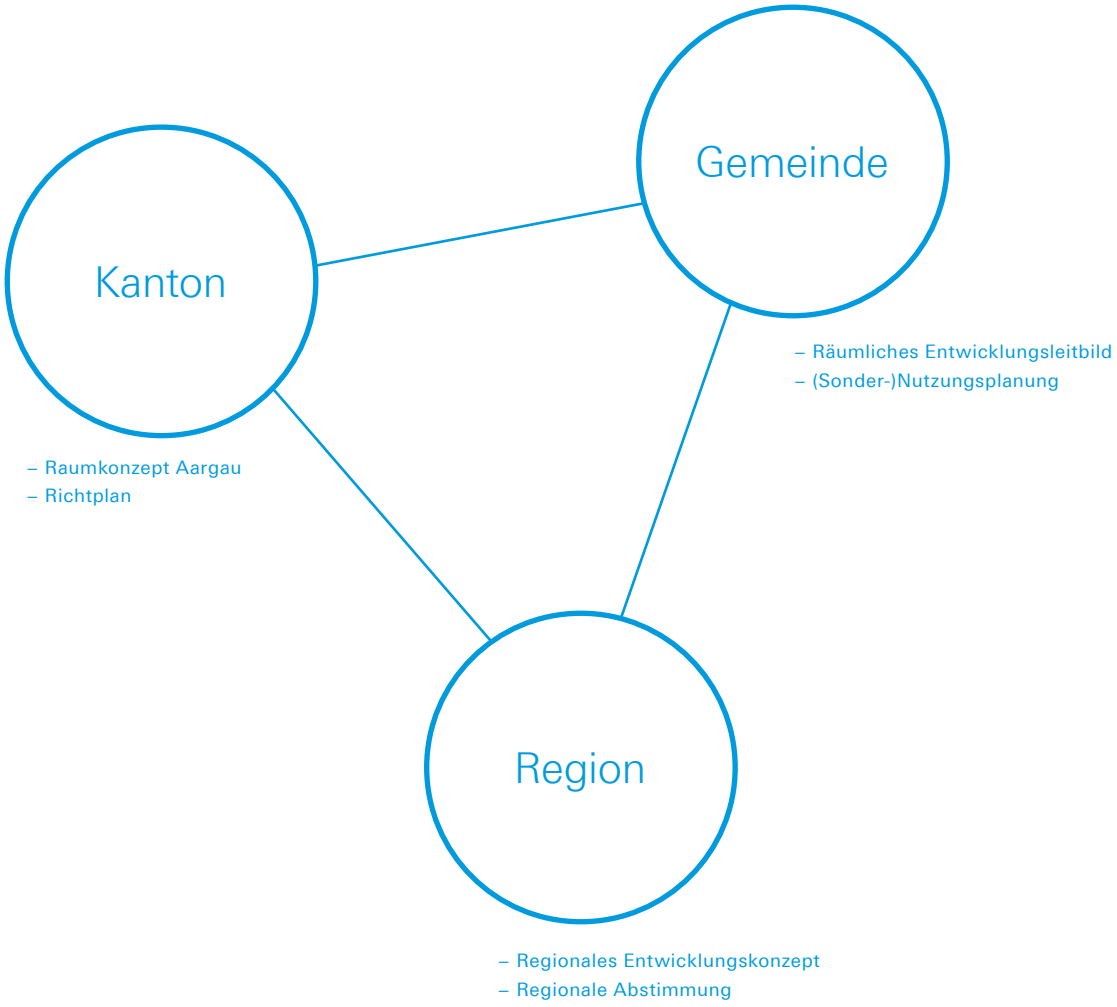
Neue Rollen in der proaktiven Prozessgestaltung

Um die neuen planerischen Vorgaben und Anforderungen gemeinsam erfolgreich und zugunsten eines langfristig attraktiven Kantons umzusetzen, ist ein neues Verständnis der Rollen und der Zusammenarbeit auf allen Planungsebenen erforderlich: partnerschaftlich und dialogorientiert, interdisziplinär und prozessorientiert.

"Governance" ersetzt "Government": Nicht eine hoheitlich geprägte Verwaltungs- und Entscheidungsstruktur – von oben nach unten –, sondern der partnerschaftliche Dialog steht im Vordergrund. Gestalten statt verwalten: Über funktionale, disziplinäre und territoriale Grenzen hinweg wird auf gleicher Augenhöhe gemeinsam nach Lösungen gesucht.

Das neue Rollenverständnis ersetzt die hoheitliche und autonome Planung sowie vorhandene Vorgaben nicht, sondern ergänzt und unterstützt sie. Wenn alle Beteiligten im Rahmen der jeweiligen Zuständigkeiten und Aufgaben frühzeitig auf gegenseitiges Verständnis und Vertrauen setzen, lässt sich gemeinsam ein gewinnbringendes, verfahrensökonomisch zweckmässiges Dialog- und Gegenstromprinzip etablieren.

Hochwertige Siedlungsentwicklung nach innen als Verbundaufgabe



Die hochwertige Siedlungsentwicklung nach innen ist eine Verbundaufgabe von Kanton, Regionen und Gemeinden. Alle Planungsebenen haben stufengerecht ihren Beitrag zugunsten der Siedlungsqualität bei der Siedlungsentwicklung nach innen zu leisten und frühzeitig mit den Partnern auf Augenhöhe abzustimmen.

Das Dialog- und Gegenstromprinzip

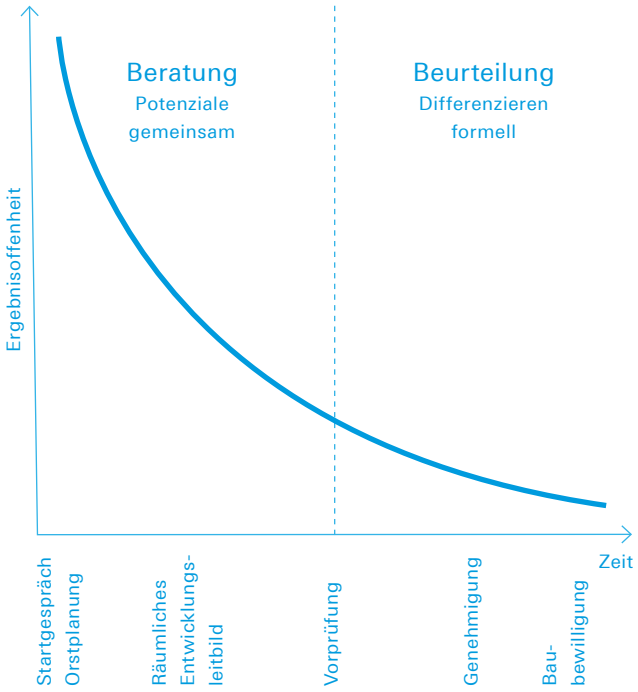
Voraussetzungen für das Dialog- und Gegenstromprinzip ist einerseits der Wille der Planungsträger aller Ebenen (Kanton, Regionen und Gemeinden), die Aufgaben in ihrem Zuständigkeitsbereich verantwortungsvoll, initiativ und kommunikativ anzupacken. Andererseits die Akzeptanz, die vorgegebenen Entwicklungsziele in enger Zusammenarbeit mit allen anderen Prozesspartnern umzusetzen. Grundlage dafür ist der frühzeitige Dialog. Anstelle ausschliesslicher Vorprüfungen und Differenzbereinigungen gegen Ende eines Prozesses erhält die Aushandlung von Zielen, Pflichten und Möglichkeiten zu Beginn der eigentlichen Planung mehr Gewicht. Das bedingt:

- **frühzeitige Abstimmung**
  (“Startgespräch Ortsplanung”)
  Die Gemeinden nehmen frühzeitig Kontakt mit dem Kanton und der Region auf. Alle Beteiligten stimmen sich über die Herausforderungen und thematischen Schwerpunkte anstehender Planungen ab. In einem “Startgespräch Ortsplanung” werden die ortsplanerischen Ziele und die kantonalen Grundlagen für diesen Prozess geklärt und ausgetauscht. Dies ermöglicht erste Weichenstellungen, bevor zeitliche oder finanzielle Ressourcen eingesetzt werden. Frühzeitige Einigkeit über das Grundsätzliche schafft eine gute Basis, um (miteinander) die Planung anzupacken.

- **konstruktives Aushandeln auf Basis fundierter Grundlagen**
  Auf Basis fundierter ortsplanerischer Grundlagen und verlässlicher Informationen werden die Bedingungen diskutiert. Kantonale und regionale Strategien und Rahmenbedingungen werden mit kommunalen Konzepten abgeglichen, noch bevor die Bau- und Nutzungsordnung und die Nutzungspläne Siedlung und Kulturland angepasst werden. Resultat dieser Phase ist ein zwischen Kanton und Gemeinde abgestimmter, ortsgerechter Entwicklungspfad.

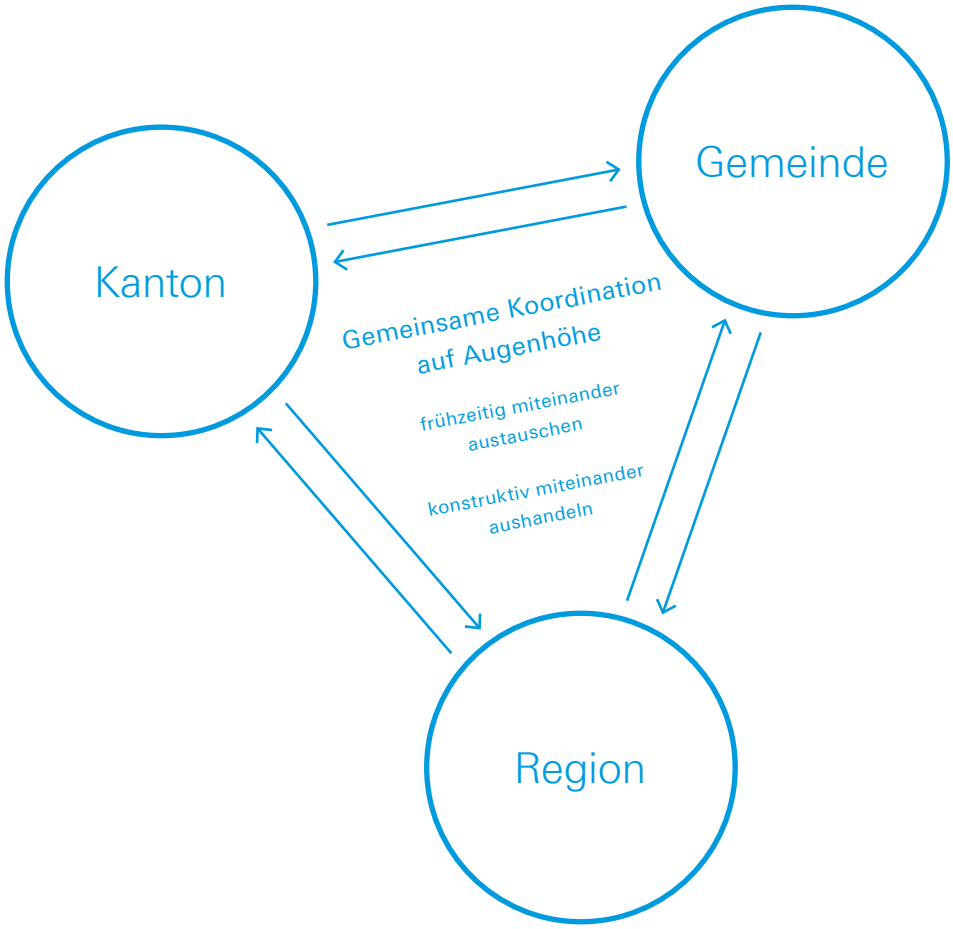
- **formelles Vorprüfungs- und Genehmigungsverfahren**
  Mit dem Dialog- und Gegenstromprinzip kann es gelingen, das formelle Vorprüfungs- und Genehmigungsverfahren zu vereinfachen. Die formellen Verfahren werden so von der Pflicht zur hilfreichen Kür.

Gemeinsame Vorsorge und Abstimmung statt Differenzbereinigung



Frühzeitige, kontinuierliche Beratung ist ein essenzieller Faktor für die Qualitätsförderung. Der Grad der Abstimmung und die Beständigkeit nehmen im Verlauf des Verfahrens kontinuierlich zu.

Dialog- und Gegenstromprinzip



Das Dialog- und Gegenstromprinzip basiert auf frühzeitiger Initiative, Verantwortung und dem Dialog auf allen Planungsebenen.

Werkzeugkasten 1

Die im Kapitel 1.3 dargelegten Leitlinien und Praxistipps zur Partizipation und Kommunikation geben erst einen groben Überblick zu diesem wichtigen Thema.

Partizipation und Kommunikation sollten systematisch in das Planungsverfahren integriert werden. Dazu empfiehlt sich die dreiphasige Strategie "Definieren, Ausgestalten, Entscheiden". Klare Spielregeln, Kontinuität und eine transparente Kommunikation holen möglichst viele Betroffene ins Boot. Das soll der Planung nicht nur breite Akzeptanz sichern, sondern kann deren Qualität merklich steigern – von strategischen Planungen wie der Entwicklung des Räumlichen Entwicklungsleitbilds bis zu konkreten Vorhaben. Die Partizipation unterstützt die demokratische Entscheidungsfindung. Die Entscheidungen selbst bleiben aber in der Kompetenz der Gemeinde und der zuständigen Gremien. Umso wichtiger ist die Kommunikation als unentbehrliche Ergänzung zur Partizipation.

Der Werkzeugkasten 1 findet sich unter *www.ag.ch/innenentwicklung.*

2

Gesamtkantonale Bevölkerungs- und Siedlungsentwicklung

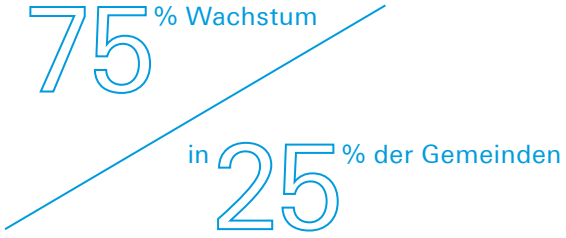
Das Wichtigste in Kürze

Lenkung des Wachstums in gut erschlossene Räume

Das Raumkonzept ist als kantonale Gesamtschau mit übergreifenden Zielen zu verstehen. Diese gemeinsamen Ziele bedingen differenzierte Massnahmen. Das Raumkonzept Aargau dient allen Gemeinden im Kanton als lenkender Rahmen zur Erarbeitung kommunaler Entwicklungsstrategien.
→ 2.1

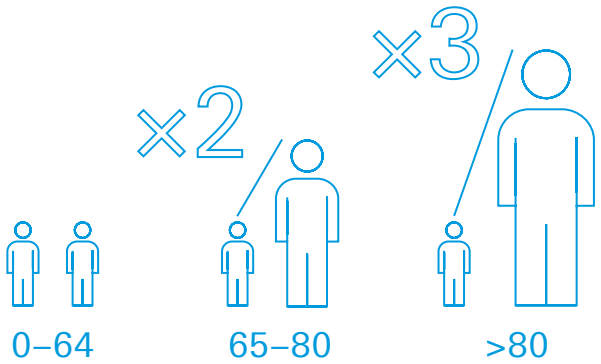
Im Raumkonzept ist die künftige räumliche Entwicklung für den Kanton in ihren Grundzügen festgeschrieben. Alle Gemeinden werden darin einem von fünf Raumtypen zugeteilt. Entsprechend ihren spezifischen Charakteren, Herausforderungen und Potenzialen sind den Raumtypen unterschiedliche Entwicklungsziele und Handlungsanweisungen zugewiesen.
→ 2.2

Das prognostizierte Bevölkerungswachstum soll mehrheitlich durch Nutzung der bestehenden Bauzonenreserven und durch hochwertige Innenentwicklung in jenen Raumtypen aufgefangen werden, die bereits gut erschlossen und ausgestattet sind: in den Kernstädten, den Urbanen Entwicklungsräumen und den Ländlichen Zentren. Weiter setzt und lokalisiert das Raumkonzept Akzente, Wohn- und wirtschaftliche Entwicklungsschwerpunkte. Die auf das Raumkonzept abgestimmte Lenkung des Wachstums bedeutet, dass rund drei Viertel des prognostizierten Bevölkerungswachstums in einem Viertel der Gemeinden erfolgen soll.
→ 2.3



Die Bevölkerung wird älter

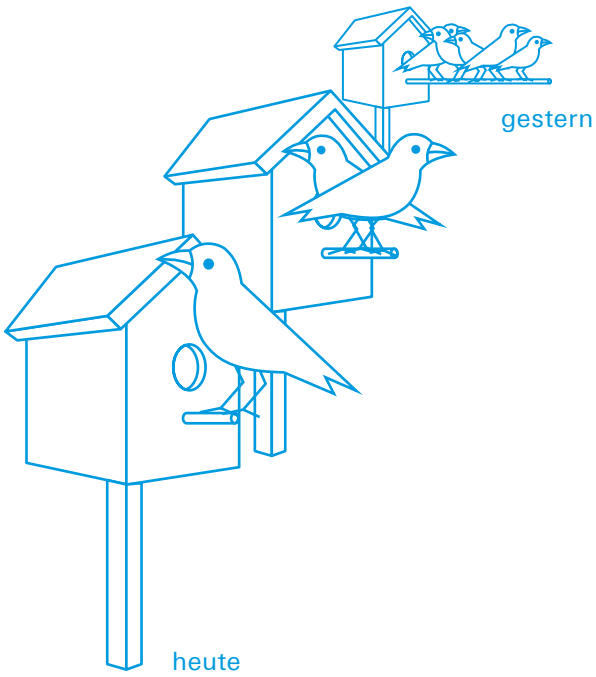
Die Aargauer Bevölkerung wird sich bis 2040 markant wandeln: Wegen der gestiegenen Lebenserwartung und weil die geburtenstarken Jahrgänge das Rentenalter erreichen, wird das Durchschnittsalter weiter steigen.
→ 2.4



Trend zum Kleinhaushalt

Klein- und Einpersonenhaushalte sind auf dem Vormarsch. Dazu trägt einerseits die steigende Zahl der Singlehaushalte der 20- bis 35-Jährigen bei. Andererseits steigt die Zahl der Rentnerinnen und Rentner, die ebenfalls meist in Kleinhaushalten leben. Bis 2040 ist mit einer markanten Abnahme der durchschnittlichen Haushaltsgrössen zu rechnen.

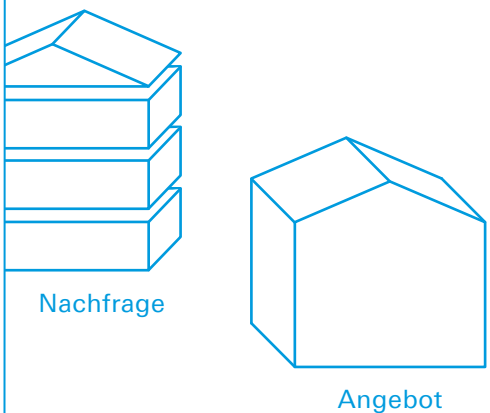
→ 2.4



Diskrepanz zwischen Angebot und Nachfrage

Das Wohnraumangebot ist heute stark auf grosse Haushalte wie Familien ausgerichtet. Die Raumentwicklung steht vor der Herausforderung, sich rechtzeitig sowohl auf das Bevölkerungswachstum als auch auf die geänderte Nachfrage bei den Wohnungsgrössen vorzubereiten. Die Siedlungsgebiete, die Infrastruktur und das Wohnraumangebot müssen rasch an die tatsächliche Nachfrage angepasst werden.

→ 2.5



Zukunftsorientierte Raumstrukturen

Ein wichtiges Ziel der räumlichen Entwicklung im Kanton Aargau sind zukunftsorientierte Raumstrukturen (Richtplankapitel H 1). Darunter wird verstanden, dass sich die verschiedenen Räume des Kantons Aargau gemäss ihrem Potenzial entwickeln und dass die inneren Siedlungsreserven genutzt werden sollen. Auf räumlicher Ebene weiter konkretisiert wird dieses Ziel insbesondere im Raumkonzept Aargau (R 1).

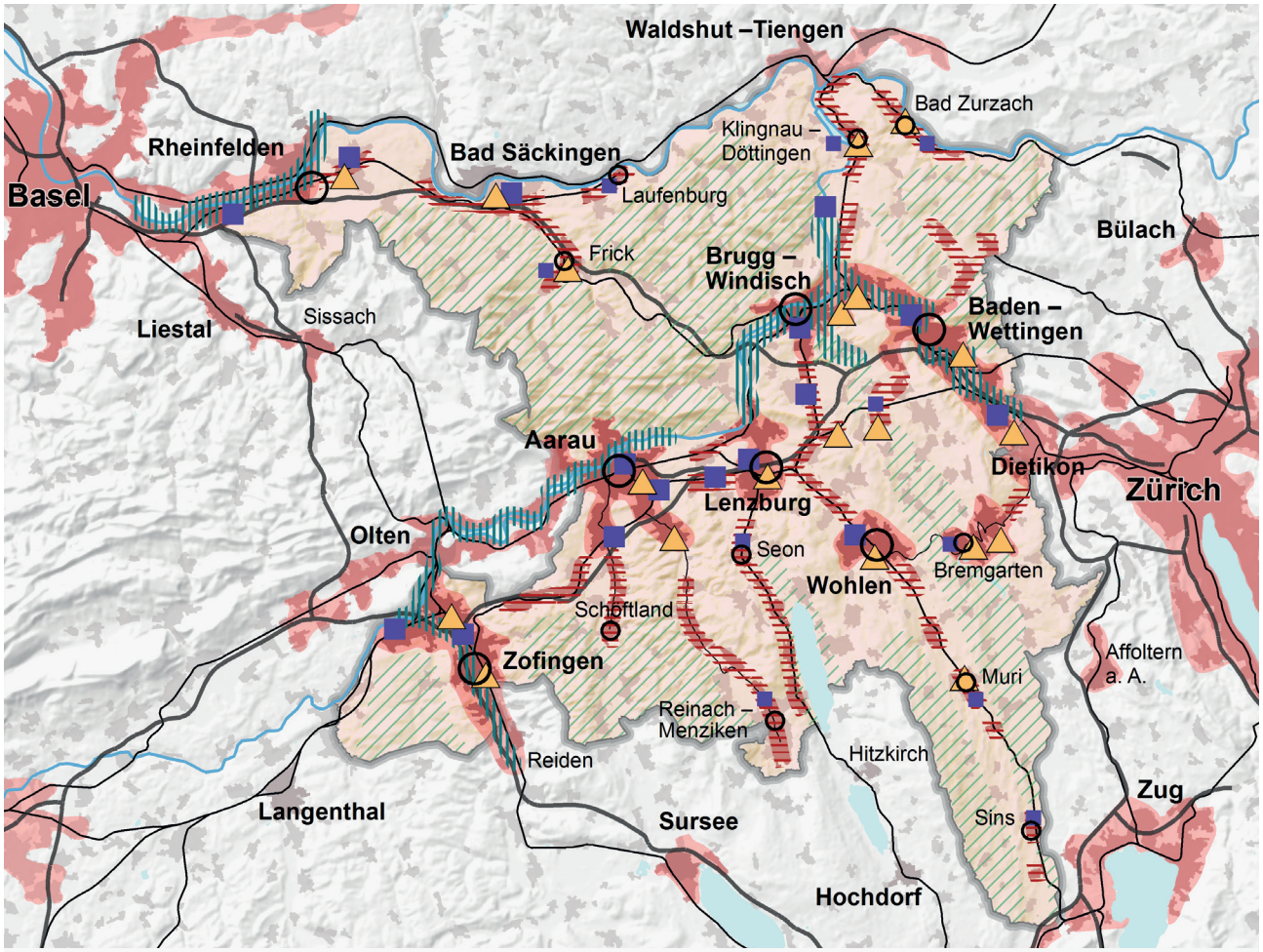
Raumkonzept Aargau

Das Raumkonzept (Richtplankapitel R 1; Fokus Siedlung) stellt das Zielbild für die räumliche Entwicklung des Kantons Aargau dar. Es benennt, stärkt und fördert die Vielfalt, indem es unterschiedliche Ausgangslagen anerkennt und spezifische Lösungswege für besondere Herausforderungen ermöglicht. Das bedeutet für die Entwicklung des Kantons: Nicht überall alles und nicht überall alles gleich! Denn Lösungen, die im Ländlichen Entwicklungsraum gut funktionieren, führen in einer Kernstadt nicht unbedingt zu einem gleich guten Ergebnis. Und Massnahmen, die im Urbanen Entwicklungsraum naheliegen, können in einem ländlicheren Kontext kontraproduktiv sein. Das Raumkonzept ist eine kantonsübergreifende und doch differenzierte Gesamtschau mit dem Ziel, die Zersiedelung zu bremsen. Über zwei einfache Grundprinzipien ermöglicht es eine raumverträgliche Verteilung des prognostizierten Bevölkerungswachstums:

- **Raumtypen**
  Alle Gemeinden des Kantons sind einem der fünf Raumtypen zugewiesen. Jeder dieser Typen hat unterschiedliche Aufgaben und Funktionen. Gestützt auf ihre spezifischen Potenziale und Handlungsspielräume, können und sollen sich die Raumtypen differenziert entwickeln. Daneben definiert und lokalisiert das Raumkonzept besondere räumliche Akzente der Entwicklung: die Wohnschwerpunkte (WSP) und die wirtschaftlichen Entwicklungsschwerpunkte (ESP).

- **strategischer Orientierungsrahmen für die Gemeindeentwicklung**
  Zweites Standbein des Raumkonzepts ist ein verbindlicher Auftrag an alle Gemeinden und Behörden: Alle raumrelevanten Planungen und Standortentscheide sind auf das Raumkonzept abzustimmen. Dank der verschiedenen Raumtypen und ihrer unterschiedlichen Ziele bedeutet das nicht Gleichschaltung, sondern das Gegenteil: Erhaltung der Standortqualitäten und damit der Vielfalt.

Raumkonzept Aarau



- Kernstädte
- Ländliche Zentren
- Urbane Entwicklungsräume, Kerngebiete Agglomerationen
- Ländliche Entwicklungsräume
- Ländliche Entwicklungsachsen
- Wohnschwerpunkte (WSP)
- Wirtschaftliche Entwicklungsschwerpunkte ESP von kantonaler Bedeutung
- Wirtschaftliche Entwicklungsschwerpunkte ESP von regionaler Bedeutung
  Vorzugsgebiete Spitzentechnologie vgl. S.1 3 (Detailkarte)
- Gebiete für Agglomerationspärke
- Kernräume Landschaftsentwicklung

Raumkonzept Aargau (Richtplankapitel R 1): Das Raumkonzept betrachtet den Kanton differenziert und als Ganzes. Auch ausserhalb der Siedlungsräume setzt es Entwicklungsziele.

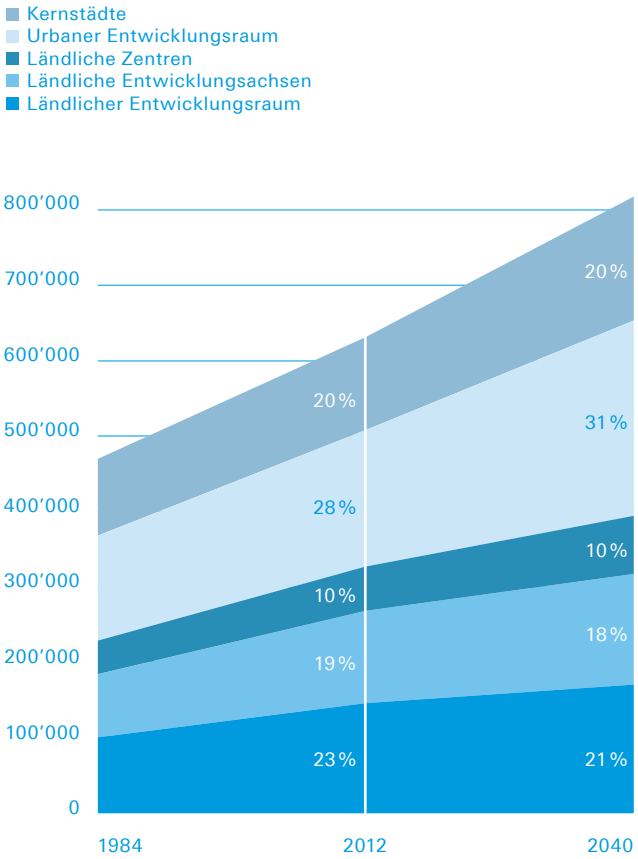
Raumtypgelenkte Bevölkerungsentwicklung als Weg zum Ziel

Gemäss aktuellen Prognosen werden 2040 fast 200'000 Menschen mehr im Kanton Aargau leben als 2012. Das durchschnittliche Alter wird steigen. Um diese Veränderungen erfolgreich aufzufangen, gilt es, die Weichen jetzt klug zu stellen. Ideen zur räumlichen Entwicklung müssen gemeindeübergreifend auf allen Planungsebenen aufeinander abgestimmt werden. Das bedeutet keinesfalls Gleichschaltung: Gestützt auf die im Richtplan gemäss Raumkonzept festgelegten Raumtypen, können und sollen die Gemeinden ihre Einzigartigkeit als Teil des Ganzen stärken.

Die Bevölkerung des Kantons ist in den vergangen Jahrzehnten beträchtlich gewachsen. Zwar betraf das Wachstum alle Raumtypen, prozentual am stärksten wuchs die Bevölkerung aber in den Gemeinden des Ländlichen Entwicklungsraums und in den Gemeinden der Ländlichen Entwicklungsachsen. In den Gemeinden des Urbanen Entwicklungsraums und in den Kernstädten dagegen war das Bevölkerungswachstum vergleichsweise moderat bis tief.

Soll die Zersiedelung gebremst werden, ist diese Entwicklung gemeinsam zu korrigieren und das Bevölkerungswachstum gezielt in die Zentren zu lenken, wo bereits die nötigen Infrastrukturen und Versorgungsangebote bestehen. Diese Lenkung des prognostizierten Bevölkerungswachstums ist ein zentrales Ziel der Siedlungsstrategie des kantonalen Richtplans: Kernstädte, Urbane Entwicklungsräume und Ländliche Zentren werden künftig mit 75 % den grössten Teil des bis 2040 prognostizierten Bevölkerungswachstums aufnehmen, im Gegenzug werden ländliche Räume moderater wachsen als bisher. Mit dem Auftrag an die Behörden, raumrelevante Planungen auf das Raumkon-

Bevölkerungsentwicklung 1984–2012–2040



Der "Knick" der Wachstumslinien im Jahr 2012 zeigt die angestrebte Lenkungswirkung der kantonalen Siedlungsstrategie. Dadurch nimmt der Gesamtanteil der Bevölkerung, die im Urbanen Entwicklungsraum lebt, bis 2040 von 28 auf gut 31 Prozent zu. (Quelle: Abteilung Raumentwicklung, Statistik Aargau)

zept abzustimmen, ist diese Verteilung des prognostizierten Wachstums verbindlich. Darüber hinaus haben die Gemeinden, gestützt auf die Revision des Baugesetzes, innert einer Frist von fünf Jahren den allgemeinen Nutzungsplan anzupassen, wenn er den Richtplan verletzt und die Abweichungen nicht nur von untergeordneter Natur sind.

Innenentwicklung vor Aussenentwicklung

Die kantonale Siedlungsstrategie basiert auf dem RIA-Prinzip: Zunächst sind Wohn- und Mischzonenreserven [R] und Innenentwicklungspotenziale [I] im bereits bebauten Siedlungsgebiet auszuschöpfen. Erst danach ist untergeordnet die Aussenentwicklung [A] mittels Einzonung in Betracht zu ziehen.

Wie viel Siedlungsgebiet beziehungsweise wie viele Wohn- und Mischzonen benötigt der Kanton bis 2040? Wo kann der Bedarf mit Wohn- und Mischzonenreserven und Innenentwicklungspotenzialen aufgefangen, und wie viel neues Wohnbauland muss tatsächlich eingezont werden? Wie viel Wachstum kann und soll welcher Raumtyp überhaupt aufnehmen? Das wurde für die kantonale Siedlungsstrategie auf Basis der prognostizierten Bevölkerungsentwicklung berechnet und vom Grossen Rat beschlossen.

Verteilung des Siedlungsgebiets auf die Raumtypen

Verschiedene Raumtypen sollen künftig ihrem Potenzial gemäss unterschiedlich stark wachsen. Gemäss Siedlungsstrategie sind 75 % des prognostizierten Bevölkerungszuwachses aus raumordnungspolitischen und infrastrukturellen Gründen in drei Raumtypen zu lenken: in die Kernstädte, die Urbanen Entwicklungsräume und die Ländlichen Zentren. Die Ländlichen Entwicklungsräume und die Ländlichen Entwicklungsachsen werden moderater wachsen und rund 25 % des Wachstums aufnehmen. Daher wurden der Berechnung des benötigten Siedlungsgebiets in den verschiedenen Raumtypen differenzierte Zahlen zugrunde gelegt: Die Bevölkerungsentwicklung, das Innenentwicklungspotenzial und die zu erreichenden Mindesteinwohnerdichten wurden für jeden Raumtyp individuell definiert. Aus den Resultaten der Berechnung ergeben sich die konkreten Handlungsanweisungen für die einzelnen Raumtypen *(siehe auch Werkzeugkasten 2)*.

Verteilung des Siedlungsgebiets gesamtkantonal

Über den gesamten Kanton betrachtet, vermögen die Reserven an Wohn- und Mischzonen die erwartete Entwicklung weitgehend aufzufangen. Darum wird nur wenig neues Wohnbauland erforderlich sein:

- **gut die Hälfte (55 %) Reservenutzung [R]**
  Die heute vorhandenen Wohn- und Mischzonenreserven und potenzielle Umstrukturierungsgebiete können bei entsprechender Planung den grössten Teil des bis 2040 prognostizierten Bevölkerungswachstums aufnehmen.

- **ein Drittel (33 %) hochwertige Innenentwicklung [I]**
  Gut ein Drittel des Bedarfs lässt sich in bereits überbauten Wohn- und Mischzonen durch hochwertige Innenentwicklung abdecken.

- **gut ein Zehntel (12 %) Aussenentwicklung [A]**
  Für rund 12 % des prognostizierten Bevölkerungswachstums reichen die Reserven [R] und die Innenentwicklung [I] nicht aus; entsprechend sind in diesem Umfang bis 2040 Einzonungen innerhalb des Siedlungsgebiets nötig.

Strategisch-planerische Unterschiede

Reservenutzung, hochwertige Innenentwicklung und Aussenentwicklung unterscheiden sich hinsichtlich der politischen und planerischen Rahmenbedingungen stark. Es ist zu berücksichtigen,

dass sie unterschiedlich rasch aktivierbar sind. Auch wird die Aktivierung dieser Potenziale funktional, qualitativ und quantitativ sehr unterschiedliche Impulse auslösen, die in der Gemeindeentwicklungsstrategie entsprechend zu berücksichtigen sind. Zusammengefasst ergeben sich folgende Charakteristika:

– **Reservenutzung [R]**
  Es handelt sich mehrheitlich um kleinflächige Baulücken in dezentraler Lage. Lediglich ein Anteil von 5 % der Reserveflächen sind grössere, zusammenhängende, teilweise zentral gelegene "Schlüsselgebiete". Diese "Schlüsselgebiete" machen, bezogen auf die gesamten Reserveflächen, jedoch 25 % des Reservepotenzials aus. Zu den Reserveflächen zählen auch zentral gelegene Umstrukturierungsgebiete. Die zu erwartenden qualitativ-funktionalen Impulse für die Gemeindeentwicklung sind unterschiedlich stark. Die Reservepotenziale sind oftmals rasch realisierbar.

– **Hochwertige Innenentwicklung [I]**
  Hierbei handelt es sich um bereits bebaute Wohn- und Mischzonen an gut erschlossener, zentralerer Lage mit erheblichem Aufwertungspotenzial (ortsbaulich wie funktional), in denen die Einwohnerdichte unter Berücksichtigung des örtlichen Umfelds und der Siedlungsqualität gesteigert werden kann ("Handlungsgebiete"). Die zu erwartenden qualitativ-funktionalen Impulse im Bereich solcher "Handlungsgebiete" sind für die Gemeindeentwicklung gross. Diese Entwicklungsaufgaben können anspruchsvoll und unter Umständen langwierig sein, bergen aber grosses Potenzial *(siehe Kapitel 3 und 4)*.

– **Aussenentwicklung [A]**
  Es handelt sich um Einzonungen von Wohn- und Mischzonen innerhalb des richtplanerischen Siedlungsgebiets. Diese sind im kleinen Massstab möglich, jedoch erst, wenn das Potenzial der Reserven und der Innenentwicklung ausgeschöpft und die vom Richtplan vorgegebenen Einwohnerdichten erreicht sind. Ausserdem sind solche Einzonungen im Gebiet der im Richtplan fixierten Wohnschwerpunkte möglich, wo ein besonderes Interesse an zusätzlichem hochwertigem Wohnraum besteht. Der Anteil der Aussenentwicklung im Bereich des bis 2040 neu zu schaffenden Wohnraumangebots ist gering. Es handelt sich um eher gängige, doch verantwortungsvolle Entwicklungsaufgaben: um das erprobte "Bauen auf der grünen Wiese". Dabei sind erkennbare räumliche und funktionale Bezüge zur bestehenden Siedlungsstruktur zu schaffen.

RIA-Prinzip

- Landwirtschaftsgebiet
- Siedlungsgebiet
- Bauzonen
- Bebauung
- brachliegende Gebäude
- unternutzte zentrale Lage
- A grüne Wiese innerhalb Siedlungsgebiet
- I Handlungsgebiet
- R dezentrale, kleine Reservefläche
- R "Schlüsselgebiet" (> 1 ha)
- R Umstrukturierungsgebiet ("Schlüsselgebiet")

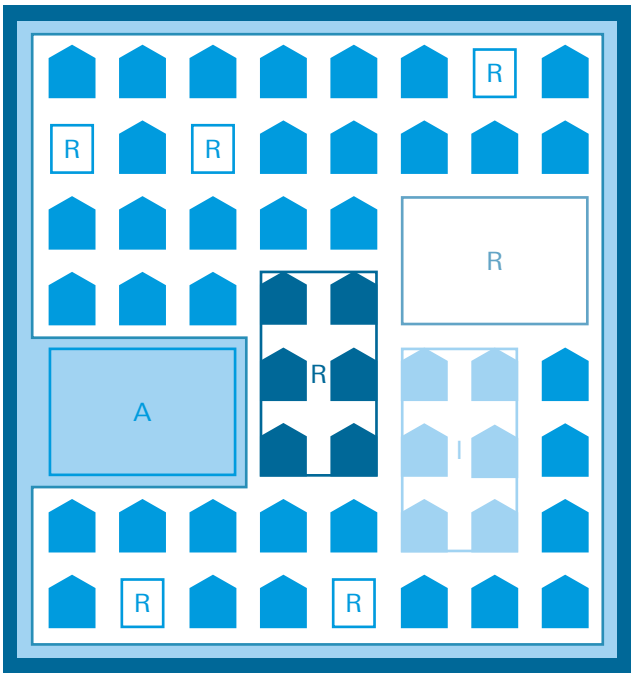


Illustration des RIA-Prinzips innerhalb des Siedlungsgebiets.

Allgemeine Entwicklungen – Megatrends

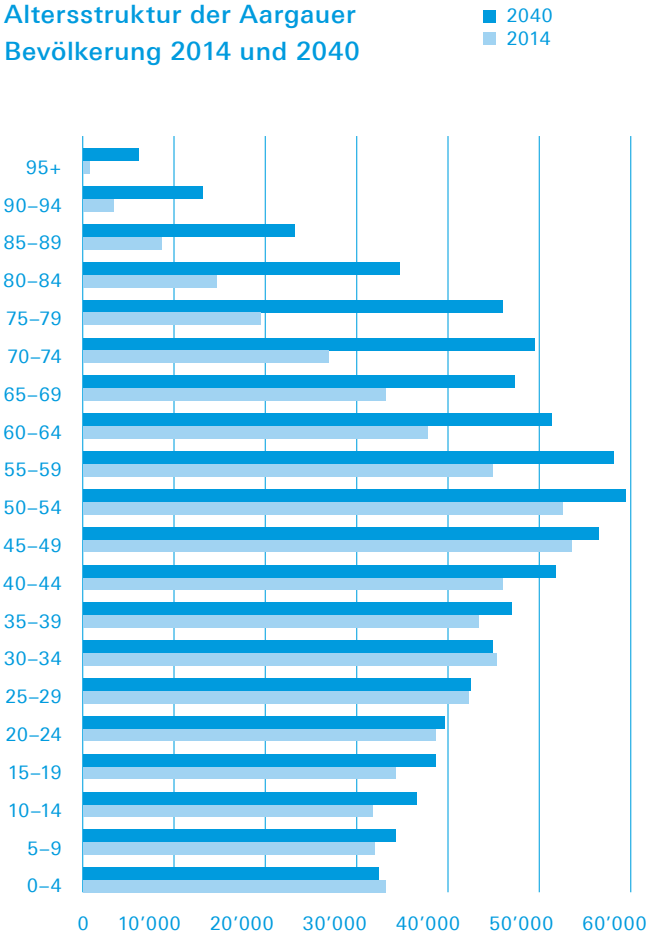
Die Alterung, neue Lebensformen und der Trend zu kleineren Haushalten sind allgemeine, langfristige Entwicklungen, sogenannte Megatrends. Sie geben Aufschluss über die künftigen Bedürfnisse und Ansprüche der Gesellschaft an den Wohnraum. Deshalb ist die Berücksichtigung der Megatrends zentral für die künftigen Planungen.

Alterung

Gesamtkantonal wird die Bevölkerung gemäss Prognosen bis 2040 in allen Altersklassen wachsen. Das Wachstum der Altersklassen bis 49 Jahre (unter anderem Erwerbstätige) ist vergleichsweise gering, die Zahl der über 60-Jährigen steigt deutlich stärker. Wegen der gestiegenen Lebenserwartung wird sich die Anzahl der Betagten (65- bis 79-Jährige) im Kanton bis 2040 verdoppeln. Die Anzahl der Hochbetagten (über 80-Jährige) wird sich verdreifachen.

Betrachtet man die Alterung bezogen auf die einzelnen Raumtypen, so fällt auf, dass diese nicht gleichmässig verläuft. Die Ländlichen Entwicklungsräume sind von der Alterung am stärksten betroffen; der Anteil der über 65-Jährigen steigt am stärksten an, während gleichzeitig der Anteil an Jugendlichen am stärksten abnimmt. In den Urbanen Entwicklungsräumen und den Kernstädten ist der Anteil Jugendlicher und der Personen im erwerbsfähigen Alter aufgrund der Zuwanderung höher. Diese Entwicklung wird sich voraussichtlich fortsetzen. In den Ländlichen Zentren, Ländlichen Entwicklungsachsen und Ländlichen Entwicklungsräumen überwiegt der Zuwachs an Betagten zudem den Zuwachs an Jugendlichen (bis 19-Jährige) und Erwerbstätigen (20- bis 64-Jährige).

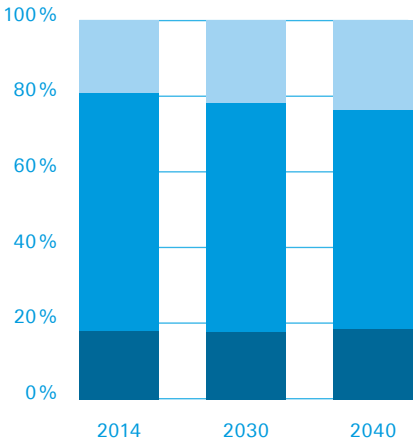
Altersstruktur der Aargauer Bevölkerung 2014 und 2040



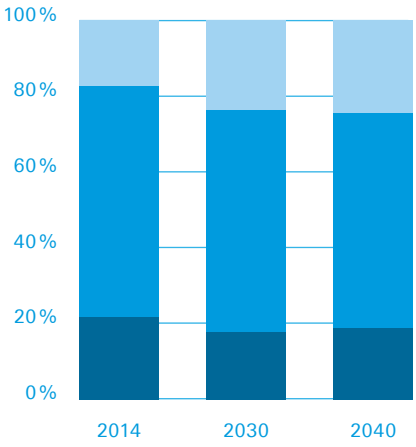
Die Zahl der über 65-Jährigen wird sich bis ins Jahr 2040 verdoppeln, jene der über 80-Jährigen verdreifachen. (Quelle: Abteilung Raumentwicklung, Statistik Aargau)

Demografische Entwicklung in den Raumtypen nach Richtplan

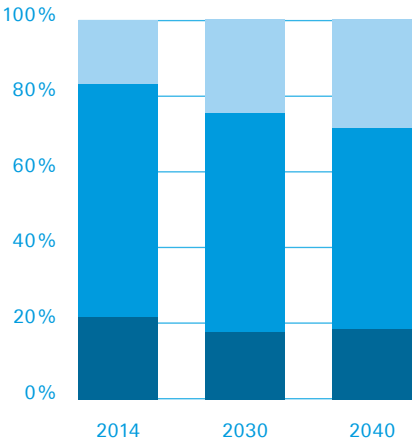
Kernstädte



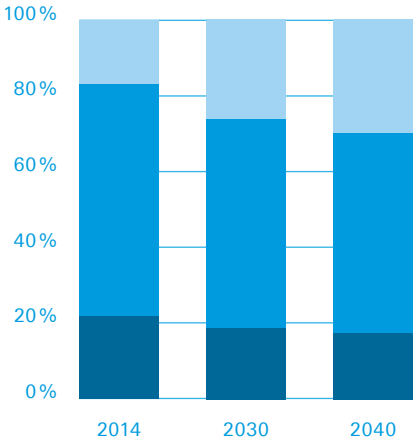
Urbaner Entwicklungsraum



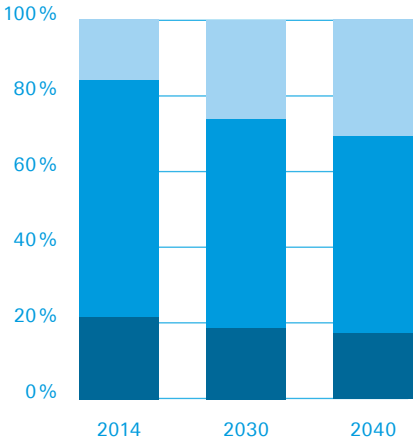
Ländliche Entwicklungsachsen



Ländliche Zentren



Ländlicher Entwicklungsraum



Die Entwicklung und die Veränderung der Alterklassen bis 2040 verlaufen in den einzelnen Raumtypen unterschiedlich. Grundsätzlich sind die ländlicheren Raumtypen stärker von der Alterung betroffen. (Quelle: Abteilung Raumentwicklung, Statistik Aargau)

Diese Entwicklungen sind für die Planungen von erheblicher Relevanz, weil mit der Alterung einer Gesellschaft geänderte Bedürfnisse und Anforderungen an den Wohnraum und die Infrastruktur in der Wohnumgebung einhergehen. Generationengerechtes und vorausschauendes Planen muss die Ansprüche der Bevölkerung auffangen, noch bevor sich die betroffenen Gruppen ihrer künftigen Bedürfnisse tatsächlich bewusst sind.

Neue Lebensformen und Trend zum Kleinhaushalt

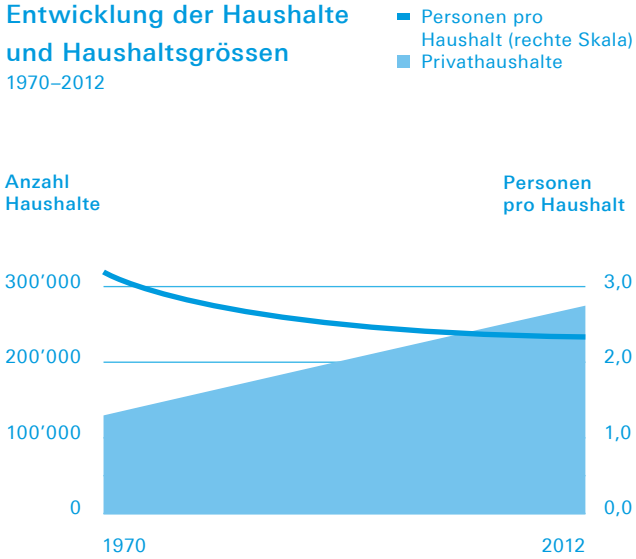
Vor allem bei den 20- bis 35-Jährigen hat die Vielfalt der Lebensformen merklich zugenommen. Besonders häufig sind:

- Alleinwohnende
- nicht eheliche Lebensgemeinschaften
- kinderlose Ehen
- Alleinerziehende
- Paare in Fernbeziehungen

Akzentuiert und überlagert wird diese Entwicklung von weiteren Trends wie kleineren Familiengrössen und neuen Lebensformen im Alter, welche künftig wahrscheinlich noch vermehrt auftreten werden.

Entsprechend ist seit Jahren eine beständige Verringerung der durchschnittlichen Haushaltsgrösse zu beobachten. Im Kanton Aargau hat zwischen 1970 und 2012 die Haushaltsbelegung von 3,2 auf 2,3 Personen pro Haushalt abgenommen. Das hat veränderte Ansprüche an den Wohnraum zur Folge.

Entwicklung der Haushalte und Haushaltsgrössen
1970–2012



Die Zahl der Privathaushalte nimmt seit 1970 wegen des Bevölkerungswachstums zu. Zugleich wächst die Anzahl Einpersonen- und Kleinhaushalte. In Gemeinden, die vor allem grosse Wohneinheiten anbieten, führt das automatisch zur Zunahme der Wohnfläche pro Kopf und damit zur Abnahme der Einwohnerdichte, ohne dass Leerstände auftreten (Ausdünnung). (Quelle: Statistik Aargau)

Herausforderungen

Um die sich stellenden Herausforderungen zu erkennen, kommt man um einen Blick auf die Ausgangslage nicht herum. Beim Vergleich der Ausgangslage mit dem Ziel wird offensichtlich, dass grosse Herausforderungen auf den Kanton, die Regionen und die Gemeinden zukommen.

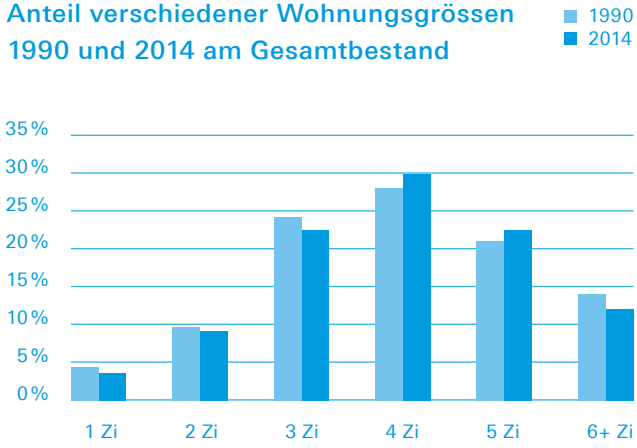
Wohnraumangebot

Ein Blick auf den heutigen Wohnungsbestand und auf die heute rechtskräftigen Bauzonen macht deutlich, dass der Kanton Aargau im Hinblick auf die angestrebte hochwertige Innenentwicklung und die künftigen Bedürfnisse nicht optimal aufgestellt ist: Entgegen den Bedürfnissen älterer und jüngerer Generationen nach kleineren Wohnungen und kleineren Haushalten zeigt sich, dass im Aargau der Anteil grosser Wohnungen mit vier und fünf Zimmern sehr gross ist und auch in jüngster Vergangenheit weiter zugenommen hat.

Betrachtet man die Bauzonen, stellt man fest, dass sie vor allem auf den Bau von Einfamilienhäusern ausgerichtet sind: Gesamtkantonal beträgt der Anteil an sogenannten Einfamilienhauszonen in den bereits überbauten Wohn- und Mischzonen 58 %. In den unüberbauten Bauzonen ist dieser Anteil gar noch grösser, nämlich gut zwei Drittel. Die Bauvorschriften in diesen Zonen lassen in der Regel höchstens zwei Vollgeschosse und sehr eingeschränkte Bautypologien zu. Vielfältige und bedürfnisgerechte Wohnungstypen werden so nur sehr schlecht ermöglicht.

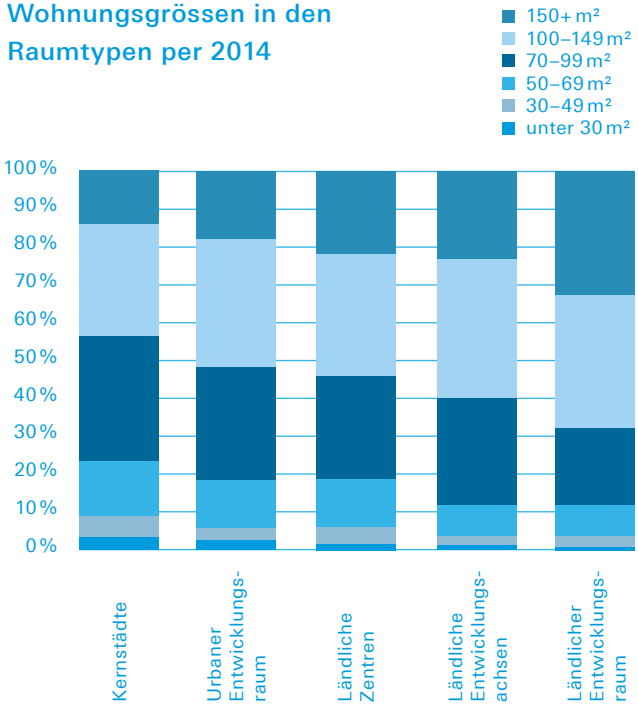
Die Analyse der Wohnungsgrössen auf der Ebene der Raumtypen zeigt, dass diese ganz unterschiedlich ausfällt. Am deutlichsten zeigt sich das beim Vergleich der beiden grössten Wohnungsklassen:

Anteil verschiedener Wohnungsgrössen 1990 und 2014 am Gesamtbestand



Gut zwei Drittel der heute erstellten Wohnungen haben vier oder mehr Zimmer und eignen sich primär für Familien.

Wohnungsgrössen in den Raumtypen per 2014

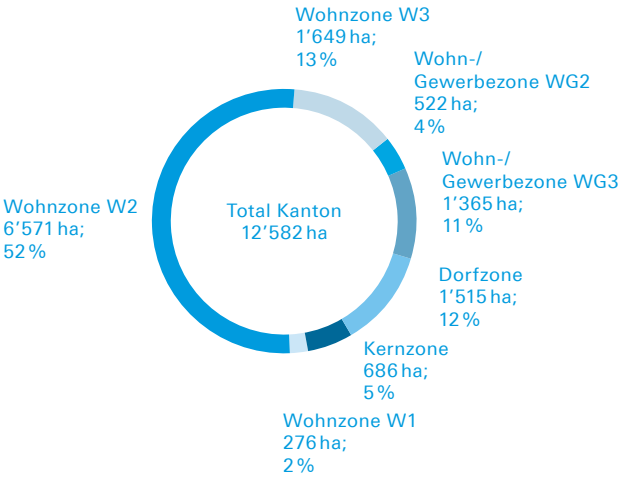


Der relative Anteil grosser Wohnungen ist im Ländlichen Entwicklungsraum am grössten.

Der Anteil an Wohneinheiten über 100 m² steigt von den Kernstädten (gut 40 %) zu den Ländlichen Entwicklungsräumen (knapp 70 %) markant an. In den Räumen, die am stärksten von der Alterung betroffen sind und wo die Nachfrage nach kleineren Wohnungen am grössten sein dürfte, liegt unzweckmässigerweise das grösste Angebot von grossen Wohneinheiten vor.

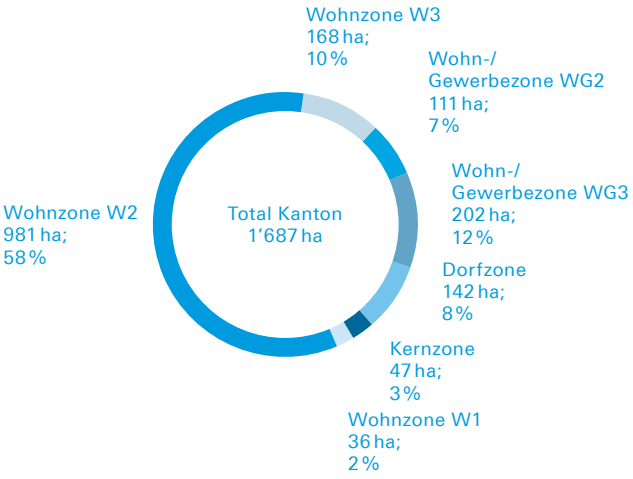
Die grösste Herausforderung auf dem Weg zur zukunftsorientierten kommunalen Siedlungsentwicklung ist die Nutzung der bereits gut ausgestatteten und erschlossenen Wohn- und Mischzonen durch den Zubau nachfragegerechter, hochwertiger Wohnungen. Bei den Wohnungsgrössen müssen das Angebot und die Nachfrage planerisch rasch in Einklang gebracht werden.

Überbaute Bauzonen im Kanton Aargau



Überbaute Bauzonen im Kanton Aargau (Stand 2013): 58 % der überbauten Bauzonen entfallen auf die Wohnzonen W1 und W2 und die Wohn- und Gewerbezone WG2. (Quelle: Abteilung Raumentwicklung, Statistik Aargau)

Unüberbaute Bauzonen im Kanton Aargau



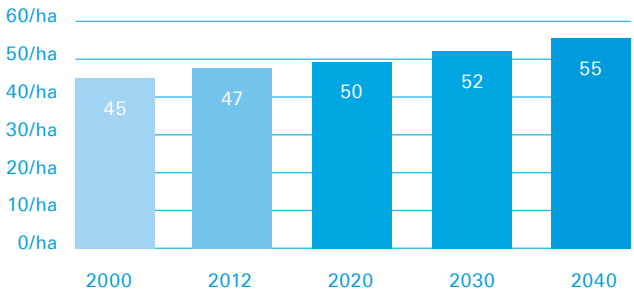
Unüberbaute Bauzonen im Kanton Aargau (Stand 2013): Gut zwei Drittel der unüberbauten Bauzonen entfallen auf die Wohnzonen W1 und W2 und die Wohn- und Gewerbezone WG2. (Quelle: Abteilung Raumentwicklung, Statistik Aargau)

Einwohnerdichten

Ende 2012 verzeichnete der Kanton Aargau durchschnittlich 47 Einwohnerinnen und Einwohner pro Hektare (E/ha) in den überbauten Wohn- und Mischzonen. Mit Spreitenbach (110 E/ha) und Neuenhof (96 E/ha) sind nicht zwei Kernstädte, sondern zwei Gemeinden des Urbanen Entwicklungsraums kantonale Spitzenreiter.

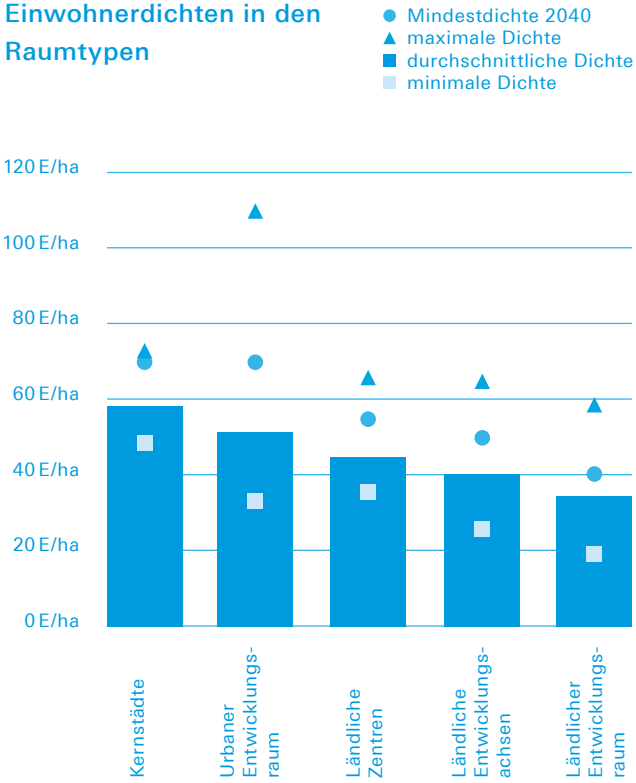
Mit der Siedlungsstrategie und der konsequenten Anwendung und Umsetzung des RIA-Prinzips wird angestrebt, die kantonale Einwohnerdichte von heute durchschnittlich 47 E/ha stufenweise auf 55 E/ha im Jahr 2040 zu steigern. Die angestrebten Mindest-Einwohnerdichten sind im Ländlichen Entwicklungsraum wesentlich tiefer angesetzt als im Urbanen Entwicklungsraum und damit auch auf die angestrebte Vielfalt gemäss Raumkonzept Aargau abgestimmt. Alle Gemeinden haben die Aufgabe, ihre inneren Reserven zu nutzen *(siehe Kapitel 2.1)*. Die grösste Herausforderung besteht darin, vorhandene Qualitäten zu wahren, darauf aufzubauen und, wo möglich, neue Qualitäten zu schaffen.

Entwicklung der Anzahl Einwohner pro ha überbaute Bruttofläche der Wohn- und Mischzonen



Die Einwohnerdichte im Kanton Aargau soll sich gemäss kantonalem Richtplan stufenweise steigern. (Quelle: Abteilung Raumentwicklung, Statistik Aargau)

Einwohnerdichten in den Raumtypen



Die durchschnittliche Einwohnerdichte nimmt von den Kernstädten zu den Ländlichen Entwicklungsräumen kontinuierlich ab. Innerhalb eines Raumtyps gibt es zwischen den Gemeinden mit der höchsten respektive der tiefsten Einwohnerdichte beträchtliche Unterschiede. (Quelle: Abteilung Raumentwicklung, Statistik Aargau)

Werkzeugkasten 2

Die in den Kapiteln 2.4 und 2.5 dargelegte Ausgangslage und die Herausforderungen beziehen sich auf den gesamten Kanton oder auf eine Gruppe von Gemeinden innerhalb eines Raumtyps. Für eine einzelne Gemeinde können die Ausgangslage und die damit verbundenen Herausforderungen spezifisch anders ausgeprägt sein.

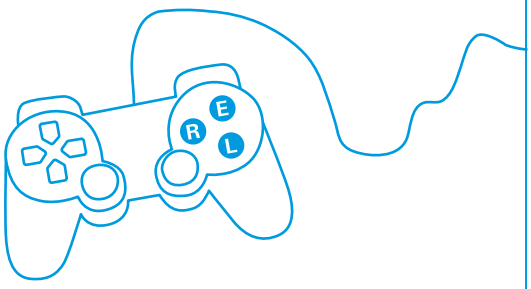
Der Werkzeugkasten 2 bietet den Gemeinden und den von ihnen beauftragten Planern einfachen Zugriff auf eine Fülle von gemeindespezifischen Informationen wie beispielsweise räumlich konkrete Analysekarten zu wichtigen baulichen, wohnstrukturellen und gesellschaftlichen Themen (Teil 2a). Daneben werden Steckbriefe zu den einzelnen Raumtypen (Teil 2b) und zu den Regionen (Teil 2c) zur Verfügung gestellt. Sie erlauben es, die Ausgangslage in den Kontext mit den Gemeinden desselben Raumtyps oder der Regionen untereinander zu setzen.

Der Werkzeugkasten 2 erspart den Gemeinden zeit- und kostenintensive statistische Untersuchungen, stellt gute, vergleichbare Grundlagen sicher und ermöglicht einen direkten, unkomplizierten und kosteneffizienten Einstieg in die Zukunftsplanung der Gemeinde. Denn der erste Schritt jeder Entwicklung sind die Analyse der Ausgangslage und ihre Interpretation und Bewertung. Damit soll es den Gemeinden und den Regionen noch besser gelingen, sich die relevanten Leitfragen zu stellen *(siehe auch Kapitel 3.4)*.

Der Werkzeugkasten 2 findet sich unter *www.ag.ch/innenentwicklung.*

Das Räumliche Entwicklungsleitbild

Das Wichtigste in Kürze



Herzstück der kommunalen Planung

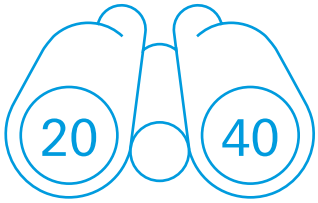
Das Räumliche Entwicklungsleitbild ist das Steuerungs- und Führungsinstrument der Gemeindeentwicklung und die strategische Grundlage für die Nutzungsplanung. Es weist die Richtung und schärft das Bewusstsein von Bevölkerung und Gemeinderat gegenüber der anzustrebenden räumlichen Entwicklung in der Gemeinde. Es ist das Pendant zum Kommunalen Gesamtplan Verkehr aus Sicht der Siedlung. Deshalb ist es das Herzstück der kommunalen Planung.

→ 3.1

Zielsetzungen, die auf Stärken aufbauen!

Damit sich eine Gemeinde längerfristig positiv entwickeln kann, muss sie ein Ziel vor Augen haben. Das Räumliche Entwicklungsleitbild vermittelt eine allgemein verständliche räumliche Vorstellung der hochwertigen, zukunftsträchtigen Gemeindeentwicklung über einen Horizont von rund 25 Jahren. Es setzt die Prioritäten auf die besonderen Stärken (Qualitäten und Identität) und auf die Potenziale der Gemeinde.

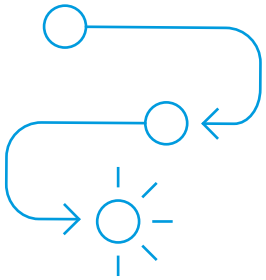
→ 3.2



Prozesshafte Erarbeitung

Das Räumliche Entwicklungsleitbild trägt zur Schärfung des Profils der Gemeinde bei und lässt sich in wenigen Arbeitsschritten prozesshaft erarbeiten.

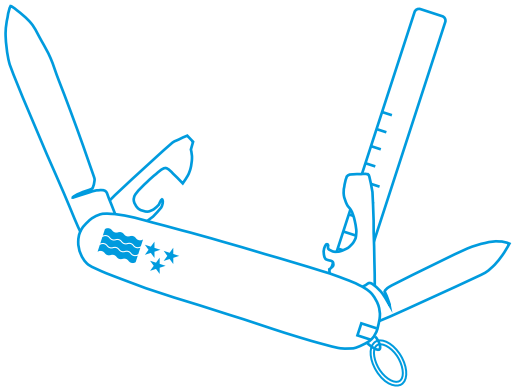
→ 3.3

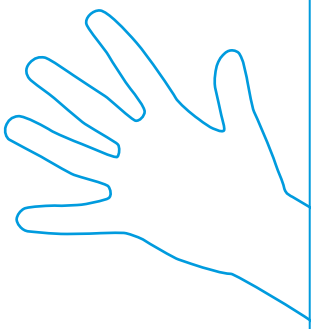


In fünf Schritten zum Räumlichen Entwicklungsleitbild

Im Sinne eines kurzen, unkomplizierten und kreativen Erarbeitungsprozesses werden fünf grundlegende Arbeitsschritte empfohlen: die Analyse der Situation, das Festlegen von Schwerpunktgebieten, die Ableitung von Strategien und gebietsspezifischem Handlungsbedarf, das Erstellen des Realisierungsprogramms und schliesslich die Dialogphase mit dem Kanton samt anschliessender Festsetzung des Räumlichen Entwicklungsleitbilds.

→ 3.4





Ein Planungsinstrument für den Gemeindealltag

Als informelles Planungsinstrument dient das Räumliche Entwicklungsleitbild dem frühzeitigen Dialog mit der Bevölkerung und den kantonalen Fachstellen. Es gestattet den massgeschneiderten Einbezug der Bevölkerung mittels Partizipation und Kommunikation; dadurch fördert es Transparenz und ein gemeinsames Planungsverständnis. Weiter hält es aus- und anstehende thematische Vertiefungsarbeiten fest und bildet die massgebliche Grundlage und Voraussetzung für die kommunale Nutzungsplanung.

→ 3.5

Warum ein Räumliches Entwicklungsleitbild?

Das Räumliche Entwicklungsleitbild leistet eine Gesamtschau über das gesamte Gemeindegebiet. Es trägt zur Schärfung des Gemeindeprofils bei, indem es eine räumlich-strategische Vorstellung davon vermittelt, wie sich die Gemeinde gesamthaft und in den verschiedenen Gebieten in den nächsten 25 Jahren entwickeln soll. Es zeigt auf, welche Gebiete sich in welchem Masse für die hochwertige Innenentwicklung eignen, und legt entsprechende Schwerpunktgebiete fest. Es klärt aber auch, welche Elemente und Gebiete unverändert bleiben oder sich bewusst nur wenig entwickeln sollen. Es ist eine lokale Antwort auf lokale Bedürfnisse innerhalb des vorgegebenen Rahmens.

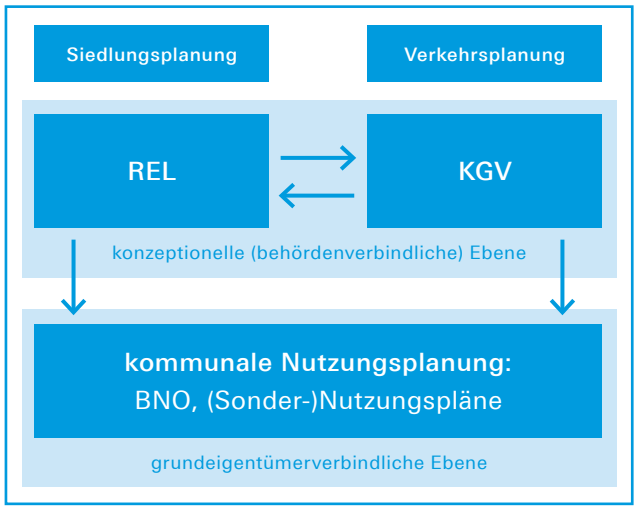
Das Räumliche Entwicklungsleitbild erfasst die Gemeinde flächendeckend und identifiziert ihre "Schätze" und besonderen Eigenschaften. Es macht die Chancen der hochwertigen Innenentwicklung sicht- und lokalisierbar und damit ihre gewinnbringende Nutzung möglich *(siehe Kapitel 1.2)*. Und es schützt zugleich Strukturen, welche die Identität des Orts ausmachen. Es ist ein Wegweiser in die Zukunft.

Das Räumliche Entwicklungsleitbild ist für das gegenseitige Planungsverständnis zwischen Gemeinderat und Bevölkerung von zentraler Bedeutung. Als informelles Planungsinstrument gestattet es den massgeschneiderten Einbezug der Bevölkerung *(siehe Kapitel 1.3)*. Im Unterschied zu den formellen Verfahren gemäss Baugesetz sind die Gemeinden beim Räumlichen Entwicklungsleitbild frei: Sie können die Verfahren wie auch die Partizipationsprozesse nach ihren lokalen Bedürfnissen gestalten.

Auch für die Zusammenarbeit zwischen Gemeinde und Kanton ist das Räumliche Entwicklungsleitbild ein wichtiges Instrument, zeigt es doch frühzeitig die gemeinsam getragene und verkehrlich abgestimmte Stossrichtung der Gemeindeentwicklung auf *(siehe Kapitel 1.4)*. Weiter ist erkennbar, welche Stossrichtungen sich direkt und welche sich erst nach vorgängigen thematischen Vertiefungen (Studien) im Rahmen der Revision der kommunalen Nutzungsplanung umsetzen lassen.

Praxistipps: Abstimmung Siedlung, Verkehr und Freiraum

Das Bevölkerungs- und Beschäftigtenwachstum führen zu mehr Mobilität und höheren Ansprüchen an die Infrastruktur. Schon heute ist die Konkurrenz um den zur Verfügung stehenden Verkehrsraum spürbar, damit steigt auch der Druck auf die Freiräume. Diese Tendenz wird sich verschärfen. Hochwertige Siedlungsentwicklung nach innen muss daher zwangsläufig einen zukunftstauglichen Umgang mit der Mobilität beinhalten; insbesondere in den dynamischeren Raumtypen (Kernstädte, Urbane Entwicklungsräume und Ländliche Zentren). Um Entwicklungen im Bereich Siedlung und Verkehr sinnvoll aufeinander abstimmen zu können, bietet es sich an, das Räumliche Entwicklungsleitbild (REL) und den Kommunalen Gesamtplan Verkehr (KGV) gleichzeitig und wechselwirkend zueinander im Vorfeld der kommunalen Nutzungsplanung zu erarbeiten *(siehe auch www.ag.ch → Departement Bau, Verkehr und Umwelt → Mobilität und Verkehr → Siedlung und Verkehr → Kommunaler Gesamtplan Verkehr)*.

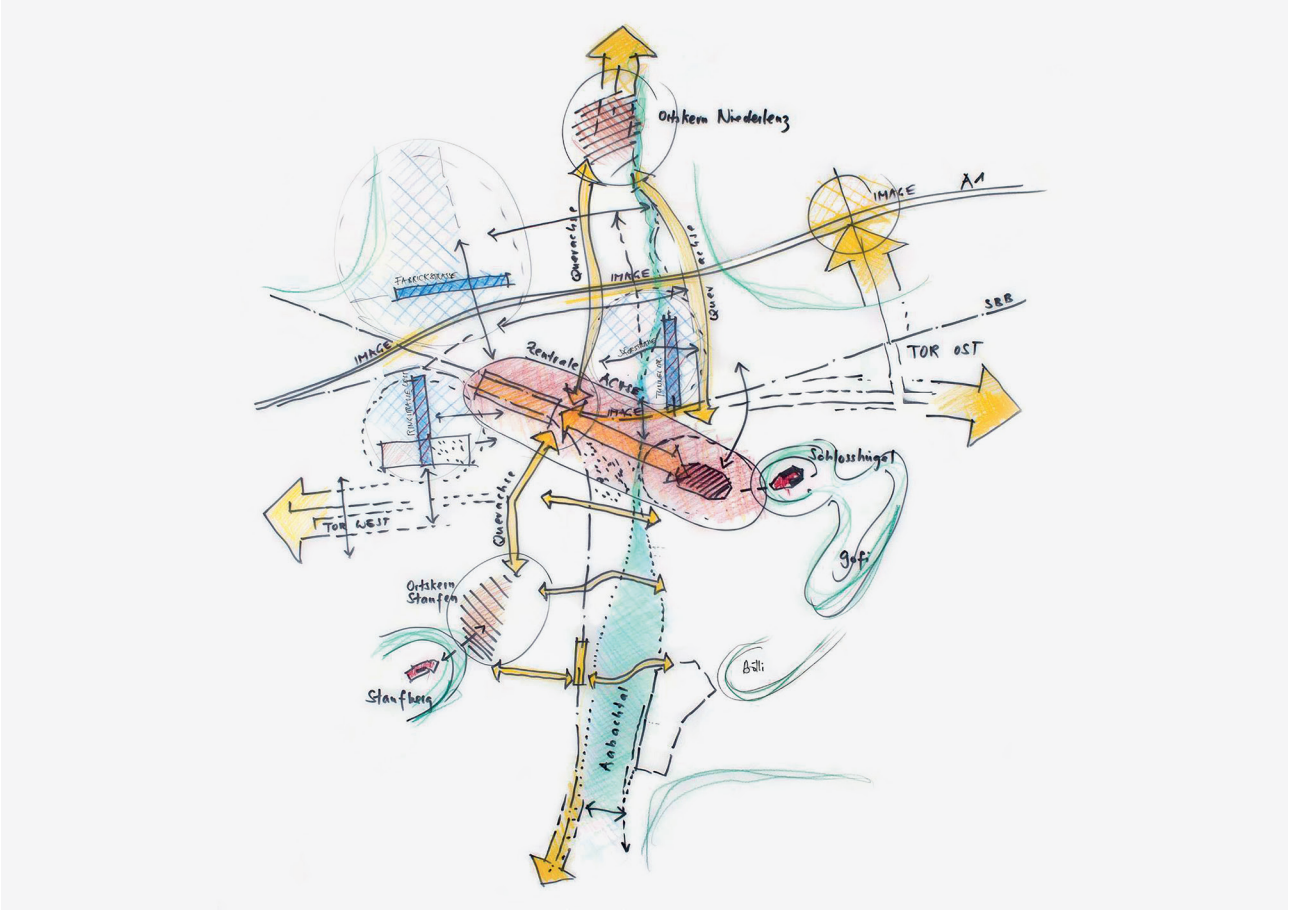


Zusammenspiel von Räumlichem Entwicklungsleitbild (REL), Kommunalem Gesamtplan Verkehr (KGV) und kommunaler Nutzungsplanung.

Kerninhalte des Räumlichen Entwicklungsleitbilds

Ein Räumliches Entwicklungsleitbild soll in seinen Kerninhalten so konkret sein, dass es die strategischen Ziele und Absichten für jedes Gebiet verständlich macht, ohne Details vorwegzunehmen. Es soll der Gemeindeentwicklung ein unverwechselbares Gesicht geben, indem es wesentliche Strukturen wie raumprägende Strassen- und Freiräume, siedlungsprägende Bebauungsmuster oder -formen hervorhebt und irrelevante Einzelheiten ausblendet. Es soll ein Bild vermitteln.

Als Steuerungs- und Führungsinstrument muss das Räumliche Entwicklungsleitbild klar, einfach und inhaltlich dicht sein. Es umfasst im Wesentlichen eine Karte des gesamten Gemeindegebiets und die dazugehörigen Erläuterungen. Die Karte hebt die unterschiedlichen Schwerpunktgebiete hervor, der Text beschreibt sie näher – mit einer Kategorisierung, einer Abschätzung des Innenentwicklungspotenzials, Angaben zu Strategie und Handlungsbedarf, Prioritäten und nächsten Schritten sowie Informationen zu den Zuständigkeiten *(siehe Werkzeugkasten 3)*.



Auszug Räumliches Entwicklungsleitbild Lenzburg.
(Quelle: Atelier Wehrlin)

Vorbereitungsarbeiten zum Räumlichen Entwicklungsleitbild

Die Erarbeitung des Räumlichen Entwicklungsleitbilds sollte von einem Gremium gelenkt werden, das die wichtigen Entscheidungsträger und die relevanten Fachleute der Gemeindeverwaltung (Ressorts Planung/Bau, Verkehr, Umwelt, Finanzen) umfasst. Weil die hochwertige Siedlungsentwicklung nach innen zukunftsweisend und damit Chefsache ist, sollte der Vorsitz dieses Gremiums beim zuständigen Behördenmitglied liegen. Die Ausführung sollte einer erfahrenen Planungsperson oder einem Planungsteam übertragen werden.

Organisation des Prozesses

Entscheidend für die Erarbeitung eines tragfähigen Räumlichen Entwicklungsleitbilds sind nicht nur die Kompetenzen der beauftragten Planer und die Motivation des Gremiums. Zu achten ist auch auf eine harmonische Zusammenarbeit, die den konstruktiven Dialog zwischen den Planungspersonen und dem Begleitgremium ermöglicht.

Das Planungsteam vereinigt idealerweise Kompetenzen aus den Disziplinen Städtebau, Raumplanung, Mobilität und Freiraum. Für Gemeinden in dynamischen Gebieten mit hoher Einwohner- und Arbeitsplatzdichte (Kernstädte, Urbane Entwicklungsräume, Ländliche Zentren) sind darüber hinaus womöglich die Themenfelder Soziologie und Gemeindefinanzen von Bedeutung. Zugleich sollte das Planungsteam nicht zu komplex zusammengesetzt sein. Prädestiniert für diese Aufgabe sind Planungsbüros, die mehrere Kompetenzen abdecken oder es gewohnt sind, in interdisziplinären Arbeitsgemeinschaften zu arbeiten. Für das Räumliche Entwicklungsleitbild kann durchaus ein anderes Planungsteam gewählt werden als für die anschliessende Umsetzung in der Nutzungsplanung.

Das richtige Planungsteam finden

Ein geeignetes Planungsteam findet sich am besten über ein Einladungsverfahren mit Präsentationsteil zum Kennenlernen der Schlüsselpersonen. Eckpunkte des Vergabeverfahrens sind:

- **Beschrieb des Vorhabens**
  Beinhaltet Informationen zu Organisation, Ausgangslage und Zielen, Perimeter, Prozessvorstellungen, Terminen und Kostendach sowie umfassende Informationen zur Art des Bewerbungsverfahrens (Inhalt der Offerte, Kriterien für die Beurteilung, Termine usw.)

- **Einladung zur Offertstellung**
  Einladung von mindestens drei geeigneten Planungsteams zur Einreichung eines Angebots

- **Vorauswahl**
  Sichtung der Angebote und Einladung von überzeugenden Bewerbenden zu einer Angebotspräsentation

- **Vergabe**
  Definitive Auswahl des Planungsteams und Mitteilen des Entscheids an alle Bewerbenden

Gemeinden mit komplexen Fragestellungen (Kernstädte, Urbane Entwicklungsräume, Ländliche Zentren) können zur Beurteilung der Eignung der Bewerbenden zusätzlich zur Offerte erste Ideenskizzen zu spezifischen Gebieten oder Vorgehensweisen verlangen.

Die Bevölkerung frühzeitig einbeziehen

Auch Wirkung eines Räumlichen Entwicklungsleitbilds steht und fällt mit seiner Akzeptanz in der

Bevölkerung. Art, Intensität und Zeitpunkt von Partizipation und Kommunikation sind deshalb systematisch und bereits im Rahmen der Vorbereitungsarbeiten festzulegen *(siehe Werkzeugkasten 1)*.

In fünf Schritten zum Räumlichen Entwicklungsleitbild

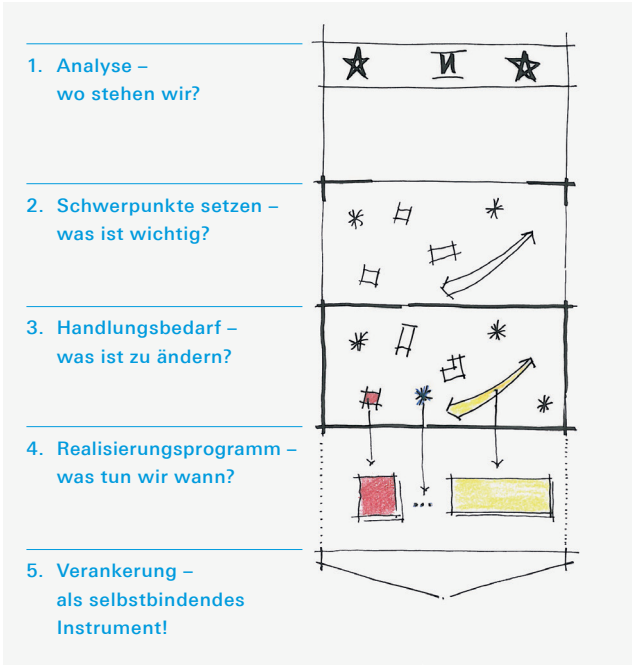
Es gibt viele Methoden, ein Räumliches Entwicklungsleitbild zu erarbeiten. Die folgenden fünf Schritte bieten als verlässlicher, ergebnisorientierter Weg eine sinnvolle Gliederung der Arbeiten und eine inhaltliche Leitlinie an. Sie erlauben die Ausgestaltung eines kurzen, intensiven und kreativen Prozesses und eine fruchtbare Diskussion mit allen Akteuren.

1. Analyse – wo stehen wir?

"Startgespräch Ortsplanung" mit dem Kanton
Zu Beginn des Prozesses empfiehlt sich ein "Startgespräch Ortsplanung" zwischen der Gemeinde, dem Planungsteam und dem zuständigen Kreisplaner der Abteilung Raumentwicklung zur Klärung der kantonalen Grundlagen, der inhaltlichen und formalen Anforderungen. Der kantonale Richtplan enthält zahlreiche behördenverbindliche Vorgaben und Zielsetzungen, die je nach Raumtyp zu berücksichtigen sind – beispielsweise zu Siedlungsqualität und Ortsbild, Mindest-Einwohnerdichten, Arealentwicklungen sowie Wohn- und Entwicklungsschwerpunkten. Möglicherweise bestehen auch regionale Sachpläne, die zu beachten sind. Ein wichtiges Thema bildet auch die Abstimmung von Siedlung, Verkehr und Freiraum. Zudem verfügt der Kanton über räumlich konkrete Analysekarten jeder Gemeinde, die periodisch aufgearbeitet und nachgeführt werden und den Gemeinden als Planungsgrundlagen zur Verfügung gestellt werden *(siehe Werkzeugkasten 2)*. All diese Grundlagen werden anlässlich des "Startgesprächs Ortsplanung" auf Basis der kantonalen Grundlagen besprochen. Ziele des "Startgesprächs Ortsplanung" sind:

– Der Kanton stellt der Gemeinde alle vorhandenen Daten und Planungsgrundlagen zur Verfügung.

Die fünf Arbeitsschritte



Die fünf Schritte zur Erarbeitung eines Räumlichen Entwicklungsleitbilds. (Quelle: Feddersen & Klostermann)

– Der Kreisplaner formuliert die wichtigsten Trends, Herausforderungen und die Entwicklungsziele gemäss Richtplan spezifisch für die Gemeinde aus und konkretisiert sie.
– Die Gemeinde bringt inhaltliche und verfahrensmässige Erwartungen auf den Tisch.
– Das Dialog- und Gegenstromprinzip *(siehe Kapitel 1.4)* zwischen Gemeinde und Kanton wird so frühzeitig in Gang gesetzt.

Inventare
Ebenfalls im ersten Schritt sind alle vorhandenen Inventare zu sichten. Dabei sind die Aktualität und der mögliche Nachführungsbedarf zu klären. Unwiederbringliche Werte und Potenziale (Flächen und Objekte; natürlich/ökologisch, kulturell und baulich) sind im Rahmen der Analyse unbedingt zu erfassen. Das Erkennen dieser Werte erlaubt, sie konsequent und systematisch in die Arbeit einzubeziehen und schliesslich auf guter Grundlage zu entscheiden, wie sie im Räumlichen Entwicklungsleitbild – und damit auch in der darauf aufbauenden, grundeigentümerverbindlichen Nutzungsplanung – Niederschlag finden. Wichtige Inventare sind beispielsweise:

– **Inventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS)**
Als Grundlage für alle Planungsebenen zeigt das ISOS nach schweizweit einheitlichen Kriterien die Interessen und Ziele der Ortsbildentwicklung auf.

– **Bauinventar**
Das bisherige Kurzinventar beziehungsweise neu das Bauinventar der Kantonalen Denkmalpflege stellt die einheitliche Wertung der kommunal bedeutsamen Bausubstanz bis zum Erstellungsjahr 1920 sicher. Insbesondere die dynamischeren Gemeinden der Raumtypen Kernstädte, Urbane Entwicklungsräume und Ländliche Zentren sollten prüfen, ob das Bauinventar mit den Bauperioden von 1920 bis 1980 zu ergänzen ist, um eine hinreichende Gesamtschau gewährleisten zu können.

– **Inventar der historischen Gärten und Anlagen (ICOMOS)**
Die von ICOMOS Suisse erstellte Liste historischer Gärten und Anlagen der Schweiz gibt einen Überblick über die potenziell schutzwürdigen Gärten und dient als Grundlage für weiterführende Abklärungen. ICOMOS Suisse und das Bundesamt für Kultur haben 2014 den Leitfaden “Gartendenkmäler in der Planung” erstellt.

– **Landschaftsinventare**
Diese kommunalen Inventare enthalten Natur- und Kulturobjekte innerhalb und ausserhalb des Siedlungsgebiets der Gemeinden.

Weitere Grundlagen und Auswertung
Neben den vorstehenden sind alle weiteren relevanten gemeindespezifischen Grundlagen zusammenzutragen und zu sichten. Sämtliche Grundlagen und Zielsetzungen sind durch Fachleute auszuwerten und kritisch zu reflektieren.

Leitfragen
In Kenntnis der Ausgangslage können nun Leitfragen zur räumlichen Entwicklung gefunden werden. Leitfragen sind ein Arbeitsmittel, um relevante Themen einzugrenzen und um Stärken, Schwächen und jene Aspekte oder Strukturen zu erkennen, welche die Identität der Gemeinde ausmachen. Mit Hilfe der Leitfragen lassen sich die Richtung, die Ziele und Prioritäten der Gemeindeentwicklung weiter schärfen.

Praxistipps: Beispiele für thematisch gruppierte Leitfragen

Umfeld, Selbstverständnis, Funktionalität:
– In welchem Raumtyp liegt die Gemeinde, und welche Funktion nimmt sie im regionalen Kontext wahr?
– Wie steht es um die Qualität der Erschliessung (Fuss- und Radverkehr, öffentlicher Verkehr, motorisierter Individualverkehr) und der Grundversorgung in der Gemeinde, und wie werden die umliegenden Zentren (Arbeit, Einkauf,

Erholung, Schulen) erreicht?
– Welche wirtschaftliche Bedeutung kommt der Gemeinde zu (Wirtschaftsstandort)?

Stärken, Identität:
– Welche Qualitäten (“Schätze”) hat die Gemeinde (Alleinstellungsmerkmale wie Gebäude und Gebiete mit baukulturellem Wert, Erholungs- und Freizeitangebot, kulturelle Angebote, prägende Freiräume, Gewässer, wichtige Sichtachsen oder Aussichtspunkte, Bezug zu ursprünglichen Naturlandschaften, welche die Gemeinde auszeichnen)?
– Welche Bereiche und/oder Strukturen (Gebäude, Freiräume, Ensembles, Objekte, Ortsbilder, usw.) sind für die Lebensqualität und die Identifikation der Bevölkerung mit ihrer Gemeinde von Bedeutung? Wie sind sie in der Gemeinde verteilt, vernetzt und erreichbar? Wo liegt das Zentrum, die Mitte der Gemeinde? Wo soll das soziale Leben im Dorf stattfinden, und wo findet es tatsächlich statt?

Bedürfnisse, Zielgruppen:
– Wie ist die Bevölkerung zusammengesetzt, und wie verteilen sich die verschiedenen Gruppen räumlich (Alter, Bildung, Einkommen usw.)? Wie lauten die Prognosen zur Bevölkerungsentwicklung und -struktur? Wer soll künftig in der Gemeinde wohnen? Wie sind die Wohnbedürfnisse ausgeprägt?
– Wie und wohin bewegen sich die Einwohnerinnen und Einwohner innerhalb der Gemeinde (Fuss- und Radwegnetz)?

Treiber, Dynamik:
– Wo ist eine Entwicklung notwendig oder möglich (zum Beispiel “Schlüssel-” und “Handlungsgebiete”, Erneuerungs-/Sanierungsbedarf, Unternutzung)?
– Welche Teile der Gemeinde sind eher stabil und sollen es bleiben?
– Welche Akteure beeinflussen die Entwicklung (Unternehmen, Investoren, Kanton, Vereine/ Institutionen, Grundeigentümer)?
– Welche übergeordneten Rahmenbedingungen und Projekte beeinflussen die Gemeinde von aussen (zum Beispiel Naturgefahren und Infrastruktur)?

Ortsanalyse
Die Ortsanalyse startet mit einer Begehung des Orts. Ein vorbereiteter Spaziergang oder eine Fahrradfahrt einer Delegation des Begleitgremiums der Gemeinde zusammen mit dem Planungsteam öffnet und schärft den Blick für die heutige Situation. So werden die Identifikationspunkte, die (Planungs-)Geschichte und die konkreten räumlichen Herausforderungen sicht- und spürbar.
Die Begehung soll in einfachen Skizzen durch die Planer dokumentiert werden. Aus der Analyse sind Schwerpunktgebiete für die Gemeindeentwicklung abzuleiten, die ebenfalls darzustellen sind. Unter Schwerpunktgebieten versteht man Gebiete, in denen eine Entwicklung angestrebt und erwünscht ist oder bereits stattfindet. Solche Schwerpunktgebiete können ein grosses Potenzial zu Gunsten der hochwertigen Innenentwicklung aufweisen. Dabei unterscheidet man zwischen “Schlüssel-” und “Handlungsgebieten”.

Zudem sind ortsbauliche Akzente wie Plätze, Pärke, wertvolle Bäume, Hochhäuser sowie Unterschiede und wichtige Beziehungen zwischen den Quartieren und Sichtbezüge, Achsen, Freiräume und Verkehrsverbindungen festzuhalten.
Neben den Schwerpunktgebieten empfiehlt sich auch die Bezeichnung von stabilen Gebieten, also Gebieten mit geringem Potenzial für die hochwertige Innenentwicklung oder solchen, die für die aktive, hochwertige Innenentwicklung aus anderen Gründen vorerst nicht infrage kommen. Beispiele für stabile Gebiete sind neuere oder peripher gelegene Überbauungen.

Praxistipps: Mögliche quartierbezogene Analysethemen in Ergänzung zur (Schreibtisch-) Analyse

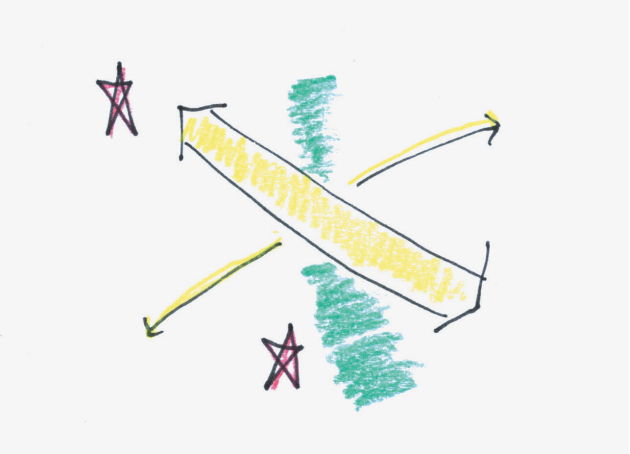
- Lage im Siedlungskörper und Erreichbarkeit der täglichen Versorgung (Geschäfte / medizinische Versorgung, Schulen usw.)
- Exposition, Topografie, Umgebung
- ortsbauliche Qualitäten und Ortsbild
- Bebauungstypologien, Gebäudetypen, prägende Strukturen
- Nutzungsgefüge
- Bebauungszustand, erkennbarer Erneuerungsbedarf
- Grün- und Freiraumqualität, verkehrsberuhigte Bereiche
- Erschliessung mit öffentlichem Verkehr
- Belastung durch Verkehr, Lärm

2. Schwerpunkte setzen – was ist wichtig?

Entwicklungsstrategien für die Schwerpunktgebiete

Basierend auf den im ersten Schritt erarbeiteten Skizzen, wird das Räumliche Entwicklungsleitbild entworfen. Den in der Analyse festgelegten Schwerpunktgebieten werden ihrem Potenzial entsprechend unterschiedliche Strategieansätze zugeordnet. In diesem intensiven Prozess geht es darum, gemeinsam für jedes Gebiet strategische Entwicklungsvorgaben und -themen festzuhalten. Mit der Analyse werden auch Beziehungen zwischen Schwerpunktgebieten und Quartieren untereinander, aber auch zu den ortsbaulichen Akzenten (zum Beispiel Platz oder besondere Baute) herausgearbeitet. Diese Beziehungen oder gegenseitige Beeinflussungen werden in der Karte zum Räumlichen Entwicklungsleitbild dargestellt und im Realisierungsprogramm (Schritt 4) einem oder mehreren Schwerpunktgebieten zugeordnet. Die Zielsetzungen für diese Elemente werden in Textform festgehalten.

Ortsanalyse



Beispiel einer ersten, einfachen Analyseskizze (Resultat Schritt 1).

Ergebnisorientierte Workshops

Als Form des Entwurfsprozesses haben sich ein bis zwei Workshops vor Ort bewährt. Die Workshops sollten zeitnah aufeinander folgen und der ganze Prozess innert eines Vierteljahres abgewickelt werden, um die Intensität der Auseinandersetzung – inklusive Ortsanalyse – konstant hoch zu halten.

Die häufigsten Strategieansätze

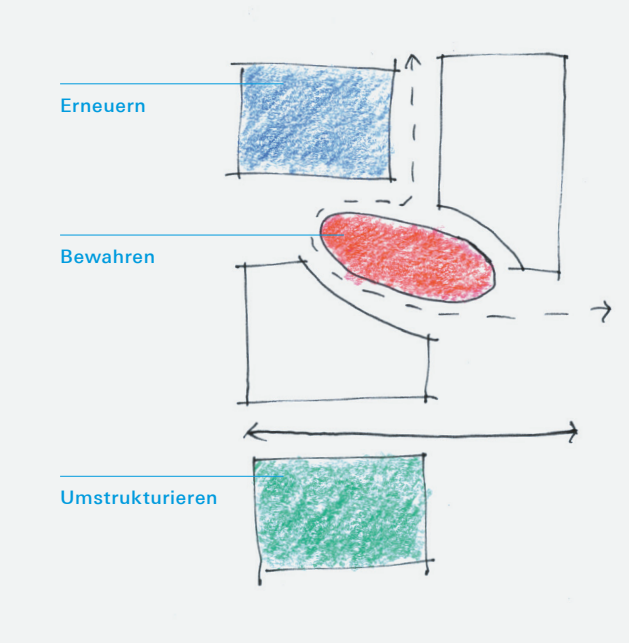
Wie viele und welche Entwicklungsstrategien zur Anwendung kommen, hängt von der Ausgangslage und der zugedachten Funktion der einzelnen Gemeinde gemäss Raumkonzept ab. Exemplarisch werden nachfolgend sechs gängige Strategieansätze vorgestellt:

- **Umstrukturieren (Transformieren)**
  Die Gebiete mit dem Strategieansatz "Umstrukturieren" sind die prioritären "Handlungsgebiete" der hochwertigen Innenentwicklung. Hier sind typologische Neuinterpretationen und hohe quantitative wie qualitative Entwicklungen möglich. Zu dieser Kategorie zählen beispielsweise Umnutzungen von Bahnarealen oder Industriebrachen.

- **Weiterentwickeln und Erneuern**
  Gebiete mit dem Strategieansatz "Weiterentwickeln und Erneuern" sind in ihrer Grundstruktur stimmig. Im Zentrum stehen die sanftere Entwicklung und das behutsame Aufwerten sowie das Beheben von ortsbaulichen Mängeln (ebenfalls "Handlungsgebiete"). Höhere Dichten und Nutzungsintensivierungen bei grundsätzlichem Erhalt der bestehenden ortsbaulichen und freiräumlichen Grundmuster bilden das Entwicklungsziel. Zu dieser Kategorie zählen beispielsweise das Ersetzen, Ergänzen und Lückenschliessen in bebauten Quartierstrukturen unter Wahrung der grundsätzlichen Körnigkeit und Typologie.

- **Bewahren**
  Der Strategieansatz "Bewahren" hat den Erhalt, die Pflege und die qualitative Aufwertung und

Strategienskizze



Beispiel einer ersten, einfachen Strategieskizze (Resultat von Schritt zwei mit farbigen Schwerpunktgebieten und weissen stabilen Gebieten).

Entwicklung von Identität stiftenden Bebauungen und Freiräumen zum Ziel (Ortsbild). Die Gebiete dieser Kategorie stehen daher für eine Nutzungsintensivierung im Rahmen der hochwertigen Siedlungsentwicklung nach innen nicht zur Verfügung, bedürfen jedoch im Gegensatz zu den stabilen Gebieten einer gewissen Pflege. Die Strategie kommt beispielsweise bei erhaltenswerten Ortsbildern zum Einsatz.

– **Neuentwickeln**
Dieser Strategieansatz umfasst primär die Überbauung von zentral gelegenen, gut erschlossenen, unüberbauten Wohn- und Mischzonen ("Schlüsselgebiete") und – untergeordnet – auch Einzonungen. Quantitativ besteht hier grosses Entwicklungspotenzial, qualitativ ist dabei auf eine gute ortsbauliche Einbindung in den Siedlungskörper zu achten (zum Beispiel mittels qualitätsfördernder Verfahren), und funktional ist möglichts ein Mehrnutzen zu Gunsten der Versorgungs- und Bedürfnislage der Gemeinde zu leisten.

– **(Noch) Nichtentwickeln**
Dieser Strategieansatz kommt bei Reserven und unbebauten Gebieten zum Tragen, die peripher liegen und schlecht bis gar nicht mit dem öffentlichen Verkehr erschlossen sind. Es handelt sich um Areale, die keinen oder höchstens einen geringen Beitrag zu den raumplanerischen Entwicklungszielen von Kanton, Region und Gemeinde leisten können *(siehe Kapitel 2.5)*. Ferner können es Gebiete sein, die im Widerspruch zur hochwertigen Innenentwicklung stehen – beispielsweise weil sie in Konkurrenz zu den Ortskernen treten und deren Zentrumsfunktion und Aufwertung schwächen – oder die zur Anpassung an das Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG) von der Bauzone ausgeschlossen werden müssen.

3. Handlungsbedarf – was ist zu ändern?

Aus den Strategieansätzen und den Ergebnissen der Ortsanalyse lassen sich für jedes Schwer-

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

Die Handlungsfelder des gebietsbezogenen Handlungsbedarfs lassen sich entsprechend ihrer Wirkung und ihrer Ziele in zwei Gruppen einteilen. Die Liste enthält eine repräsentative Auswahl der wichtigsten Handlungsfelder und soll sich den Bedürfnissen der Gemeinden gemäss anpassen und erweitern *(siehe Kapitel 4.4)*.

punktgebiet wichtige Themen und der spezifische Handlungsbedarf ableiten. Es gilt, Diskrepanzen zwischen Ist- und Sollzustand zu erkennen und raumplanerisch anzugehen. Eine gute Methode hierfür ist die "Überlagerung" des Zielbilds mit der rechtskräftigen Nutzungsplanung zwecks "Differenzbildung". Das Eruieren des gebietsspezifischen Handlungsbedarfs mittels Liste der Handlungsfelder ist ein wichtiger Schritt und bildet Ansatzpunkt und Treiber für die Umsetzung des Räumlichen Entwicklungsleitbilds in der kommunalen (Sonder-)Nutzungsplanung *(siehe Kapitel 4.4)*.

4. Realisierungsprogramm – was tun wir wann?

Prioritäten setzen
In der Regel erlauben es weder die finanziellen noch die personellen Ressourcen, alle Schwerpunktgebiete des Räumlichen Entwicklungsleitbilds gleichzeitig umzusetzen. Auch sind die Bedeutung der Gebiete für die Gemeindeentwicklung und die Dringlichkeit der Massnahmen oft sehr unterschiedlich. Um gezielt Prioritäten zu setzen und die nötigen Schritte zeitlich wie inhaltlich sinnvoll zu koordinieren, ist ein Realisierungsprogramm nötig.

Massnahmenblatt pro Schwerpunktgebiet
Das Realisierungsprogramm besteht aus Massnahmenblättern. Darin sind für jedes Schwerpunktgebiet – unter Berücksichtigung seines Potenzials und seiner Bedeutung für die Gemeindeentwicklung – die Prioritäten und die nötigen Schritte festgehalten, um zeitgerecht die qualitativen, quantitativen und funktionalen Ziele zu erreichen. Darüber hinaus enthalten die Massnahmenblätter Informationen über die gebietsspezifischen Besonderheiten und Zielsetzungen, über Abhängigkeiten, Schnittstellen und Beziehungen zu anderen Gebieten sowie über die räumlichen Akzente in diesem Gebiet (Plätze, Pärke, wertvolle Bäume, Hochhäuser usw., wie diese in der Karte zum Räumlichen Entwicklungsleitbild dargestellt sind).

Ein realistischer Zeitplan
Die Zahl der Schwerpunktgebiete und Themen hängt unter anderem vom Raumtyp ab, zu dem eine Gemeinde gehört. Die Zahl der Massnahmen, die in einem überschaubaren Zeithorizont von fünfzehn Jahren realisiert werden können, ist begrenzt und muss abgeschätzt werden.

Praxistipps: Anhaltspunkte für den Zeitplan

- Kernstädte und Urbane Entwicklungsräume können innert des Planungshorizonts vielleicht rund zehn Schwerpunktgebiete angehen (zum Beispiel Nutzungsintensivierung in Bahnhofsgebieten und in einzelnen Quartieren; Bewahren des Ortsbilds; Entwicklung von Zentrums-, Entwicklungs- und Wohnschwerpunkten; Aufwertung von Strassenräumen sowie Integration neuer Infrastrukturen; Sichern und Zugänglichmachen von Freiräumen/Naherholungsräumen; räumlich und funktional sinnvolle Anordnung von Fachmärkten und Arbeitsplatzgebieten).
- Ländliche Zentren können in fünfzehn Jahren etwa fünf bis zehn Schwerpunktgebiete bearbeiten (zum Beispiel Nutzungsintensivierung in Bahnhofsgebieten; Bewahren des Ortsbilds; Entwicklung von Zentren und Wohnschwerpunkten; Aufwertung von Strassenräumen; Sichern und Zugänglichmachen von Freiräumen/Naherholungsräumen).
- Gemeinden der Ländlichen Entwicklungsachsen und des Ländlichen Entwicklungsraums können in fünfzehn Jahren drei bis fünf Schwerpunktgebiete angehen (zum Beispiel Entwicklung leer stehender Bausubstanz in den Kernen; Ortskernentwicklung und Versorgung; Bewahren des Ortsbilds).

Abschätzung des quantitativen Potenzials in den Schwerpunktgebieten

Der kantonale Richtplan enthält im Kapitel S 1.2 für jeden Raumtyp behördenverbindliche Zielwerte für Einwohnerdichten für das Jahr 2040 (Mindesteinwohnerdichten). Die Gemeinden müssen unter Berücksichtigung ihrer Ausgangslage und ihrer

örtlichen Gegebenheiten einen Weg finden, um diese Vorgabe raum- und verkehrsverträglich zu erfüllen. Um eine qualifizierte Diskussion über den eingeschlagenen oder nötigen Weg der Gemeinde führen zu können, ist bereits auf der Stufe des Räumlichen Entwicklungsleitbilds – spätestens in den Massnahmenblättern – eine Grobabschätzung des Wirkungspotenzials nötig: Für jedes Schwerpunktgebiet muss abgeschätzt werden, wie viele zusätzliche Einwohnerinnen und Einwohner es durch hochwertige Innenentwicklung künftig aufnehmen und wie die damit verbundene Mobilität bewältigt werden kann (Rückkoppelung mit dem Kommunalen Gesamtplan Verkehr). Diese Abschätzung ist auch für die Gemeinde selbst essenziell, um die allfällig nötigen Anpassungen an der Gemeindeinfrastruktur (Erschliessung, Schulen usw.) früh erkennen und sinnvoll abstimmen zu können *(Kapazitätsnachweis; siehe auch Abstimmung Siedlung, Verkehr und Freiraum im Kapitel 3.1)*.

Praxistipps: Mögliche Anhaltspunkte für die Grobabschätzung

- Grösse des Gebiets
- gewählter Strategieansatz
- bestehende Dichte
- angestrebte Bautypologie und damit verbundene mögliche Dichte
- Nutzungsmix

(Siehe auch Werkzeugkasten 2 und die Beispielsammlung "Dichte illustriert" unter www.ag.ch/innenentwicklung).

5. Verankerung – als selbstbindendes Instrument!

Mit dem "Startgespräch Ortsplanung" zu Beginn des Prozesses ("Schritt 1") wird der Dialog mit dem Kanton im Sinne des Gegenstromprinzips lanciert. Mit dem Räumlichen Entwicklungsleitbild hat die Gemeinde eine fundierte Grundlage geschaffen, um diesen Dialog auf Augenhöhe weiterzuführen. Dabei geht es im Wesentlichen darum, die kantonalen Strategien und Ziele mit den örtlich konkreten Erkenntnissen und Ergebnissen des Räumlichen Entwicklungsleitbilds beziehungsweise der darauf abgestützten kommunalen (Innen-)Entwicklungsstrategie abzugleichen *(siehe Kapitel 1.4)*.

Konsolidierung mit dem Kanton
Die Abteilung Raumentwicklung empfiehlt den Gemeinden, ihre Räumlichen Entwicklungsleitbilder zur breiteren fachlichen Abstützung dem zuständigen Kreisplaner der Abteilung Raumentwicklung zur Beurteilung einzureichen und gemeinsam zu besprechen. So können die Fragestellungen und Herausforderungen in den Schwerpunktgebieten frühzeitig und fundiert diskutiert und gemeinsam tragfähige und genehmigungsfähige Ansätze zur Umsetzung in der kommunalen Nutzungsplanung skizziert werden.

Verankerung als selbstbindendes Instrument
Das auf diese Weise konsolidierte Räumliche Entwicklungsleitbild und die weiteren Prozessschritte sind innerhalb der Gemeindebehörde zu diskutieren. Ziel sollte sein, das Räumliche Entwicklungsleitbild in der Bevölkerung so zu verankern, dass es mit dieser breiten Abstützung als selbstbindende Grundlage des Gemeinderats für die kommunale Nutzungsplanung beschlossen werden kann.

Thematische Vertiefungen (Studien)

Bevor die Umsetzung des Räumlichen Entwicklungsleitbilds in der kommunalen (Sonder-) Nutzungsplanung beginnen kann, sind je nach Schwerpunktgebiet oder im Sinne einer ergänzenden und sachbereichsbezogenen Gesamtschau nachgelagerte Verfahren (Vertiefungen) nötig, um offene Punkte zu klären.

Abstimmung Siedlung und Freiraum

Die Akzeptanz für die hochwertige Innenentwicklung und die Schaffung von Wohnqualität sind eng an die Qualität der Frei- und Aussenräume gekoppelt. Für die zielgerichtete Entwicklung und Nutzung von Freiräumen empfiehlt sich auf kommunaler Ebene, mit einem Freiraumkonzept – einem eigenständigen, informellen Planungsinstrument – zu arbeiten. Eine planerische Grundlage für die Freiraumentwicklung ist zur inhaltlichen Stärkung des Räumlichen Entwicklungsleitbilds und zur verträglichen Umsetzung der hochwertigen Siedlungsentwicklung nach innen daher von grosser Bedeutung. Spätestens vor der gebietsspezifischen Umsetzung in der kommunalen Nutzungsplanung ist die Thematik der Freiräume fundiert zu behandeln – als sachbereichsbezogene Gesamtschau über die Gemeinde und/oder gebietsbezogen.

Weitergehende gebietsbezogene Konzepte und Studien

Die selbstbindende Verankerung des Räumlichen Entwicklungsleitbilds als Grundlage für die kommunale (Sonder-)Nutzungsplanung kann in manchen Fällen direkt Handlungsbedarf im Bereich der kommunalen (Sonder-)Nutzungsplanung auslösen und beispielsweise eine Teilrevision der Nutzungsplanung erfordern. So können geeignete Gebiete mit einer Gestaltungsplanpflicht belegt oder besondere Zonen erlassen werden *(siehe Kapitel 4.5)*.

Seltener wird das Räumliche Entwicklungsleitbild direkt – das heisst ohne thematische Vertiefungen (Studien) – in eine umfassende Revision der Bau- und Nutzungsordnung münden können. Denn in vielen Fällen beinhaltet das Räumliche Entwicklungsleitbild noch keine präzisen quantitativen und typologischen Festlegungen. Die nötigen Schritte dafür sind im Realisierungsprogramm festgehalten. Hier kommen die weiterführenden Studien ins Spiel, um die nötigen Grundlagen zu schaffen. Zur Erarbeitung von gebietsbezogenen Studien wie beispielsweise Masterplänen oder Entwicklungsrichtplänen gibt es verschiedene qualitätsfördernde Verfahren. Die folgende Zusammenstellung leistet einen groben Überblick. Weitere Informationen sind in den Ordnungen 142 und 143 des Schweizerischen Ingenieur- und Architektenvereins (SIA) zu finden.

Praxistipps: Qualitätsfördernde Verfahren

– Testplanung mit Zwischenbesprechungen (nicht anonym):
  Die Bedingungen der Gebietsentwicklung sind noch nicht geklärt, und eine Umsetzung ist offen. Es können unterschiedliche Lösungsansätze, Strategien und Nutzungsvorstellungen geklärt und Anhaltspunkte zur ortsverträglichen Körnung und Dichte gewonnen werden. Kostenintensiveres, aber sehr wertvolles Verfahren für komplexe Aufgaben (zum Beispiel in Kernstädten, Urbanen Entwicklungsräumen oder Ländlichen Zentren).

- Studienauftrag mit oder ohne Zwischenbesprechungen (nicht anonym):
  Weitgehend klares Programm und Auftrag für einen bekannten Perimeter, aber mit noch offenen Abhängigkeiten. Zwischen dem Beurteilungsgremium und den Teilnehmern ist ein direkter Dialog notwendig. Dem tendenziell hohen Aufwand stehen meist gute, vielfältige und weiterverwertbare Ergebnisse gegenüber. Geeignet für Planungen von Wohnschwerpunkten, Bahnhofsarealen in Kernstädten, Urbanen Entwicklungsräumen sowie Ländlichen Zentren und Ländlichen Entwicklungsachsen.
- Workshopverfahren (nicht anonym):
  Für die Beplanung eines Gebiets beziehungsweise zur Findung alternativer Entwicklungsvorstellungen wird ad hoc ein Team mit fachlich qualifiziertem Moderator, Planer(n), Gemeindevertretern, Eigentümern und allenfalls weiteren Fachleuten gebildet. In zwei bis vier gut vorbereiteten und dokumentierten Workshops werden die Aufgabe formuliert und die von den Planern erarbeiteten Ergebnisse offen diskutiert. Dieses weniger aufwändige Verfahren hat sich für kleinere Gebiete insbesondere im Ländlichen Entwicklungsraum bewährt.
- Städtebaulicher Ideenwettbewerb (anonym):
  Programm und Perimeter sind teilweise geklärt. Es kann ein breites Spektrum kreativer Lösungen erwartet werden. Zugleich besteht hinsichtlich der Qualität und der Realisier- und Verwertbarkeit der Resultate ein gewisses Risiko.
- Projekt- beziehungsweise Architekturwettbewerb (anonym):
  Aufzeigen von konkreten Lösungen für klar umschreibbare Aufgaben mit absehbarer Realisierung. Sinnvoll für konkrete Vorhaben (Gebäude und Freiraumgestaltung), zum Beispiel nach Festsetzung eines Gestaltungsplans (“Füllung” der Baufelder).
- Investorenwettbewerb:
  Der Investorenwettbewerb wird mit dem Ziel durchgeführt, architektonische Entwürfe zu erhalten (analog Projekt- beziehungsweise Architekturwettbewerb) und gleichzeitig den mit der Bauaufgabe zu betrauenden General- oder Totalunternehmer samt Investor auszuwählen.
- Planersubmission im Einladungsverfahren mit Präsentation (nicht anonym):
  Für eine klar umrissene Aufgabe wird ein qualifiziertes Team gesucht. Tiefen Verfahrenskosten und dem geringen Begleitungsaufwand steht ein gewisses Risiko hinsichtlich der Qualität der Lösung gegenüber.

Werkzeugkasten 3

Die im Kapitel 3.2 dargelegten Kerninhalte eines Räumlichen Entwicklungsleitbilds lassen sich am besten anhand konkreter Beispiele von bestehenden Räumlichen Entwicklungsleitbildern von Aargauer Gemeinden verdeutlichen.

Der Werkzeugkasten 3 findet sich unter *www.ag.ch/innenentwicklung.*

4

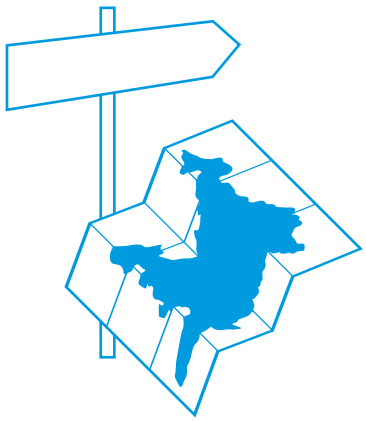
Vom Räumlichen Entwicklungsleitbild zur Nutzungsplanung

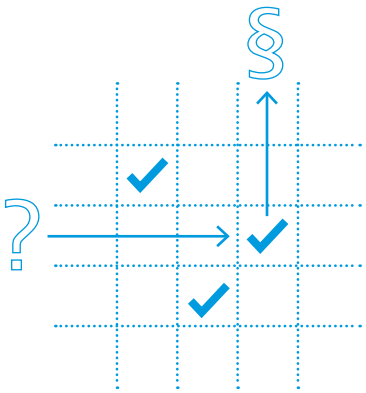
Das Wichtigste in Kürze

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

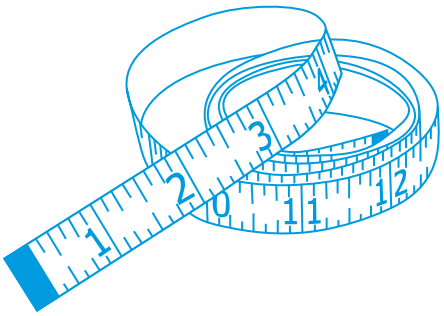




Vom Handlungsbedarf zu Regelungsansätzen: die Lösungsfeld-Matrix

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 Gemeinde-entwicklung

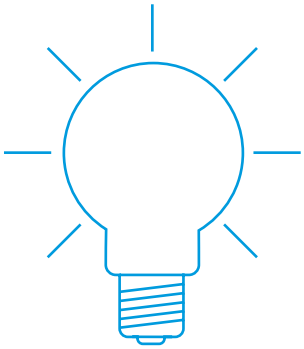
Als Arbeitsmittel und Leitlinien für die gebietsweise Umsetzung des Räumlichen Entwicklungsleitbilds in die kommunale Nutzungsplanung werden eine umfassende, nicht abschliessende Liste möglicher Handlungsfelder des Handlungsbedarfs und Regelungsansätze mit Erläuterungen angeboten. Wie sie in Bezug zueinander 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 masszuschneidern. 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, situationsspezfische 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

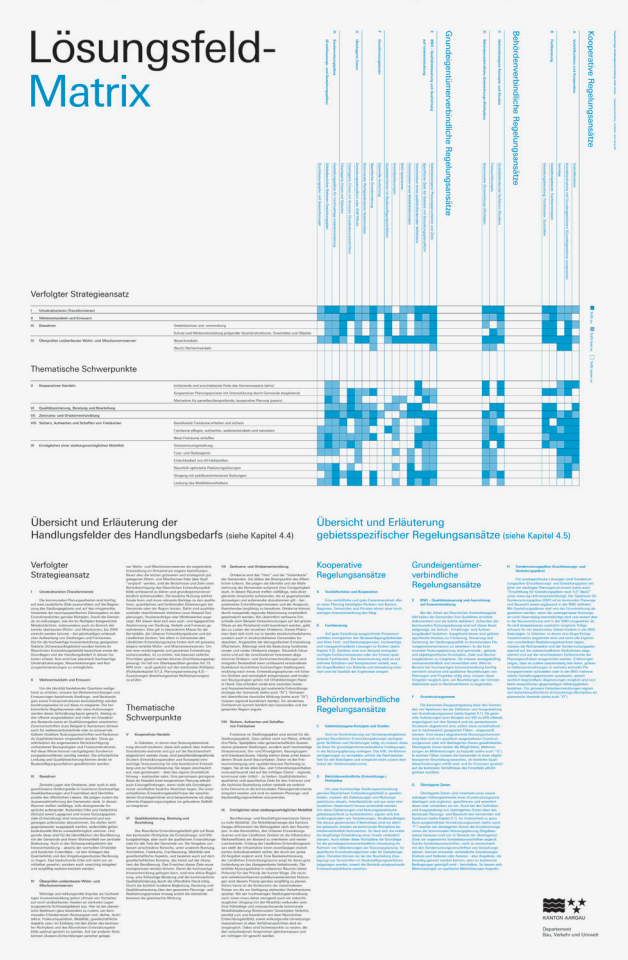
Mit dem Abschluss des Räumlichen Entwicklungsleitbilds hat die Gemeinde die massgeblichen Schwerpunktgebiete zur (Innen-)Entwicklung festgelegt, den Handlungsbedarf in diesen Gebieten analysiert und die dazugehörigen Strategieansätze entwickelt. Damit steht die Basis für die kommunale Nutzungsplanung. 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 heraussuchen, die das betrachtete Gebiet betreffen – und findet rasch Anhaltspunkte und Ideen für Instrumente oder Regelungsansätze, zur Umsetzung in der Nutzungsplanung.

Die Lösungsfeld-Matrix kann dabei nur beispielhafter Anhaltspunkt für die individuelle Erarbeitung der Regelungsansätze und Instrumente in der Gemeinde sein, basiert sie doch auf bisherigen 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 Anwendungsbeispiel 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 Schwerpunktgebieten 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 grundeigentümerverbindlich 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 gebietsspezifischen 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 funktionierender 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 womöglich zeitgemässen und modernen Bautypologien gehen mit Ortsbildanliegen 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 Regelungssätze 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.

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)

Kooperative Regelungsansätze

A Vorbildfunktion und Kooperation

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

– **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

"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 ortsbaulich wichtigen 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 grundeigentümerverbindliche Festlegungen in der Nutzungsplanung vorliegen. Das hilft, Verfahrensverzögerungen 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 Grundnutzungszonen 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 grundeigentümerverbindlich 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 Bauträgern 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 Fahrradabstellplätzen, 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:

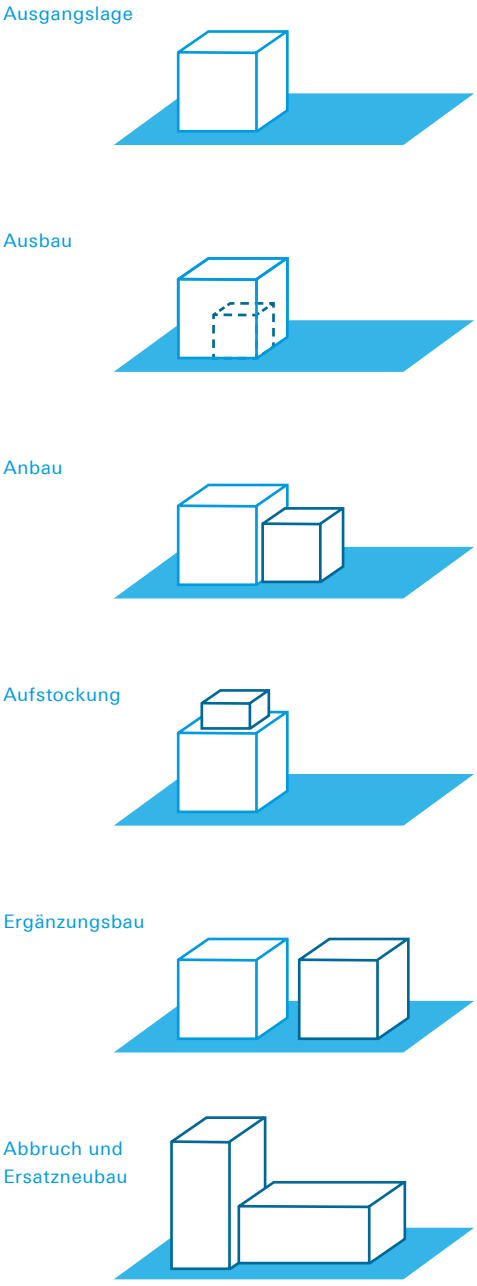
  – Abstands- und Massvorschriften:
    Masse zu Gebäudelängen und -höhen oder Abstände können fallweise grosszügiger definiert werden, ohne dass damit eine gute Gesamtwirkung gefährdet wird. Ob dem so ist, muss jedoch exemplarisch überprüft werden.

– 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 Doppeleinfamilienhäusern 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



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 haushälterischen Bodennutzung von diversen Bestimmungen der Regelbauweise abweichen (unter anderem grössere Gebäudelänge sowie um 15 % erhöhte Ausnützungsziffer). 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. Nutzungsziffern 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:
  Quartiererhaltungszonen 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 Grundnutzungszonen *(siehe auch "F")* werden bei überlagerten Zonen die Grundnutzungszonen 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 Ausnützung 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 Regelungsansatzes 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 Kommunaler 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 Planungsperimeter 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 (grundeigentümerverbindlich). 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, Grosser 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. 2bis 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?

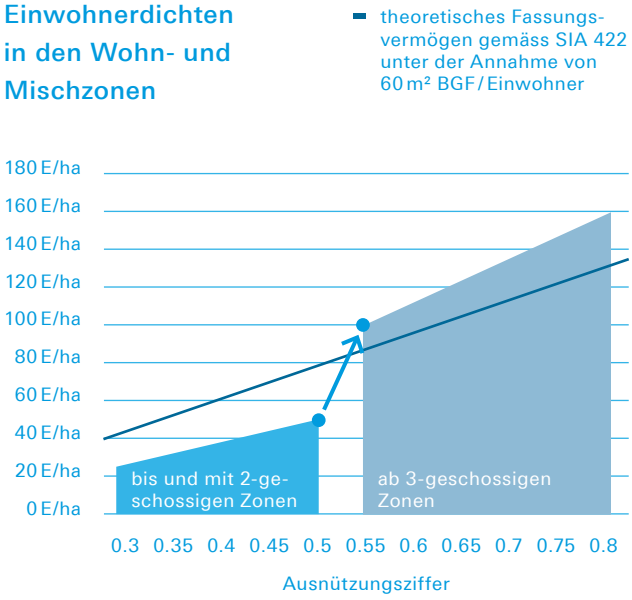
bestehen, welche Massnahmen nötig sind, um die (inneren) Reserven zu mobilisieren, und in welcher zeitlichen Abfolge sie ergriffen werden. Dabei ist zu erläutern, wann und wie die Flächen einer zonenkonformen Überbauung zugeführt werden und wie dabei die Siedlungsqualität gefördert wird. Gemäss dem kantonalen 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



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.*

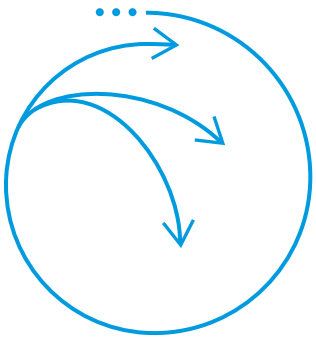
Erfolgskontrolle

Das Wichtigste in Kürze

Bestätigung der Weichenstellung

Mit einer angemessenen Erfolgskontrolle innerhalb des Qualitäts-Entwicklungs-Prozesses *(siehe ausgeklappte Ordnerklappe rechts)* lässt sich der eingeschlagene Kurs bestätigen oder in Zielrichtung des Räumlichen Entwicklungsleitbilds nachjustieren.

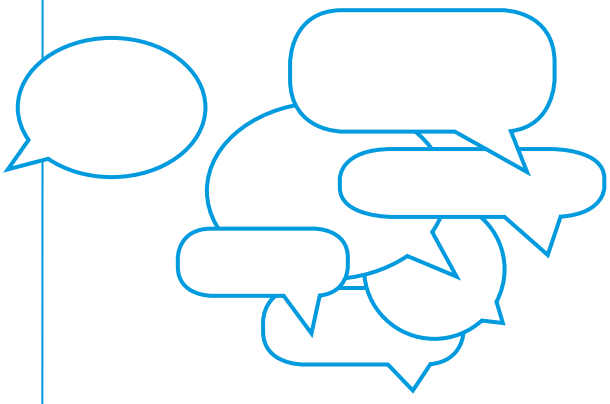
→ 5.1



Dialog aufrechterhalten

Die Kommunikation der Erfolgskontrolle ermöglicht es der Gemeinde, auch über den Abschluss von Planungs- und Prozessschritten oder über die Realisierung und Umsetzung von Vorhaben hinaus mit der Bevölkerung in Kontakt zu bleiben und die gewonnene Akzeptanz zu erhalten.

→ 5.1



Ist die Gemeinde auf Kurs?

Um den eingeschlagenen Kurs der hochwertigen Innenentwicklung zu bestätigen – oder ihn gegebenenfalls im Sinne des Zielbilds (Räumliches Entwicklungsleitbild) nachzujustieren –, ist eine Erfolgskontrolle nötig. Die Erfolgskontrolle ist zugleich ein guter Anlass zur Kommunikation und ein wirksames Mittel, um die Entwicklungsstrategie weiter in der Bevölkerung zu verankern: Neben dem informativen Wert über den laufenden Prozess ermöglicht sie, über den Abschluss einzelner Planungsschritte und über die Umsetzung konkreter Vorhaben hinaus mit der Bevölkerung in Kontakt zu bleiben. Kontinuität lässt sich so nicht nur in der Planung, sondern auch in der Kommunikation sicherstellen. Unvermittelte Kurskorrekturen lassen sich ebenso vermeiden wie Missstimmungen. Die Gemeinde hält die Fäden stets in der Hand und bleibt reaktionsfähig.

Erfolgskontrolle als Teil des Prozesses

Jede Gemeinde startet mit konkreten räumlichen Zielen, Vorstellungen und Bildern in den Entwicklungsprozess. Diese basieren auf der kantonalen Siedlungsstrategie, den örtlichen Gegebenheiten, dem Räumlichen Entwicklungsleitbild und dessen Handlungsbedarf sowie den Regelungsansätzen. Sie haben einen gemeinsamen Nenner: die hochwertige Siedlungsentwicklung nach innen.

Die Verantwortlichen bei der Gemeinde und die betroffene Bevölkerung müssen Gewähr haben, dass die räumlichen Entwicklungsziele erreicht werden. Das bedingt unter anderem eine regelmässige Überprüfung der Ziele und Lösungsansätze auf ihre Aktualität und Zweckmässigkeit. Nur so sind gegebenenfalls Kurskorrekturen und neue Weichenstellungen möglich. Deshalb ist auch die Erfolgskontrolle als bedeutender Teil des Prozesses Chefsache.

Vorgehen und Organisation

Stellen das Vorgehen und die Organisation des Entwicklungsprozesses die nötigen Rahmenbedingungen für eine aktive Bewirtschaftung und Umsetzung der kommunalen Entwicklungsstrategie nach wie vor sicher? Das muss die Gemeinde regelmässig hinterfragen. Mögliche Leitfragen können sein:

- Sind alle wichtigen Entscheidungsträger ins Verfahren eingebunden?
- Reichen die personellen und finanziellen Ressourcen für die Bewirtschaftung der Aufgabe?
- Sind die Zuständigkeiten klar definiert?
- Sind eine zielgerichtete, kontinuierliche und transparente Partizipation und Kommunikation weiterhin vorgesehen?

Akzeptanz und Befindlichkeit

Befindlichkeiten ändern sich schnell. Weil die Akzeptanz der Betroffenen mit der Hochwertigkeit der Innenentwicklung steht und fällt, ist es wichtig, auch über die Realisierung konkreter Projekte hinaus in kontinuierlichem Kontakt mit der Bevölkerung zu stehen. Die im Rahmen der hochwertigen Siedlungsentwicklung nach innen ins Leben gerufenen Informations- und Partizipationsprozesse sollen hierfür aufrechterhalten werden. Wenn ein Bauvorhaben abgeschlossen ist, bestehen meist längst neue Ideen oder Planungen – in denen man von Erfahrungen vorhergehender Projekte profitieren kann. Erkenntnisse und erfüllte oder nicht erfüllte Erwartungen sind mit der Bevölkerung zu diskutieren. Daraus lassen sich wertvolle Schlüsse für nächste Planungen,

Vorhaben oder Projekte ziehen. Diesem gegenseitigen Austausch ist ein konstruktiver und kontinuierlicher Rahmen zu geben. Auf diese Weise lassen sich auch gemeinsam Erfolge feiern, die Basis der Verständigung verbreitern und die Vertrauensbildung stärken.

Baulich-räumliche Qualitäten

Erwartung und Wirklichkeit liegen manchmal weit auseinander. Manifestiert sich dies in gebauter Form, so ist das eine verpasste Chance, die über Jahrzehnte oder gar für immer in der Gemeinde sicht- und spürbar bleibt oder nur sehr schwer korrigiert werden kann. Es lohnt sich, in solchen Fällen zu erörtern, warum die erwartete bauliche oder freiräumliche Qualität nicht erreicht wurde. Waren zu wenig griffige Vorschriften, eine unzureichende Bauberatung, fehlende Akzeptanz bei Bauherrschaft und Projektverfasser oder eine zu oberflächliche Beurteilung im Baubewilligungsverfahren massgebend? Ebenso lohnend ist die Analyse positiver Beispiele, um herauszufinden, welche Instrumente und Kooperationsformen unter welchen Bedingungen in der Gemeinde funktionieren und gute Resultate begünstigen.

Quantitative Wirkung

Wo mehr Menschen als früher leben und sich trotz höherer Dichte wohlfühlen, ist die Innenentwicklung geglückt beziehungsweise kann sie als hochwertig bezeichnet werden. Innenentwicklung, die sich zwar in mehr Bauvolumen, aber nicht in höheren Einwohnerdichten ausdrückt (Verdichtung), verfehlt eines der Kernziele. Wo die in der BNO geschaffenen Spielräume nicht der tatsächlichen Nachfrage entsprechen, kann die hochwertige Innenentwicklung zum Stillstand kommen oder gar nicht erst beginnen. Der Kanton führt die räumlich konkreten Analysekarten periodisch nach. Der aktuelle Stand ist jeweils unter *www.ag.ch/innenentwicklung* zu finden. Mithilfe der räumlich konkreten Analysekarten können die Gemeinden die quantitative Wirkung ihrer Innenentwicklungsstrategie einfach nachvollziehen. Zudem kann ein Abgleich zwischen den Zielen und den realisierten Massnahmen Aufschluss darüber geben, wie weit der Prozess der hochwertigen Siedlungsentwicklung nach innen fortgeschritten ist und wo allenfalls seitens Gemeinde aktiv eingegriffen werden muss, um die weitere Umsetzung anzukurbeln.

Werkzeugkasten 5

Die in Kapitel 5 vorgeschlagene Erfolgskontrolle als Teil des Qualitäts-Entwicklungs-Prozesses kann auf unterschiedlichen Handlungsebenen erfolgen. Eine verlässliche Erfolgskontrolle beinhaltet die Beurteilung, Prüfung und Kommunikation der Organisations- und Prozessstruktur, der getätigten Leistungen sowie der qualitativ messbaren Wirkung.

Der Werkzeugkasten 5 findet sich unter *www.ag.ch/innenentwicklung.*

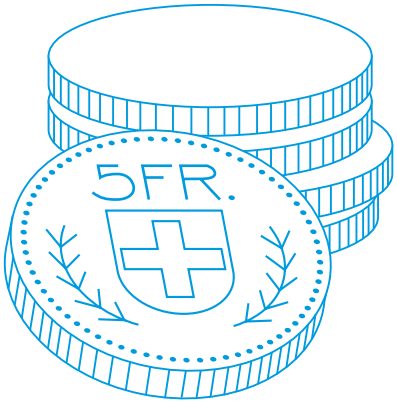
Ausgleich von Planungsvorteilen

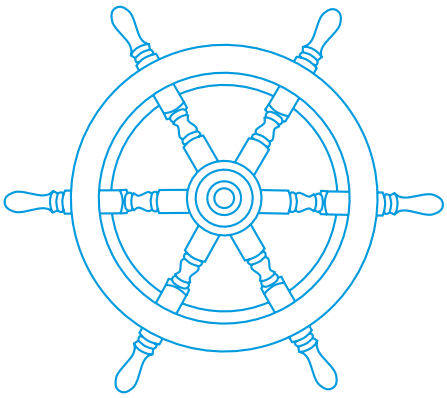
Das Wichtigste in Kürze

Die Mehrwertabgabe – Kosten und Nutzen fair verteilen

Die Erhebung der Mehrwertabgabe gehört zu den gesetzlichen Pflichten der Gemeinden. Zugleich ist sie eine Chance für die hochwertige Gemeindeentwicklung. Steigt durch die Planungsmassnahmen der Wert ihres Grundes, so müssen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer der Gemeinde 20 bis 30 % dieses Mehrwerts abgeben. 10 % des Mehrwerts fallen an den Kanton, 10 bis 20 % bleiben der Gemeinde. Die Abgabe wird allerdings erst fällig, wenn der Mehrwert tatsächlich genutzt wird – sei es durch Verkauf des betroffenen Grundstücks oder durch Baumassnahmen.

→ 6.1





Frühzeitige Koordination der Verfahren und ein gutes Controlling

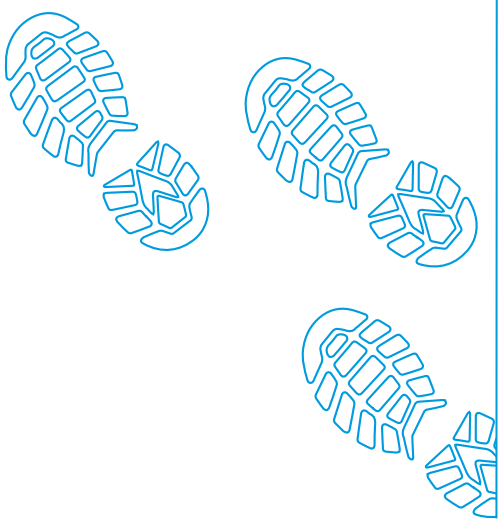
Das Verfahren zur Erhebung der Mehrwertabgabe ist organisatorisch eng mit dem Nutzungsplanungsverfahren verknüpft, denn der Mehrwert steht in direktem Zusammenhang mit Planungsmassnahmen wie Ein-, Um- oder Aufzonungen. Daher gibt es zwischen den Prozessen zahlreiche Schnittstellen und Abhängigkeiten. In der Gemeinde gilt es, die beiden Verfahren laufend aktiv aufeinander abzustimmen. Ein gutes Controlling auf Gemeindeebene, das die nötigen Schritte verlässlich auslöst, ist dafür zwingend nötig. Zentral ist dabei der Zeithorizont: Weil die Prozesse bis zur Einforderung der Mehrwertabgabe Jahre dauern können, muss das Controlling so ausgelegt sein, dass es langfristig und unabhängig von Einzelpersonen alle nötigen Schritte auslöst. Es gilt auch, verschiedene Meldepflichten gegenüber dem Kanton zu beachten und einzuplanen.

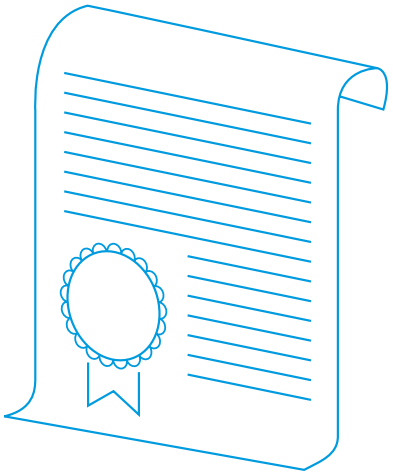
→ 6.2
→ 6.6

Erhebung der Mehrwertabgabe in drei Phasen (Relevanz – Pflicht – Fälligkeit)

Die Erhebung der Mehrwertabgabe wird vom Nutzungsplanungsverfahren ausgelöst und läuft parallel zu diesem Verfahren in drei Phasen: Schon im Rahmen der Vorprüfung der Nutzungsplanung wird abgeklärt, welche Grundstücke aufgrund der Planungsmassnahmen von der Mehrwertabgabe betroffen sind (Mehrwertabgaberelevanz). In der zweiten Phase geht es darum, die Forderung gegenüber Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern nach der Genehmigung der Nutzungsplanung rechtskräftig zu verfügen (Mehrwertabgabepflicht) und mit der Eintragung eines Grundpfandrechts im Grundbuch zu sichern. Die Forderung der Gemeinde erhält so Vorrang vor anderen Ansprüchen und kann nicht mehr verjähren. Im dritten Schritt, der unter Umständen erst nach vielen Jahren erfolgt, gilt es, die Forderung einzuziehen, sobald ein Grundstück verkauft oder bebaut und die Abgabe damit fällig wird. Nun ist auch der Anteil des Kantons zu überweisen.

→ 6.3 bis 6.5





Vertragliche Mehrwert-abschöpfung

Die gesetzliche Mehrwertabgabe kommt nur bei Einzonungen und ihnen gleichgestellten Umzonungen zum Tragen. Es gibt aber auch andere Fälle, in denen die Planungsmassnahmen der öffentlichen Hand Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern zum Vorteil gereichen. Das können beispielsweise Aufzonungen, die Schaffung von Spezialzonen oder der Erlass von Gestaltungsplänen sein.
In solchen Fällen haben Gemeinden die Möglichkeit eines vertraglichen Mehrwertausgleichs.

→ 6.6 Exkurs

Kosten und Nutzen fair verteilen: Die Mehrwertabgabe

Mit der Umsetzung des Raumplanungsgesetzes und der hochwertigen Siedlungsentwicklung nach innen sind Veränderungen für die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer, aber auch für die Gemeinden verbunden: Ein-, Aus- und Umzonungen können sich auf den Wert von Grundstücken auswirken. Die Entwicklungen, die mit der Änderung der Nutzungsplanung angestossen werden, können aber auch neue Anforderungen an die Infrastruktur oder die Siedlungsausstattung generieren. Es können Massnahmen zur Erhöhung der Lebensqualität, zum Beispiel neue oder aufgewertete Freiräume, nötig werden, um die Akzeptanz der Bevölkerung gegenüber den Planungsmassnahmen zu steigern. Beides erfordert Investitionen, insbesondere durch die öffentliche Hand.
Der Ausgleich von Planungsvorteilen gehört zu den gesetzlichen Pflichten der Gemeinde. Ein wichtiges Mittel, um Kosten und Nutzen der durch die Nutzungsplanung eingeleiteten Gemeindeentwicklung fair zu verteilen, ist die Mehrwertabgabe.

Ähnlich wie die Minderwertentschädigung bei materieller Enteignung entspringt die Mehrwertabgabe dem Gedanken der Rechtsgleichheit und der Gerechtigkeit: Wer von einer Planungsmassnahme der öffentlichen Hand profitiert, soll einen Teil des Mehrwerts an die Gemeinschaft zurückgeben. Wird ein Grundstück neu und dauerhaft der Bauzone zugewiesen, so sind die Gemeinden im Kanton Aargau verpflichtet, von den Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern mindestens 20 % des dadurch entstandenen Mehrwerts einzufordern.

Fällig wird dieser Betrag erst, wenn die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer tatsächlich vom Mehrwert profitieren, nämlich beim Verkauf des Grundstücks oder bei einer baulichen Massnahme darauf. Massgeblich für die Höhe der Abgabe und die Festlegung der abgabepflichtigen Person ist in der Regel der Zeitpunkt der Genehmigung der Nutzungsplanung.

Im Kanton Aargau sind neben Einzonungen auch gewisse Umzonungen mit einzonungsähnlicher Wirkung von der gesetzlichen Mehrwertabgabe betroffen. Die Erhebung liegt in der Zuständigkeit der Gemeinde und ist bereits parallel zur Revision der Nutzungsplanung in die Wege zu leiten. Insgesamt können im Kanton Aargau 20 bis 30 % Mehrwertabgabe anfallen. 10 % des Mehrwerts gehen an den Kanton, die restlichen 10 bis 20 % bleiben der Gemeinde. Diese Einnahmen sind zweckgebunden. Sie sind gezielt und sachgerecht zu verwenden: Wo immer möglich, sollen die Abgaben in Projekte zurückfliessen, die zeitnah und spürbar den Menschen im unmittelbaren Umfeld der Nutzungsintensivierung zugutekommen – und damit indirekt auch den Bauherrschaften, die den Mehrwertausgleich leisten. Das steigert nicht nur die Akzeptanz gegenüber der Innenentwicklung und der Mehrwertabgabe, sondern auch die langfristige Attraktivität der Gemeinde. Zentral ist auch hier eine frühzeitige und transparente Kommunikation mit allen Betroffenen.

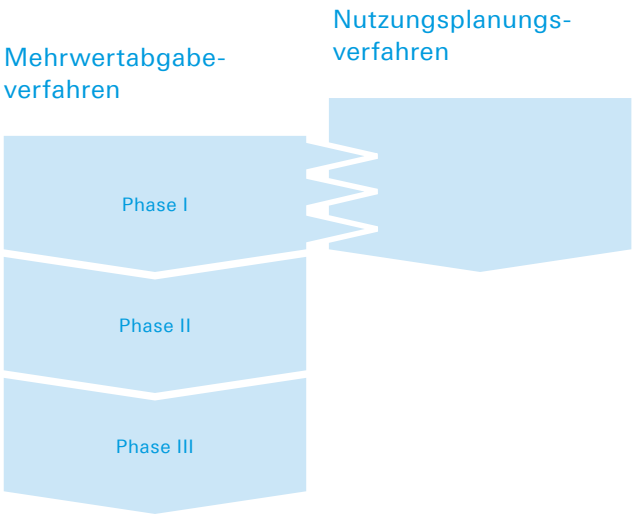
Koordination Nutzungsplanungsverfahren und Mehrwertabgabe

Die Erhebung der Mehrwertabgabe ist eng mit dem Nutzungsplanungsverfahren verknüpft. Diese beiden Prozesse müssen daher in der Gemeinde sehr gut aufeinander abgestimmt werden. Weil sich die Erhebung der Mehrwertabgabe über viele Jahre hinziehen kann, muss die Gemeinde dabei sicherstellen, dass keiner der nötigen Schritte in den verschiedenen Prozessphasen vergessen geht. Im Verfahren zur Erhebung der Mehrwertabgabe sind im Wesentlichen drei Phasen zu unterscheiden.

In Phase I wird die Mehrwertabgaberelevanz für alle Grundstücke abgeklärt, die im Nutzungsplanungsverfahren von einer Einzonung oder einer ihr gleichgestellten Umzonung betroffen sind. Alle mehrwertabgaberelevanten Grundstücke werden in der Liste “Mehrwertabgabe und Baupflicht” erfasst und dem Kanton mit der Nutzungsplanung zur Vorprüfung eingereicht.
Die Schätzung der Höhe des Mehrwerts und der daraus resultierenden Abgabe liegt beim kantonalen Steueramt. Den Antrag zur Schätzung stellt die Gemeinde nach der Freigabe durch die Kreisplanerin oder den Kreisplaner. Die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer müssen vor der öffentlichen Auflage der Nutzungsplanung über die voraussichtliche Höhe der Mehrwertabgabe informiert werden. Nach der Genehmigung der Nutzungsplanung durch den Kanton wird die Mehrwertabgabepflicht im Grundbuch angemerkt.

In Phase II muss die Gemeinde die Forderung gegenüber den Abgabepflichtigen verfügen und sichern. Dazu gehören unter anderem die Festsetzungsverfügung und die definitive Eintragung des gesetzlichen Grundpfandrechts im Grundbuch nach Rechtskraft der genehmigten Nutzungsplanung.

Phase III betrifft die Fälligkeit und den Bezug der Forderung. Bedeutend ist gerade in dieser Phase ein gutes Controlling, damit Forderungen nicht vergessen gehen und verjähren. Denn die Mehrwertabgabe wird erst mit der Erteilung einer Baubewilligung oder dem Verkauf eines Grundstücks und damit möglicherweise erst Jahre nach der Genehmigung der Nutzungsplanung fällig.



Einen aufführlicheren Überblick über die nötigen Schritte und die Schnittstellen zwischen der Nutzungsplanung und dem Prozess der Mehrwertabgabe bietet die Grafik auf der folgenden Seite. Sie zeigt auch den zeitlichen Zusammenhang zwischen den beiden Prozessen auf.

Mit eMehrwertabgabe steht den Gemeinden eine zuverlässige Fachanwendung zur Verfügung, die sie unterstützt und digital durch alle Phasen des Mehrwertabgabeprozesses führt. Die Fachanwendung bietet verschiedene Vorlagen, die teilweise vom System vorausgefüllt werden. Zudem erhalten die Nutzenden bei relevanten Änderungen im Grundbuch eine Mitteilung. So entfällt die regelmässige manuelle Überprüfung auf Eigentumsübertragungen im Grundbuch.

Mehrwertabgabe-verfahren

Nutzungsplanungs-verfahren

Start Nutzungsplanung

Vorprüfung Nutzungsplanung

Phase I
Mehrwertabgaberelevanz und Schätzung des Mehrwerts
→ Kapitel 6.3

- Liste «Mehrwertabgabe und Baupflicht» einreichen*
- Schätzungsantrag beim kantonalen Steueramt stellen*
- Grundeigentümerschaft orientieren und Planungsbericht ergänzen

Öffentliche Auflage

- Einfluss Einwendungsverfahren auf Mehrwertabgabe prüfen

Entscheid über Einwendungen

Beschluss über Nutzungsplanung

- Formular zur Anmeldung der Mehrwertabgabepflicht im Grundbuch einreichen*

Genehmigung durch Kanton

- Controlling der Mehrwertabgabe in Bezug auf Baubewilligungen oder Verkauf einrichten

Phase II
Verfügung und Sicherung der Forderungen
→ Kapitel 6.4

- Festsetzungsverfügung erlassen*
- Definitive Eintragung des Grundpfandrechts veranlassen

Phase III
Fälligkeit und Bezug der Mehrwertabgabe
→ Kapitel 6.5

- Fälligkeit prüfen und Rechnung stellen
- Kantonsanteil überweisen
- Löschung der Einträge im Grundbuch veranlassen

* Vorlagen hierzu sind im *Werkzeugkasten 6* zu finden.

Phase I: Mehrwertabgaberelevanz und Schätzung des Mehrwerts

Mehrwertabgaberelevant ist jede Planungsmassnahme, die grundsätzlich zu einer Mehrwertabgabepflicht führt. Gemäss Baugesetz sind das alle Einzonungen. Der Einzonung gleichgestellt und demnach ebenfalls relevant sind bestimmte Umzonungen innerhalb des Siedlungsgebiets, beispielsweise die Umzonung von einer Grünzone oder einer Zone für öffentliche Bauten in eine Wohn-, Misch- oder Arbeitszone.

1. Feststellung der Mehrwertabgaberelevanz

Der Entwurf der revidierten Nutzungsplanung zeigt, welche Parzellen von Einzonungen oder ihnen gleichgestellten Umzonungen und damit von der Mehrwertabgaberelevanz betroffen sind. Diese Parzellen führt die Gemeinde in der Liste "Mehrwertabgabe und Baupflicht" auf, die der Abteilung Raumentwicklung mit dem Entwurf der Nutzungsplanung zur Vorprüfung einzureichen ist. Ohne die Liste kann die abschliessende Vorprüfung der Nutzungsplanung durch den Kanton nicht durchgeführt und damit die Freigabe zur Schätzung des Mehrwerts durch das Steueramt nicht erteilt werden. Es wären also sowohl der Nutzungsplanungsprozess als auch der Prozess zur Erhebung der Mehrwertabgabe blockiert.

Auf der Liste zu erfassen sind sämtliche Grundstücke, die aufgrund der Revision der Nutzungsplanung von einer Einzonung oder einer ihr gleichgestellten Umzonung betroffen sind – unabhängig von ihrer Grösse oder Bedeutung. Nicht all diese Grundstücke müssen letztlich mit einer gesetzlichen Mehrwertabgabe belegt werden. Sie kann auch entfallen, beispielsweise wenn das Grundstück der öffentlichen Hand gehört und der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe dient oder wenn die Bagatellgrenzen unterschritten werden. Dennoch sind auch solche Grundstücke zunächst durch die Gemeinde in die Liste einzutragen.

Erst wenn keine Änderungen an der Nutzungsplanung mehr zu erwarten sind, erteilt die Kreisplanerin oder der Kreisplaner der Gemeinde im Rahmen der Vorprüfung der Nutzungsplanung die Freigabe, die Schätzungsanträge beim kantonalen Steueramt zu stellen. Dies gewährleistet, dass das kantonale Steueramt erst mit dem Schätzverfahren beginnt, wenn klar ist, welche Grundstücke tatsächlich mehrwertabgaberelevant sind (Verfahrensökonomie).

Falls nach der öffentlichen Auflage wegen eines Einwendungsverfahrens eine Bereinigung der Nutzungsplanung nötig ist, prüft die Gemeinde, ob dies zu Veränderungen der Mehrwertabgaberelevanz führt. Ist das der Fall, muss die Liste "Mehrwertabgabe und Baupflicht" ergänzt und erneut der Kreisplanerin oder dem Kreisplaner eingereicht werden. Unter Umständen sind auch neue Schätzungsanträge beim Steueramt nötig.

2. Schätzung der Höhe des Mehrwerts

Um die betroffenen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer rechtzeitig, nämlich vor der öffentlichen Auflage der Nutzungsplanung, über die voraussichtliche Höhe der Mehrwertabgabe informieren zu können, muss die Schätzung des Mehrwerts möglichst rasch nach der Freigabe durch die Kreisplanerin oder den Kreisplaner von der Gemeinde beantragt werden. Die Schätzung des kantonalen Steueramts basiert auf der Wertdifferenz, die durch die Ein- oder Umzonung entsteht. Es fliessen aber auch Kostenfaktoren wie Erschliessungs- und Sanierungskosten ein. Genauere Informationen zu den Bewertungsgrundsätzen finden sich im *Handbuch Mehrwertabgabe.*

3. Ausnahmen: Mehrwertabgaberelevanz ohne Mehrwertabgabepflicht

Nicht immer führt eine Mehrwertabgaberelevanz auch zu einer Mehrwertabgabepflicht. So gibt es Fälle, in denen die betroffenen Grundstücke zwar auf der Liste "Mehrwertabgabe und Baupflicht" aufgeführt sind, die Gemeinde für sie aber keinen Schätzungsantrag stellt. Das betrifft folgende Situationen:

- Das Grundstück gehört der öffentlichen Hand und hat eine öffentliche Aufgabe zu erfüllen.
- Die flächenmässige Bagatellgrenze von 80 m² ist unterschritten. Jedoch sind gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichts Mehrwertabgaben ab einem Mehrwert von 100'000 CHF in jedem Fall einzufordern. Ab diesem Betrag sind die flächenmässigen Bagatellgrenzen nach aargauischem Recht also nicht mehr anwendbar.
- Bei einer Umlagerung von Flächen (Aus- oder Einzonungen) innerhalb eines Grundstücks hat sich die Fläche, die in der Bauzone liegt, gesamthaft nicht vergrössert. Auf diese Saldobetrachtung der Umlagerung ist in der Liste "Mehrwertabgabe und Baupflicht" hinzuweisen.

In anderen Fällen wird zwar eine Schätzung durchgeführt, es entsteht aber keine Mehrwertabgabepflicht. Das ist der Fall, wenn die Mehrwertabgabe für ein Grundstück gemäss Schätzung unter der Bagatellgrenze von 5'000 CHF liegen würde oder wenn das Grundstück einer Ausgleichsabgabe gemäss Waldgesetz untersteht.

4. Information aller Betroffenen

Noch vor der öffentlichen Auflage sind die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer individuell über die voraussichtliche Höhe der Mehrwertabgabe zu informieren. Eingefordert werden nur Abgaben über der Bagatellgrenze. Auch wenn ein mehrwertabgaberelevantes Grundstück unter dieser Grenze liegt, sind die Eigentümer oder Eigentümerinnen hierüber zu informieren. Die Form der Information steht der Gemeinde frei. Da die Mehrwertabgabe zu diesem Zeitpunkt lediglich eine Schätzung und damit noch nicht rechtskräftig verfügt ist, kann sie jetzt noch nicht angefochten werden.

Die Stimmberechtigten werden im Planungsbericht im Rahmen der öffentlichen Auflage der Nutzungsplanung über die voraussichtliche Gesamthöhe der Mehrwertabgaben in der Gemeinde orientiert. Nicht offengelegt werden dürfen dabei aus Datenschutzgründen die Abgaben pro Grundstück. Diese sind ausschliesslich den jeweiligen Grundeigentümerinnen oder Grundeigentümern bekanntzugeben.

5. Von der Mehrwertabgaberelevanz zur Mehrwertabgabepflicht

Rechtlich entsteht die Mehrwertabgabepflicht zum Zeitpunkt der Genehmigung der Nutzungsplanung für all diejenigen Grundstücke, bei denen eine Mehrwertabgaberelevanz besteht und keine Ausnahme vorliegt.

Erst mit dem Abschluss des Nutzungsplanungsverfahrens, also mit der Genehmigung durch den Kanton, entsteht die Mehrwertabgabeforderung.

Sämtliche Parzellen mit einer Mehrwertabgabepflicht sind in den Erwägungen des Genehmigungsbeschlusses zur Nutzungsplanung aufgeführt. Sofern in der Gemeinde Mehrwertabgabepflichten entstehen, erhält sie vom Kanton mit dem Genehmigungsbeschluss automatisch ein Merkblatt mit Informationen zum weiteren Vorgehen.

6. Anmerkung der Mehrwertabgabepflicht im Grundbuch

Bereits mit dem Antrag auf Genehmigung der Nutzungsplanung muss die Gemeinde dem Kanton auch für alle betroffenen Parzellen die "Anmeldung zur Anmerkung der Mehrwertabgabepflicht im Grundbuch" einreichen. Sobald die Genehmigung der Nutzungsplanung rechtskräftig ist, leitet die Abteilung Raumentwicklung diese Anmeldungen an das zuständige Grundbuchamt weiter. Die Gemeinde erhält Kopien der eingereichten Anmeldungen zur Information. Damit beginnt Phase II, die Verfügung und die Sicherung der Forderungen zum Ausgleich der Planungsvorteile.

Praxistipps: Wichtige Schritte in Phase I

Für einen möglichst reibungslosen Ablauf durch alle Phasen hindurch sind in der Phase I die folgenden Punkte zu beachten:

- Mit der Einreichung der Nutzungsplanung zur Vorprüfung beim Kanton muss auch die Liste "Mehrwertabgabe und Baupflicht" eingereicht werden. Sie führt alle mehrwertabgaberelevanten Grundstücke auf. Eine Vorlage der Liste und detaillierte Anleitungen zum Vorgehen finden sich im *Werkzeugkasten 6.*
- Die Schätzungsanträge sind erst nach der Freigabe durch die Kreisplanerin oder den Kreisplaner zu stellen. Ein Merkblatt mit Informationen zum Schätzungsantrag findet sich im *Werkzeugkasten 6.*
- Für die Schätzung sind unbedingt alle notwendigen Unterlagen gemäss Merkblatt einzureichen.
- Die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer sind nach der Schätzung und vor der öffentlichen Auflage der Nutzungsplanung individuell durch die Gemeinde über die voraussichtliche Höhe der Abgabe zu informieren. Eine Briefvorlage findet sich im *Handbuch Mehrwertabgabe.*
- Gibt es nach der abschliessenden Vorprüfung noch Veränderungen an der Nutzungsplanung, etwa im Rahmen der Bereinigung der Nutzungsplanung, so ist die Mehrwertabgaberelevanz der von der Veränderung betroffenen Grundstücke nochmals zu prüfen. Gegebenenfalls ist die Liste "Mehrwertabgabe und Baupflicht" anzupassen und die Kreisplanerin oder der Kreisplaner zu informieren. Unter Umständen sind neue Schätzungsanträge beim Steueramt nötig.
- Mit dem Antrag auf Genehmigung der Nutzungsplanung reicht die Gemeinde dem Kanton für alle von der Mehrwertabgabepflicht betroffenen Parzellen auch die "Anmeldung zur Anmerkung der Mehrwertabgabepflicht im Grundbuch" ein, die der Kanton bei Genehmigung der Nutzungsplanung an das Grundbuchamt weiterleitet. Die Formularvorlage dazu findet sich im *Werkzeugkasten 6.*

Phase II: Verfügung und Sicherung der Forderungen

Mit der Anmerkung der Mehrwertabgabepflicht im Grundbuch ist die Forderung zwar im Grundbuch ersichtlich, jedoch noch nicht gesichert. Das Baugesetz sichert die Mehrwertabgabeforderung der Gemeinde vorläufig: Mit der Genehmigung der Nutzungsplanung steht der Gemeinde automatisch – ab dem Zeitpunkt der Genehmigung – ein gesetzliches Grundpfandrecht zu, das Vorrang vor allen anderen auf das Grundstück eingetragenen Belastungen hat. Diese zeitlich befristete Sicherung der Forderung muss aber durch die Eintragung des Grundpfandrechts im Grundbuch in eine langfristige Sicherung umgewandelt werden. Damit keiner der Schritte im Prozess vergessen geht und keine gesetzlichen Fristen verpasst werden, ist insbesondere auch diese Phase in das Mehrwertabgabe-Controlling der Gemeinde zu integrieren.

1. Festsetzungsverfügung

Ist die Nutzungsplanung genehmigt, muss die Gemeinde die Mehrwertabgabeforderungen mit Festsetzungsverfügungen rechtskräftig erlassen. Dafür legt sie auf Basis der Schätzungen des Steueramts die Höhe der Mehrwertabgabe fest. Grundsätzlich beträgt die Abgabe 20 % des Mehrwerts, sie kann aber von den Gemeinden, beispielsweise in der Bau- und Nutzungsordnung, auf maximal 30 % erhöht werden. 10 % des Mehrwerts stehen dem Kanton zu, der Rest, also 10 bis 20 %, verbleiben der Gemeinde. Dabei handelt es sich um zweckgebundene Einnahmen.

Vor dem Erlass der Festsetzungsverfügung ist allen Betroffenen rechtliches Gehör zu gewähren. Dazu informiert die Gemeinde die betreffenden Grundeigentümerinnen oder Grundeigentümer über die geplante Verfügung. Für das rechtliche Gehör bietet sich die Zeit zwischen der Genehmigung der Nutzungsplanung und dem Ablauf der Beschwerdefrist nach der Publikation der Genehmigung an. Falls Einwände von den Betroffenen eingehen, etwa zum Adressaten oder zur Höhe der Forderung, sind diese – wenn nötig zusammen mit den zuständigen kantonalen Stellen – zu prüfen, die Festsetzungsverfügung ist gegebenenfalls anzupassen.

Wurden die Einwände geklärt oder wird vom rechtlichen Gehör kein Gebrauch gemacht, erlässt der Gemeinderat die Verfügung über die definitive Höhe der Mehrwertabgabe. Das sollte möglichst zeitnah nach der Genehmigung der Nutzungsplanung geschehen, denn es sind die Fristen für die Eintragung des gesetzlichen Grundpfandrechts im Grundbuch zu berücksichtigen (siehe folgende Punkte). Bedingung für die Festsetzungsverfügung ist die Rechtskraft der Nutzungsplanung. Adressat der Verfügung ist die Person, die zum Zeitpunkt der Genehmigung der Nutzungsplanung als Grundeigentümerin oder Grundeigentümer im Grundbuch eingetragen war.

Damit auch der Kanton sein Controlling bezüglich des Kantonsanteils wahrnehmen kann, ist die Gemeinde verpflichtet, der Abteilung Raumentwicklung Kopien aller Festsetzungsverfügungen zukommen zu lassen.

2. Einsprache- und Beschwerdeverfahren zur Mehrwertabgabe

Gegen die Festsetzungsverfügung kann Einsprache erhoben werden. Einspracheentscheide des Gemeinderats können mit einer Beschwerde beim Spezialverwaltungsgericht angefochten werden. Die Gemeinde ist gemäss Baugesetz verpflichtet, den Regierungsrat umgehend zu jedem Einsprache- und Beschwerdeverfahren beizuladen, sodass der Kanton seine Interessen angemessen wahren kann.

3. Vorläufige Eintragung des Grundpfandrechts im Grundbuch

Das mit der Genehmigung der Nutzungsplanung entstandene gesetzliche Grundpfandrecht besteht nicht unbegrenzt lange. Es muss innert vier Monaten nach Fälligkeit der Forderung (also der Veräusserung oder der Erteilung der Baubewilligung) und innert zwei Jahren ab Genehmigung der Nutzungsplanung in das Grundbuch eingetragen werden.

Verschiedene Umstände können den Prozess zur Eintragung des Grundpfandrechts im Grundbuch aber verlangsamen. So kann es geschehen, dass trotz Fälligkeit der Abgabe die Festsetzungsverfügung noch nicht rechtskräftig erlassen werden konnte, weil die Schätzung noch aussteht. Auch langwierige Einsprache- und Beschwerdeverfahren oder Landumlegungen können zur Verzögerung der Eintragung im Grundbuch führen.

In solchen Fällen ist es wichtig, dass der Gemeinderat rechtzeitig ein Gesuch um vorläufige Eintragung des Grundpfandrechts beim Spezialverwaltungsgericht stellt. Denn läuft die Frist ungenutzt ab, kann das Grundpfandrecht nicht mehr eingetragen werden. Es kann dann Dritten, die sich auf das Grundbuch verlassen, auch nicht mehr entgegengehalten werden. Damit verliert die Gemeinde ein wichtiges Mittel zur Sicherung der Mehrwertabgabeforderung.

Dem Kanton gegenüber steht sie hinsichtlich des Kantonsanteils der Mehrwertabgabe dennoch in der Verantwortung.

4. Rechtskraft der Festsetzungsverfügung und definitive Eintragung ins Grundbuch

Läuft die Rechtsmittelfrist ungenutzt ab oder ist das Einsprache- oder Beschwerdeverfahren abgeschlossen, so wird die Festsetzungsverfügung rechtskräftig. Die Gemeinde lässt das Grundpfandrecht nun definitiv im Grundbuch eintragen. Dazu schickt sie dem zuständigen Grundbuchamt eine Rechtskraftbescheinigung und eine Kopie der Festsetzungsverfügung.

Ist für die Mehrwertabgabe ein Grundpfand im Grundbuch eingetragen, so kann sie als öffentlich-rechtliche Forderung nicht mehr verjähren, sie ist dauerhaft gesichert. Damit beginnt die dritte Phase, in der die Abgabe fällig und in Rechnung gestellt wird.

Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer können die Eintragung des Grundpfandrechts im Grundbuch übrigens verhindern, indem sie die Mehrwertabgabe freiwillig bereits vor dem Eintritt der Fälligkeit begleichen.

Praxistipps: Wichtige Schritte in Phase II

Für einen möglichst reibungslosen Ablauf durch alle Phasen hindurch sind in der Phase II die folgenden Punkte zu beachten:

- Ehe die Festsetzungsverfügungen zur Mehrwertabgabe erlassen werden können, muss die Gemeinde den Betroffenen rechtliches Gehör gewähren. Die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer sind über die geplante Verfügung zu informieren. Eine Briefvorlage dazu findet sich im *Handbuch Mehrwertabgabe*.
- Möglichst rasch nach der Genehmigung der Nutzungsplanung sind die Festsetzungsverfügungen zur Mehrwertabgabe zu erlassen. Ein Muster dieser Verfügung ist im *Werkzeugkasten 6* zu finden.
- Verzögert sich die Eintragung des Grundpfandrechts, kann die Gemeinde zur Sicherung der Forderung ein Gesuch um vorläufige Eintragung des Grundpfandrechts beim Spezialverwaltungsgericht stellen. Ein Mustergesuch mit Anleitung zum Ausfüllen findet sich im *Werkzeugkasten 6*.
- Sobald die Festsetzungsverfügung rechtskräftig ist, schickt die Gemeinde dem Grundbuchamt eine Kopie der Verfügung und eine Rechtskraftbescheinigung. Erst jetzt kann das Grundpfandrecht definitiv eingetragen werden.
- Meldepflichten der Gemeinde gegenüber dem Kanton: Der Kanton ist umgehend über jede Festsetzungsverfügung zu informieren. Werden Rechtsmittel erhoben, ist der Kanton immer umgehend beizuladen.

Phase III: Fälligkeit und Bezug der Mehrwertabgabe

Die Mehrwertabgabe wird nicht direkt nach Rechtskraft der Festsetzungsverfügung fällig, sondern erst, wenn die Grundeigentümerin oder der Grundeigentümer Nutzen aus dem Mehrwert des Grundstücks zieht, also bei Veräusserung des Grundstücks oder nach Erteilung einer Baubewilligung. Weil von der Genehmigung der Nutzungsplanung bis zur Fälligkeit Jahre vergehen können, ist das gemeindeinterne Controlling bei der Mehrwertabgabe von essenzieller Bedeutung. Es stellt sicher, dass die Fälligkeit der Abgabe auch Jahre nach der Festsetzungsverfügung zuverlässig erfasst, die Rechnungsstellung unmittelbar ausgelöst und der Kantonsanteil weitergeleitet wird.

1. Fälligkeit der Mehrwertabgabe durch Veräusserung

Das Grundbuchamt informiert die Gemeinde über jede Grundeigentumsübertragung auf ihrem Gebiet. Da dies aber länger als vier Monate dauern kann und damit möglicherweise die Frist für die vorläufige Eintragung des Grundpfandrechts im Grundbuch überschritten wird, ist es an der Gemeinde, das Grundbuch regelmässig manuell auf Eigentumsübertragungen zu überprüfen.
Die Gemeinde hat im Fall einer Eigentumsübertragung zwei Aspekte zu prüfen: ob es sich um ein Grundstück mit Mehrwertabgabepflicht handelt und ob es sich um eine Veräusserung im Sinne des Baugesetzes handelt, die die Fälligkeit der Mehrwertabgabe auslöst. Als Veräusserungen im Sinne dieser Bestimmung gelten insbesondere Kauf, Tausch, Schenkung und Erbteilung.

2. Fälligkeit der Mehrwertabgabe durch Baubewilligung

Die Abgabe wird auch fällig, sobald auf einem von der Mehrwertabgabe betroffenen Grundstück eine Baubewilligung erteilt wird. Es ist möglich und in den meisten Fällen sinnvoll, bereits in der Baubewilligung auf die Fälligkeit der Abgabe hinzuweisen.

3. Stundung

Der Gemeinderat kann den Bezug der Mehrwertabgabe ausnahmsweise ganz oder teilweise aufschieben. Dies ist jedoch nur möglich, wenn die zusätzlichen Nutzungsmöglichkeiten nachweislich nur unwesentlich beansprucht werden.
Die Mehrwertabgabeverordnung konkretisiert diesbezüglich die Vorgaben des Baugesetzes. Aus Gründen der Gesetzeskonformität wird den Gemeinden geraten, sehr restriktiv mit der Stundungsmöglichkeit umzugehen, denn der Ausgleich von Planungsvorteilen ist gesetzlich geboten.

4. Rechnungsstellung und Löschung im Grundbuch

Mit Eintritt der Fälligkeit stellt die Gemeinde den betroffenen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern eine Rechnung über die gesamte Mehrwertabgabe, also den Teil der Gemeinde und den des Kantons. Sobald die Mehrwertabgabe vollständig bezahlt ist, stellt die Gemeinde beim Grundbuchamt einen Antrag auf Löschung des

Grundpfandrechts und auf Löschung der Anmerkung der Mehrwertabgabepflicht. Werden die Planungsmassnahmen, die die Mehrwertabgabe ausgelöst haben, später, beispielsweise in einer weiteren Revision der Nutzungsplanung, rückgängig gemacht, besteht kein Anspruch auf Rückerstattung der Mehrwertabgabe. Nach Eintritt der Fälligkeit stellt der Kanton der Gemeinde eine Rechnung über den ihm zustehenden Betrag.

5. Verbuchung der Einnahmen

Die Erträge aus der Mehrwertabgabe müssen gemäss Gesetz zwingend zweckgebunden verwendet werden. Die Gemeinden führen dafür einen Spezialfonds. Neben dem Gemeindeanteil der Mehrwertabgabe müssen auch Erträge aus vertraglicher Mehrwertabschöpfung und Lenkungsabgaben bei Missachtung einer Baupflicht in den Spezialfonds fliessen. Sie dürfen nicht anders verbucht werden. Weitere Informationen zum Thema Baupflicht sind im *Werkzeugkasten 6* zu finden.

Praxistipps: Wichtige Schritte in Phase III

Für einen möglichst reibungslosen Ablauf durch alle Phasen hindurch sind in der Phase III die folgenden Punkte zu beachten:

- Ein wirksames Controlling über alle Phasen ist bereits in Phase I durch die Gemeinde einzurichten. Besonders wichtig ist das Controlling in Phase III, um keine Fälligkeiten zu verpassen.
- Die regelmässige manuelle Prüfung des Grundbuchs auf Eigentumsübertragungen ist in die Abläufe der Gemeinde einzubinden.
- Nach Rechnungsstellung und Eingang der Zahlung stellt die Gemeinde einen Antrag auf Löschung des Grundpfandrechts und auf Löschung der Anmerkung der Mehrwertabgabepflicht aus dem Grundbuch.
- Meldepflichten gegenüber dem Kanton: Die Abteilung Raumentwicklung ist umgehend über jede Fälligkeit einer Mehrwertabgabe und über jede Stundung einer Mehrwertabgabe zu informieren.

Controlling für den Mehrwertabgabeprozess auf Gemeindeebene

Der Prozess zur Erhebung der Mehrwertabgabe kann lange Zeit dauern. Viele seiner Schritte sind eng auf andere Verfahren abzustimmen. Auch gilt es, verschiedene verbindliche Fristen und Informationspflichten einzuhalten. Die Gemeinde muss daher sicherstellen, dass alle nötigen Massnahmen zum richtigen Zeitpunkt in die Wege geleitet werden – und das über längere Zeit und über mögliche personelle Wechsel in der Gemeindeverwaltung hinweg. Dies erfordert ein wirksames Controllingverfahren, das garantiert, dass die zuständige Person in der Gemeinde möglichst automatisch die nötigen Informationen erhält oder einfordert.

Besonders eng ist die Mehrwertabgabe mit dem Prozess der Nutzungsplanung verknüpft. Daher sollten die beiden Verfahren auch im Controlling gekoppelt werden. Das betrifft im Besonderen die erste Prozessphase. Die Meilensteine zur Erhebung der Mehrwertabgabe sollten in Checklisten, Abläufe und gemeindeinterne Vorlagen zum Nutzungsplanverfahren integriert werden. Die zuständigen Personen für die Mehrwertabgabe sollten so weit wie nötig über den Prozess der Nutzungsplanung informiert sein.

Da die Mehrwertabgabe erst fällig wird, wenn eine Baubewilligung erteilt oder ein Grundstück veräussert wird, ist es wichtig, dass die für die Mehrwertabgabe zuständige Person auch zeitnah informiert wird, wenn eine Baubewilligung erteilt wird oder es Änderungen im Grundbuch gibt. Die entsprechenden Informationsmechanismen sind in die zugehörigen Arbeitsabläufe einzuplanen.

Besonders wichtig ist die regelmässige Kontrolle des Grundbuchs. Daher empfiehlt es sich, den mit der Mehrwertabgabe befassten Personen Zugriff auf das Aargauische Grundstück- und Objektinformationssystem (AGOBIS) zu gewähren.

Praxistipp: eMehrwertabgabe

Mit eMehrwertabgabe steht den Gemeinden eine zuverlässige Fachanwendung zur Verfügung, die sie unterstützt und digital durch das gesamte Verfahren – inkl. Controlling – führt. Die Fachanwendung bietet verschiedene Vorlagen, die teilweise vom System vorausgefüllt werden. Zudem erhalten die Nutzenden bei relevanten Änderungen im Grundbuch eine Mitteilung. So entfällt die regelmässige manuelle Überprüfung auf Eigentumsübertragungen im ABOBIS.

Exkurs: Vertragliche Mehrwertabschöpfung

Der Ausgleich von Planungsvorteilen umfasst nicht nur den rechtlich gebotenen Mehrwertabgabeprozess bei Einzonungen und ihnen gleichgestellten Umzonungen. Die kantonale Ausführungsgesetzgebung zum Raumplanungsgesetz ermöglicht den Gemeinden darüber hinaus, mittels verwaltungsrechtlicher Verträge auch andere Planungsvorteile auszugleichen.

Dies ist unter anderem möglich bei:

- Umzonungen von Arbeitszonen (beispielsweise in Wohnzonen)
- Aufzonungen (beispielsweise Erhöhung der zulässigen Geschosszahl oder der Ausnützungsziffer)
- Erlass von Gestaltungsplänen mit weitergehenden Nutzungsmöglichkeiten als bei Regelbauweise
- Festlegung von Weiler-, Materialabbau-, Deponie- und anderen Spezialzonen nach Art. 18 des Bundesgesetzes über die Raumplanung ausserhalb des Siedlungsgebiets

Das Vorgehen steht den Gemeinden im Rahmen der rechtlichen Bestimmungen frei. Es können Geld- und Sachleistungen vereinbart und private Schätzerinnen oder Schätzer zur Schätzung solcher Planungsvorteile sowie andere Fachleute beigezogen werden.
Die Höhe eines vertraglich geregelten Ausgleichs ist gesetzlich nicht vorgegeben und durch die Gemeinde auszuhandeln. Sie kann hierzu im Sinne der Rechtsgleichheit einen fixen Satz festlegen (in der Bau- und Nutzungsordnung oder einem Reglement) oder diese Sätze im Sinne eines grösseren Handlungsspielraums individuell aushandeln. Dabei ist das Gebot der Gleichbehandlung zu berücksichtigen. Als Orientierungshilfe für solche Vereinbarungen finden sich “Musterformulierungen zum Ausgleich von Planungsvorteilen” im *Werkzeugkasten 6.*

Werkzeugkasten 6

Die Mehrwertabgabe ist eng an das Nutzungsplanverfahren gekoppelt und damit verwoben. Das Mehrwertabgabeverfahren bringt überdies verschiedene gesetzliche Verpflichtungen, Meldepflichten der Gemeinden gegenüber dem Kanton und Fristen mit sich. Der Werkzeugkasten 6 enthält Anleitungen, Merkblätter, Mustertexte, Formulare und andere Hilfsmittel zur Erhebung der Mehrwertabgabe, die auf den Prozess auf Gemeindeebene ausgerichtet sind. So etwa die Liste “Mehrwertabgabe und Baupflicht” und verschiedene Mustertexte für Verfügungen, die jeweils spezifisch adaptiert werden können und sollen. Im umfassenden Nachschlagewerk *Handbuch Mehrwertabgabe* sind alle Details zum Prozess und Angaben zu den zugehörigen Gesetzen und Verordnungen zu finden. Einen hilfreichen Überblick über den Prozessablauf und die Schnittstellen zwischen Nutzungsplanung und Mehrwertabgabeerhebung bietet die Grafik zum Prozessablauf.

Der Werkzeugkasten 6 findet sich unter *www.ag.ch/innenentwicklung.*

Siedlungsgebietsbewirtschaftung

Das Wichtigste in Kürze

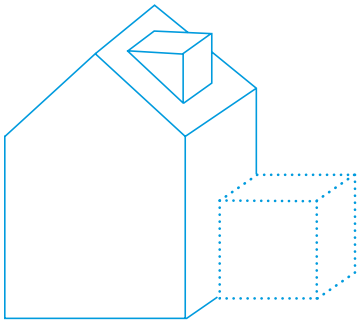
Siedlungsgebiets-bewirtschaftung als Teil der Verbund-aufgabe

Mit dem neuen Raumplanungsgesetz und der Vorgabe der haushälterischen Nutzung des Bodens hat die Aufgabe der Siedlungsgebiets- und Bauzonenbewirtschaftung an Bedeutung gewonnen.

Grundsätzlich stehen im Kanton Aargau für die bis 2040 erwartete Entwicklung ausreichend Siedlungsgebiet und genügend Bauzonen zur Verfügung. Einzonungen können nur in Erwägung gezogen werden, wenn vorher nachweislich alle anderen Möglichkeiten ausgeschöpft wurden, einen örtlich konkreten Flächenbedarf durch Innenentwicklung zu decken. Das erfordert eine enge Zusammenarbeit aller zuständigen Stellen. Die Siedlungsgebiets- und Bauzonenbewirtschaftung ist daher eine Verbundaufgabe:

- **Die Gemeinden** sorgen für eine regional abgestimmte und effiziente Nutzung des Baulands.
- **Die regionalen Planungsverbände** sind für die haushälterische Verwendung der regionalen Siedlungsgebietsreserven zuständig.
- **Der Kanton** stellt die haushälterische Verwendung der kantonalen Siedlungsgebietsreserven sicher.

→ 7.1 → 1.4



Potenziale in der Bauzone nutzen

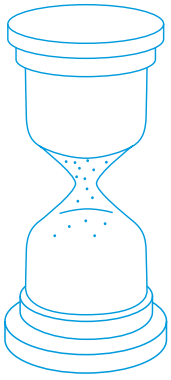
Besteht in einer Gemeinde Bedarf an zusätzlichen Nutzflächen für Wohnen, Arbeiten oder öffentliche Zwecke, ist zunächst zu prüfen, ob der Flächenbedarf innerhalb der bestehenden Bauzonen abgedeckt werden kann.

Ist nachweislich keine tragbare Lösung innerhalb dieser Zonen möglich und liegt zudem ein überwiegendes Interesse vor, können zwei neue Instrumente aus dem kantonalen Richtplan in Erwägung gezogen werden: regionale und kantonale Siedlungsgebietsreserven, die in der Richtplan-Gesamtkarte nicht verortet sind und die unter

bestimmten Bedingungen von den Gemeinden genutzt werden können. In diesem Leitfaden werden sie als Regionale und Kantonale Töpfe bezeichnet. Zu beachten ist dabei, dass die kantonalen Wohngebietsreserven ausschliesslich für Wohnschwerpunkte gemäss Richtplan zur Verfügung stehen.

Ein Bezug von Siedlungsgebiet aus einem Regionalen oder Kantonalen Topf setzt neben den genannten Bedingungen auch die Vereinbarkeit mit den übergeordneten Rahmenbedingungen (Raumplanungsgesetz (RPG), Richtplan, Baugesetz (BauG)) voraus. Gemäss Bundesrecht und kantonalem Richtplan ist zudem für jede örtliche Festsetzung und anschliessende Einzonung von Siedlungsgebiet die Eignung des Standorts zu prüfen, eine Interessenabwägung vorzunehmen und die räumlichen Auswirkungen sind abzuklären.

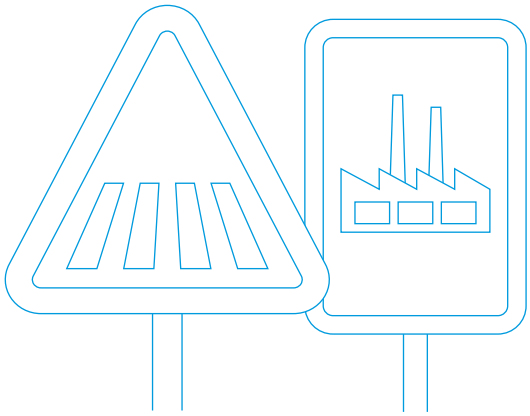
→ 7.1 → 2.3



Variabler Zeithorizont

Der Zeitbedarf von der Projektidee bis zur Bewilligung hängt von der Anzahl der nötigen Schritte und der zugehörigen Planungsverfahren ab. Gut aufbereitete Planungsgrundlagen und Bedarfsnachweise sowie eine gute Dokumentation der Schritte können die Verfahrensdauer verringern. Eine wichtige Grundlage für die effiziente Arbeit bilden die regionalen und kantonalen Übersichten über die bestehenden Nutzungs- und Bauzonenreserven.

→ 7.1 → 7.2



Arbeitszonenbewirtschaftung in vier Schritten

Bei der Arbeitszonenbewirtschaftung ist ein schrittweises Vorgehen geboten. Jeder Schritt ist Bedingung für den nächsten Schritt:

- **Schritt 1:** Nutzungs- und Baulandreserven innerhalb der bestehenden Bauzone optimal ausschöpfen
- **Schritt 2:** Bestehende Bauzonen anpassen oder (über)kommunal umlagern
- **Schritt 3:** Bezug von Siedlungsgebiet aus dem Regionalen Topf abklären
- **Schritt 4:** Zuweisung von Siedlungsgebiet aus einem Kantonalen Topf prüfen

Bei der Bewirtschaftung von Zonen für Öffentliche Bauten und Anlagen und von Wohnzonen in Wohnschwerpunkten gelten die grundlegenden Bestimmungen zur Siedlungsgebiets- und Bauzonenbewirtschaftung. Hinzu kommen spezifische Vorgaben und Vorgehensweisen für diese Zonen.

→ 7.1 → 7.2 → 7.3 → 7.4

Siedlungsgebiets- und Bauzonenbewirtschaftung

Die haushälterische Nutzung der begrenzten Ressource Boden ist das übergeordnete Ziel der Raumplanung. Von der Kantons- bis auf die Gemeindeebene sind dafür bei der Siedlungsgebiets- und Bauzonenbewirtschaftung neue Strategien nötig. Vor allem die Handhabung von Einzonungen hat sich mit der Umsetzung des neuen Raumplanungsgesetzes verändert: Besteht Bedarf an neuen Flächen, so gilt es zunächst, bestehende Bauzonen gemäss der kommunalen Nutzungsplanung besser zu nutzen und kompakte Siedlungen zu schaffen. Die Ausscheidung neuen Siedlungsgebiets im kantonalen Richtplan kann erst in Betracht gezogen werden, wenn nachgewiesen wurde, dass die rechtskräftigen Bauzonen keine andere Lösung zulassen. In der Siedlungsgebiets- und Bauzonenbewirtschaftung sind auch gemeindeübergreifende Lösungen in Betracht zu ziehen.

1. Siedlungsgebiets- und Bauzonenbewirtschaftung als Teil der Verbundaufgabe

Mit der neuen Richtplanung wird im Kanton Aargau die Siedlungsgebiets- und Bauzonenbewirtschaftung noch stärker zur Verbundaufgabe. Gemeinden, regionale Planungsverbände und die kantonale Abteilung Raumentwicklung arbeiten künftig enger zusammen.

Die Richtplanung des Kantons gibt den Rahmen für die Nutzungsplanung der Gemeinden vor. Das für Wohn- und Mischzonen bis 2040 notwendige Siedlungsgebiet wurde auf Basis der kantonalen Bevölkerungsprognose, des Raumkonzepts Aargau und der kantonalen Siedlungsstrategie berechnet und vom Grossen Rat 2015 beschlossen *(siehe Kapitel 2.3).* Gebiete, in denen bis 2040 (Richtplanhorizont) bauliche Entwicklung stattfinden darf, sind im Richtplan als Siedlungsgebiet festgesetzt und in der Richtplan-Gesamtkarte entsprechend dargestellt. Innerhalb dieses Siedlungsgebiets können die Gemeinden im Rahmen der Nutzungsplanung zur Abdeckung ihres 15-jährigen Baulandbedarfs Bauzonen ausscheiden. Voraussetzung dafür ist unter anderem ein nachgewiesener Bedarf.

Gemeinden können das Siedlungsgebiet anders als im Richtplan vorgegeben anordnen. Das kann kommunal oder auch überkommunal geschehen. Zentral ist, dass die betreffenden Gebiete den im Richtplan vorgegebenen Flächen möglichst gleichwertig, also flächen- und wesensgleich sind *(siehe Richtplankapitel S 1.2, Planungsanweisung 1.2).*

Gemeindeübergreifende Lösungen sind dank der Regionalen Töpfe einfacher als bislang möglich: Durch die Gemeinden ausgezonte Bauzonen bleiben Siedlungsgebiet, sie sind aber in der Richtplan-Gesamtkarte nicht als solches dargestellt. Diese Flächen stehen den Gemeinden der Region für spätere Einzonungen zur Verfügung (Äufnung von zwölf Regionalen Töpfen).

Ebenfalls nicht auf der Richtplan-Gesamtkarte sichtbar sind die Flächen der drei Kantonalen Töpfe. Dabei handelt es sich um weniger als ein Prozent des Siedlungsgebiets, das bis 2040 nutzungsgebunden für Bedürfnisse von übergeordnetem Interesse zur Verfügung steht. Diese Siedlungsgebietsreserven sind für Arbeitsplatzgebiete, für öffentliche Bauten und Anlagen und für die Wohnschwerpunkte gemäss Richtplan vorgesehen. Grundsätzlich sind genügend Flächen vorhanden, um den zu erwartenden Bedarf zu decken.

Die Kantonalen Töpfe sollen aber ermöglichen, bei örtlich konkretem Flächenbedarf flexibel und zeitnah zu reagieren. Bedingung hierfür ist, dass der Bedarf von übergeordnetem Interesse ist und dass vorher nachweislich alle anderen Möglichkeiten der Innenentwicklung ausgeschöpft wurden.

Diese Möglichkeiten erfordern eine enge Abstimmung und klare, stufengerechte Zuständigkeiten:

- **Die Gemeinden** sorgen für eine regional abgestimmte und effiziente Nutzung des Baulands.
- **Die regionalen Planungsverbände** sind für die haushälterische Verwendung der regionalen Siedlungsgebietsreserven zuständig (Regionale Töpfe gemäss Richtplankapitel S 1.2, Planungsanweisung 4.2).
- **Der Kanton** stellt die haushälterische Verwendung der kantonalen Siedlungsgebietsreserven sicher (Kantonale Töpfe gemäss Richtplankapitel S 1.2, Planungsgrundsatz B und Planungsanweisung 1.3).

2. Bauzonenbewirtschaftung

Zusätzlicher Raumbedarf ist in erster Linie durch eine bessere Nutzung der bestehenden Bauzonen zu decken. Über den gesamten Kanton betrachtet sind beinahe 90 % des prognostizierten Bevölkerungswachstums bis 2040 durch Nutzung der vorhandenen Wohn- und Mischzonenreserven und durch hochwertige Innenentwicklung aufzufangen *(siehe Kapitel 2.3)*. Auch bei neu entstehendem Flächenbedarf für andere Nutzungen, beispielsweise für einen Betrieb oder eine Sportanlage, ist dieser vorab durch eine Lösung innerhalb der bestehenden Bauzonen zu decken. Bauvorhaben müssen so optimiert werden, dass sie möglichst wenig Fläche erfordern und bestehende Nutzungsreserven optimal ausschöpfen. Auch eine intensivere Nutzung der Bauzonen sowie die Aktivierung und die Umlagerung vorhandener regionaler Bauzonenreserven sind in Betracht zu ziehen. Dabei ist eine Übersicht über die unüberbauten Bauzonen hilfreich. Sie ist im *Werkzeugkasten 7d* zu finden.

3. Regionale Töpfe: Regionale Siedlungsgebietsreserven

Von den Gemeinden ausgezonte Bauzonen stehen der Region bei Bedarf als Siedlungsgebiet zur Verfügung, sind aber in der Richtplan-Gesamtkarte nicht als Siedlungsgebiet dargestellt. Diese Flächen sind zwölf Regionalen Töpfen zugeordnet, je einem pro regionalem Planungsverband. Siedlungsgebiet aus einem Regionalen Topf ist nicht nutzungs-, zweck- oder herkunftsgebunden. Es kann festgesetzt werden, wenn sich nachweislich keine Lösung innerhalb bestehender Bauzonen finden lässt. Im Rahmen einer Gesamtüberprüfung der Nutzungsplanung kann dieses Land bedingt, das heisst projektbezogen und zeitlich befristet, eingezont werden. Verstreicht die Frist, werden Richt- und Nutzungsplan mittels Fortschreibung oder Feststellungsentscheid wieder in den ursprünglichen Zustand zurückversetzt. Das Siedlungsgebiet geht damit zurück in seinen Regionalen Topf. In begründeten Fällen kann Siedlungsgebiet auch unter verschiedenen Regionen ausgetauscht werden. Dabei sind die Grundsätze der kantonalen und regionalen Raumkonzepte einzuhalten. Siedlungsgebiet aus dem Regionalen Topf ist aber kein handelbares Gut. Hierfür fehlen die rechtlichen Grundlagen *(siehe Werkzeugkasten 7b)*.

4. Kantonale Töpfe: Nutzungsgebundene kantonale Siedlungsgebietsreserven

Gemäss kantonalem Richtplan steht eine Fläche von 125 Hektaren bis 2040 in drei Kantonalen Töpfen als nicht verortetes, nutzungsgebundenes Siedlungsgebiet zur Verfügung (Ausgangsbestand 2015):

- **70 ha für Arbeitszonen** für die Neuansiedlung von Betrieben in Arbeitsplatzschwerpunkten und für die Erweiterung kommunaler Arbeitszonen für bereits in der Region ansässige Betriebe
- **44 ha** für Wohnzonen **in Wohnschwerpunkten**
- **11 ha für Zonen für öffentliche Bauten, Anlagen und Nutzungen**

Auch diese Flächen sind in der Richtplan-Gesamtkarte nicht als Siedlungsgebiet dargestellt. Die Festsetzung von Siedlungsgebiet aus den Kantonalen Töpfen kann in Betracht gezogen werden, wenn die eingehende Prüfung zur haushälterischen Nutzung des Bodens in den vorhergehenden Schritten der Gemeinde und der Region keine tragbare Lösung hervorgebracht hat. Zudem sind die Kriterien gemäss Richtplankapitel S 1.2 zu erfüllen (u. a. bedingte Einzonung im Rahmen der Gesamtüberprüfung der Nutzungsplanung) und die im Folgenden dargelegten Nachweise zu erbringen.

5. Voraussetzungen und Verfahren zur Festsetzung von Siedlungsgebiet

Die räumliche Festsetzung von Siedlungsgebiet erfolgt bis zu einer Fläche von drei Hektaren als Fortschreibung durch den Regierungsrat. Grössere Flächen erfordern eine Richtplananpassung durch den Grossen Rat.

Die örtliche Zuweisung und Festsetzung von Siedlungsgebiet aus einem Regionalen Topf setzt die Zustimmung des regionalen Planungsverbands, die Festsetzung von Siedlungsgebiet aus einem Kantonalen Topf die Übereinstimmung des Vorhabens mit den kantonalen Interessen voraus. Zudem hat das Vorhaben allen anderen Bestimmungen des kantonalen Richtplans und den übergeordneten Bestimmungen zu entsprechen (Prüfung von Alternativen und Varianten, räumliche Abstimmung, Interessenabwägung, Eignung, Erschliessung, Verfügbarkeit etc.).

Praxistipp: Informationsgrundlagen und Instrumente

Als wichtigste Grundlage für die Siedlungsgebiets- und Bauzonenbewirtschaftung der Gemeinden, der regionalen Planungsverbände und des Kantons dienen regionale und kantonale Übersichten über die bestehenden Nutzungs- und Bauzonenreserven. Sie sind laufend nachzuführen.

Zur kantonalen Übersicht gehören (*vgl. Werkzeugkasten 7*):

- Stand der Erschliessung und der Überbauung der Bauzonen in den Gemeinden (jährliche Erhebung in den Gemeinden durch den Kanton). Diese Übersicht kann durch Gemeinden und regionale Planungsverbände entsprechend den jeweiligen Bedürfnissen weiterentwickelt und ergänzt werden
- Stand der Siedlungsgebietsreserven in den Regionalen und Kantonalen Töpfen

Als ergänzende Informationen auf regionaler und kommunaler Stufe können hilfreich sein:

- Informationen zur Verfügbarkeit
- Angaben zu den Eigentumsverhältnissen (unter Beachtung des Datenschutzes)
- Informationen über leer stehende oder unternutzte Areale und Gebäude

Diese zusätzlichen Informationen sind oft schwierig zu beschaffen und nur teilweise verfügbar. Eine systematische Nachführung ist aufwändig. Zumindest im konkreten Bedarfsfall sollten sie aber von der Gemeinde in Erfahrung gebracht werden.

Im Zusammenhang mit der Siedlungsgebiets- und Bauzonenbewirtschaftung stehen insbesondere folgende Instrumente zur Verfügung:

	Stufe	Nutzungsplanung	Richtplanung
Bauzonenbewirtschaftung	Gemeinden	– Zonenvorschriften – Um-, Aus- und Einzonungen – Landabtausch – Landumlegung – Überbauungsfrist/ Baupflicht (§ 28i–j BauG) – Bedingte Einzonung (§ 15a BauG)	
Siedlungsgebietsbewirtschaftung	Regionen	– regionale Abstimmung (§ 11 BauG)	– zwölf Regionale Töpfe mit Siedlungsgebietsreserven (einer pro Region); nicht nutzungsgebunden
	Kanton		– drei nutzungsgebundene Kantonale Töpfe mit Siedlungsgebietsreserven (je einer für Wohnschwerpunkte, Arbeitsplatzgebiete und Zonen für öffentliche Nutzungen)

Arbeitszonenbewirtschaftung

Einzonungen von Arbeitszonen erfordern gemäss Raumplanungsverordnung (Art. 30a Abs. 2 RPV) eine Arbeitszonenbewirtschaftung, welche die haushälterische Nutzung der Arbeitszonen aus übergeordneter Sicht gewährleistet. Lösungen sind auch über Gemeindegrenzen hinaus zu suchen. Zu den Aufgaben der Arbeitszonenbewirtschaftung zählt daher unter anderem das Führen einer regionalen Übersicht als wichtigste Beurteilungsgrundlage.

1. Arbeitszonenbewirtschaftung als stufengerechte Verbundaufgabe

Ziel der Arbeitszonenbewirtschaftung ist, die Nutzung der Arbeitszonen im Sinne der haushälterischen und zweckmässigen Bodennutzung laufend aus einer übergeordneten, regionalen Sicht zu optimieren. Die Technischen Richtlinien Bauzonen des Bundes erläutern die Anforderungen an die Arbeitszonenbewirtschaftung (TRB, Ziffer 4.1).

Wie die gesamte Siedlungsgebiets- und Bauzonenbewirtschaftung wird auch die Arbeitszonenbewirtschaftung als Verbundaufgabe stufengerecht von Gemeinden, regionalen Planungsverbänden und dem Kanton betrieben *(Zuständigkeiten siehe Kapitel 7.1)*. Dieses Vorgehen entspricht den gesetzlichen Vorgaben und stellt sicher, dass die planungs- und baurechtlichen Grundlagen und Instrumente genutzt werden.

2. Arbeitszonenbewirtschaftung in vier Schritten

Bevor neues Bauland bestimmt wird, müssen gemäss Bundesrecht bestehende Bauzonen effizienter genutzt werden. In erster Priorität sind demnach die rechtskräftigen bebauten und unbebauten Bauzonen besser zu nutzen, um geplante Vorhaben zu realisieren. Einzonungen in Arbeitszonen sind nur zulässig, wenn im Rahmen der Arbeitszonenbewirtschaftung nachweislich keine andere zumutbare Lösung angeboten werden kann. Neue Arbeitszonen dürfen zudem nur projektbezogen bedingt eingezont werden und sind an die Realisierung des Projekts zu binden.
Aus diesen Gründen ist bei der Arbeitszonenbewirtschaftung das Vorgehen in vier Schritten geboten.

Das gilt für die Erweiterung von kommunalen Arbeitszonen für bereits in der Region ansässige Betriebe und im Grundsatz auch für Neuansiedlungen. Soll Siedlungsgebiet aus dem Kantonalen Topf für eine Neuansiedlung beansprucht werden, so sind zusätzlich die Kriterien im Richtplankapitel S 1.2 zu erfüllen (hohe Wertschöpfung und Arbeitsplatzdichte, mindestens 100 Beschäftigte, ausschliesslich als Erweiterung eines wirtschaftlichen Entwicklungsschwerpunktes).

Schritt 1: Nutzungs- und Baulandreserven innerhalb der bestehenden Bauzone optimal ausschöpfen

Die Bauherrschaft prüft, ob die Realisierung des Bauvorhabens innerhalb der bestehenden Arbeitszone möglich ist, und nimmt gegebenenfalls Projektoptimierungen vor. Sofern keine örtliche Gebundenheit vorliegt, soll die Prüfung über die Gemeinde hinaus auch Standorte innerhalb rechtskräftiger Arbeitszonen der Region einschliessen. Entspricht das Bauprojekt der Bau- und Nutzungsordnung, so kann direkt ins Baubewilligungsverfahren eingestiegen werden.

Schritt 2: Bestehende Bauzonen anpassen oder (über)kommunal umlagern

Lässt sich der Flächenbedarf trotz Projektoptimierung nicht innerhalb der bestehenden Bauzonen decken, kann in Zusammenarbeit mit der Gemeinde nach Lösungsmöglichkeiten durch Änderung der betreffenden Zonenvorschriften gemäss der Bau- und Nutzungsordnung (Auf- und Umzonung) gesucht werden. Auch eine Umlagerung von Bauzonen ist zu erwägen. Die Lösungssuche ist zudem überkommunal abzustimmen. Es sind also auch Baulandreserven in Nachbargemeinden und Gemeinden der Region einzubeziehen. Eine regionale Übersicht als Grundlage der Arbeitszonenbewirtschaftung erleichtert die überkommunale Abstimmung und erlaubt im Bedarfsfall schnelleres Handeln. Sie kann beispielsweise durch den regionalen Planungsverband geführt werden. Sind regionale Bauzonenreserven vorhanden, so müssen diese in der Regel aktiviert und bei Bedarf umgelagert werden, ehe Schritt 3 in Betracht gezogen werden kann. Eine Übersicht der unüberbauten Bauzonen findet sich im *Werkzeugkasten 7c*.

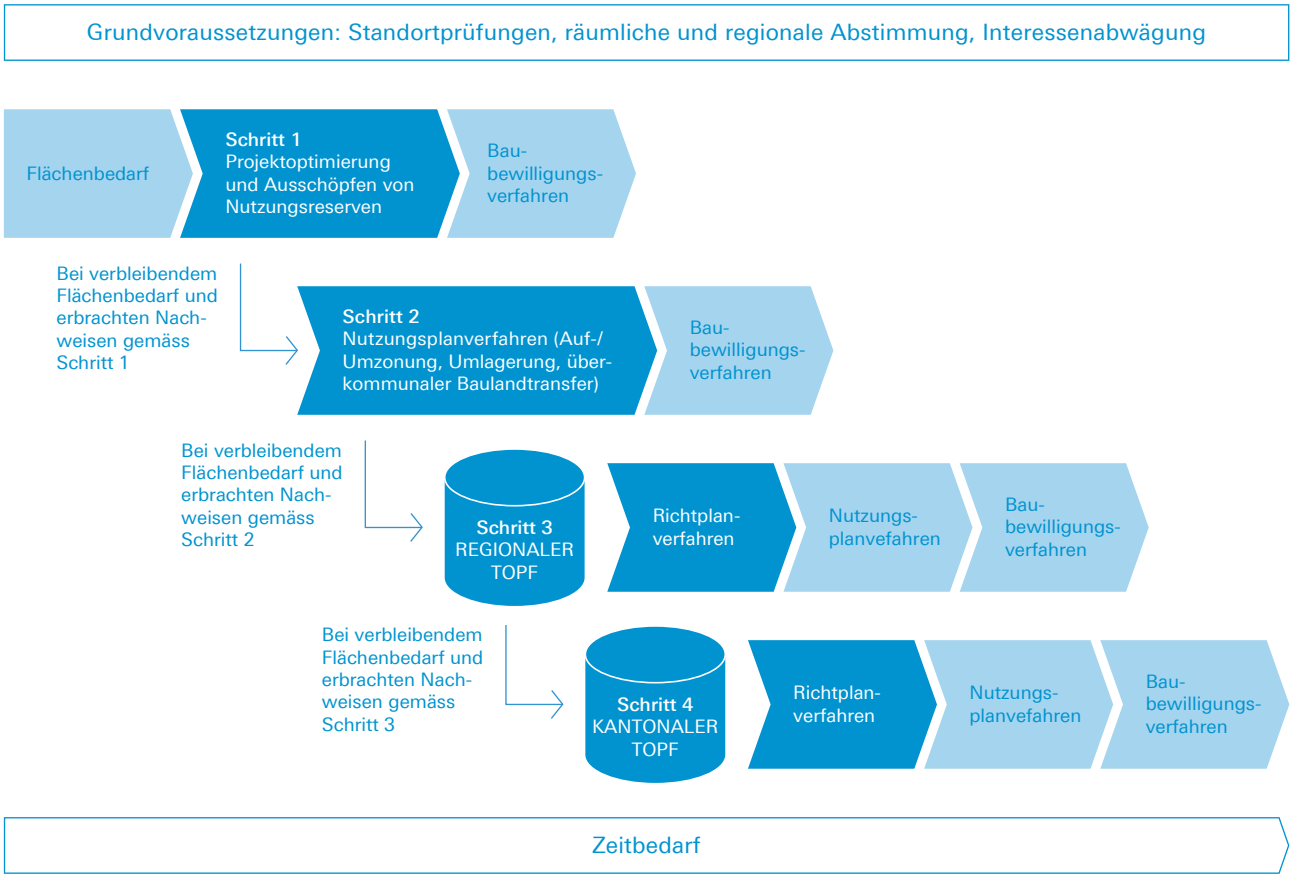
Schritt 3: Bezug von Siedlungsgebiet aus dem Regionalen Topf abklären

Findet sich nachweislich keine Lösung innerhalb der bestehenden Bauzonen und ist das Optimierungspotenzial auf kommunaler und überkommunaler Stufe ausgeschöpft (Schritte 1 und 2), so kann das fehlende Siedlungsgebiet aus einem Regionalen Topf zur Verfügung gestellt und im kantonalen Richtplan mittels Richtplanverfahren örtlich festgesetzt werden. Voraussetzung dafür ist, dass der regionale Planungsverband einen entsprechenden Antrag der Gemeinde positiv beurteilt. Im anschliessenden Nutzungsplanverfahren kann die Fläche auf der Grundlage einer Gesamtüberprüfung der Nutzungsplanung bedingt eingezont werden.

Schritt 4: Zuweisung von Siedlungsgebiet aus einem Kantonalen Topf prüfen

Der Bedarf an Flächen aus den Kantonalen Töpfen ist möglichst minimal zu halten. Ziel ist, durch die haushälterische Nutzung des Bodens und durch die Schritte 1 bis 3 eine möglichst weitgehende Lösung zu finden. Ist dies nicht vollständig möglich, so kann für den verbleibenden Flächenbedarf als letzte Möglichkeit die Zuweisung von Siedlungsgebiet im kantonalen Richtplan aus einem zweckgebundenen Kantonalen Topf an einen zuvor geprüften Standort beantragt werden. Bedingung hierfür ist, dass der Flächenbedarf nachgewiesen wurde, dass alle vorherigen Schritte zur Erfüllung der Flächenansprüche eingehend geprüft wurden und dass ein kantonales Interesse begründet werden kann. Zudem sind die Kriterien aus dem Richtplankapitel S 1.2 zu erfüllen. Wurde das Gebiet im Richtplan mittels Richtplanverfahren örtlich festgesetzt, kann die Fläche im anschliessenden Nutzungsplanverfahren auf der Grundlage einer Gesamtüberprüfung der Nutzungsplanung bedingt eingezont werden.

Das schrittweise Vorgehen bei der Arbeitszonenbewirtschaftung: Jeder Schritt ist Bedingung für den nächsten Schritt und muss gut dokumentiert werden.



3. Rechtssicherheit durch das schrittweise Vorgehen

Das schrittweise Vorgehen gewährleistet, dass die bestehenden Nutzungsreserven entsprechend der Forderung nach einem haushälterischen Umgang mit dem Boden (Innen- vor Aussenentwicklung) systematisch auf allen Ebenen – privat, kommunal, regional und kantonal – überprüft werden. Das schafft eine wesentliche Voraussetzung für rechtssichere Entscheide über allfällige Einzonungen.

4. Variabler Zeithorizont

Der Zeitbedarf für ein Vorhaben hängt von der Anzahl der notwendigen Schritte ab und kann stark variieren. Jeder Schritt setzt die sorgfältige Bearbeitung des vorhergehenden Schrittes voraus. Eine vollständige Aufbereitung der Planungsgrundlagen und des Bedarfsnachweises sowie eine nachvollziehbare Dokumentation der Ergebnisse der einzelnen Schritte tragen dazu bei, die Verfahrensdauer zu minimieren.

Bewirtschaftung von Zonen für öffentliche Bauten und Anlagen

Es gelten die grundlegenden Bestimmungen zur Siedlungsgebiets- und Bauzonenbewirtschaftung. Weitere Informationen zu den spezifischen Regelungen und Vorgehensweisen folgen.

Stand: September 2020

Bauzonenbewirtschaftung in Wohnschwerpunkten

Es gelten die grundlegenden Bestimmungen zur Siedlungsgebiets- und Bauzonenbewirtschaftung. Weitere Informationen zu den spezifischen Regelungen und Vorgehensweisen folgen.

Stand: September 2020

Werkzeugkasten 7

Der Werkzeugkasten 7 bietet den Gemeinden und den regionalen Planungsverbänden wichtige Informationen und Grundlagen für die Siedlungsgebiets- und Bauzonenbewirtschaftung. Er findet sich unter *www.ag.ch/innenentwicklung.*

Der *Werkzeugkasten 7a* enthält grundlegende Informationen und Empfehlungen für die Arbeitszonenbewirtschaftung in vier Schritten:

- massgebende Verfahren
- erforderliche Grundlagen
- Informationen zu den Aufgaben der beteiligten Akteure (Bauherrschaft, Gemeinde, regionaler Planungsverband, Kanton)
- durch Gemeinde, regionalen Planungsverband und Kanton zu prüfende Kriterien
- weitere zu beachtende Rahmenbedingungen

Insbesondere zeigen die Empfehlungen auf, welche Nachweise für den nächsten Schritt erforderlich sind, und helfen so, das Gesamtverfahren möglichst zeitsparend und effizient zu gestalten.

Im *Werkzeugkasten 7b* ist der Ergebnisbericht für den Handlungsleitfaden zum Regionalen Siedlungsgebietsmanagement zu finden.

Die Übersichten zum Bestand und zur Veränderung des Siedlungsgebiets in den Regionalen und Kantonalen Töpfen sind im *Werkzeugkasten 7c* verfügbar.

Im *Werkzeugkasten 7d* sind die Übersichten zu den Bauzonen (Bauzonenreserven, Nutzung, Erschliessung) gemäss aktueller Bauzonenstatistik “Stand der Erschliessung” verfügbar.

Begriffserläuterung

Diese Begriffserläuterung klärt wichtige oder im Planungswegweiser "Hochwertige Siedlungsentwicklung nach innen" häufig verwendete Begriffe und setzt sie in den in diesem Zusammenhang relevanten Bedeutungskontext. Die Erläuterungen sind für das Verständnis des Planungswegweisers von zentraler Bedeutung.

Dichte – Bauliche Dichte / Einwohnerdichte / Bevölkerungsdichte / Soziale Interaktionsdichte / Funktionsdichte oder Nutzungsdichte

Dichte ist ein umstrittener Begriff. Häufig wird Dichte nur als bauliche Dichte verstanden. Es gibt jedoch weitere wichtige Dichteaspekte wie die soziale oder die funktionale Dichte.

Bauliche Dichte bezeichnet das Verhältnis zwischen dem Gebäudevolumen und dem Grundstück, auf dem das Gebäude steht. Sie drückt sich beispielsweise in der Ausnützungsziffer aus, die das Verhältnis zwischen der im Bauvolumen enthaltenen Wohnfläche und der Grundstücksfläche definiert. Der Bau von Hochhäusern zum Beispiel generiert nicht automatisch eine hohe bauliche Dichte, denn diese hängt auch von den Gebäudeabständen und der Grösse der umgebenden Freiräume ab.

Einwohnerdichte (gemäss kantonalem Richtplan) steht für die Anzahl an Einwohnerinnen und Einwohner pro Hektare Bruttozonenfläche in den überbauten Wohn- und Mischzonen. Dabei wird die Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner der Registererhebung entnommen, die Bruttozonenfläche der Erhebung zum Stand der Erschliessung.

Die **Bevölkerungsdichte** spielt eine wichtige Rolle, lässt aber nicht direkt auf Lebensqualität schliessen. In Paris leben gut 21'000 Personen auf einem Quadratkilometer, in Wien sind es 4'400, in Zürich 4'200, in Bern 2'400. Trotz – oder vielleicht gerade wegen – der hohen Bevölkerungsdichte schätzen viele Leute Paris als attraktive, pulsierende Stadt mit hoher Lebensqualität.

Auch die **soziale Interaktionsdichte** ist ein wichtiger Aspekt der Lebensqualität. Der Begriff steht für die Anzahl und die Vielfalt der sozialen Kontakte, die ein bestimmtes Umfeld beziehungsweise der öffentliche Raum generiert: Wie häufig begegnet man sich oder unternimmt zusammen etwas? Hier zeigt sich, wie die verschiedenen Dichtekategorien wechselseitig ineinanderwirken: Geringe bauliche Dichte führt tendenziell zu wenig Interaktion und zu geringer sozialer Dichte. Soziale Interaktionsdichte erfordert indes nicht zwingend viele Gebäude, sondern vielmehr Orte der Begegnung. Das können ein Park oder eine Allmend, aber auch Brunnen, Restaurants oder Einkaufsmöglichkeiten sein – kurz: öffentliche Räume mit ihren unterschiedlichen Nutzungsmöglichkeiten.

Unter Funktionen werden im planerischen Sinne Nutzungen beziehungsweise Nutzweisen verstanden wie beispielsweise Wohnen, Arbeiten, Einkaufen, Kultur, Freizeit und Naherholung. Es ist eine gewisse bauliche und soziale Dichte nötig, um unterschiedliche Funktionen – und damit eine bestimmte **Funktions- oder Nutzungsdichte** – überhaupt zu ermöglichen. Erst im Zusammenspiel der Qualitäten baulicher Dichte – bei der auch die Architektur und die Gestaltung der Freiräume eine wichtige Rolle spielen – mit sozialer und funktionaler Dichte entsteht sogenannte Urbanität. Die Definition von Urbanität als solche ist wiederum nicht schematisch auf die Gemeinden übertragbar. Sie ist jeweils in Bezug auf den örtlichen

Kontext, die strukturelle Prägung der Gemeinde zu definieren (zum Beispiel dörfliche Gemeinden, Agglomerationsgemeinden, Städte). Die Siedlungsqualität wird also nicht durch einzelne Faktoren, sondern durch das Zusammenspiel verschiedener Dichtekategorien bestimmt.

– Fazit:
  Dichte ist nicht per se gut oder schlecht. Wo Dichte negativ erlebt wird, sind in der Regel die unterschiedlichen Dichtekategorien nicht ausgewogen. So etwa an Orten, wo es kaum attraktive öffentliche Freiräume gibt, die gemeinsam genutzt werden können, und wo Einkaufsmöglichkeiten, Restaurants, Angebote zu gemeinschaftlichen Aktivitäten oder kulturelle Angebote fehlen oder ausserhalb der Ortskerne an der Peripherie angesiedelt sind.

  Im Umkehrschluss bedeutet hochwertige Siedlungsentwicklung nach innen, verschiedene Dichtekategorien miteinander zu kombinieren. Im Quartierkontext sollen bauliche und gestalterische Qualitäten geschaffen werden. Dabei ist nicht nur die Architektur, sondern insbesondere auch die Gestaltung multifunktionaler öffentlicher Freiräume zentral, die einen massgeblichen Beitrag zur Belebung und Begegnung leisten. Der Schlüssel jeder erfolgreichen Entwicklung nach innen liegt in der klugen Kombination der verschiedenen Dichtekategorien mit einer effizienten Nutzung der öffentlichen und gemeinschaftlichen Infrastruktur. (Basierend auf NIKE, Margrit Hugentobler).

Freiraum – Öffentlicher Raum / Halböffentlicher Raum

Unüberbaute Bereiche – gemäss Edda Rohe (ETHZ) alle nach oben hin offenen Bereiche des Gemeindegebiets – gelten als **Freiraum**. Der Begriff umfasst in der Kulturlandschaft sämtliche landwirtschaftlichen Flächen, Wald- und Gewässerflächen und im Siedlungsgebiet alle privaten, halböffentlichen und öffentlichen Bereiche. Diese können mehr oder weniger stark vom Menschen gestaltet sein. Zum Freiraum gehören sowohl grüne (naturnah bis stark gärtnerisch gestaltete) als auch nicht grüne (teilweise oder ganz versiegelte) Flächen.

Als **öffentlicher Raum** oder **öffentlicher Freiraum** wird jeder für die Öffentlichkeit frei zugängliche oder der Öffentlichkeit dienende Raum bezeichnet. Dazu gehören neben Pärken und Plätzen beispielsweise auch Verkehrsflächen wie Strassen, Fuss- und Radwege. Öffentliche Räume sind räumliche Situationen, sich ergebend aus den öffentlich zugänglichen Flächen selbst bis hin zu den Fassaden angrenzender privater oder öffentlicher Bauten, die diese Flächen räumlich fassen. Der Charakter, die Räumlichkeit und die Qualität eines öffentlichen Raums werden nicht allein über die Fläche selbst, ihre Ausstattung, Gestaltung und Funktion definiert, sondern über das Zusammenwirken der Fläche mit ihrer räumlichen Begrenzung. Öffentliche Räume sind im Normalfall Besitz einer Gemeinde oder Körperschaft des öffentlichen Rechts und werden von dieser unterhalten und bewirtschaftet.

Gemeinschaftlich genutzte Flächen im direkten Wohnumfeld werden als **halböffentlicher Freiraum** bezeichnet. Ein gut gestaltetes Wohnumfeld bietet einladende Spiel- und Aufenthaltsbereiche für alle Altersgruppen. Für wenig mobile Menschen können diese siedlungsnahen Flächen oft der einzige selbstständig erreichbare Freiraum sein. Je dichter die Siedlungsstrukturen werden, desto mehr gewinnt auch der halböffentliche Freiraum an Bedeutung.

– Fazit:
  Gut konzipierte Freiräume übernehmen vielerlei Funktionen. Sie sind wichtige Orte der Begegnung und schaffen einen ökologischen und ökonomischen Nutzen. Frei- und Grünräume sind für die Wohn- und Lebensqualität und damit für die Standortattraktivität einer Gemeinde bedeutsam. Sie prägen die Identität eines Orts massgeblich. Im öffentlichen Raum spielt sich der Alltag der Bevölkerung ab; er ist

mitbestimmend für die Siedlungsqualität. Attraktive Freiräume werden nachweislich besser genutzt als wenig attraktive und tragen daher zur Belebung bei. Schon kleine Aufwertungen im Freiraum schaffen einen unmittelbaren Mehrnutzen für die Bevölkerung. Die meisten räumlich relevanten Planungen beeinflussen die Freiraumqualität. Damit bietet fast jede Planung eine Chance für die Gemeinden, hochwertige, multifunktionale Freiräume mit positiven Auswirkungen auf die Wohn- und Lebensqualität zu schaffen.

Hochwertige Siedlungsentwicklung nach innen / Hochwertige Innenentwicklung

… ist die Antwort auf die Forderung "Innenentwicklung vor Aussenentwicklung". Ziel ist, den Bedarf an Wohn- und Arbeitsraum möglichst hochwertig und innerhalb bereits bebauter Siedlungsgebiete zu ergänzen, um der weiteren Zersiedelung Einhalt zu gebieten.

Eine **hochwertige Innenentwicklung** ist eine auf den baulichen Bestand oder auf noch offene Areale ausgerichtete Entwicklung des Siedlungsraums. Sie berücksichtigt neben siedlungsplanerischen Aspekten auch qualitative und sozialräumliche Belange wie beispielsweise Wohnraumangebot, Nutzungsvielfalt, generationengerechte Ausstattung mit Anlagen, Einrichtungen und Angeboten sowie Freiräume. Dies erfordert einen umfassenden Gestaltungsansatz (Siedlungs-, Freiraum- und Prozessmanagement), bei dem verschiedene Disziplinen mitwirken. In Ergänzung zu formellen Verfahren kommen dabei auch kooperative, partizipative und informelle Verfahren zum Einsatz. (Nach Colette Peter, HSLU).

Kommunaler Gesamtplan Verkehr / Mobilitätsmanagement / Mobilitätskonzept / Mobilitätsplan

Der **Kommunale Gesamtplan Verkehr (KGV)** ist auf Gemeindeebene das wichtigste Instrument für eine umfassende, vorausschauende, auf die Siedlungsentwicklung abgestimmte Verkehrsplanung. Der KGV soll zeitlich parallel zum Räumlichen Entwicklungsleitbild und damit ebenfalls vor der Revision der kommunalen Nutzungsplanung erarbeitet werden. Er wird vom Gemeinderat beschlossen und vom zuständigen Departement genehmigt (§ 54a Abs. 1 BauG). Der KGV ist behördenverbindlich für Kanton und Gemeinde.

Im KGV plant die Gemeinde ihren Gesamtverkehr für die nächsten zehn bis fünfzehn Jahre (Nutzungsplanungshorizont). Dazu wird zunächst die aktuelle Verkehrssituation im Gemeindegebiet analysiert, und es werden Überlegungen dazu angestellt, welche Entwicklungen zu erwarten sind (auf die örtlich konkreten Erkenntnisse des Räumlichen Entwicklungsleitbilds abgestimmte Prognose). Auf dieser Basis werden Massnahmen erarbeitet, um aktuellen und künftigen verkehrlichen Herausforderungen zu begegnen. Diese berücksichtigen einerseits übergeordnete Planungen und Zielsetzungen und andererseits die Entwicklungsvorstellungen der Gemeinde gemäss Räumlichem Entwicklungsleitbild. Die Massnahmen beziehen alle Verkehrsmittel ein und sind aufeinander abgestimmt. Sie umfassen Vorhaben der Infrastrukturerstellung und des Betriebs.

Mobilitätsmanagement (MM) fördert die aufeinander abgestimmte Nutzung des öffentlichen Verkehrs (öV), des Fuss- und Radverkehrs (FRV) sowie des motorisierten Individualverkehrs (MIV). Das bedeutet:

- verschiedene Verkehrsmittel intelligent kombinieren und unnötige Mobilität vermeiden;
- den Verkehrsteilnehmenden mit innovativen Anreizsystemen und neuen Angeboten Optionen zur Optimierung ihrer Mobilität aufzeigen;
- von der Gemeinde erwünschte Veränderungsprozesse bei den Verkehrsteilnehmenden unterstützen;
- einen Beitrag zu einem funktionierenden Verkehrssystem leisten und dazu beitragen, dass die Kapazität des bestehenden Verkehrsangebots optimal ausgeschöpft wird

.

Das Mobilitätsmanagement sollte in den dafür geeigneten Planungen und Planungsinstrumenten thematisiert und, soweit nötig, verbindlich vorgegeben werden (Bau- und Nutzungsordnung, Sondernutzungsplanung), damit im Baubewilligungsverfahren entsprechende Mobilitätskonzepte beigebracht werden.

Das **Mobilitätskonzept** ist das Planungsinstrument für die Umsetzung eines Mobilitätsmanagements an einem konkreten Standort. Im Mobilitätskonzept werden Rahmenbedingungen, Potenziale, Ziele, Massnahmen, Kosten und Finanzierung, Monitoring und Wirkungskontrolle sowie auch die Zuständigkeiten für Aufbau und Betrieb definiert. Das Mobilitätskonzept ist spätestens mit dem Baugesuch einzureichen. Die öffentliche Hand beurteilt anhand des Mobilitätskonzepts, ob das angestrebte oder planungsrechtlich geforderte Mobilitätsmanagement sinngemäss umgesetzt wird und ob die Massnahmen in Aufbau und Betrieb zielführend sind.

Als **Mobilitätsplan** werden Vorkehrungen, Massnahmen und Beiträge aller Beteiligten (Kanton, Gemeinden, Grundeigentümer, Unternehmen) bezeichnet, die zur Erhaltung und Weiterentwicklung eines funktionsfähigen Verkehrssystems in einem definierten Areal und über einen ausgewählten Zeitraum dienen. Dabei sind der Personen- wie der Güterverkehr zu berücksichtigen. Zum Verkehrssystem werden dabei alle zugehörigen Elemente gezählt: öffentlicher Verkehr und Individualverkehr, Verkehr von Unternehmungen, Privaten und Gemeinden, Strassennetz, Parkplätze usw. Im Unterschied zum Mobilitätskonzept zeigt der Mobilitätsplan zusätzlich zu den von den Grundeigentümern, Bauherrschaften und Unternehmen zu ergreifenden Massnahmen des Mobilitätsmanagements auch die möglichen Beiträge zur Erschliessung durch die öffentliche Hand (Kanton, Gemeinden) auf.

Partizipation und Kommunikation / Governance und Government

Der Begriff **Partizipation** steht für den aktiven Einbezug von Behörden, Fachleuten, Interessengruppen, Bewohnerinnen und Bewohnern sowie anderen Personen, die von hoheitlich gefällten Entscheiden betroffen sind. Dabei ist zwischen formellen, gesetzlich vorgeschriebenen Mitwirkungsverfahren (zum Beispiel gemäss §§ 3 und 4 BauG) und freiwilliger Partizipation zu unterscheiden. In gesetzlich vorgeschriebenen Verfahren gibt es juristisch einforderbare Mitbestimmungsrechte. Freiwillige Partizipation umfasst bewusst gewählte Methoden zur aktiven und frühen Beteiligung Betroffener im Sinne eines Zusatzangebots.

Zu den formalrechtlichen Mitwirkungsverfahren zählen beispielsweise Vernehmlassungen, Anhörungen, Mitwirkung oder öffentliche Auflagen. Bei der freiwilligen Partizipation steht eine Vielzahl möglicher Methoden zur Wahl: Informationsveranstaltung, Konsultation, Runder Tisch, kooperative Planung, Bürgerforum, Mediation usw.

Im Zusammenhang mit der Partizipation kommt der **Kommunikation** besondere Bedeutung zu. In diesem Kontext ist unter Kommunikation der mehrseitige Austausch von Informationen über mögliche Auswirkungen von Ereignissen, Handlungen usw. zu verstehen. Es geht also nicht allein um die Vermittlung von Fakten, sondern darum, sich abzeichnende Entwicklungen zu beobachten, Sachverhalte offen und in verständlicher Sprache zur Diskussion zu stellen, die Urteilsfähigkeit Betroffener zu erhöhen, Vertrauen zu schaffen und Bedenken ernst zu nehmen. Neben der regelmässigen, proaktiven Basiskommunikation (Website, Medien usw.) empfiehlt sich rund um Veranstaltungen und besondere Ereignisse zusätzlich und ergänzend eine gesonderte Kommunikation (Inserate, Flyer, Medien usw.).

Governance stellt im Unterschied zum hierarchisch ausgerichteten Begriff **“Government”** nicht hierar-

chische Kooperationsformen zwischen staatlichen und nicht staatlichen Akteuren derselben oder unterschiedlicher Staatsebenen in den Vordergrund. In entsprechenden Kooperationsformen können verbindliche Entscheidungen herbeigeführt werden, ohne dass zwangsläufig (staatliche) hierarchisch ausgerichtete Durchsetzungsmechanismen einzusetzen sind. Die formalen, hierarchischen Steuerungs- und Entscheidstrukturen ("Government") werden zunehmend durch nicht hierarchische, durch Wissen und Betroffenheit geprägte Kooperationsformen ergänzt.

RIA-Prinzip / Schlüssel- und Handlungsgebiete

Die kantonale Siedlungsstrategie basiert auf dem **RIA-Prinzip**: Zunächst sind Wohn- und Mischzonenreserven **[R]** und Innenentwicklungspotenziale **[I]** im bereits bebauten Siedlungsgebiet auszuschöpfen. Erst danach ist untergeordnet die Aussenentwicklung **[A]** mittels Einzonung in Betracht zu ziehen.

Etwa 5 % der unbebauten Reserveflächen der Wohn- und Mischzonen sind grössere, zusammenhängende, teilweise zentral gelegene **Schlüsselgebiete**. In diesen Schlüsselgebieten konzentrieren sich rund 25 % des Reservepotenzials der gesamten Reserveflächen, weshalb ihnen eine Schlüsselrolle zur Verwirklichung der kantonalen Siedlungsstrategie zukommt. Zu den Schlüsselgebieten können auch zentral gelegene Umstrukturierungsgebiete zählen, die erst durch eine entsprechende Umzonung als Wohn- und Mischzonenreserven zum Tragen kommen. Die gezielte Entwicklung von Schlüsselgebieten kann in den betreffenden Gemeinden, aber auch in der Region und im Kanton starke qualitativ-funktionale Impulse geben. Im Unterschied zu den Handlungsgebieten sind Vorhaben in Schlüsselgebieten – soweit deren Verfügbarkeit sichergestellt ist – häufig rascher realisierbar (analog der Aussenentwicklung).

Handlungsgebiete sind bereits bebaute Wohn- und Mischzonen an gut erschlossener, zentralerer Lage mit erheblichem Aufwertungspotenzial (ortsbaulich wie funktional). Zugleich lässt sich in diesen Gebieten die Einwohnerdichte unter Berücksichtigung des örtlichen Umfelds und der Siedlungsqualität merklich steigern. Massnahmen in Handlungsgebieten haben das Potenzial, starke qualitativ-funktionale Impulse für die Gemeindeentwicklung zu geben. Die Entwicklung solcher Gebiete kann jedoch anspruchsvoll und unter Umständen langwierig sein. Deshalb sind Handlungsgebiete möglichst in einer frühen Phase zu identifizieren und planerisch anzugehen.

Siedlungsqualität – Raumgeborgenheit / Wohnqualität / Urbane Qualität

Mit der hochwertigen Siedlungsentwicklung nach innen erhält die **Siedlungsqualität** grosses Gewicht. Durch die gezielte Berücksichtigung qualitativer Aspekte in der Planung ist erkennbarer kollektiver oder gesellschaftlicher Mehrnutzen zu schaffen. Wichtige Qualitätsmerkmale der Siedlungsentwicklung sind gemäss VLP-ASPAN (Schweizerische Vereinigung für Landesplanung) etwa die hochwertige Gestaltung der Aufenthalts- und Strassenräume (Freiraum) sowie der Gebäude, die Nähe zu den Versorgungseinrichtungen und den öffentlichen Dienstleistungen, kurze Distanzen zwischen Wohn-, Arbeits- und Erholungsgebieten sowie den heutigen Wohn- und Arbeitsbedürfnissen angepasste Gebäude.

Siedlungsqualität zu schaffen, erfordert die Bereitschaft, sich mit der Bebauung, Erschliessung, Ausstattung und Gestaltung der Siedlung – im Sinne der Mitgestaltung – auseinanderzusetzen. Dabei sind funktionale und bauliche Aspekte ebenso wichtig wie das Mitwirken der Bevölkerung bei der Gestaltung. Siedlungsqualität ist konkret und ortsspezifisch. Die erlebbare Identität eines Orts ist der Schlüssel zur Förderung seiner Qualität. Siedlungsqualität in zehn Stichwörtern:

- erkennbares, belebtes Ortszentrum und Begegnungsorte
- (Quartier-)Identität und Geschichte
- nutzbare öffentliche Frei- und Grünräume
- verkehrsberuhigte Räume

– Nahversorgung
– Baukultur, qualifizierte städtebaulich-architektonische Gestaltung
– Bevölkerungsmix
– sinnvolle Nutzungsvielfalt
– immissionsarme Räume
– Fuss- und Radverkehr (Langsamverkehr)

Der noch junge Begriff der **Raumgeborgenheit** gemäss Professor Jürg Sulzer (NFP 65 "Neue urbane Qualität") steht als Ausdruck für das Bedürfnis, dass sich Menschen in ihrem Wohnumfeld geborgen und zugehörig fühlen möchten. Räume, denen man sich verbunden fühlt und die eine unverkennbare Identität haben, die also Raumgeborgenheit ausstrahlen, findet man vor allem in historischen Innenstädten. Ähnliche Qualitäten sollen nun auch ausserhalb historischer Zentren gefördert werden – mittels Städtebau und Architektur, die Bezüge, Identität und letztlich mehr gesellschaftlichen Zusammenhalt schaffen.

Gemäss dem Forschungsprojekt "Wohnqualität in Siedlungsstrukturen" (unterstützt von der KTI, Förderagentur für Innovation) ist gute **Wohnqualität** gegeben, wo Bewohnerinnen und Bewohner vielfältige Handlungsmöglichkeiten haben. Die Qualität des Wohnens betrifft die verschiedensten Kreise: die Menschen, die den Wohnraum nutzen, die Immobilien- und Bauindustrie sowie die öffentliche Hand. Siedlungen mit hoher Wohnqualität entstehen nur, wenn drei wichtige Bereiche – die Gebäude, ihre Erschliessung und die Gestaltung der Freiräume – auf die menschlichen Bedürfnisse abgestimmt sind. Das ist nur möglich, wenn auch private Grundeigentümer und Bauherrschaften Verantwortung für die Gestaltung der Freiräume, der Plätze und der Grünräume übernehmen und über die eigenen Grundstücksgrenzen hinausdenken.

Urbane Qualität beschreibt nach Brigit Wehrli-Schindler (NFP 65) eine generelle räumliche Qualität, die menschliche Begegnung begünstigt, Vielfalt gestattet und ein Gefühl der Vertrautheit ermöglicht. Urbane Qualität muss objektiven Kriterien der Raumordnung und der Nachhaltigkeit genügen, und sie muss von der Bevölkerung als Qualität angenommen und geschätzt werden. Der Grad der urbanen Intensität hängt vom Siedlungstyp und von den vorherrschenden Nutzungen ab und kann nicht losgelöst vom örtlichen Kontext und von der strukturellen Prägung der Gemeinde beurteilt werden.

Sonderbauvorschriften (überlagerte Zonen mit Anreizen)

Sonderbauvorschriften ermöglichen und erleichtern die freiere Überbauung bestimmter geeigneter Gebiete nach einheitlichen Gestaltungsgrundsätzen. So kann innerhalb des vorgegebenen Rahmens von den Bestimmungen über die Regelbauweise abgewichen werden (Mehrnutzung). Im Gegenzug müssen im Sinne von Mehrleistungen qualitative Aspekte wie die besonders gute Einordnung ins Orts- und Landschaftsbild, eine hochwertige Gestaltung, eine rationelle Erschliessung sowie die gute Ausstattung und Ausrüstung der Überbauungen gewährleistet werden. Sonderbauvorschriften beinhalten keinen Zwang, nach ihnen zu bauen, sie bieten vielmehr Anreiz dafür. Wird auf die eingeräumten Überbauungsmöglichkeiten verzichtet, finden die Vorschriften der Grundordnung gemäss Bau- und Nutzungsordnung (Regelbauweise) Anwendung.

Startgespräch Ortsplanung

Das **Startgespräch Ortsplanung** bezweckt die frühzeitige Abstimmung zwischen Kanton und Gemeinden über die Herausforderungen und thematischen Schwerpunkte anstehender Planungen. Zeitlich liegt es daher vor der Erarbeitung eines Räumlichen Entwicklungsleitbilds. In einem Startgespräch Ortsplanung werden die ortsplanerischen Ziele und die kantonalen Grundlagen für diesen Prozess geklärt und ausgetauscht. Dies ermöglicht erste Weichenstellungen, bevor zeitliche oder finanzielle Ressourcen eingesetzt werden. Frühzeitige Einigkeit über das Grundsätzliche schafft eine gute Basis, um (miteinander) die Planung anzupacken.