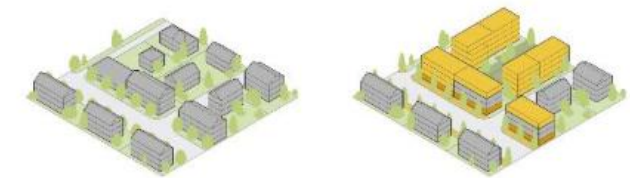
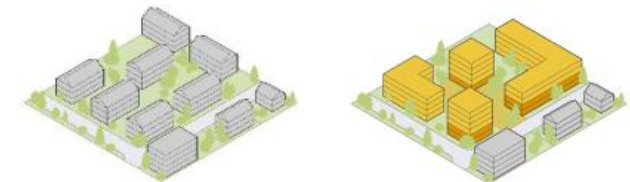
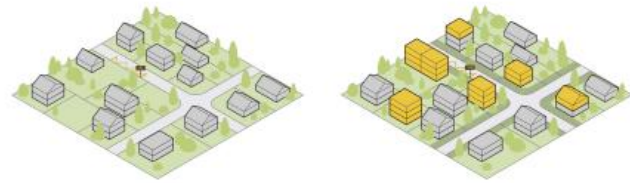
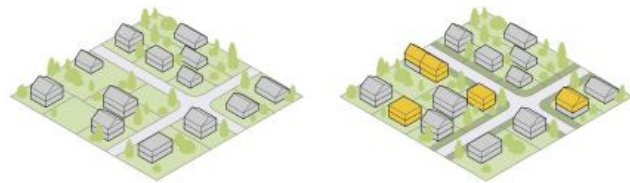


Regelbauweise versus Sondernutzungsplan

Grundlagenstudie im Auftrag der Kantone
Aargau, Basel-Landschaft, Bern, Solothurn

Schlussbericht, 15. Juli 2025



Auftraggeberschaft

Kanton Aargau

Departement Bau, Verkehr und Umwelt
Abteilung Raumentwicklung
Entfelderstrasse 22
5001 Aarau
Daniel Kolb
Corinne Stauffiger
Katrín Oser

Kanton Basel-Landschaft

Bau- und Umweltschutzdirektion
Amt für Raumplanung
Kreuzbodenweg 2
4410 Liestal
Thomas Waltert
Thomas Wehren

Kanton Bern

Direktion für Inneres und Justiz
Amt für Gemeinden und Raumordnung
Abteilung KPL und O+R
Nydegasse 11/13
3011 Bern
Monika Suter, Manuel Flückiger (KPL)
Maria Hopf, Martina Waber (O+R)

Kanton Solothurn

Amt für Raumplanung
Abteilung Nutzungsplanung
Werkhofstrasse 59
4509 Solothurn
Sacha Peter
Vanessa Jenny

Bearbeitung

Beat Suter
dipl. Ing. FH in Raumplanung FSU/SIA
Manuela Weber
MSc ETH in Raumentwicklung und Infrastruktursysteme FSU
Metron Raumentwicklung AG
Stahlrain 2
5201 Brugg
T 056 460 91 11
info@metron.ch
www.metron.ch

Titelbild: Skizzen zu Innenentwicklung, Metron

Inhaltsverzeichnis

1	Zusammenfassung	4
1.1	Ziele, Vorgehen und Stellenwert	4
1.2	Zusammenfassung der fachlichen Empfehlungen in 12 Punkten	4
2	Einleitung	7
2.1	Ausgangslage	7
2.2	Charakterisierung RBW / SNP	7
2.3	Auftrag und Fragestellung	8
2.4	Abgrenzung	8
3	Vorgehen	9
3.1	Vorgehen in drei Phasen	9
3.2	Projektorganisation	11
3.3	Interviews in den vier Kantonen	11
3.4	Echogruppe Metron	11
3.5	Workshop Projektsteuerung	12
4	Anzahl SNP und SNP-Pflicht	13
4.1	Übersicht GIS-Analyse SNP und SNPP in den Gemeinden	13
4.2	Statistik der Kantone	14
4.3	Daten der vier Kantone	15
5	Auslegeordnung Instrumentarium RBW–SNP	17
5.1	Übersicht Spektrum RBW–SNP	17
5.2	Gesetzliche Grundlagen Kantone	18
6	Anwendung Sondernutzungspläne	20
6.1	Einschätzungen der Kantone	20
6.2	Einsatzbereich von kantonalen und kommunalen SNP-Pflichten	20
6.3	SNP-Pflicht und/oder Teilzonenrevisionen	21
6.4	Änderung, Erneuerung oder Aufhebung von SNP	22
7	Stärkung der Regelbauweise	23
7.1	Möglichkeiten in den kommunalen Bauvorschriften	23
7.2	Hemmnisse in kantonalen Bau- und Planungsgesetzen	23
7.3	Potenzial der Arealüberbauungen	24
7.4	Stärkung der Qualitätssicherung auf Gemeindeebene	25
7.5	Beratungsangebote der Kantone	26
8	Kantonsspezifische Erkenntnisse	28
8.1	Kanton Aargau	28
8.2	Kanton Basel-Landschaft	30
8.3	Kanton Bern	32
8.4	Kanton Solothurn	34
	Abbildungsverzeichnis	36
	Tabellenverzeichnis	36
	Abkürzungen / Glossar	37
	Quellenverzeichnis	37

1 Zusammenfassung

1.1 Ziele, Vorgehen und Stellenwert

Die vorliegende Studie untersucht im Auftrag der Kantone Aargau, Basel-Landschaft, Bern und Solothurn das Zusammenspiel und die Weiterentwicklung der Regelbauweise (RBW) und der Sondernutzungsplan (SNP) im Kontext der Innenentwicklung. Ausgangspunkt ist die Erkenntnis, dass mit der Revision des Raumplanungsgesetzes (RPG 1) neue Anforderungen an die Siedlungsentwicklung gestellt werden – insbesondere eine qualitative, verdichtete Entwicklung nach innen. Während die RBW traditionell primär für Standardbauvorhaben mit klaren Rahmenbedingungen gedacht ist, kommt der SNP vor allem bei komplexen Vorhaben mit erhöhtem Abstimmungsbedarf zum Einsatz.

Ziel der Studie ist es zu klären, inwiefern die bisherigen Rollen von RBW und SNP unter den aktuellen Rahmenbedingungen noch zeitgemäss sind, ob sich Qualitätsziele auch mit der Regelbauweise erreichen lassen und wie alternative Instrumente wie Arealüberbauungen oder Teilzonenpläne zur Entlastung beitragen können. Dazu wurde das Vorgehen in drei Phasen unterteilt: einer umfassenden Auslegeordnung mit Interviews der Fachstellen, Workshops mit dem Kernteam und der Steuerungsgruppe zur Vertiefung zentraler Fragestellungen sowie einer Dokumentations- und Konsultationsphase. Grundlage der Analyse sind Interviews mit einer Vertretung der Planungsämter der vier Kantone, eine GIS-gestützte Datenerhebung zur Verbreitung von SNP und SNP-Pflichten (SNPP) sowie eine systematische Auswertung kantonaler Regelungen, Grundlagen und Beispiele.

Die Erkenntnisse und fachlichen Empfehlungen dieser Studie verstehen sich als Auslegeordnung und Diskussionsgrundlage, welche den Kantonen zur weiteren kantonsspezifischen Auseinandersetzung zur Verfügung stehen. Zwischen den vier beteiligten Kantonen bestehen sowohl Gemeinsamkeiten als auch Unterschiede in den Grundlagen und in der Praxis zur Anwendung von SNP und RBW, was eine differenzierte Betrachtung erforderlich macht. Der Erfahrungsaustausch unter den Kantonen war sehr wertvoll. Die Kantone können die Erkenntnisse nun individuell weiterverfolgen und auch den Einbezug der Gemeinden prüfen.

1.2 Zusammenfassung der fachlichen Empfehlungen in 12 Punkten

Aus fachlicher Sicht lassen sich die Hauptergebnisse wie folgt zusammenfassen:

Anzahl SNP konstant,
höhere Komplexität

1. Die Anzahl der jährlich behandelten SNP in den vier untersuchten Kantonen AG, BE, BL und SO ist – entgegen den Erwartungen – in den letzten zehn Jahren trotz Schwankungen konstant. Die Mehrbelastung ist durch die zunehmende Komplexität und Interessenabwägungen zu erklären.

Bedarf an SNP
weiterhin hoch

2. SNP sind weiterhin das wichtigste Instrument für die Umsetzung von komplexen städtebaulichen und interdisziplinären Projekten, welche vielfältige Interessen betreffen und den Einbezug von kantonalen Fachstellen erfordern. Die höchste Dichte an SNP und SNPP besteht in Kernstädten, Regionalzentren und Agglomerationsgemeinden.

SNP-Pflichten
sparsam einsetzen

3. Kantonale und kommunale Vorgaben für SNPP sollten auf die Vorhaben beschränkt werden, in welchen der SNP das geeignete Instrument ist. Verzichtbar sind kantonale SNPP beispielsweise für Vorhaben mit UVP-Pflicht und für höhere Bauten (SO).

Auf kommunaler Stufe sind SNPP, welche ganze Zonen betreffen (z. B. Kernzonen) und sich für die generelle Nachverdichtung eignen, zu vermeiden. Die Gemeinden können als Alternative die Verdichtung bestehender Siedlungsstrukturen oder die Möglichkeit für höher Dichten und Gebäudehöhen mit Teilzonenplänen regeln – Qualitätssicherung eingeschlossen.

Ortsbauliche Analysen
und Arbeitshilfen

4. Für die Beurteilung von Einpassungs- und Gestaltungsfragen können ortsbauliche Analysen, Arbeitshilfen, Baumemoranden und Richtlinien wichtige Dienste leisten. Die Kombination von Spielräumen der Innenentwicklung in der Grundordnung und ortsbaulicher Arbeitshilfen kann den Einsatzbereich der RBW für die Innenentwicklung erweitern. Die ortsbaulichen Arbeitshilfen stärken zudem die Transparenz in der Beurteilung und tragen zur Senkung von Prozessrisiken bei.

Kombination
Teilzonenänderungen und
SNP / SNP-Pflicht

5. Für grössere Abweichungen von der Grundordnung sind i. d. R. Teilzonenänderungen erforderlich. Die kantonalen Unterschiede sind gross: In BL wird mit dem Quartierplan (QP) die Zonenänderung und der SNP in einem Instrument vereint. In BE wird mit der Zone mit Planungspflicht (ZPP) die Zonenänderung mit der SNPP verbunden. In SO liegt die Kompetenz für Teilzonenänderungen und SNP beim Gemeinderat und erlaubt flexible Kombinationen. Im AG werden SNPP oft in Gesamtrevisionen festgelegt, welche zu den Perimetern spezifische Rahmenbedingungen und Zielvorgaben erlauben. Die Kombination von Teilzonenänderung und SNP oder SNPP gewinnt an Bedeutung, wenn zukünftig die Ortsplanungen stärker mit Teilrevisionen anstelle Gesamtrevisionen fortgeschrieben werden.

Best Practice ZPP Bern

6. Die Zone mit Planungspflicht (ZPP) BE bietet mit der Kombination von Teilzonenänderung, SNPP und der Option der Ablösung mit einem Konkurrenzverfahren (SIA-Wettbewerb) ein vollständiges und in der Praxis erfolgreiches Planungsinstrumentarium. Die Vorteile liegen im stufengerechten und umsetzungsorientierten Vorgehen. Die ZPP eignet sich sehr gut für gebietsspezifische Fortschreibungen der Nutzungsplanung im Rahmen von Teilrevisionen. Durch die Möglichkeit, die ZPP direkt mit einem Projektwettbewerb abzulösen, kann zudem auf den SNP verzichtet werden.

Aufhebung überholter
SNP

7. Die Aufhebung und Ablösung von überholten SNP sind in den Kantonen AG, BE und SO möglich. In BL ist die Möglichkeit zur Aufhebung von QP durch das erforderliche Grundeigentümerschaften-Quorum sehr schwierig – dies soll in einer laufenden Revision korrigiert werden. Mit der Aufhebung sind geeignete Zonierungen festzulegen, da die Grundordnung i. d. R. nicht dem Bestand entspricht. Als Lösung haben sich in der Praxis bereits spezifische Teilzonen oder sogenannte «Bestandeszonen» bewährt.

Stärkung der RBW

8. Die Erfordernisse einer hochwertigen Innenentwicklung müssen für das ganze Siedlungsgebiet und für alle Bauzonen gelten (Vorgabe RPG 1, Art 8a). Innenentwicklung im weitgehend überbauten Siedlungsgebiet ist heute und zukünftig der Regel- und nicht der Sonderfall. Die Anforderungen an eine hochwertige Siedlungsentwicklung und die Instrumente der Qualitätssicherung müssen somit zum Regelfall und entsprechend auf das ganze Siedlungsgebiet ausgerichtet werden. Die dazu erforderlichen Regelungen zur Stärkung der RBW müssen kantonsspezifisch und im Verbund mit den Nutzungsplanungen der Gemeinden definiert werden. Mit der Stärkung der RBW können SNP und SNPP reduziert werden.

Hemmnisse für das
«Weiterbauen» reduzieren

9. In der Innenentwicklung soll das «Weiterbauen» gegenüber dem «Ersatzneubau» grundsätzlich gestärkt werden. Auf kantonaler und kommunaler Stufe bestehen

häufig diverse problematische Hemmnisse, welche das Weiterbauen bestehender Bauten benachteiligen: z. B. grössere Abstände bei Aufstockungen, Mehrlängenzuschläge bei Anbauten und beim Zusammenbauen oder Parkplatzregelungen, welche nur mit Tiefgaragen lösbar sind. Auch für die Umsetzung der Klimaziele und die Anpassung des Siedlungsgebietes auf den Klimawandel können Bauvorschriften Hindernisse sein (Bäume, Oberflächen, Abstimmung Siedlung und Verkehr usw.). Gefragt sind daher eine Überprüfung und Flexibilisierung der kantonalen und kommunalen Vorschriften.

Arealüberbauungen als
Alternative zu SNP

10. Arealüberbauungen können in der Innenentwicklung eine zukünftig wichtigere Rolle übernehmen. Sie erlauben in einem Baubewilligungsverfahren unter vorgegebenen Bedingungen in einem definierten Rahmen von der Grundordnung abzuweichen. Somit haben sie das Potenzial, eine wertvolle Rolle in der Innenentwicklung zu übernehmen. Dazu müssen die rechtlichen Vorgaben jedoch stärker auf diese Aufgabe ausgerichtet werden. Mit einer entsprechenden Überprüfung der kantonalen und kommunalen Bauvorschriften können diese Potenziale bereits kurzfristig aktiviert werden. Die Stärkung des Instruments Arealüberbauung für die Innenentwicklung muss mit der Qualitätssicherung flankiert werden.

Qualitätssicherung auf
Gemeindestufe standardi-
sieren

11. Kein Weg führt an der Verbesserung und Standardisierung der Qualitätssicherung auf Gemeindeebene vorbei. Damit die Innenentwicklung tatsächlich «hochwertig» umgesetzt werden kann, muss die Qualitätssicherung nicht nur bei der SNP, sondern auch bei der RBW und bei den Arealüberbauungen standardmässig funktionieren. Innenentwicklung erfordert mehr Spielräume und mehr Ermessen. Eine transparente, standardisierte Qualitätssicherung reduziert die Risiken und stärkt die Baukultur.

Bauberatung auf Kantons-
stufe mit drei Säulen

12. Der Quervergleich der vier Kantone zeigt grosse Unterschiede in der Gewährleistung der Bauberatung. Eine überzeugende Beratung auf Kantonsstufe empfiehlt sich mit drei Säulen (siehe BE, SO), welche die Zusammenarbeit mit den Gemeinden und den Fachleuten gewährleisten:
 - Fachberatung zu Fragen der Planung und Bauvorhaben der Innenentwicklung
 - Beiträge an spezielle Verfahren und Umsetzungen der Innenentwicklung
 - Erfahrungsaustausch Kanton / Gemeinden / Fachbüros / Bauverwaltungen
 Die Bauberatung auf Kantonsstufe und die Qualitätssicherung auf Gemeindeebene stehen in enger Beziehung. Sie müssen als Ganzes stärker auf die Anforderungen der Innenentwicklung ausgerichtet und gewährleistet werden.

Rechtssicherheit trotz
Flexibilisierung der Bau-
vorschriften

13. Das Bedürfnis nach flexiblen Bauvorschriften für eine qualitätsvolle Innenentwicklung steht grundsätzlich im Spannungsfeld zur hohen Rechtssicherheit, die exakte Massvorschriften gewährleisten sollen. Eine transparent und verlässlich strukturierte Qualitätssicherung, ortsbauliche Arbeitshilfen und fallweise Interessenabwägungen tragen dazu bei, dass der Ermessensentscheid gut und nachvollziehbar begründet ist. Die Risiken lassen sich dadurch reduzieren – aber nicht vermeiden. Das Ziel der Stärkung der RBW im Rahmen der Innenentwicklung kann, ohne Flexibilisierungen der Bauvorschriften und gleichzeitiger Stärkung der Ermessensentscheide, im Baubewilligungsverfahren nur beschränkt erreicht werden. Für die komplexeren Aufgaben, welche parzellenübergreifende, interdisziplinäre Lösungen und den Einbezug kantonalen und kommunalen Fachstellen erfordern, steht weiterhin der SNP als bewährtes Instrument zur Verfügung.

2 Einleitung

2.1 Ausgangslage

Die Begriffe Regelbauweise (RBW) und Sondernutzungsplan (SNP) stehen für die ursprüngliche Absicht, Bauvorhaben «in der Regel» über das Baugesuchverfahren und in den «Sonderfällen» mit den Sondernutzungsplänen (Gestaltungspläne, Überbauungsordnung, Quartierpläne usw.) abzuwickeln. Die Vorgaben für die RBW in den kantonalen und kommunalen Baugesetzen, Verordnungen und Bauvorschriften basieren auf dem Grundsatz, dass die Bauvorhaben nach einheitlichen Nutzungs- und Massvorschriften erfolgen sollen. Die Bauzonen werden daher auch in «Regelbauzonen» wie die W2, W3, W4, WG 2, WG 3 usw. gegliedert. Spezielle Bauzonen umfassen die Kernzonen, Zentrumszonen, Zonen für öffentliche Zwecke usw., welche bereits differenzierte Regelungen beschreiben und auf eine situative Umsetzung zielen.

Mit Inkrafttreten von RPG 1 vor zehn Jahren erfolgte ein Paradigmenwechsel mit dem Ziel, die Zersiedelung auf der «grünen Wiese» zu stoppen und auf die «Innenentwicklung» des bestehenden Siedlungsgebiets zu lenken. Das Bauen im weitgehend überbauten Siedlungsgebiet zusammen mit den Ansprüchen an die Einpassung, die Freiräume, Erschliessung und Qualität ist dadurch komplexer geworden. Das gesetzliche Ziel ist eine «hochwertige Siedlungsentwicklung nach innen» (RPG), welches auch die Qualitätssicherung und Fragen der Baukultur einschliesst.

Das Instrumentarium der RBW und der SNP ist in der Innenentwicklung gefordert. Während die RBW i. d. R. im Kompetenzbereich der Gemeinden liegt, nehmen die Kantone eine zunehmende Belastung bei den Verfahren der Sondernutzungspläne wahr. Wo die RBW und ihre egalitären Regelungen an ihre Grenzen stossen, kommt der SNP zum Einsatz. Die Kantone Aargau, Basel-Landschaft, Bern und Solothurn wollen mit der vorliegenden Studie untersuchen, wie sich das Verhältnis zwischen RBW und SNP entwickelt hat und wie die Rolle der RBW erhalten und ihre Anwendung gestärkt werden kann.

2.2 Charakterisierung RBW / SNP

Vereinfacht lassen sich die beiden Instrumentarien wie folgt charakterisieren:

typisch RBW
Einzelbauvorhaben
Einzelparzelle
standardisierte Anforderungen (Parzellierung, Erschliessung, Massvorschriften)
wenige Ermessensfragen
Baubewilligungsverfahren, einstufig auf Basis Bauprojekt
Einsprachemöglichkeiten für direkt Betroffene (Baugesuchverfahren)
Kompetenz und Verfahren alleinig bei Gemeinde / Baubehörde
«gute» Gesamtwirkung; keine erhöhten QS-Anforderungen
Mehrwertausgleich wird nicht mit Baugesuch geregelt
Abweichungen zur Grundordnung nur via Ausnahme-Regelung in der Baubewilligung
keine Etappierung; Baubewilligung ist befristet; eine Bauträgerschaft

typisch SNP
Arealentwicklungen, Erschliessungen und komplexere Projekte
mehrere Parzellen und Eigentümerschaften
spezifische, vielschichtige Anforderungen und interdisziplinäre Inhalte
diverse Ermessensfragen, Interessenausgleiche, Planungsbericht
Planungsverfahren, mehrstufig auf Basis Richtprojekt, Vorstudie
breite Mitwirkungs- und Einwendungsmöglichkeiten
Kompetenz und Verfahren auf Stufen Gemeinde und Kanton
«erhöhte» Gestaltungsanforderungen; höhere Dichte > höhere QS-Anforderungen
Mehrwertausgleich und Infrastrukturverträge oft im Rahmen SNP vertraglich geregelt
Abweichungen zur Grundordnung sind wesentlicher Inhalt der SNP (Kerngeschäft)
Etappierung, Teilprojekte und mehrere Bauträgerschaften sind möglich

2.3 Auftrag und Fragestellung

Die Kantone AG, BE, BL und SO möchten den Fragen der Anwendungen und Rollenteilung der Instrumente RBW und SNP nachgehen:

- Ist die Rollenteilung zwischen RBW und SNP im Zuge der Anforderungen RPG 1 noch zeitgemäss?
- Können die mit den SNP verfolgten Qualitätsansprüche zur Innenentwicklung auch mit der Regelbauweise gesichert werden?
- Wie ist das Zusammenspiel der allgemeinen Nutzungsplanung und der Anwendung der SNP, können vermehrte Teilzonenanpassungen allenfalls die Anzahl der SNP reduzieren?
- Wie wird die Forderung der hohen Siedlungsqualität nach RPG 1 umgesetzt, müsste dies nicht verstärkt in der RBW erfolgen?
- Wie verhält es sich mit dem Aspekt der Partizipation und der bei der Innenentwicklung erforderlichen Aushandlungsprozesse (Mehrwertausgleich, städtebauliche Verträge usw.)?
- Wie kann die Qualitätssicherung erfolgen, welche Vorgaben bestehen, wie werden sie beurteilt?
- Wie ist die Stellung der Arealüberbauungen, kann dieses Instrument eine Alternative zum SNP anbieten?
- Wie können bestehende SNP, welche nicht mehr zeitgemäss sind oder bereits realisiert wurden, abgelöst oder aufgehoben werden?

2.4 Abgrenzung

Die Studie fokussiert auf die RBW und der SNP im Rahmen der Innenentwicklung. Somit wird das Bauen ausserhalb der Bauzone nicht vertieft.

Erschliessungsplanungen sind in dieser Studie nicht berücksichtigt und nicht mitverstanden. Sie beschäftigen sich, wie der Name bereits sagt, vorwiegend mit der zweckmässigen Erschliessung und können nicht mit der RBW verglichen werden. Im Folgenden wird auf die Erwähnung und Erläuterung dieses Instruments verzichtet.

Der Vollständigkeit halber ist darauf hinzuweisen, dass es auch kombinierte Anwendungen von SNP und RBW gibt. Als Spezialregelungen sind hierzu zu erwähnen, dass der Kanton Solothurn eine Kombination von Erschliessungsplan und Erschliessungsprojekt kennt (§ 39 Abs. 4 PBG, Erschliessungsplan mit gleichzeitiger Bedeutung der Baubewilligung) und im Kanton Bern eine Überbauungsordnung als Baubewilligung gelten kann, soweit sie das Bauvorhaben mit der Genauigkeit der Baubewilligung festlegt (§ 88.6 BauG). Auf diese Spezialfälle wird nicht vertieft eingegangen.

3 Vorgehen

3.1 Vorgehen in drei Phasen

Phase 1

Auslegeordnung

Kickoff Sitzung PT
Interviews mit Kantonsplaner und Kantonsplanerinnen: Auslegeordnung Instrumentarium AG, BE, BL, SO Sammlung und Austausch zu den kantonalen Beispielen
Metron-interne Echogruppe Zusammenstellung der Auslegeordnung sowie erste Erkenntnisse und Thesen
Projektteam-Workshop

5. Dezember 2024

Januar 2025

25. Februar 2025

4. März 2025

Phase 2

Workshop Projektsteuerung (PS)

Untersuchung von Vertiefungsfragen Entwurf Arbeitspapier «Auslegeordnung, erste Erkenntnisse und Thesen»
Workshop Projektsteuerung inkl. Projektteam Vorbereitung / Durchführung / Auswertung

5. Mai 2025

Phase 3

Dokumentation und Konsultation

Projektdokumentation Prozess, Erkenntnisse, Empfehlungen kantonsübergreifend und kantonsspezifisch
Entwurf, Konsultation
Projektteam-Abschlusssitzung Finalisierung

25. Juni 2025
Abschluss Juli 2025

Phase 1, Auslegeordnung

In enger Zusammenarbeit mit dem Projektteam der Kantone wurden die folgenden Grundlagen zusammengestellt:

- Harmonisierte Auslegeordnung des Instrumentariums und Zuständigkeiten der vier Kantone (siehe Kapitel 5 und Fragestellungen in Kapitel 2.3) mit Vorgaben RBW, Planungsinstrumente und Qualitätssicherung.
- Gezielte Beispielsammlung aus den Kantonen zu den Fragestellungen (siehe Materialband Anhang 2 und Anhang 5):
 - **SNP «Bonus»-Beispiele**, welche auch mit der RBW und / oder einem qualitätssichernden Verfahren umgesetzt werden könnten, SNP mit Motivation «Bonus».
 - **SNP-Pflicht**, welche direkt mit **QS-Verfahren** abgelöst werden konnten, insbesondere Beispiele aus BE.

- **RBW-Beispiele**, welche die QS-Ziele erfüllt haben – ohne, dass ein SNP erforderlich war.
 - **Abklärungen zum Instrument der Arealüberbauungen**, wie dieses Instrument in den Gemeinden eingesetzt wird und wie oft sowie welches Potenzial dieses Instrument hat.
 - **Exemplarische SNP-Vorgaben in der allgemeinen Nutzungsplanung**: SNP-Pflichten, spezifische Vorgaben, Bezug zu Mehrwertabgabe, Bezug zu Partizipation usw.
 - **Weitere Beispiele**, welche aus Sicht der Kantone von Interesse sind.
- Zum Austausch und zur Erläuterung der Beispiele wurden mit allen Fachstellen **Interviews in den jeweiligen Ämtern** der vier Kantone durchgeführt (vgl. Materialband Anhang 2).
 - Anhand dieser Sammlung wurde eine **strukturierte Auslegeordnung** aufbereitet und vervollständigt. Sie beinhaltet eine vergleichbare Übersicht der rechtlichen Grundlagen der vier Kantone sowie der Dienstleistungen und Arbeitshilfen für Gemeinden zum Thema Sondernutzungsplan und Siedlungsentwicklung nach innen (vgl. Materialband Anhang 3 und Anhang 4).
 - **Erste Erkenntnisse und Thesen**: Die Auslegeordnung wurde mit einer internen Echogruppe der Metron gespiegelt sowie erste Erkenntnisse und Thesen formuliert. Die Metron-interne Echogruppe setzte sich aus Raum- und Kantonsplaner*innen mit Praxiserfahrung in den vier Kantonen zusammen (vgl. Materialband Anhang 5).
 - Die Phase 1 wurde mit einem **Projektteam–Workshop** abgerundet. In diesem wurde die Auslegeordnung präsentiert und die ersten Erkenntnisse und Thesen diskutiert. Gemeinsam wurden die Vertiefungsfragen besprochen sowie das Vorgehen und die Arbeitsteilung abgesprochen (vgl. Ergänzungen im Materialband Anhang 2).

Phase 2, moderierter Workshop und Empfehlungen

In der zweiten Phase wurden einzelne Aspekte vertieft sowie die Erkenntnisse und Thesen als Arbeitspapier ausformuliert. Schwerpunkt der Phase 2 war ein gemeinsamer Workshop der Projektsteuerung und des Projektteams (siehe Materialband Anhang 7). Das Ziel war, Empfehlungen für die verschiedenen angesprochenen Instrumente und Planungsebenen zu formulieren. Es sollte dabei um kantonsübergreifende und kantonspezifische Folgerungen gehen.

Phase 3, Projektdokumentation und Konsultation

- Der Prozess und die Empfehlungen wurden abschliessend dokumentiert. Die Projektdokumentation umfasst die vorliegende **Grundlagenstudie und den Materialband** mit den Vertiefungen.
- Der Entwurf der Dokumentation wurde in einer abschliessenden **Sitzung des Projektteams** bereinigt. Anschliessend erfolgte eine schriftliche Konsultation durch die Projektsteuerung und eine finale Bereinigung.

3.2 Projektorganisation

Die Studie wurde in Zusammenarbeit mit Vertreter*innen aus den kantonalen Ämtern der Kantone Aargau, Bern, Basel-Landschaft und Solothurn erarbeitet. Die Projektorganisation sah wie folgt aus:

Projektsteuerung (PS):

- strategische Leitung und Teilnahme am Workshop PS
→ siehe Kapitel 3.5

Projektteam (PT):

- inhaltliche und prozessuale Leitung, je eine Vertretung der vier Kantone
- Anlaufstelle der kantonalen Ämter, Organisation der Beispiele
→ siehe Kapitel 3.3

Projektleitung (PL):

- organisatorische, administrative und operative Leitung durch den Kanton AG
- Terminorganisation PT und PS
- Besprechungen nach Bedarf, i.d.R. online

3.3 Interviews in den vier Kantonen

An den Interviews haben folgende Personen teilgenommen:

Interview Kanton Aargau (AG) vom 30. Januar 2025

Corinne Stauffiger – Leiterin Orts-, Siedlungs- & Regionalplanung West (PT)
Christian Brodmann – Kreisplaner Abteilung Raumentwicklung
Thomas Roduner – Kreisplaner Abteilung Raumentwicklung

Interview Kanton Bern (BE) vom 28. Januar 2025

Manuel Flückiger – Projektleiter Abteilung Kantonsplanung (PT)
Maria Hopf – Planerin Abteilung Orts- und Regionalplanung

Interviews Kanton Basel-Landschaft (BL) vom 27. Januar 2025

Thomas Wehren – Leiter Ortsplanung Amt für Raumplanung (PT)

Interview Kanton Solothurn (SO) vom 29. Januar 2025

Vanessa Jenny – Kreisplanerin und Co-Leiterin Nutzungsplanung (PT)
Stephan Schader – Kreisplaner und Co-Leiter Nutzungsplanung

Die Erkenntnisse aus den Interviews sind als Kernaussagen im Materialband Anhang 2 zusammengefasst. Im anschliessenden Workshop der Projektteams wurden weitere Thesen und Aussagen ergänzt resp. weitere Abklärungen getroffen, die ebenfalls in Materialband Anhang 2 integriert sind.

3.4 Echogruppe Metron

Die interne Echogruppen-Sitzung der Metron am 25. Februar 2025 wurde von 14 Mitarbeitenden der Raumplanung besucht. In den zwei Stunden wurden die ersten Erkenntnisse und Thesen vorgestellt sowie wichtige Rückmeldungen und Wissen aus dem Praxisalltag der Raumplaner*innen eingeholt. Die Metron ist in allen vier Kantonen tätig (siehe Ergebnisse in Materialband Anhang 5).

3.5 Workshop Projektsteuerung

Der Workshop der Projektsteuerung fand am 5. Mai 2025 statt. Neben dem Projektteam nahmen zusätzlich die Kantonsplanenden daran teil:

Kanton Aargau (AG)

Daniel Kolb – Abteilungsleiter Raumentwicklung und Kantonsplaner
Corinne Stauffiger – Sektionsleiterin Orts-, Siedlungs- & Regionalplanung West
Katrín Oser – Sektionsleiterin Orts-, Siedlungs- & Regionalplanung Ost

Kanton Bern (BE)

Monika Suter – Vorsteherin Abteilung Kantonsplanung
Manuel Flückiger – Projektleiter Abteilung Kantonsplanung

Basel-Landschaft (BL)

Thomas Waltert – Amtsleiter Amt für Raumplanung und Kantonsplaner
Thomas Wehren – Leiter Ortsplanung Amt für Raumplanung

Kanton Solothurn (SO)

Sacha Peter – Amtschef und Kantonsplaner
Vanessa Jenny – Kreisplanerin und Co-Leiterin Nutzungsplanung

Die wichtigsten Kernbotschaften sind im Materialband Anhang 7 zusammengefasst.

4 Anzahl SNP und SNP-Pflicht

Untersucht wurden die Anzahl der SNP und SNPP für die vier Kantone mit den aktuellen Daten von Anfang 2025. Für jeden Kanton besteht eine eigene Auswertung der GIS-basierten Raumdaten, welche die unterschiedlichen Instrumente, Bezeichnungen und deren Erfassung im GIS in einer spezifischen Datenbeschreibung erforderte. Die nachfolgenden Aussagen beziehen sich auf generelle Erkenntnisse aus dem Gesamtvergleich.

4.1 Übersicht GIS-Analyse SNP und SNPP in den Gemeinden

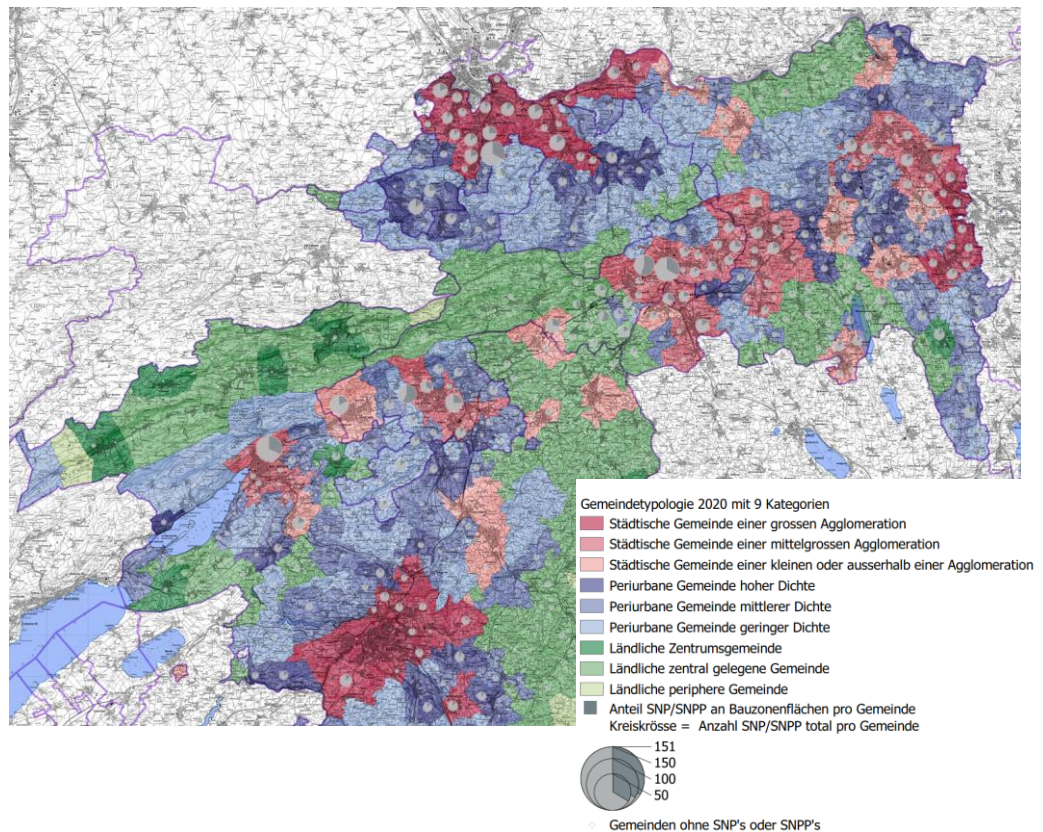


Abbildung 1: Ausschnitt Verteilung SNP und SNPP mit Hinweis zur Gemeindetypologie (Quelle: [1])

Ein Vergleich der aktuellen Zahlen und Anteile unter den Kantonen ist nur beschränkt möglich: In den Kantonen AG und BL ist die Erhebung vollständig und vergleichbar. Im Kanton SO gibt es SNP-Pflichtgebiete für ganze Zonenschilder (z.B. Kernzonen), welche nicht erfasst sind. Im Kanton BE und SO gibt es im GIS Lücken bei der Erfassung der SNP und SNPP, bspw. ist die Stadt Bern nicht integriert. Die Kantone sind sich dem bewusst.

Grundsätzlich lässt sich eine höhere Anzahl sowie ein grösserer Anteil an SNP / SNPP an der Bauzonenfläche in städtischen und periurbanen Gemeinden feststellen – insbesondere entlang des Mittellandkorridors vom Aargau bis Bern, in den Agglomerationen rund um Basel-Stadt sowie im Einzugsgebiet von Zug im Oberen Freiamt.

4.2 Statistik der Kantone

Gestützt auf die Angaben der Kantone kann die Entwicklung der Anzahl SNP anhand der Geschäftszahlen der Ämter verfolgt werden.

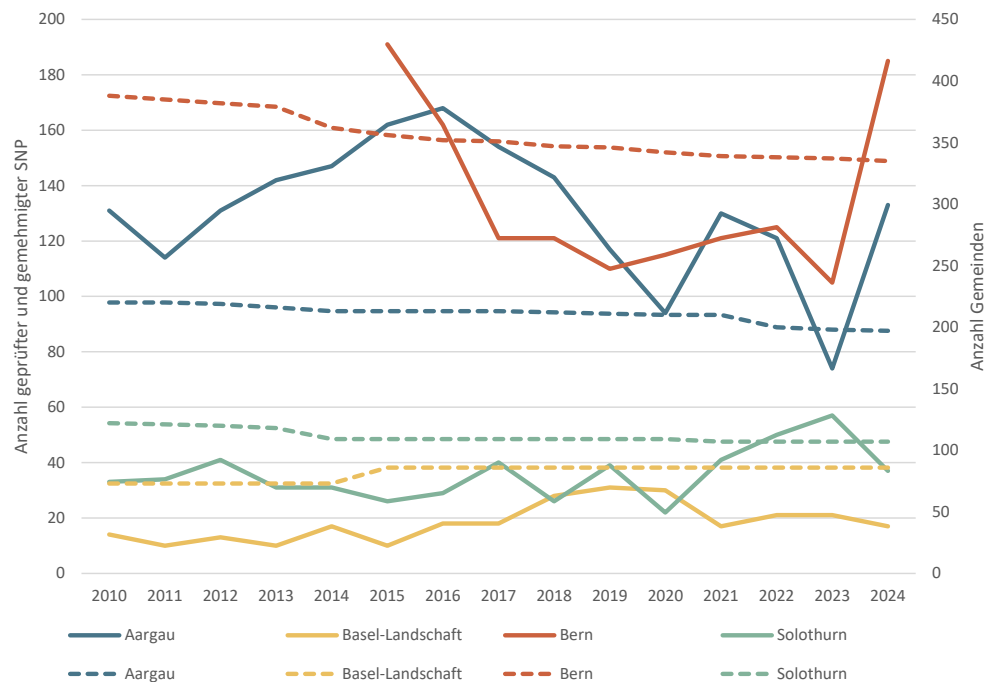


Abbildung 2: Entwicklung der Anzahl behandelte SNP-Projekte im Kanton (Jahreswerte, durchgezogene Linie) in Relation zur Anzahl Gemeinden pro Kanton (gestrichelte Linie) (eigene Darstellung)

Lesehilfe:

- 2022 wurden in BL und SO je etwa 50 SNP-Geschäfte abgewickelt, bei 100–120 Gemeinden.
- 2022 wurden in AG und BE je etwa 125 SNP-Geschäfte abgewickelt bei 200–350 Gemeinden

Entgegen den Erwartungen lässt sich in allen vier Kantonen eine gewisse Konstanz in der Anzahl der behandelten SNP-Geschäfte feststellen. Eine Zunahme durch die Einführung von RPG 1 kann nicht abgelesen werden. Die Anzahl der SNP wird mit der Anzahl der Gemeinden in den Kantonen referenziert. Es zeigt sich, dass die Relation in etwa gewahrt wird. Der subjektive Eindruck, dass der SNP in den Kantonen zugenommen haben, mag daher rühren, dass die Komplexität zugenommen hat.

Mit Ausnahme des Kantons Basel-Landschaft nahm die Anzahl Gemeinden in den übrigen Kantonen durch Gemeindefusionen stetig ab (siehe Abbildung 2). Die Gemeinden im Laufental gehören seit 1994 dem Kanton Basel-Landschaft an (ehemals Kanton Bern).

4.3 Daten der vier Kantone

Aus der GIS-Analyse auf Basis des ÖREB-Katasters der beteiligten Kantone ergibt sich folgendes quantitatives Bild zu SNP und SNPP (siehe nachfolgende Tabellen):

Übersicht SNP / SNPP					
		AG	BL	BE	SO
Bereiche rechtsgültige Sondernutzungspläne		731	488	834	840
Bereiche mit Sondernutzungsplanungspflicht		876	174	550*	444

* Die genaue Anzahl lässt sich im ÖREB nicht ermitteln. Es wird angenommen, dass rund 2/3 der Einträge SNP sind.

Tabelle 1: Wie viele SNP und SNPP hat jeder Kanton? (Quelle: [1])

Ø Anteil SNP / SNPP an Bauzonen pro Gemeinde nach Kanton					
		AG	BL	BE	SO
		15.1 %	5.2 %	3.9 %	10.8 %

Tabelle 2: Welcher Kanton hat den höchsten Anteil SNP und SNPP in Abhängigkeit zur Bauzone einer Gemeinde (siehe auch Kapitel 5)? (Quelle: [1])

Ø rechtskräftige SNP pro 1'000 Einwohnende pro Gemeinde nach Kanton					
		AG	BL	BE	SO
		1.40	1.20	0.90	3.20

Tabelle 3: Welcher Kanton hat die höchste Anzahl SNP und SNPP pro 1'000 Einwohnenden einer Gemeinde? (Quelle: [1] [2])

Ø Anteil SNP / SNPP an Baugebiet pro Gemeinde nach Kanton u. Raumkategorie des Bundes					
		AG	BL	BE	SO
Städtische Gemeinde einer grossen Agglomeration		15.3 %	12.9 %	7.7 %	33.0 %
Städtische Gemeinde einer mittlgrossen Agglomeration		15.0 %		6.3 %	17.2 %
Städtische Gemeinde einer kleinen oder ausserhalb einer Agglomeration		18.0 %		4.6 %	14.7 %
Periurbane Gemeinde hoher Dichte		18.1 %	6.0 %	7.3 %	3.1 %
Periurbane Gemeinde mittlerer Dichte		14.1 %	4.9 %	6.0 %	10.2 %
Periurbane Gemeinde geringer Dichte		16.9 %	1.2 %	2.7 %	7.0 %
Ländliche Zentrumsgemeinde		16.0 %		3.0 %	
Ländliche zentral gelegene Gemeinde		10.4 %	2.0 %	2.4 %	10.1 %
Ländliche periphere Gemeinde				2.0 %	

Tabelle 4: In welchen Raumkategorien liegt flächenmässig der grösste Anteil SNP und SNPP pro Baugebiet? (Quelle: [1])

Der Kanton Aargau und Solothurn weisen den höchsten Anteil SNP und SNPP an der Gemeinde auf (siehe Materialband Anhang 1a und 1b). Wird die Anzahl SNP und SNPP in Abhängigkeit zur Bevölkerung einer Gemeinde betrachtet, weist der Kanton Solothurn eine deutlich höhere Anzahl auf.

In Bezug auf die Raumkategorien des Bundes (9 Raumtypen CH) liegen diese SNP und SNPP vorwiegend in den städtischen bis periurbanen Gemeinden. Insbesondere in Städten und deren umliegenden Gemeinden mit guter MIV- und öV-Erschliessung (Siedlungsdruck).

4.3.1 Die Anzahl SNP / SNPP ist konstant

Entgegen der ursprünglichen Vermutung, dass der SNP aufgrund RPG 1 deutlich zugenommen haben, zeigt die Datenerhebung, dass die Anzahl konstant blieb.

Erkenntnisse / Empfehlungen

- Die Anzahl der jährlich behandelten und rechtskräftig gewordenen SNP ist in allen Kantonen über die letzten zehn Jahre trotz Schwankungen konstant.
- In den Kernstädten, Regionalzentren und Agglomerationsgemeinden besteht die höchste SNP-Dichte und höchste absolute Anzahl.
- Die in den Ämtern wahrnehmbare Mehrbelastung kann durch die zunehmende Komplexität, die erforderlichen Abstimmungen und vielfältigen Ansprüche erklärt werden. Der Bedarf an «Interessenabwägungen» und «Bedarfsnachweisen» hat in der Praxis zugenommen.
- Es kann davon ausgegangen werden, dass der Bedarf nach SNP und SNPP weiterhin hoch bleiben wird. Die Gemeinden können damit spezifische Vorgaben für wichtige Teilgebiete sichern. Die Grundeigentümerschaften können von der Grundordnung abweichen und komplexere, parzellenübergreifende Lösungen erarbeiten. Die Bevölkerung und die Nachbarschaft hat im SNP-Verfahren verbindlichere Mitwirkungsmöglichkeiten. Zudem können bei Bedarf spezifische Vereinbarungen mittels Infrastrukturverträgen gesichert werden.
- Der SNP ist weiterhin das wichtigste Instrument für die Umsetzung von komplexen städtebaulichen und interdisziplinären Projekten, welche vielfältige Interessen betreffen und den Einbezug von kantonalen Fachstellen erfordern.

5 Auslegeordnung Instrumentarium RBW–SNP

5.1 Übersicht Spektrum RBW–SNP

Die Instrumente der RBW und der SNP ergänzen sich und stehen in einer Systematik.

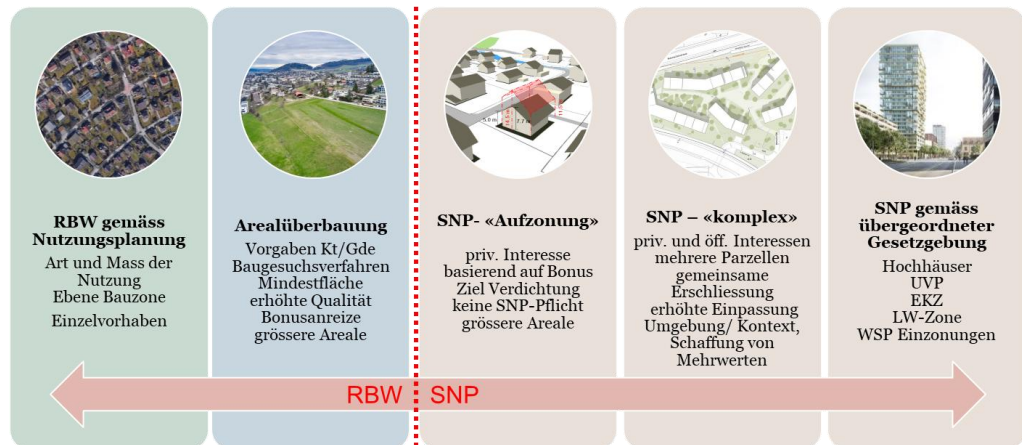


Abbildung 3: Spektrum der Planungsinstrumente (Quelle: eigene Darstellung)

Regelbauweise (RBW)

Die RBW wird für Einzelbauvorhaben in einer Gemeinde angewendet. Die Erweiterung oder Sanierung eines Gebäudes sowie der Neubau oder Ersatzneubau kann gemäss kommunaler Grundordnung mit einem Baubewilligungsverfahren erfolgen.

Arealüberbauung

Ähnlich zur RBW kann auch im Rahmen einer Arealüberbauung für einen vorgegebenen Mindestperimeter ein Bauvorhaben im Baubewilligungsverfahren umgesetzt werden. Die zulässigen Abweichungen von der RBW sind in den kantonalen und kommunalen Bauvorschriften festgelegt. Darin sind die erforderliche Mindestfläche, die zulässige Mehrnutzung und die erhöhten Anforderungen zur Qualitätssicherung definiert. Das Instrument ist traditionell vorwiegend auf die Überbauung von unbebauten, grösseren Bauzonen ausgelegt. Aktuell wird es bei neueren Ortsplanungen auch für das «Weiterbauen» bestehender Bebauungen ausgeweitet. In der Praxis wird häufig kritisiert, dass bei realisierten Arealüberbauungen die Qualität nicht überzeugt und dass keine Regelungen zur Weiterentwicklung der Überbauungen bestehen. Die Baubewilligung einer Arealüberbauung ist eine statische Momentaufnahme und kein Planungsinstrument.

Sondernutzungspläne (SNP)

Sie ermöglichen eine flächendeckende und auf den Kontext bezogene Entwicklung eines grösseren zusammenhängenden Areals. Oftmals bringen diese Areale eine höhere Komplexität mit und weisen einen stärkeren Abstimmungsbedarf auf. Es gelten erhöhte Bestimmungen betreffend Qualitätssicherung (Verfahren und Endergebnis). Aufgrund qualitativer Verbesserung der Gesamtsituation sind Abweichungen zur Nutzungsplanung möglich. Im Gegenzug zur qualitativen Entwicklung des Gebietes wird oftmals ein Anreizsystem in Form einer erhöhten Ausnutzung gewährt. Die Mitwirkung wird im Rahmen des formellen Verfahrens gewährt. Diese Arealentwicklungen gehen auch oft mit städtebaulichen Verträgen bzw. Infrastrukturverträgen zwischen Eigentümerschaft und Gemeinde einher. Folgende Unterkategorien von SNP bestehen in der Praxis:

- **SNP-Typ «Aufzoning»:** Fokus sind erhöhte Nutzung und Baumasse.

- **SNP-Typ «Komplex»:** Fokus sind erhöhte Nutzung, aber auch Mehrwerte für die Gemeinde und das Quartier (Durchwegung, öffentlicher Platz, Erholungsangebote etc.), sowie komplexe Abstimmungsaufgaben (Lärm, ISOS, Erschließung, mehrere Parzellen usw.).
- **SNP-Typ «übergeordnet»:** In diese Kategorie fallen sämtliche SNP, die aufgrund einer (kantonalen) Vorgaben eine SNP verlangt wird. Insbesondere betrifft dies Hochhausprojekte, verkehrsintensive Anlagen gemäss kantonalem Richtplan, kantonale Entwicklungsschwerpunkte (Wohnen/Arbeiten), Neueinzonungen etc. Im spezifischen Fall des Kantons Solothurn besteht zudem eine SNP-Pflicht bei Projektvorhaben mit Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP).

Flexibilisierung der Regelbauweise für Ziele der Innenentwicklung

In der Praxis haben bereits verschiedene Gemeinden Regelungen für das Weiterbauen im Bestand und für Verdichtungsmöglichkeiten mit speziellen Bedingungen eingeführt. Damit soll die Nachverdichtung in einem beschränkten Umfang und unter Bedingungen ermöglicht werden. Die damit angestrebten Flexibilisierungen der Vorschriften können in Konflikt zu kantonalen und kommunalen Massvorschriften stehen und müssen kantonsspezifisch weiter geprüft werden. Teilweise sind Änderungen der kantonalen Vorschriften als Voraussetzung erforderlich.

Flexible Bauvorschriften sind bereits geläufig in Kernzonen, Gewerbezonon, Zonen für öffentliche Bauten usw. («Die Masse werden durch den Gemeinderat im Einzelfall festgelegt»). Sie kommen auch zum Einsatz bei der Weiterentwicklung bestehender Quartiere – sei es durch den Schutzgedanken oder bei speziellen Überbauungen, welche nicht in das Muster der Massvorschriften passen.

Aktuelle Beispiele für die Flexibilisierung der Massvorschriften aus laufenden Revisionen basieren auf dem Bestreben das «Weiterbauen» gegenüber dem «Ersatzneubau» gleichwertig zu regeln. Der Erhalt und die ressourcenschonende Weiterentwicklung bestehender Bauten und Siedlungen sollen im Vordergrund stehen. Abbrüche und Neubauten dürfen in den Vorschriften nicht bevorteilt werden.

5.2 Gesetzliche Grundlagen Kantone

Zu Beginn der Studie wurde eine erste Auslegeordnung der vorhandenen Instrumentarien der Kantone zusammengestellt (siehe Tabelle 5). In der Liste sind die kantonalen Unterschiede bei den Instrumenten festgehalten.

Kantone	AG	BL	BE	SO
Kantonale Gesetze und Verordnungen	Gesetzliches Instrumentarium und Vorgaben	Gesetzliches Instrumentarium und Vorgaben, inkl. Baumasse	Gesetzliches Instrumentarium und Vorgaben	Gesetzliches Instrumentarium und Vorgaben, inkl. Baumasse
RBW allgemeine Nutzungsplanung	Art und Mass der Nutzung und Bebauung	Art und Mass der Nutzung und Bebauung	Art und Mass der Nutzung und Bebauung	Art und Mass der Nutzung und Bebauung Kompetenz Exekutive
SNP Motivation und Ziele	GP-Pflicht, öff. Interessen GP-Anreize, Bonus	QP-Pflicht, öff. Interessen QP-Anreize, Bonus	Zone mit Planungspflicht (ZPP) öff. Interessen / Bonus (inkl. Zonenänderung)	GP-Pflicht, öff. Interessen GP-Anreize, Bonus
SNP Planungspflicht Umsetzung	GP-Pflicht: zwingend GP	QP-Pflicht: zwingend QP	ZPP, Ablösung ÜO und / oder Projektwettbewerb SIA	GP-Pflicht, Umsetzung i.d.R. GP

Kantone	AG	BL	BE	SO
Qualitätssicherung in RBW / SNP	RBW allg. Anforderungen SNP erhöhte Anforderungen	RBW allg. Anforderungen SNP erhöhte Anforderungen	RBW allg. Anforderungen SNP erhöhte Anforderungen	RBW allg. Anforderungen SNP erhöhte Anforderungen
Arealüberbauungen	Arealüberbauung nach §39 BauV	«Ausnahmeüberbauung nach einheitlichem Plan» nach § 50 RBG	«Gestaltungsfreiheit bei gemeinsamer Projektierung» nach Art. 75 BauG	Arealüberbauungen nach §39 KBV
Ändern und Aufheben der SNP	Änderung und Ablösung GP wie Festsetzung	Änderung und Ablösung QP durch Grundeigentumschaften und Behörde	Änderung und Ablösung ÜO / ZPP wie Festsetzung	Änderung und Ablösung GP durch Behörde Kompetenz Exekutive

Tabelle 5: Auslegeordnung der gesetzlichen Ausgangslage bei der Qualitätssicherung und den Instrumenten (eigene Darstellung)

Für die Einforderung von Qualität und Aushandlung mit den Gemeinden sowie privaten Projektentwickler*innen stehen jedem Kanton eine Sammlung von Gesetzes- und Verordnungstexten zur Verfügung (siehe Materialband Anhang 3). In allen Kantonen sind die qualitativen Vorschriften verteilt über das Gesetz bzw. die Verordnung zu finden und sie weisen gemäss den Interviews gewisse Verbesserungspotenziale in Bezug auf den Aufbau, Inhalt und Auffindbarkeit auf (siehe Interviews im Materialband Anhang 2).

6 Anwendung Sondernutzungspläne

6.1 Einschätzungen der Kantone

Sondernutzungspläne (SNP) bleiben insbesondere für komplexe Planungsaufgaben ein sinnvolles und sehr wichtiges Instrument. Ihre Anpassungsfähigkeit ermöglicht eine differenzierte Steuerung und flexibles Reagieren bei anspruchsvollen Projekten.

Im Gegensatz dazu finden Regelungen im Bereich der RBW und bei Arealüberbauungen primär auf kommunaler Ebene statt. Die Kantone verfügen in diesen Bereichen oftmals über wenig Informationen und kaum belastbare Datengrundlagen, was eine übergeordnete Beurteilung erschwert.

In den Interviews kritisch beurteilt wird der SNP-Typ «Aufzonung». Er dient in erster Linie einer höheren Nutzung und Abweichungen von Regelvorschriften (Abstände, Geschosse, Gebäudemasse, Reduktion Anzahl Parkplätze). Darüber hinaus bringt er in vielen Fällen nur einen geringen zusätzlichen Nutzen und könnte ebenso im Rahmen einer angepassten RBW umgesetzt werden. Auch generelle SNPP-Vorgaben für ganze Zonen oder für Vorhaben, die einer Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) unterliegen, sind zu hinterfragen – der konkrete Mehrwert des SNP-Einsatzes ist in diesen Fällen nicht immer ersichtlich.

Zudem spielen die kantonalen Unterschiede bei den Verfahren rund um SNP eine wichtige Rolle: Ob Festsetzung durch Exekutive oder Legislative, die Mitwirkungsrechte der Grundeigentümerschaft oder die Möglichkeiten zur Aufhebung – all diese Aspekte variieren stark zwischen den Kantonen (vgl. Materialband Anhang 2, Punkt 2) und beeinflussen die Wirksamkeit und Akzeptanz von SNP massgeblich.

6.2 Einsatzbereich von kantonalen und kommunalen SNP-Pflichten

Erkenntnisse / Empfehlungen

Kantonale SNP-Pflichten:

- Weiterhin sinnvoll: Die kantonalen SNP-Pflichten bei «besonderen Bauten und Anlagen» wie Einkaufszentren (EKZ), Hochhäusern, Einzonungen von Entwicklungsschwerpunkten und anderen ausserordentlichen Vorhaben. Damit können spezielle Anforderungen, die Qualitätssicherung, Partizipation und vertragliche Regelungen gewährleistet werden.
- Fraglich: Kantonale SNP-Pflichten generell für UVP-pflichtige Vorhaben sind nicht zwingend erforderlich (SO); ebenso wenig für Gebäude ab sieben Vollgeschossen (SO)

Kommunale SNP-Pflichten:

- Der SNPP ist für die Gemeinden weiterhin ein wichtiges Instrument. Sie ist für die komplexeren Fragestellungen das richtige Instrument. Insbesondere für:
 - Umsetzung anspruchsvoller städtebaulicher Konzepte / Projekte
 - Sicherung von parzellenübergreifenden Lösungen
 - Sicherung öffentlicher Interessen bei strategisch wichtigen Entwicklungsgebieten (z.B. Zentrumsentwicklungen, Verkehrsdrehscheiben, hohes öffentliches Interesse, Abstimmung mit Ortsbild / ISOS und bei Arealen der Umstrukturierung und Neuentwicklung).
- Die kommunalen Vorgaben für eine SNPP sind in der Regel ortsspezifisch und nachvollziehbar zu begründen (Sinn und Zweck einer SNPP, Abwägung). Dies entspricht bereits weitgehend der Praxis.

Alternativen zu SNP-Pflichten:

- Als Alternativen können einerseits spezifische Teilzonen vorgeschlagen werden, welche die Ziele und Rahmenbedingungen für ein Gebiet so vorgeben, sodass mit einer entsprechenden RBW gebaut werden kann.
- Ein weiteres Instrument sind ortsbauliche, städtebauliche Richtlinien und Arbeits-hilfen, welche als Beurteilungsgrundlagen bei Bauvorhaben durch die Behörde bei-gezogen werden können und dadurch die Einpassung und Qualitätssicherung ge-währleisten.

6.3 SNP-Pflicht und/oder Teilzonenrevisionen

Die Auslegeordnung der Instrumente der vier Kantone zeigt interessante Bezüge der SNPP zu den Revisionen der Nutzungsplanungen auf. Während in den Kantonen AG, BL und SO die SNPP oft im Rahmen der Gesamtrevisionen für Teilgebiete festgelegt werden, werden in Bern die ZPP (Zonen mit Planungspflicht) häufig als Teilzonenänderung festgelegt.

Erkenntnisse / Empfehlungen

- Die Kombination einer spezifischen Teilzonenrevision mit einer SNP-Pflicht ist in allen Kantonen möglich. Im Detail sind die Regelungen jedoch stark unterschiedlich. Die Differenzen zeigen sich in der Anwendbarkeit und der Ablösung der Planungspflicht.
- **BE:** Die Zone mit Planungspflicht (ZPP) erlaubt ein schrittweises Vorgehen (Zonenänderung>Sondernutzungsplan/Wettbewerb). Im Unterschied zu den anderen Kantonen wird dieses Instrument sehr dynamisch und ausserhalb von Gesamtrevisionen der NuPla angewendet.
- **BL:** Mit dem Quartierplan (QP) kann umfassend von der Grundordnung abgewichen werden. Entsprechend ist das Verfahren i. d. R. identisch mit einer Teilzonenänderung. Speziell ist in BL, dass die Teilzonenänderung und der SNP in einem Instrument – dem QP – zusammengefasst werden können. Ein schrittweises Vorgehen ist möglich, wird aber nicht angewendet, da die Planung sonst zweimal vor die beschlussfassende Behörde muss.
- **AG:** Die SNPP wird häufig im Rahmen von Gesamtrevisionen festgelegt. Eine Abweichung von der Grundordnung ist in begrenztem Umfang möglich (Regelung in Bauordnung). Grössere Abweichungen erfordern eine vorgängige Teilzonenänderung. Die Festlegung von SNPP erlaubt den Gemeinden, die Planung zu «vertagen» und an die Grundeigentümerschaft zu delegieren. Der Weg über die Teilzonenänderung ist für die Gemeinde aufwendiger, er erlaubt jedoch später direktere Umsetzungen und spezifischere Vorgaben (z.B. Zulassung von Hochhäusern).
- **SO:** Die SNPP kann direkt mit einer Teilzonenänderung kombiniert werden. Zu beiden Instrumenten ist der Gemeinderat zuständig und es besteht dadurch eine grosse Anwendungsflexibilität.
- **Best Practice:**
Die ZPP BE bietet mit der Kombinationsmöglichkeit von Teilzonenänderung, SNP-Pflicht und alternativer Ablösung durch ein qualifiziertes Konkurrenzverfahren ein vollständiges und in der Praxis erfolgreiches Instrumentarium an. Die Vorteile liegen im schrittweisen Vorgehen, der Trennung von Planungsvorgaben und der Projektumsetzung und der Option anstelle eines SNP direkt mit einem Konkurrenzverfahren zu realisieren.

- **Chance der Teilzonenrevisionen:**
Gestützt auf RPG 1 und die nachfolgenden Revisionen der kantonalen Richtpläne wurden inzwischen viel Ortsplanungen gesamthaft revidiert. Es kann davon ausgegangen werden, dass zukünftig – unter Einhaltung der Planbeständigkeit – vermehrt Teilrevisionen zur Anwendung kommen. Mit den Teilzonenrevisionen besteht die Chance, gezielter auf das jeweilige Teilgebiet einzugehen, die Ziele und Rahmenbedingungen der Teilzone präziser festzulegen, den Einsatz von SNPP zu reduzieren und die RBW zu stärken.
- Im Quervergleich der vier Kantone erweist sich die Berner Zone mit Planungspflicht (ZPP) als interessante Kombinationslösung. Hier wird mit der Planungspflicht gleichzeitig eine Teilzonenregelung festgelegt. Die Planungspflicht kann anschliessend mit einer SNP in Exekutivkompetenz oder durch einen Projektwettbewerb abgelöst werden.

6.4 Änderung, Erneuerung oder Aufhebung von SNP

Erkenntnisse / Empfehlungen

- In allen Kantonen müssen realisierte und überholte SNP angepasst oder aufgehoben werden können. Dies ist jedoch nicht überall zweckmässig möglich.
- **BL:** Die QP werden i. d. R. durch die Grundeigentümerschaft aufgesetzt (verbindliche Unterschrift), durch die Gemeinden beschlossen (i. d. R. Gemeindeversammlung) und von der Bau- und Umweltdirektion genehmigt. Eine Aufhebung oder Änderung erfordert wieder das gleiche Verfahren. In der Praxis scheitert dies häufig an der nicht umsetzbaren Zustimmung der Grundeigentümerschaften (z.B. Stockwerkeigentum).
→ Das Problem ist erkannt und eine Gesetzesänderung ist in Arbeit.
- **AG / BE:** Die Aufhebung kann in Gesamt- oder Teilrevisionen vollzogen werden. Die Grundeigentümerschaft wird einbezogen und hat formelle Einflussmöglichkeit im Rahmen der Mitwirkung und öffentlichen Auflage.
- **SO:** Ein GP kann in begründeten Fällen direkt durch die Exekutive aufgehoben werden. Die Aufhebung muss anschliessend durch den Regierungsrat genehmigt werden. Die betroffenen Grundeigentümerschaften haben die Möglichkeit gegen den Regierungsratsbeschluss Beschwerde einzureichen.
- **Ablösung der SNP:**
Mit der Aufhebung von SNP sind geeignete Zonierungen festzulegen, da die Grundordnung i. d. R. nicht dem realisierten Bestand entspricht. Als Lösung dienen spezifische Teilzonen oder sogenannte «Bestandeszonen». Bei Letzteren gilt der realisierte Bestand als «Grundordnung», Sanierungen, untergeordnete bauliche Änderungen oder begrenzte Aufstockungen können zugelassen werden, für Ersatzneubauten und grössere Ergänzungsbauten besteht eine SNPP.

7 Stärkung der Regelbauweise

7.1 Möglichkeiten in den kommunalen Bauvorschriften

Erkenntnisse / Empfehlungen

- **Hochwertige Innenentwicklung als Prinzip in der Grundordnung:**
Das Bedürfnis für eine hochwertige Innenentwicklung besteht für das ganze Siedlungsgebiet und somit für alle Bauzonen. Die Anforderungen und Instrumente der Qualitätssicherung sollen entsprechend auf das ganze Siedlungsgebiet ausgerichtet werden. Bei «Aufzonungen» können die Bedingungen und Qualitätsanforderungen spezifisch definiert werden. Worauf muss geachtet werden, wenn verdichtet wird? Wenn dies in der Grundordnung geregelt wird, können SNPP und SNP vermieden werden und die RBW gestärkt werden.
- **Potenziäle zur Stärkung der RBW:**
 - gezieltere Vorgaben für Arealüberbauungen hinsichtlich der Bedürfnisse der Innenentwicklung und des Weiterbaus
 - spezifischere Regelungen für Teilgebiet mit entsprechenden Zonenvorschriften
 - Überprüfung der Bauvorschriften hinsichtlich unzweckmässiger Regelungen wie geschossabhängige Abstandsvorschriften und Mehrlängenzuschläge
- **Flexibilisierung der RBW-Vorschriften:**
Im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten der Kantone können die Bauvorschriften stärker auf die Ziele der Innenentwicklung ausgerichtet werden. Neben den Auf- und Umzonungen können für definierte Bauzonen Vorschriften für den Umgang mit wertvollen Quartierstrukturen, die Sanierung und Nachverdichtung früherer Arealüberbauungen oder Erleichterungen für eine bessere Einpassung geregelt werden. Auch die Vorschriften für Arealüberbauungen können diese Flexibilisierung aufnehmen. Die Flexibilisierung erfordert grundsätzlich mehr Ermessensentscheide und muss mit dem Anliegen der Rechtssicherheit abgewogen werden.
- **Ortsanalysen und Arbeitshilfen:**
Vergleichbar mit bereits bewährten Regelungen und Grundlagen für z. B. Dorf- und Zentrumszonen, wo aufgrund der komplexen Ausgangslage teilweise auf Standardmasse zugunsten von qualitativer, ortsbaulicher Beurteilung verzichtet wird, kann dieses Prinzip für weitere Bauzonen geprüft werden. Zur Beurteilung werden Ortsanalysen und Arbeitshilfen beigezogen. Damit dieses Prinzip funktioniert, ist eine stufengerechte Bauberatung und fachliche Expertise zwingend erforderlich. Der erhöhte Ermessensspielraum erfordert eine erhöhte Beratungs- und Beurteilungskompetenz zur Qualitätssicherung (siehe auch oben «Flexibilisierung der RBW-Vorschriften»).

7.2 Hemmnisse in kantonalen Bau- und Planungsgesetzen

Erkenntnisse / Empfehlungen

- **Herausforderungen Klimaschutz und Bauen im und mit dem Bestand:**
In verschiedenen Kantonen werden die Bau- und Planungsgesetze und die Bauverordnungen hinsichtlich Hemmnisse für die Umsetzung der Klimaziele durchforschet. Im Rahmen der Ortsplanungsrevisionen ist das Thema auch bei den Gemeinden angekommen. Es ist besonders bedauerlich, wenn entsprechende

Bemühungen an Vorgaben der Kantone scheitern. Es muss in allen Kantonen das Ziel sein, diese abzubauen.

- **BL/SO, Hemmnisse für Anbauten und Aufstockungen:**
In den Kantonen BL und SO schränken die geschossabhängigen Abstände und Mehrlängenzuschläge das Weiterbauen im Bestand stark ein.
- **AG/BL/SO: fehlende Verpflichtung für einen Umgebungsplan im Baugesuchsverfahren:** In diesen Kantonen ist der Umgebungsplan unzureichend geregelt und nicht im erforderlichen Sinn verpflichtend. Im Kanton SO sind Angaben für die Freiflächengestaltung erst bei Bauten mit mehr als vier Vollgeschossen sowie bei Wohnsiedlungen und Mehrfamilienhäusern ab sechs Wohnungen notwendig. Gleichzeitig führen die Gemeinden Grünflächenziffern, Regelungen zur Bodenbeschaffenheit und Versickerung sowie zur Baumkronenbedeckung ein.
- **Weitere Herausforderungen:**
 - Problematische Baumabstände zu (kantonalen) Strassen und zu Grenzabständen.
 - Herausforderung bei der Erstellung grosser zusammenhängender öffentlichen Spielflächen (BE). Zu starre Regelung für das Weiterbauen im Bestand.
 - Hemmnisse für die Reduktion der Parkplätze ohne SNP (Umsetzung Mobilitätskonzepte, autoreduziertes Wohnen nur mit SNP).

7.3 Potenzial der Arealüberbauungen

Es zeigte sich im Rahmen dieser Studie, dass die Kantone wenig Kenntnisse über die Anwendung des Instruments der Arealüberbauungen durch die Gemeinden haben. Sie haben daher bei den Gemeinden im Sinne von Stichproben oder Umfragen nachgefragt (siehe Materialband Anhang 6).

Im Kanton Aargau ist das Instrument bekannt und wird auch häufig in den Gemeinden angewendet. Die Vorgaben für Arealüberbauungen sind auch ein zunehmendes Thema in den Ortsplanungen (insb. stärkere Ausrichtung auf die Innenentwicklung).

Im Kanton Solothurn wird das Instrument punktuell angewendet. Wie weit es optimiert werden könnte, wäre zu vertiefen.

In den Gemeinden des Kanton Basel-Landschaft werden die «Ausnahmeüberbauungen nach einheitlichem Plan» offenbar selten angewendet. Einzelne Rückmeldungen deuten darauf hin, dass die fehlenden planerischen Regelungsmöglichkeiten im Rahmen der Baubewilligung durch die Gemeinden kritisch gesehen werden (im Unterschied zu den QP).

Im Kanton Bern besteht die Regelung «Gestaltungsfreiheit bei gemeinsamer Projektierung». Diese kommt punktuell zur Anwendung und erlaubt Abweichungen von Abständen im Innern eines Projektperimeters. Gegenüber der Nachbarschaft gelten die Regelmasse.

Erkenntnisse / Empfehlungen

- **Spezifische Vorgaben für Arealüberbauungen:**
Die Arealüberbauungen und Ausnahmeüberbauungen sind ein spezielles Baugesuchsverfahren und erlauben bei Erfüllung spezifischer Vorgaben eine begrenzte Mehrnutzung und Abweichungen von der RBW. Als Gegenleistung werden erhöhte Anforderungen an die Qualität der Arealüberbauungen gestellt. Der traditionelle Anwendungsbereich waren Baugesuche für grössere einheitliche Überbauungen auf der grünen Wiese. Aus einzelnen Revisionen der Ortsplanungen gibt es

Hinweise, dass die Arealüberbauungen stärker auf die Innenentwicklung ausgerichtet werden können.

- Die Regelungen zu den Arealüberbauungen setzen sich aus kantonalen Vorgaben, kommunalen Bauvorschriften und Verfahrensvorgaben zusammen. Die Praxisanwendung liegt bei den Gemeinden. Um die Potenziale weiter zu untersuchen, wären Vertiefungen und der Einbezug der Gemeinden wichtig. Es bestehen grosse kantonale Unterschiede bei der Definition und Praxis des Instruments der Arealüberbauungen und Ausnahmeüberbauungen, welche zu berücksichtigen sind.

7.4 Stärkung der Qualitätssicherung auf Gemeindestufe

Die Qualitätssicherung ist ein zentrales Schlüsselthema der Innenentwicklung. Der Grundsatz «höhere Dichte bedingt höhere Qualität» wird in der Praxis bisher stark mit der SNP verbunden. Wenn es darum geht, die RBW zu stärken, muss die Qualitätssicherung auch stärker zum Regelfall werden. Im Rahmen der Studie wurde das Spannungsfeld der Verdichtung bzw. Innenentwicklung mit der Qualitätssicherung eingehend thematisiert. Die Wahrnehmung der Kantone ist, dass es bei den Gemeinden grosse Unterschiede im Engagement und in der Umsetzung der Qualitätssicherung gibt. Der Werkzeugkasten der Qualitätssicherung auf Gemeindestufe soll im Wesentlichen die Ziele und Beurteilungskriterien in den Bauvorschriften, die verbindlichen Festlegungen der Zuständigkeiten und Kompetenzen sowie die zur Beurteilung dienenden Ortsanalysen und Arbeitshilfen umfassen.

Erkenntnisse / Empfehlungen

- **Qualitätssicherung auf Gemeindestufe:** Es gibt grosse Unterschiede in der Praxis der Gemeinden bei der Qualitätssicherung und deren Umsetzung im Bauwesen. Das Spektrum reicht von professionellen Instrumenten und Kompetenzen bis hin zum «So-wenig-wie-notwendig». Es zeigt sich, dass die Kantone wenig konkrete und verbindliche Vorgaben dazu machen. Die Vorgaben der Qualitätssicherung beziehen sich meist auf Instrumente (ins. SNP) und weniger auf die RBW.
- **Allgemeine Nutzungsplanung:** In den Kantonen AG, BE, SO können die Nutzungs- und Bauvorschriften der Gemeinden verbindliche Qualitätsanforderungen und Verfahren umfassen. Dazu gibt es gute Praxisbeispiele und eine Best-Practice. Es kann positiv festgestellt werden, dass in den Nutzungsplanungen sehr gut auf die Anforderungen der «hochwertigen Innenentwicklung» eingegangen werden kann. Offenbar wird das jedoch sehr unterschiedlich umgesetzt.
- Im Kanton BL werden die Baugesuche in der Regel durch das kantonale Bauinspektorat beurteilt. Die Gemeinden prüfen ergänzend die Einhaltung der gemeindefestgelegten Vorgaben. Die Optimierung der Qualitätssicherung muss hier auf die spezielle Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden zugeschnitten werden.
- Als **Best-Practice zur Verankerung der Qualitätssicherung** im Rahmen der kommunalen Nutzungsplanungen können folgende Aspekte zusammengefasst werden:
 - Ziele und Beurteilungskriterien
 - Verfahrensvorgaben (Voranfragen, Fachberatung, QS-Verfahren usw.)
 - Zuständigkeiten und fachliche Kompetenzen (Fachexpertise, Gremien)
 - Verweis auf Grundlagen (Richtlinien, Arbeitshilfen, Konzepte usw.)
 - Grundsätze der Finanzierung (Erstberatung, Gebühren usw.)

- Ortsbildanalysen, Arbeitshilfen und Gestaltungsrichtlinien erweisen sich in der Praxis als sehr wertvolle Grundlagen für die Beurteilung von Einpassungsfragen und für die Fachberatung.
- Damit die Innenentwicklung und Verdichtung in der RBW gestärkt werden kann, braucht es entsprechende Spielräume sowie quantitative und qualitative Rahmenbedingungen. Dadurch nehmen grundsätzlich die Ermessensfragen und Interessenabwägungen zu. In der Folge kann auch das Risiko von Einsprachen steigen, welche sich gegen Ermessensentscheide richten. Entsprechend muss das System der Qualitätssicherung gut aufgestellt und transparent anwendbar sein.

7.5 Beratungsangebote der Kantone

Arbeitshilfen, Leitfäden und Merkblätter

In allen vier Kantonen bestehen Arbeitshilfen, die auf den Webseiten zur Verfügung stehen. Die Themenbereiche befassen sich vor allem mit der Ausarbeitung der Nutzungsplanung oder Sondernutzungsplanung (Vorgehen, Ablauf, Inhalte etc.). In den Kantonen Aargau und Bern finden sich ausserdem Merkblätter und Empfehlungen zu weiteren Themen wie hitzeangepasster Siedlung, Umgang mit dem öffentlichen Raum oder dem Umgang mit Ortsbildern.

Eine Liste der Arbeitshilfen befindet sich im Materialband Anhang 4 (nicht abschliessend).

Beratungsangebote

Die Kantone bieten verschiedene Beratungsleistungen an (siehe auch Materialband Anhang 2, Punkt 2). Ob und in welchem Umfang ein Angebot besteht, hängt massgeblich vom politischen Auftrag ab. Ein Beratungsangebot umfasst im Wesentlichen drei Facetten, welche nachstehend aufgelistet sind. Zudem wird das bestehende Angebot pro Kanton kurz beschrieben.

1. Beratung und fachliche Unterstützung (Gemeinden, Private)
2. Wissenstransfer
3. Finanzielle Unterstützung

AG – Dienstleistungen und Fördermittel

Der Kanton Aargau bietet finanzielle Unterstützung im Rahmen von Dekretsbeiträgen an und berät die Gemeinden im Rahmen des formellen Verfahrens. Die Beratung ausserhalb des formellen Verfahrens ist aus politischen Gründen beschränkt. Der Fachaustausch durch regelmässige Planer*innen-Treffen ist wertvoll und gut besucht.

BE – Programm «SEin^{plus}»

Das Programm «SEin^{plus}» besteht schon seit einiger Zeit und wird von den Gemeinden für Sprechstunden und Anträge auf finanzielle Unterstützung genutzt. Die Treffen zum Erfahrungsaustausch finden regelmässig statt und werden gut besucht.

BL – Beratungsangebot

Der Kanton Basel-Landschaft bietet fachliche Unterstützung zum Thema Ortsbildpflege im Zusammenhang mit Bauvorhaben in der Kernzone, Zonenplanungen oder Wettbewerben an. Zudem besteht eine Kommission für Arealüberbauung, die im Verfahren Stellung nimmt und berät. Weiter finden regelmässige Erfahrungsaustausche zwischen dem Kanton und den Gemeinden statt.

SO – Impuls-Programm «Siedlungsentwicklung nach innen, aber qualitativ IQ!»

Die Initiative des Kantons Solothurn (seit 2023/24) umfasst ganzheitlich die Themen der Siedlungsentwicklung. Sie bieten einen Fachpersonenpool für die Beratung von Gemeinden und Privaten an, organisieren einen Tag der Baukultur und stellen Faktenblätter mit guten Beispielen (auch finanzielle Unterstützung von Pilotvorhaben) für den Wissenstransfer bereit.

Erkenntnisse / Empfehlungen

- **Best-Practice:**
Eine substanzielle Beratung besteht aus drei Säulen (siehe BE, SO):
 - Fachberatung zu Fragen der Planung und Bauvorhaben der Innenentwicklung
 - Beiträge an spezielle Verfahren der Innenentwicklung
 - Erfahrungsaustausch Kanton / Gemeinden / Fachbüros / Bauverwaltungen
- Bei einem unvollständigen Beratungsangebot sind tendenziell die zuständigen Kreisplaner und Kreisplanerinnen und die Planungsämter stärker in der Rolle der Beratung gefordert. Es stellt sich die Frage des sinnvollen Ressourceneinsatzes. In den Kantonen AG und BL, wo kein vergleichbares Angebot besteht, sind die Gemeinden stärker auf sich selbst gestellt und entsprechend auch sehr unterschiedlich unterwegs.
- Keiner der vier Kantone hat eine gesetzliche Verpflichtung für eine Qualitätssicherung im Baugesetz, wie dies z. B. im Kanton Glarus mit der Verpflichtung für eine Gestaltungskommission verankert ist.
- Grundsätzlich präsentiert sich das System der kommunalen und kantonalen Beratung sowie der Qualitätssicherung in den vier Kantonen sehr unterschiedlich und wird nicht konsequent umgesetzt. Das Ziel einer qualitativ hochwertigen Siedlungsentwicklung erfordert jedoch klarere Vorgaben, eine verbindliche Umsetzung und einen standardisierten Werkzeugkasten für die Qualitätssicherung. Damit können Transparenz sowie Verfahrens- und Rechtssicherheit erhöht werden.

8 Kantonsspezifische Erkenntnisse

8.1 Kanton Aargau

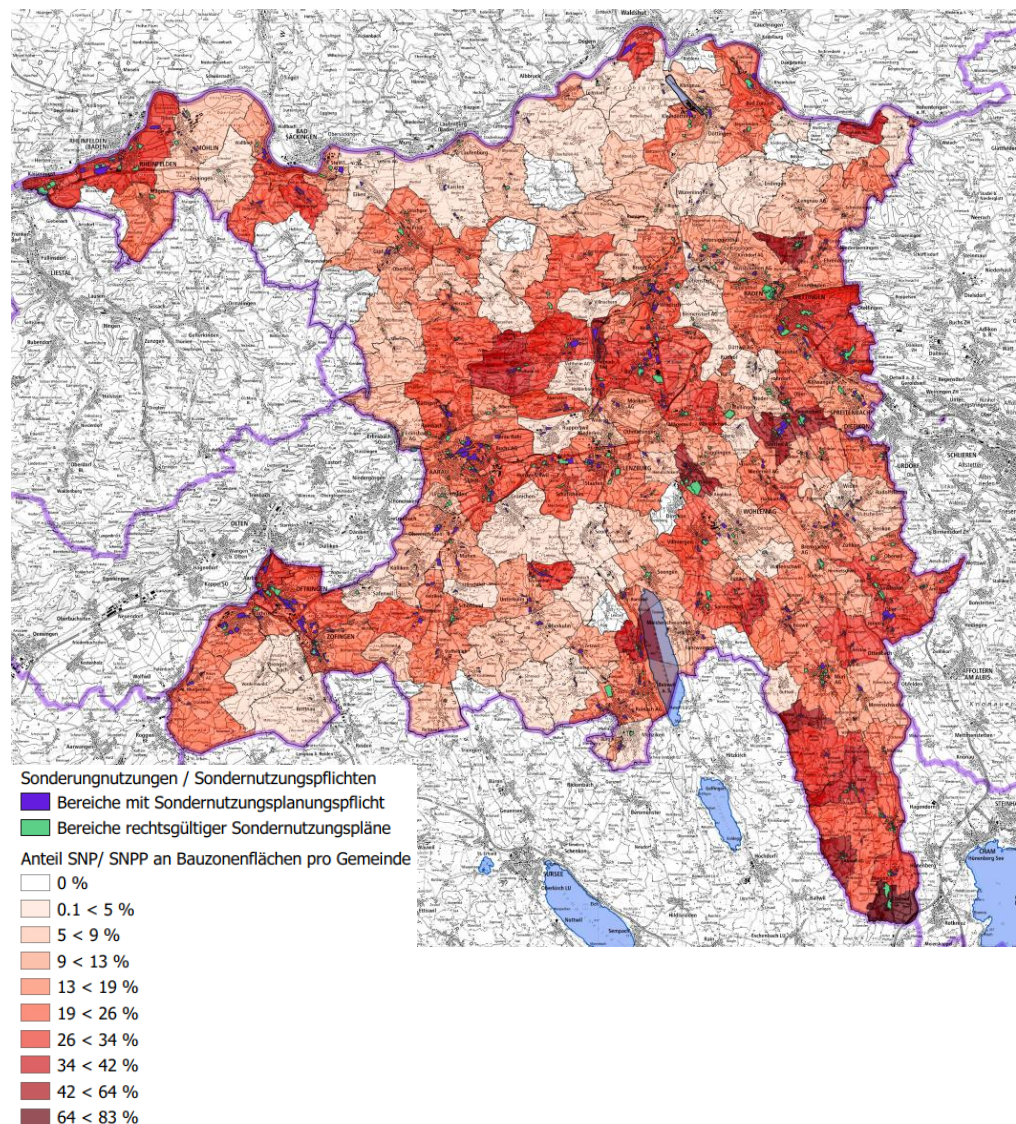


Abbildung 4: Anteil SNP und SNPP gemessen an der Bauzonenfläche einer Gemeinde (Quelle: [1])

Der Kanton Aargau weist flächendeckend eine hohe Anzahl und Dichte an SNP und SNPP auf. Strategisch liegt der Kanton zwischen den Städten Zürich, Basel und Zug und ist gut vernetzt. Der SNP wurde in der Vergangenheit als das Lösungsinstrument für die Siedlungsentwicklung nach innen angesehen. Heute ist man etwas vorsichtiger und versucht, die Innenentwicklung im gebauten Siedlungsgebiet auf andere Weise anzugehen (z. B. «wenn-dann-Regeln», Bestandeszonen, differenzierte Zonenvorschriften), um so die zeitlichen und personellen Aufwände bei der Erarbeitung einer SNP zu reduzieren.

Erkenntnisse / Empfehlungen

- Der Kanton weist fast flächendeckend eine hohe Dichte an SNP und SNPP auf. Das Instrument SNP hat einen hohen Stellenwert bei den Gemeinden.
- Zur Legitimierung einer SNPP im Rahmen der OPR hat sich ein spezifisches Pflichtenheft in der Bau- und Nutzungsordnung für das ausgewiesene Gebiet bewährt.
- Die Qualitätssicherung auf kommunaler Ebene wird zwar als sehr wichtig eingeschätzt; sie ist aber nicht verlässlich vorgegeben. Dies ist mitunter ein Grund, weshalb grosse Unterschiede in der Praxis der Gemeinden bestehen. Durch die sowohl kantonale als auch kommunal lückenhaft organisierte und nicht standardisierte Qualitätssicherung und Beratung entstehen Unsicherheiten und fehlende Transparenz.
- Die fehlende standardisierte Qualitätssicherung steht einer Stärkung der RBW hinsichtlich der geforderten hochwertigen Innenentwicklung entgegen.
- Als Alternative zur SNPP werden vermehrt spezifische Zonenvorschriften angewendet. Eine Analyse und Auslegeordnung dieser neuen Zonenvorschriften könnte interessante Hinweise für die Praxis ergeben (Best-Practice).
- Für Arealüberbauungen muss derzeit zwingend ein unabhängiger Fachbericht eingeholt werden (§21.a BauV). Diese Vorgabe gilt sinngemäss auch für SNP. Eine systematisch aufgebaute, standardisierte Qualitätssicherung besteht auf Gemeindeebene nicht – es gibt jedoch durchaus diverse sehr gute kommunale Umsetzungen.
- Eine Stärkung der RBW mit dem Instrument der Arealüberbauung durch entsprechende spezifische Vorgaben in der BNO wird als Potenzial zur Senkung der SNPP eingeschätzt. Dazu sind die Vorgaben für Arealüberbauungen stärker auf die Anwendung «Bauen im Bestand» und «Weiterbauen» auszurichten.

8.2 Kanton Basel-Landschaft

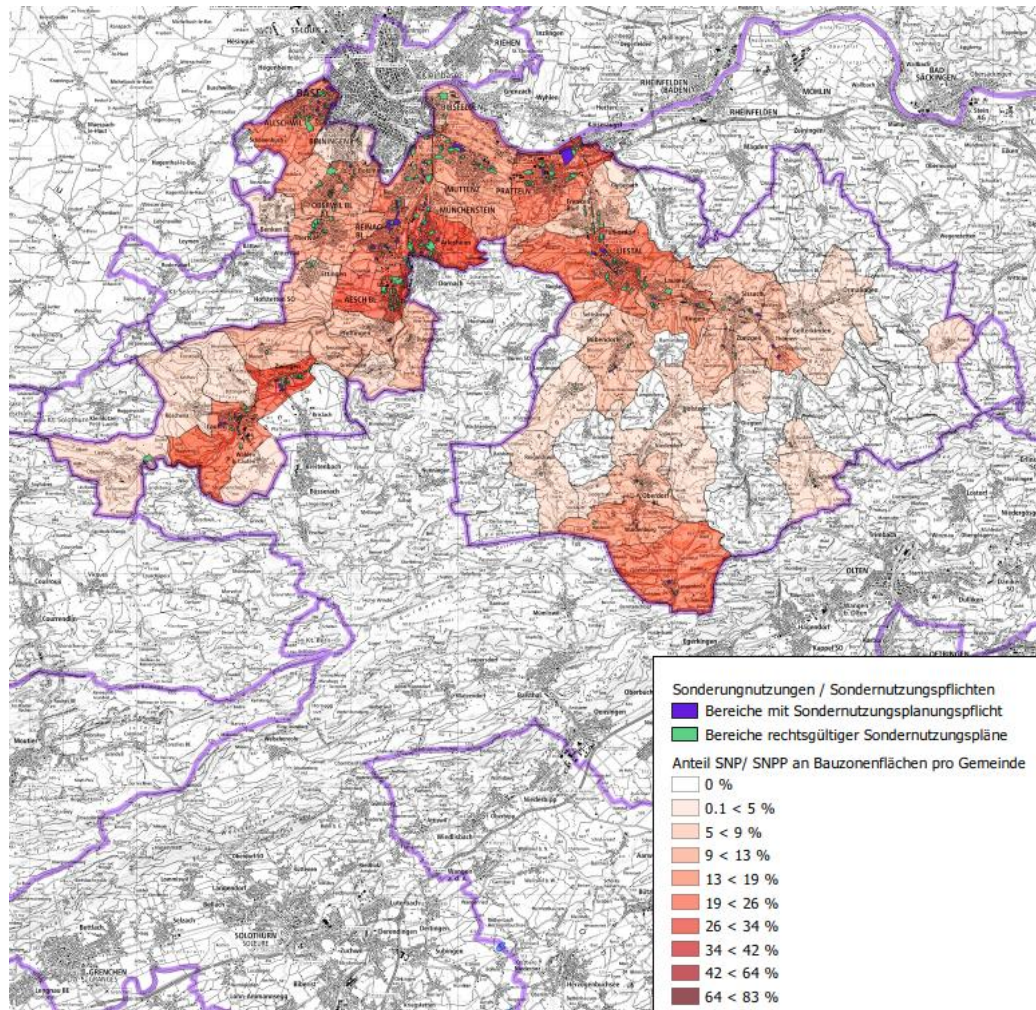


Abbildung 5: Anteil SNP und SNPP gemessen an der Bauzonenfläche einer Gemeinde (Quelle: [1])

In den Gemeinden angrenzend zur Stadt Basel und in den grösseren Gemeinden finden sich eine höhere Anzahl SNP und SNPP. Die Anwendung der SNP hängt auch von der Planungspraxis einer Gemeinde ab. So sind bspw. SNP im Laufental (ehemals Kanton Bern) verbreiteter als in anderen periurbanen Gemeinden im Kanton BL.

Ein QP wird häufig eingesetzt – teilweise auch in Fällen, in denen damit kantonale Bauvorschriften umgangen werden sollen. Die Schwierigkeit bei der Änderung, Erneuerung oder Aufhebung von QP sorgt dafür, dass nach wie vor viele altrechtliche QP vorhanden sind. Die Erneuerung eines QP zugunsten der Innenentwicklung wird dadurch blockiert und einige Gebiete von der Innenentwicklung ausgeschlossen.

Erkenntnisse / Empfehlungen

- Ein Beratungsangebot des Kantons besteht in spezifischen Fällen bei QP und bei Arealüberbauungen (Arealbaukommission). Die Nutzung durch die Gemeinden ist fakultativ.
- Die Qualitätssicherung auf kommunaler Ebene ist wichtig, aber nicht verlässlich vorgegeben. Dies ist mitunter ein Grund, weshalb grosse Unterschiede in der Praxis der Gemeinden bestehen.

- Die fehlende standardisierte Qualitätssicherung steht einer Stärkung der RBW hinsichtlich der geforderten hochwertigen Innenentwicklung entgegen.
- Die im kantonalen Baugesetz / Bauverordnung festgelegten Abstandsvorschriften (Grenzabstände in Abhängigkeit zur Anzahl Geschosse und Gebäudelänge) sind auf die Logik von Neubauten ausgerichtet. Sie können sich beim Bauen im Bestand und beim Weiterbauen bestehender Gebäude als problematisch erweisen (Aufstücken, Anbauen und Zusammenbauen) und Ersatzneubauten begünstigen.
- In der Regel wird mit dem Quartierplan (QP) erheblich von der Grundordnung abgewichen und der QP entspricht der Kombination einer Teilzonenänderung und eines SNP. Bei einer QP-Pflicht mit spezifischen Vorgaben in der Nutzungsplanung (Zone mit QP-Pflicht) kann im weiteren Verfahren der QP exekutiv beschlossen werden. Dies bedeutet aber auch eine vertiefte Auseinandersetzung mit diesem Gebiet zu einem frühen Zeitpunkt.
- Eine Stärkung der «Ausnahmeüberbauungen nach einheitlichem Plan» durch spezifische Vorgaben in der BNO birgt ein gewisses Potenzial zur Senkung der GPP. Das Verhältnis der Anwendung der QP und der Ausnahmeüberbauungen in der Praxis sollte vertieft untersucht und diskutiert werden.
- Die Verbindung von Teilzonenänderung und Sondernutzungsplan innerhalb des Instruments QP sind mit verschiedenen Herausforderungen und Problemen behaftet:
 - Der QP-Perimeter schafft eine Spezialzone, welche formal nicht als Zone, sondern als SNP geregelt ist; damit wird der QP aus dem Zonengefüge bildlich gesprochen «ausgestanzt».
 - Die beiden Ebenen der Bauzone (übergeordnetes Interesse) und des SNP (arealspezifische Interessen) werden dadurch gleichgeschaltet (Zuständigkeit, Verfahren). Sie lassen sich entsprechend nur schwer entflechten.
- Das laufende Verfahren für die Neuregelung der Aufhebung von QP ohne Grundeigentümerbeschluss ist sehr wichtig. Dies erlaubt den Gemeinden geeignete Grundnutzungen zu regeln und die Weiterentwicklung der Areale zu fördern.
- Spezialität BL: In der Regel erfolgt die Beurteilung der Baugesuche durch das Bauinspektorat des Kantons und die Gemeinden prüfen ergänzend ihre gemeindespezifischen Vorgaben. Im Unterschied zu den drei anderen Kantonen müssen die Grundlagen, Instrumente und Verfahren für die Beurteilung der Bauqualitäten stärker auf das Zusammenspiel von Kanton und Gemeinden ausgerichtet werden.
- Problematisch ist, dass bisher nicht konsequent ein Umgebungsplan gefordert wird. Dadurch wird es schwierig, Freiraumanforderungen einzufordern und deren Umsetzung zu kontrollieren.

8.3 Kanton Bern

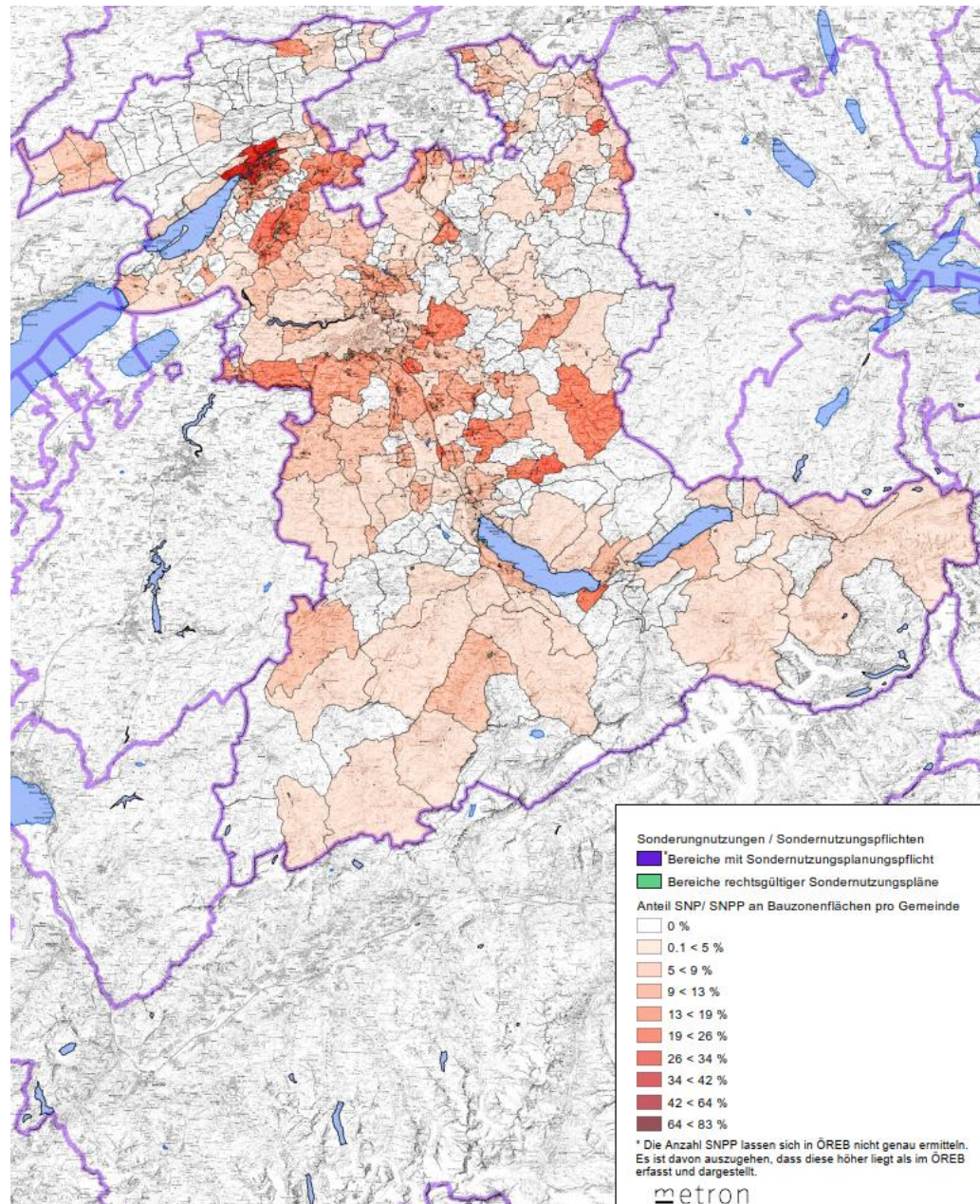


Abbildung 6: Anteil SNP und SNPP gemessen an der Bauzonenfläche einer Gemeinde (Quelle: [1])

Es zeigt sich ein deutliches Gefälle zwischen den ländlichen und städtischen Gemeinden im Kanton Bern. Besonders hervor sticht die Stadt Biel, die ihr Stadtgebiet anhand von Teilzonenplanänderungen (TZP) mit ZPP und nachfolgenden ÜO weiterentwickelt. Gemäss Aussagen aus dem Interview, tendieren ländliche Gemeinden eher für eine Gesamtrevision der Ortsplanung und städtische eher für TZP mit ZPP resp. ÜO. Das Verhältnis zwischen SNP und übrigen Planungen ist insofern mit Vorsicht zu betrachten, als in der Gesamtzahl aller Planungen auch die technisch bedingten, vom Kanton vorgegebenen Ortsplanungsrevisionen (z. B. BMBV, Gewässerabstand) mitgezählt sind. Ohne diese technischen Planungen liegt der Anteil der Sondernutzungsplanungen entsprechend höher.

Erkenntnisse / Empfehlungen

- Es besteht ein etabliertes Beratungsangebot «SEin^{plus}» auf kantonaler Ebene, das freiwillig von den Gemeinden genutzt werden kann.
- Das System mit ZPP (Legislative) als Teilzonenrevision anstelle einer Gesamtrevision hat sich etabliert und bewährt (dynamische Nutzungsplanung). In der ZPP werden bereits konkrete Vorgaben festgelegt und eine erste Abwägung vorgenommen. Die ZPP gewährleistet eine klare Trennung zwischen Teilzonen-Ebene und SNP-Ebene.
- Eine ZPP kann als Alternative zu einem SNP auch mit einem Projektwettbewerb abgelöst werden. Das entsprechende Verfahren ist kantonale präzise geregelt. Gemäss Kenntnisstand des Kantons wird aber i. d. R. doch ein SNP erstellt. Der Grund dafür liegt gemäss Rückmeldungen der Gemeinden in der längerfristigen Wirkung der ÜO gegenüber der Kurzfristigkeit des Bauprojekts. Ohne eine ÜO muss bei einem Revisionsbedarf wieder die ZPP angepasst werden (Legislative), für die ÜO ist die Exekutive zuständig. In Kombination mit Wettbewerbsprojekten kann sich die ÜO zudem auf Fragen wie Erschliessung, Baufelder und Freiräume beschränken.
- Kantonale Grenz- und Strassenabstände bspw. betreffend Bäume oder Strassengestaltung sollen in Bezug auf die flexibleren Auslegungen überdacht werden (Interessenabwägung Klima / Freiraum vs. Strassennormen / Sicherheit).

8.4 Kanton Solothurn

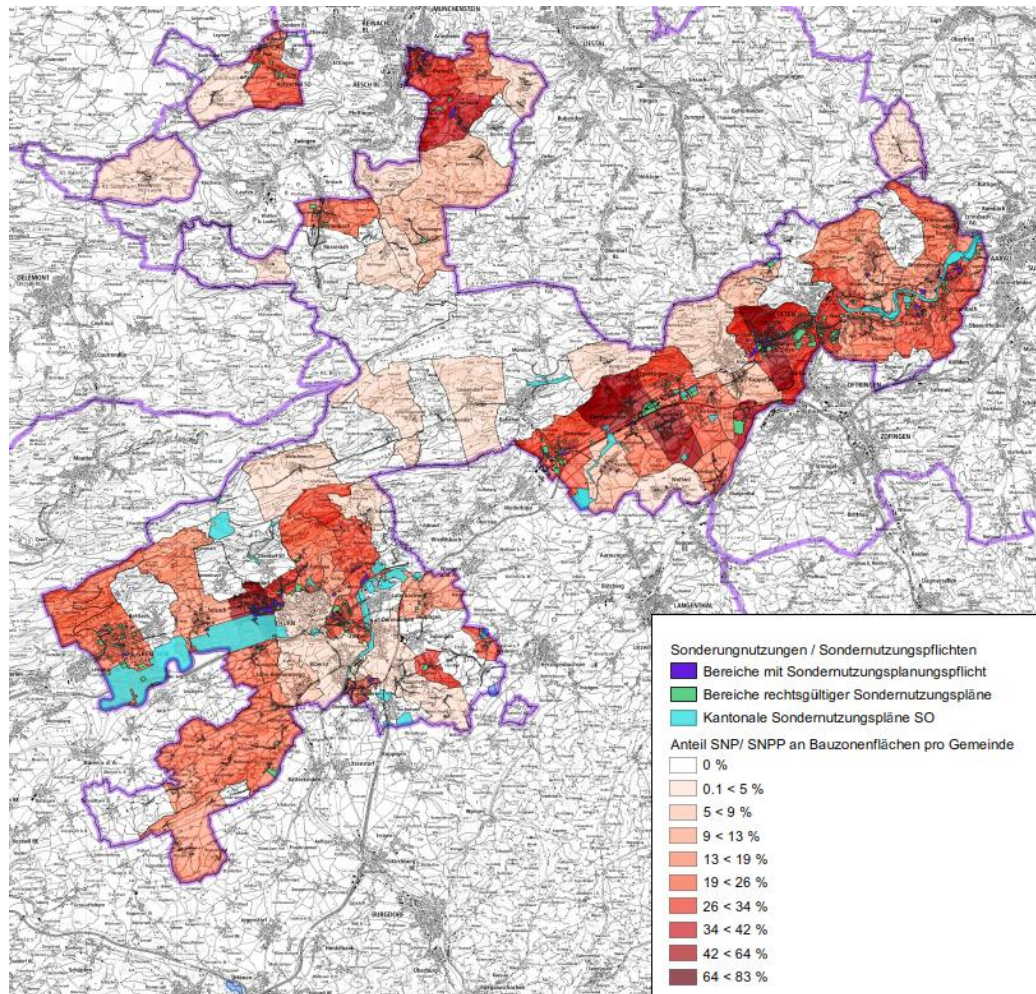


Abbildung 7: Anteil SNP und SNPP gemessen an der Bauzonenfläche einer Gemeinde (Quelle [1])

Entlang des Güter- und Logistikgürtels im Mittelland sowie in den Städten finden sich eine hohe Anzahl an SNP und SNPP. Die kantonalen SNP sind in der Berechnung nicht berücksichtigt, bedecken aber einen grossen Anteil der Bauzonenfläche.

Eine grosse Herausforderung stellt die generelle GPP in bestimmten Bauzonen dar (bspw. Kernzonen). Gewisse kantonale Vorschriften betreffend GPP oder Grenz- und Gebäudevorschriften generieren zusätzliche SNP.

Erkenntnisse / Empfehlungen

- Das neue, breit abgestützte Beratungsangebot «IQ!» auf kantonaler Ebene ist erfolgreich gestartet und kann sich nun weiter etablieren.
- Die QS auf kommunaler Ebene ist wichtig, aber nicht verlässlich vorgegeben. Es bestehen noch gewisse Lücken bei der Überführung. Zudem bestehen Unterschiede in der Praxis der Gemeinden.

- Speziell sind die Kompetenzbereiche der Exekutive (Zonenplan und SNP) und die Zuordnung der Kompetenzen für Baubewilligungen an eine separate Baubehörde. Diese einfache Zuordnung scheint gute Voraussetzungen für eine Stärkung der Qualitätssicherung zu bieten. Eine standardisierte Qualitätssicherung über alle Gemeinden fehlt auch hier.
- Problematische Abstandsvorschriften in der kantonalen Bauverordnung (KBV); Grenzabstände in Abhängigkeit von Geschosshöhe und Gebäudelänge sowie Gebäudeabstände wurden bereits teilweise abgeschwächt. Generell bietet es sich an, diese Artikel in der KBV grundsätzlich zu bereinigen resp. zu vereinfachen (Aufbau, Struktur).
- Mit einer Teilrevision des Planungs- und Baugesetzes und der KBV könnten weitere allgemeine Vorgaben, die heute in SNP verallgemeinert geregelt sind, auf kantonaler Ebene geregelt werden (z.B. ökologische Ausgleichsflächen, Energievorschriften, Bepflanzungsarten etc.).
- Die GP-Verpflichtungen auf kantonaler und kommunaler Ebene werden in folgenden Fällen kritisch bzw. als unnötig beurteilt:
 - für Gebäude ab sieben Vollgeschossen (Kanton);
 - generell für UVP-Vorhaben; allerdings für die besonderen Vorhaben wie EKZ weiterhin (Kanton);
 - für ganze Zonen, z.B. bei Dorfkernzonen oder bei Aufzonungen (Gemeinden). Eine Streichung oder Vermeidung dieser GP-Pflichten sollte geprüft werden.
- Problematisch ist, dass bisher nicht konsequent ein Umgebungsplan gefordert wird. Damit wird es schwierig, die Freiraumanforderungen einzufordern und in der Umsetzung zu kontrollieren.

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Ausschnitt Verteilung SNP und SNPP mit Hinweis zur Gemeindetypologie (Quelle: [1])	13
Abbildung 2: Entwicklung der Anzahl behandelter SNP-Projekte im Kanton (Jahreswerte, durchgezogene Linie) in Relation zur Anzahl Gemeinden pro Kanton (gestrichelte Linie) (eigene Darstellung)	14
Abbildung 3: Spektrum der Planungsinstrumente (Quelle: eigene Darstellung)	17
Abbildung 4: Anteil SNP und SNPP gemessen an der Bauzonenfläche einer Gemeinde (Quelle: [1])	28
Abbildung 5: Anteil SNP und SNPP gemessen an der Bauzonenfläche einer Gemeinde (Quelle: [1])	30
Abbildung 6: Anteil SNP und SNPP gemessen an der Bauzonenfläche einer Gemeinde (Quelle: [1])	32
Abbildung 7: Anteil SNP und SNPP gemessen an der Bauzonenfläche einer Gemeinde (Quelle [1])	34

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Wie viele SNP und SNPP hat jeder Kanton? (Quelle: [1])	15
Tabelle 2: Welcher Kanton hat den höchsten Anteil SNP und SNPP in Abhängigkeit zur Bauzone einer Gemeinde (siehe auch Kapitel 5)? (Quelle: [1])	15
Tabelle 3: Welcher Kanton hat die höchste Anzahl SNP und SNPP pro 1'000 Einwohnenden einer Gemeinde? (Quelle: [1] [2])	15
Tabelle 4: In welchen Raumkategorien liegt flächenmässig der grösste Anteil SNP und SNPP pro Baugebiet? (Quelle: [1])	15
Tabelle 5: Auslegeordnung der gesetzlichen Ausgangslage bei der Qualitätssicherung und den Instrumenten (eigene Darstellung)	19

Abkürzungen / Glossar

BZO	Bau- und Zonenordnung
EKZ	Einkaufszentren
EP	Erschliessungsplan
GIS	Geographisches Informationssystem
GP	Gestaltungsplan
GPP	Gestaltungsplanpflicht
KBV	Kantonale Bauverordnung (SO)
LW	Landwirtschaft
OPR	Ortsplanungsrevision
QP	Quartierplan
QS	Qualitätssicherung
QV	Qualitätssicherndes Verfahren
RBW	Regelbauweise
RPG 1	Raumplanungsgesetz, Revision 1. Etappe
SNP	Sondernutzungsplan
SNPP	Sondernutzungsplanpflicht
TZP	Teilzonenplanänderung
ÜO	Überbauungsordnung
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
ZPP	Zone mit Planungspflicht
ZR	Zonenreglement

Quellenverzeichnis

- [1] Minimales Geodatenmodell (MGDM) des Bundes (Stand Januar 2025). Open data.
 [2] Bevölkerungszahl vom Bundesamt für Statistik (Stand 2019) Open data.

metron

Stahlrain 2
Postfach

5201 Brugg
Schweiz

info@metron.ch
+41 56 460 91 11