



# Grundeigentümerverhältnisse und Innenentwicklung

Eine vertiefte Auseinandersetzung am Beispiel des Baulandumlegungsverfahrens des Kantons Aargau

MAS-Programm in Raumplanung 2017/19

Thesis

Autor:  
Adrian Duss

Referent:  
Prof. em. Dr. Bernd Scholl

Koreferent:  
Dr. Daniel Kolb

23. August 2019

## Dank

Ich möchte mich für die Unterstützung bei der Themenwahl wie auch die wertvollen Hinweise während der Erarbeitung des Exposés bei meinem Referenten Herr Prof. em. Dr. Bernd Scholl, Professor für Raumentwicklung an der ETH Zürich, meinem Koreferenten Herr Dr. iur. Daniel Kolb, Kantonsplaner Aargau sowie Frau Dr. Anita Grams, ehem. Studienleiterin des Weiterbildungsangebotes in Raumplanung an der ETH Zürich herzlich bedanken. An dieser Stelle gilt auch ein Dank an Roman Streit für die Unterstützung anlässlich der Zwischenpräsentationen.

Ein spezieller Dank gehört den Experten, die sich die Zeit genommen haben und sich den Fragen im Rahmen meiner Experteninterviews gestellt haben – Herr Dr. Dr. hc. Heinz Aemisegger, Herr Rudolf Muggli und Herr Fabian Frei zu den Herausforderungen des Landumlegungsverfahrens, Herr Pascal Chioru, Herr Bruno Vogel, Frau Claudia Schraner und Frau Anne-Marie-Hänggi zu den Fallstudien, Herr Claudio Hagen zu den Bauzonenreserven im Kanton Aargau sowie Herr Eduard Hauller für die Informationen zu durchgeführten Landumlegungen im Kanton Aargau. Meinem Bruder Gabriel Duss möchte ich herzlich für das Korrekturlesen der Arbeit danken.

Nicht zuletzt gilt auch ein Dank meiner Frau, Sandy Stoob, welche mir stets unterstützend zur Seite gestanden ist und sich zudem der Lesbarkeit des Textes angenommen hat.

In dieser Arbeit wird für eine einfachere Lesbarkeit ausschliesslich die männliche Form verwendet. Die weibliche Form ist implizit mitgemeint.

Das vorliegende Dokument ist eine Einzelarbeit im Rahmen der Weiterbildungsprogramme in Raumplanung der ETH Zürich. Erkenntnisse und Schlussfolgerungen müssen sich nicht zwingend mit der Haltung der verantwortlichen Referentinnen und Referenten sowie der ETH Zürich decken.

## Abbildung Titelseite

Parzellarstruktur eines Gebiets mit Gestaltungsplanpflicht in der Gemeinde Beinwil am See. Eigene Darstellung. Grundlagendaten der amtlichen Vermessung des Kantons Aargau (Bezugsstelle: AGIS Service Center, Aarau)

# Kurzfassung

MAS-Programm in Raumplanung 2017/19 | MAS-Thesis

## **Grundeigentümerverhältnisse und Innenentwicklung**

Eine vertiefte Auseinandersetzung am Beispiel des Baulandumlegungsverfahrens des Kantons Aargau

Autor: Adrian Duss, MSc Geographie UZH

Datum: 23. August 2019

Die Siedlungsentwicklung nach innen ist das Gebot der Stunde. Das ungesteuerte Siedlungswachstum in die Fläche gehört spätestens mit der Revision des Raumplanungsgesetzes der Vergangenheit an. Die Innenentwicklung ist jedoch keine Routineaufgabe. Eine der grössten Herausforderungen sind die vorhandenen Strukturen des Grundeigentums. Ungünstige Grundstücksformen, Uneinigkeiten über die Nutzungsabsichten oder komplizierte Eigentumsverhältnisse können dazu führen, dass vorhandene Bauzonenreserven nicht verfügbar sind und die Realisierung zusammenhängender Raumstrukturen erschwert werden. Art. 15 Abs. 1 des Raumplanungsgesetzes nennt die Landumlegung als Massnahme zur Baulandmobilisierung. Gegenüber dem Landumlegungsverfahren werden aber immer wieder Vorbehalte geltend gemacht. Das Verfahren sei kompliziert, benötige viel Zeit und sei heute stark auf Landumlegungen auf der grünen Wiese ausgerichtet. Die vorliegende Arbeit beleuchtet diese fehlende Übereinstimmung von Theorie und Praxis.

Die Resultate zeigen, dass die Baulandumlegung zwar einen bedeutenden Beitrag zur Siedlungsentwicklung nach innen leisten kann, jedoch Optimierungsbedarf am Verfahren besteht. Die Hauptkritikpunkte liegen in den langwierigen Verfahren infolge mehrfachen Rechtsschutzes sowie in den fehlenden Möglichkeiten zur Verknüpfung der baulichen und der grundeigentümerstrukturellen Belange einer Arealentwicklung. Dies bedingt eine komplexe Organisation und Koordination der zusammenhängenden Verfahren und stellt Gemeinden damit vor grosse Herausforderungen.

Als neues, optimiertes Verfahren wird ein modular koordiniertes Sondernutzungsplanverfahren vorgeschlagen, in welchem zusammengehörige Themen wie Landsicherung, Landumlegung, Gestaltung und Nutzungsmass sowie Mehrwertabgabe und Baupflicht integral bearbeitet werden können. Das Verfahren orientiert sich an jenem des bestehenden Sondernutzungsplans. Die Grundlage für das Instrument wird im kommunalen räumlichen Entwicklungsleitbild und in der allgemeinen Nutzungsplanung gelegt. Darin definierte Gebiete dürfen nur erschlossen oder überbaut werden, wenn vom Instrument des modularen Sondernutzungsplans Gebrauch gemacht wurde. Das vorgeschlagene Verfahren leistet einen Beitrag zur Umsetzungsorientiertheit der Raumplanung. Es erlaubt eine fundiertere Interessenabwägung und die Darlegung des öffentlichen Interesses im Zusammenhang mit dem Eingriff in das Grundeigentum. Es bietet aber, dank der formellen Mitwirkung, auch neue Möglichkeiten in der dialogorientierten Behandlung bodenrechtlicher Fragestellungen.

Zitierungsvorschlag:

Duss Adrian (2019): Grundeigentümerverhältnisse und Innenentwicklung. Eine vertiefte Auseinandersetzung am Beispiel des Baulandumlegungsverfahrens des Kantons Aargau. Thesis im MAS-Programm in Raumplanung ETH Zürich. Zürich.

# Inhalt

Abbildungsverzeichnis	6
Tabellenverzeichnis	6
Abkürzungsverzeichnis	7
<b>1 Einführung</b>	<b>8</b>
1.1 Allgemeine Problemstellung	8
1.2 Zielsetzung und Forschungsfragen	10
1.3 Gliederung der Arbeit	10
<b>2 Kontext</b>	<b>11</b>
2.1 Das Landumlegungsverfahren	11
2.1.1 Ziel und Zweck	11
2.1.2 Gesetzliche Grundlagen	12
2.2 Die Baulandumlegung im Kanton Aargau	13
2.2.1 Siedlungsentwicklung im Kanton Aargau	13
2.2.2 Das Verfahren im Detail	13
2.2.3 Zentrale Sachthemen	17
2.3 Herausforderungen Innenentwicklung in der Nutzungsplanung	19
<b>3 Methode</b>	<b>22</b>
3.1 Analyse Innenentwicklungspotenzial	22
3.2 Experteninterviews	24
3.3 Fallstudien	24
<b>4 Potenzial Baulandumlegungen für Innenentwicklung</b>	<b>26</b>
4.1 Anwendungsfälle Landumlegungen	26
4.2 Beitrag zur Baulandmobilisierung	29
<b>5 Analyse Baulandumlegungsverfahren</b>	<b>32</b>
5.1 Fallstudien	32
5.1.1 Landumlegung Sandacher, Möriken-Wildeggen	32
5.1.2 Landumlegung Guggermatt, Wittnau	34
5.1.3 Landumlegung Brühl, Erlinsbach	35
5.2 Einschätzung bestehendes Verfahren	37
5.2.1 Erfolgsfaktoren	37
5.2.2 Kritikpunkte	38
5.3 Aufgabenbeschrieb für neues Verfahren	41
<b>6 Baulandumlegung 2.0</b>	<b>42</b>
6.1 Baulandumlegung: Auf verschiedenen Ebenen zum Ziel	42
6.1.1 Räumliches Entwicklungsleitbild	43
6.1.2 Nutzungsplanung	43
6.1.3 Modular koordinierter Sondernutzungsplan	45
6.2 Verfahren Modularer Sondernutzungsplan	46



<b>7</b>	<b>Diskussion</b>	<b>53</b>
7.1	Diskurs Innenentwicklung	53
7.1.1	Anforderungen der Innenentwicklung	53
7.1.2	Organisationsmodelle Innenentwicklung	54
7.2	Reflexion zu neuem Verfahren	55
7.2.1	Vergleichbare Verfahren	55
7.2.2	Gestaltungsplan als Leitverfahren	56
7.2.3	Eigentumsgarantie als hohes Gut	57
7.3	Fazit und Handlungsempfehlungen	58
7.4	Ausblick	61
	Literaturverzeichnis	62
	Anhang	70

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1 Visualisierung im Rahmen der Testplanung Wangenstrasse, Dübendorf.....	8
Abbildung 2 Ablaufschema Baulandumlegung nach geltendem Aargauer Recht.....	14
Abbildung 3 Baulandumlegung im Fall einer ungünstigen Grundstücksform und -anordnung .....	27
Abbildung 4 Baulandumlegung, bei negativen Auswirkungen einer geplanten Baute.....	27
Abbildung 5 Baulandumlegung zur Landbereitstellung für die Quartierinfrastruktur .....	28
Abbildung 6 Baulandumlegung im Rahmen einer Quartiersanierung .....	29
Abbildung 7 Parzellarstruktur im Perimeter der Landumlegung Sandacher .....	33
Abbildung 8 Parzellarstruktur im Perimeter der Landumlegung Guggermatt .....	34
Abbildung 9 Parzellarstruktur im Perimeter der Landumlegung Brühl.....	36
Abbildung 10 Modular koordiniertes Sondernutzungsplanverfahren im komm. Planungsprozess.....	42
Abbildung 11 Möglicher Strategieplan Innenentwicklung der Gemeinde Jonen .....	47
Abbildung 12 Perimeterfestlegung im Gebiet «Im Feld Nordost» in der Gemeinde Jonen .....	48
Abbildung 13 Planungsunterlagen zum Gestaltungsplan Im Feld Nordost in Jonen.....	50

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1 Baulandumlegungsarten im Vergleich.....	15
Tabelle 2 Raumrelevante Kennzahlen der Schweiz sowie der Kantone Aargau und Thurgau .....	22
Tabelle 3 Kriterien quantitative Potenzialabschätzung Kanton Thurgau anhand von Raum+ .....	23
Tabelle 4 Befragte Experten.....	24
Tabelle 5 Als Fallstudie aufbereitete Baulandumlegungen .....	25
Tabelle 6 Potenzielle Anzahl Raumnutzer in Sichtungsgebieten des Kantons Thurgau.....	31
Tabelle 7 Potenzielle Anzahl Raumnutzer in Sichtungsgebieten des Kantons Aargau.....	31
Tabelle 8 Verfahren mSNP nach Vereinigung des best. SNPs mit Elementen der Baulandumlegung..	49

## Abkürzungsverzeichnis

BNO	Bau- und Nutzungsordnung der Gemeinde
BauG	Baugesetz des Kantons Aargau
BauV	Bauverordnung des Kantons Aargau
BGG	Bundesgerichtsgesetz
BPG	Bau- und Planungsgesetz des Kantons Basel-Stadt
BV	Bundesverfassung
DBVU	Departement Bau, Verkehr und Umwelt des Kantons Aargau
ESP	Wirtschaftlicher Entwicklungsschwerpunkt gemäss kantonalem Richtplan Aargau
LEV	Verordnung über Landumlegung, Grenzbereinigung und Enteignung des Kantons Aargau
mSNP	Modular koordinierter Sondernutzungsplan
MWAV	Mehrwertabgabeverordnung des Kantons Aargau
PBG-SO	Planungs- und Baugesetz des Kantons Solothurn
PBG-ZH	Planungs- und Baugesetz des Kantons Zürich
RBG	Raumplanungs- und Baugesetz des Kantons Basel-Land
REL	Räumliches Entwicklungsleitbild
RPG	Raumplanungsgesetz des Bundes
RPV	Raumplanungsverordnung des Bundes
RN	Raumnutzer
VZÄ	Vollzeitäquivalent
WEG	Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz des Bundes
WSP	Wohnschwerpunkt gemäss kantonalem Richtplan Aargau
ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch

# 1 Einführung

## 1.1 Allgemeine Problemstellung

Die Schweizer Bundesverfassung (BV) und das Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG) fordern eine zweckmässige und haushälterische Nutzung des Bodens. Bund, Kanton und Gemeinden haben gemeinsam hierfür zu sorgen. Mit der Revision des Raumplanungsgesetzes, welche beinahe mit einer Zweidrittelmehrheit vom Schweizer Stimmvolk angenommen wurde (NZZ 2013) und am 1. Mai 2014 in Kraft getreten ist, hat diese Forderung zusätzlich an Gewicht gewonnen.

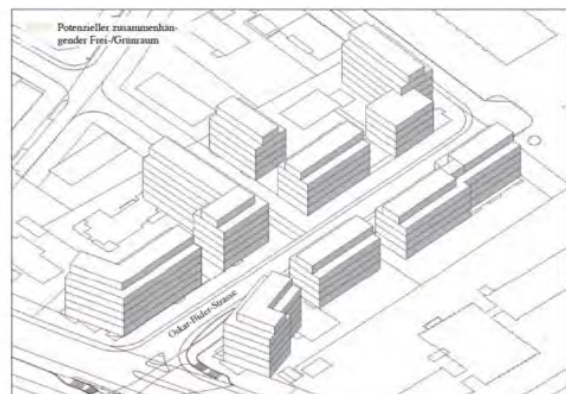
Die Siedlungsentwicklung nach innen ist das Gebot der Stunde. Die künftige Siedlungsentwicklung soll in erster Linie in den bestehenden Bauzonen erfolgen. Das heisst, schlecht genutzte Bauzonen sollen verdichtet und Baulücken sowie Siedlungsbrachen baulich entwickelt werden, bevor neues Bauland erschlossen oder neu eingezont wird. Obwohl das Gebot zum haushälterischen Umgang mit dem Boden bereits seit langem in der Bundesverfassung und im Raumplanungsgesetz besteht, ist dies ein Paradigmenwechsel in der Schweizer Raumplanung. Dieser stellt die Kantone aber auch Gemeinden vor anspruchsvolle Aufgaben (ARE 2019).

Eine der grössten Herausforderungen der Siedlungsentwicklung nach innen sind die vorhandenen Strukturen des Grundeigentums (WILD ET AL. 2015: 2; GERBER 2018: 10; NEBEL/HOLLENSTEIN 2018: 9). Die Parzellen- und Grundeigentümerstrukturen können eine optimale Nutzung der eingezonten Flächen erschweren bzw. verhindern (PETER 2014: 18). Die Gründe hierfür sind mannigfaltig: ungünstige Grundstücksformen, komplizierte Eigentumsverhältnisse, Uneinigkeiten über die Nutzungsabsichten oder quer liegende Dienstbarkeiten (BIGLER 1978: 157; KANTON BERN 2018: 2; FISCHER ET AL. 2016: 5). Die vorhandenen Innenentwicklungspotenziale können so nicht in der gewünschten Form bzw. im gewünschten Umfang aktiviert werden (KANTON BERN 2018: 3). Dies bezieht sich sowohl auf quantitative Aspekte (Mobilisierung von Innenreserven) als auch auf qualitative Aspekte (qualitätsvolle Innenentwicklung) (vgl. Abbildung 1).

Abbildung 1 Visualisierung im Rahmen der Testplanung Wangenstrasse, Dübendorf. Entwicklung a) unter Beibehaltung der bestehenden Parzellierung und b) bei einer übergreifenden Bebauung



a)



b)

Quelle: PETER (2014: 16)

Die Kantone sind zusammen mit den Gemeinden, gestützt auf Art. 15a RPG, dazu verpflichtet, die notwendigen Massnahmen zu treffen, um die Bauzonen ihrer Bestimmung zuführen zu können. Art. 47 der Raumplanungsverordnung (RPV) verpflichtet die Gemeinden denn auch darzulegen, welche Nutzungsreserven in den bestehenden Bauzonen vorhanden sind und welche Massnahmen ergriffen werden, um diese Innenentwicklungspotenziale zu mobilisieren. Studien haben gezeigt, dass gerade im kleinteilig parzellierten Bestand viel Potenzial zur Verdichtung schlummert (WUEST&PARTNER 2016: 15). Gleichzeitig ist die Realisierung zusammenhängender Raumstrukturen, in denen die Qualität beispielsweise der Aussenräume als öffentliche Aufenthalts- und Begegnungsräume raumbestimmend ist, erschwert, wenn die Siedlungsentwicklung im Wesentlichen durch die Verfügbarkeit einzelner Grundstücke und deren Nutzwert bestimmt ist (GERBER 2018: 10). GERBER (2018: 10) beschreibt diese Problematik auch vor dem Hintergrund vergangener Stadtentwicklungen und nennt das Bodenrecht als Ursache fehlgeleiteter Stadt- und Siedlungsentwicklungen: «Die private Verfügung über Grund und Boden bestimmte die Entwicklung der Städte (...). So wurden beispielsweise Grundstücksgrenzen, die oft zufällig oder nach Kriterien der Verfügbarkeit und Rendite festgesetzt worden waren, für die Anordnung und Orientierung von Bauten oft wichtiger als Kriterien stadträumlicher Qualität. Als Folge entstanden Stadterweiterungen, die eher einer zufälligen Aneinanderreihung von Einzelbauten denn einem urbanen Ganzen glichen». Die Struktur und Gestalt einer Stadt, eines Dorfes oder eines Quartiers wird also stark durch die Parzellarordnung geprägt (WANNER 1989: 395). Den Gemeinden kommt dabei eine wichtige Rolle zuteil. Sie definieren im Rahmen der übergeordneten Vorgaben ihre eigenen Entwicklungsvorstellungen und «bilden diese in für Grundeigentümer und Behörden verbindlichen Instrumenten ab» (JGK 2019).

Verschiedene Experten bezeichnen die Landumlegung nach Art. 20 RPG als probates Mittel, um die Verfügbarkeit von Bauland zu fördern, sprich das Bauland zu mobilisieren (KANTON LUZERN 2014; VLP-ASPAN 2015: 23; PERREGAUX DUPASQUIER 2017: 7; KANTON BERN 2018). «Durch das Zusammenlegen und Neuaufteilen von Flächen kann die Entwicklung von Grundstücken gefördert werden. Zugleich können komplizierte nutzungsrechtliche Verhandlungen umgangen werden» (KANTON LUZERN 2014: 3). Gleichzeitig werden gegenüber dem Landumlegungsverfahren immer wieder Vorbehalte geltend gemacht (BÜHLMANN 2014: 8; PEYER 2000: 28; VLP-ASPAN 2013: 4; VLP-ASPAN 2015: 23). Das Verfahren sei kompliziert, benötige viel Zeit und sei damit auch Grund dafür, warum Bauflächen nicht entwickelt werden. Zudem sei, auch wenn das Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz des Bundes (WEG) die gesetzliche Grundlage zur Landumlegung auch für Gebietserneuerungen enthält, dieses Instrument heute stark auf Landumlegungen auf der grünen Wiese ausgerichtet (BÜHLMANN 2014: 8; VLP-ASPAN 2015: 23). Gemäss GERBER (2018: 10) ist es deshalb angezeigt, über neue bodenrechtliche Instrumente nachzudenken, wenn bei parzellenübergreifend geplanten Quartierverdichtungen die Qualität der Bebauung und der Aussenräume Priorität haben soll und die Realisierung interessanter Projekte nicht durch einzelne Grundeigentümer blockiert werden sollen.

## 1.2 Zielsetzung und Forschungsfragen

Die vorliegende Arbeit befasst sich mit dem Landumlegungsverfahren im Kanton Aargau. Es soll untersucht werden, inwiefern das Landumlegungsverfahren nach Aargauer Recht eine hochwertige Siedlungsentwicklung nach innen unterstützt, erschwert oder verhindert. Folgende Hypothesen liegen der Arbeit zugrunde:

*Das Landumlegungsverfahren nach Aargauer Recht stellt in seiner Grundidee ein probates Mittel für die Siedlungsentwicklung nach innen dar.*

*Beim Landumlegungsverfahren nach Aargauer Recht besteht Optimierungspotenzial, um damit die aktuellen Herausforderungen der Siedlungsentwicklung nach innen adressieren zu können.*

Aus den Hypothesen ergeben sich folgende Forschungsfragen:

FF1	Welche Relevanz hat die Landumlegung für die Innenentwicklung?
FF2	Worin besteht Optimierungspotenzial im Verfahren der Baulandumlegung nach geltendem Aargauer Recht?
FF3	Wie sähe ein idealtypisches Verfahren aus und welche Regeln sind zu beachten?

## 1.3 Gliederung der Arbeit

Zunächst werden in Kapitel 2 Grundlagen dargelegt, die zum Verständnis der Thematik dienen sollen. Dies wird anhand einer Einbettung der Landumlegung in die Diskussion der Innenentwicklung und der Darstellung des bestehenden Verfahrens im Kanton Aargau vorgenommen. In Kapitel 3 wird die Vorgehensweise zur Beantwortung der Forschungsfragen geschildert. Kapitel 4 und 5 präsentieren die Analyse der Relevanz des Verfahrens für die Innenentwicklung sowie die Anforderungen, die hinsichtlich eines optimierten Verfahrens gelten, bevor in Kapitel 6 darauf basierend ein Vorschlag für das optimierte Verfahren gemacht wird. In Kapitel 7 wird dieser diskutiert und in einen grösseren Kontext der allgemeinen Thematik gestellt. Schliesslich werden Handlungsempfehlungen an die relevanten Akteure verfasst.



## 2 Kontext

### 2.1 Das Landumlegungsverfahren

#### 2.1.1 Ziel und Zweck

Eine Aufgabe der Raumplanung ist die Zuordnung von Nutzungen zu bestimmten Flächen und damit die Festlegung, welche Nutzungen im Einzelnen wo zugelassen sind. Diese Nutzungsordnung ist nicht durch die Zuweisung von Nutzungen in Plänen (bspw. Bauzonen- und Kulturlandplan) realisiert, sondern erst wenn die tatsächliche Nutzung auch ausgeübt wird. Die Landumlegung ist ein öffentlich-rechtliches Verfahren zur Neuordnung von Grundstücken. Sie stellt ein Bindeglied zwischen den kommunalen Nutzungsplänen und der angestrebten Nutzungsordnung (räumliche Ordnung) dar und trägt zur Verwirklichung dieser bei. Sie ist eines der wichtigsten und umfassendsten Realisierungsinstrumente der Raumplanung (ETHZ 2011: 39, 42, 46, A16).

«Landumlegung» ist ein Oberbegriff, der sich auf verschiedene Landumlegungsarten sowohl im Baugebiet wie auch ausserhalb des Baugebiets (bspw. Güterzusammenlegung (Gesamtmelioration), Waldzusammenlegung, Rebbergzusammenlegung, Kieslandumlegung) bezieht (ETHZ 2011: 43-44). Aufgrund der Fragestellung fokussiert die vorliegende Arbeit auf Anwendungsfälle innerhalb des Baugebiets, sogenannte Baulandumlegungen. Hiervon abgegrenzt und nicht behandelt werden kommunale Gesamtumlegungen bzw. regionale oder überregionale Baulandabtausche.

Im Grundsatz ist die Landumlegung «ein Verfahren, das es erlaubt, durch wechselseitigen Abtausch von Land eine gegebene (alte) Parzellarordnung in eine neue zu überführen» (ETHZ 2011: 40). Neben diesem technischen Aspekt besteht bei der Landumlegung jedoch auch ein rechtlicher Aspekt, indem die dinglichen Rechte (bspw. Grundeigentum) wie auch beschränkt dinglichen Rechte (bspw. Dienstbarkeiten) an Grundstücken neu zu ordnen sind. Die Landumlegung ist somit eine «Parzellarordnungsmassnahme mit technisch-rechtlichem Charakter» (ETHZ 2011: 40). Sie bezweckt u.a. privatrechtliche Hindernisse zu beseitigen, die der Realisierung einer Nutzung entgegenstehen (KANTON BERN 2018: 20).

Nach ETHZ (2011: 41) stehen bei der Landumlegung drei Aspekte der Funktion im Vordergrund:

- Die ökonomische Funktion: Als Rationalisierungs- und Strukturverbesserungsmassnahme soll sie die bestehende Nutzung des Bodens erleichtern bzw. verbessern sowie neue Nutzungen einleiten. Sie trägt damit je nach Zielsetzung zur Erhöhung des Wohn-, Geschäfts-, Handels- und Bewirtschaftungswertes von Grundstücken und Gebieten bei.
- Die Funktion als Gestaltungsinstrument der Landschaft: Durch die Veränderung der Parzellarordnung werden neue bzw. die Intensivierung der bestehenden Nutzungen ermöglicht. Dies kann zu einer Veränderung der Landschaft führen.
- Die Landumlegung in ihrer raumplanerischen Funktion: Landumlegungen haben eine tiefgreifende Wirkung auf die räumliche Ordnung und bedürfen daher raumordnungspolitische und raumplanerische Vorgaben, um ihre Funktion zu erfüllen. Die Landumlegung als bodenrechtliche Eingriffsmöglichkeit trägt zur Realisierung der kommunalen Zonenordnung bei.

## 2.1.2 Gesetzliche Grundlagen

### Gesetzlicher Auftrag auf Bundesebene

Im Raumplanungsgesetz des Bundes (RPG) wird die Landumlegung als Realisierungsinstrument (vgl. Kapitel 2.1.1) für die Nutzungsplanung bezeichnet:

#### **RPG**

##### **Art. 20** Landumlegung

*Die Landumlegung kann von Amtes wegen angeordnet und auch durchgeführt werden, wenn Nutzungspläne dies erfordern.*

Sie wird auf Bundesebene als einzige Massnahme zur Förderung der Verfügbarkeit von Bauland namentlich genannt:

#### **RPG**

##### **Art. 15a** Förderung der Verfügbarkeit von Bauland

*<sup>1</sup> Die Kantone treffen in Zusammenarbeit mit den Gemeinden die Massnahmen, die notwendig sind, um die Bauzonen ihrer Bestimmung zuzuführen, insbesondere bodenrechtliche Massnahmen wie Landumlegungen (Art. 20).*

Für die Landumlegungen im Baugebiet bestehen keine gesetzlichen Verfahrensvorschriften auf Bundesebene. Die Verfahrensregeln sind ausschliesslich im kantonalen Recht enthalten (ETHZ 2011: 45). Auch Art. 11 des Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetzes (WEG) sowie Art. 703, Abs. 3 Zivilgesetzbuch (ZGB) delegieren die Ausführungsgesetzgebung an die Kantone.

### Gesetzlicher Auftrag auf Kantonebene und Zusammenhang mit der kantonalen Strategie der Siedlungsentwicklung

Im Gegensatz zu anderen Kantonen (vgl. bspw. KANTON LUZERN: 4) wird die Landumlegung auf übergeordneter Ebene als Instrument zur Förderung der Verfügbarkeit von Bauland auf Gesetzesebene im Kanton Aargau nicht explizit wiederholt. Dasselbe gilt für den kantonalen Richtplan. Die Erwähnung der Landumlegung beschränkt sich im Richtplan auf die Anwendung ausserhalb der Bauzone, namentlich im Rahmen der Umsetzung von Landschaften kantonalen Bedeuts (LkB) und Wildtierkorridoren sowie Strukturverbesserungen in der Landwirtschaft (KANTON AARGAU 2011a: L2.3-4, L2.6-2, L3.3-1).

Im kantonalen Baugesetz (BauG) wird die Landumlegung erstmals unter § 16, einem Paragraphen zur Erschliessung, erwähnt. Weiter widmet sich Kapitel 5 mit den §§ 72 bis 79 des Baugesetzes dem Begriff und Zweck sowie den allgemeinen Verfahrenshinweisen der Landumlegung. Die Verordnung über Landumlegung, Grenzberichtigung und Enteignung (LEV) spezifiziert die Festlegungen zum Verfahren.

#### **BauG**

##### **§ 72** Begriff und Zweck

*<sup>1</sup> Die Landumlegung besteht im Zusammenlegen und Neuverteilen von Grundstücken. Sie hat zum Ziel:*

- a) Die Nutzungsplanung und ihren Vollzug zu ermöglichen oder zu erleichtern;*
- b) Grundstücke zu formen, die sich für die vorgesehene Nutzung eignen;*
- c) Das Land auszuscheiden, das für die Bedürfnisse des Umlegungsgebietes, namentlich für*

*Erschliessungsanlagen, benötigt wird;*

- d) Für öffentliche oder im öffentlichen Interesse liegende Werke Land auszusondern, soweit entweder auf Grund des Einwurfs von Land durch das Gemeinwesen oder der für das Werk angeordneten Enteignung ein Zuteilungsanspruch besteht,*
- e) Eine rationelle landwirtschaftliche Bewirtschaftung zu ermöglichen und ökologische Massnahmen zur Aufwertung der Landschaft umzusetzen.*

## 2.2 Die Baulandumlegung im Kanton Aargau

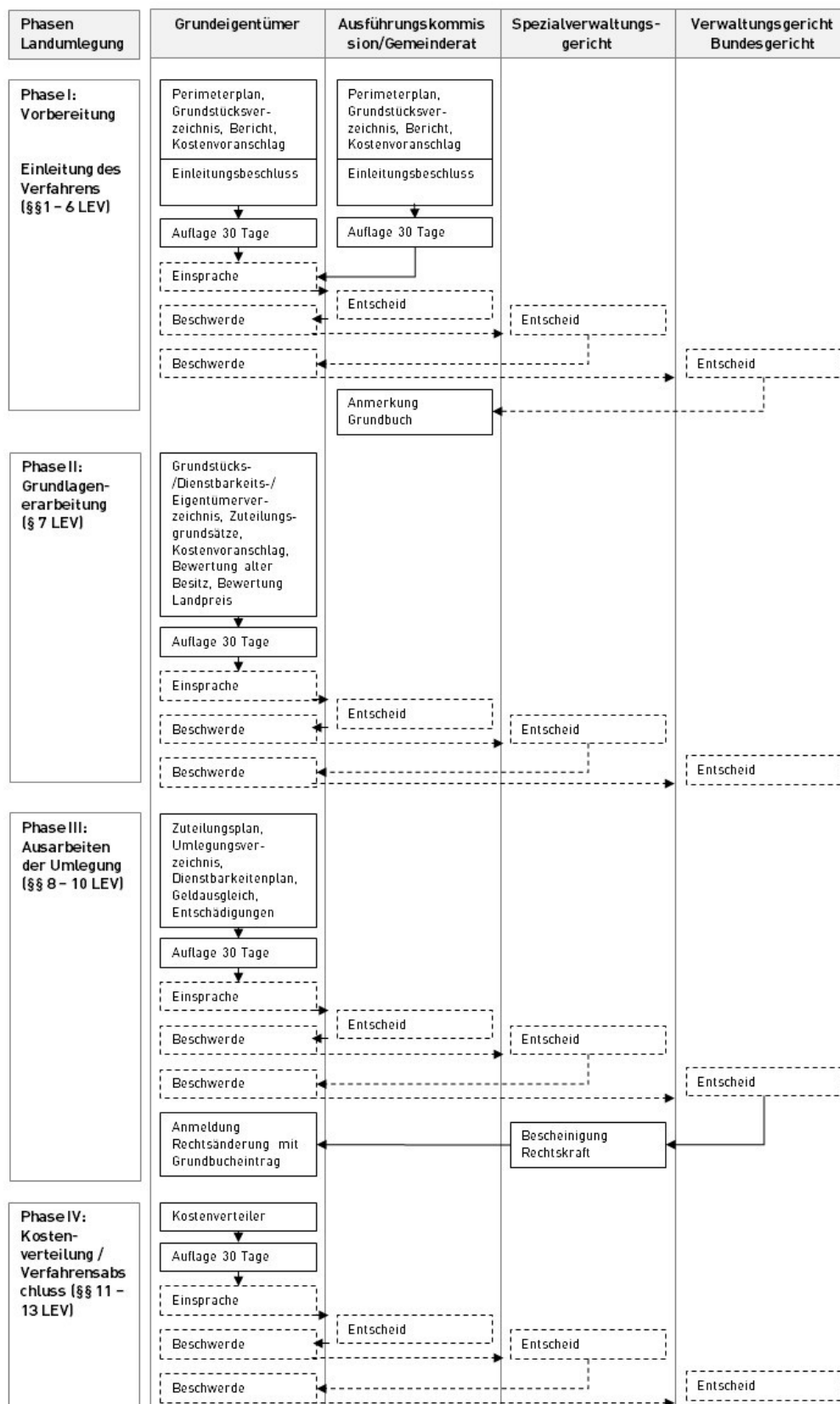
### 2.2.1 Siedlungsentwicklung im Kanton Aargau

Mit rund 670'000 Einwohnerinnen und Einwohnern ist der Kanton Aargau bezogen auf die Bevölkerung der viertgrösste Kanton der Schweiz. Nummer vier respektive fünf ist der Aargau auch betreffend Anzahl Unternehmen (36'000) respektive Anzahl Beschäftigter (260'000 gemessen in VZÄ) (KANTON AARGAU 2018a: 7). Der Kanton Aargau ist ein dynamischer Kanton. Zwischen 2010 und 2017 hat die Einwohnerzahl um 9.7% zugenommen, was über dem Schweizer Schnitt (7.8%) liegt (BFS 2019a). Eine Zunahme ist ebenfalls im Beschäftigtenbereich zu beobachten (KANTON AARGAU 2018a: 13). Auch in Zukunft wird von einer Bevölkerungszunahme ausgegangen. Das im Richtplan festgesetzte Siedlungsgebiet basiert auf der Annahme, dass im Jahr 2040 rund 816'000 Personen im Aargau leben werden (KANTON AARGAU 2018a: 17). Eine konsequente Mobilisierung der Baulandreserven und dafür taugliche Mittel sind also unabdingbar. Der Kanton Aargau verfügte Ende 2017 über 20'579 ha Bauzone, wovon 11% nicht überbaut waren (KANTON AARGAU 2018a: 28). Davon sind rund 30% nicht baureif (KANTON AARGAU 2018a: 33).

### 2.2.2 Das Verfahren im Detail

Da die Ausführungsgesetzgebung zur Landumlegung an die Kantone delegiert ist, sehen diese nicht in allen Kantonen gleich aus (vgl. VLP-ASPAN 2013: 4-7). Das Baulandumlegungsverfahren nach Aargauer Recht kann im Grunde in vier Phasen unterteilt werden. Abbildung 2 zeigt die vier Phasen aufeinanderfolgend. Nach § 14 Abs. 1 LEV können, wenn es die Umstände rechtfertigen, mehrere öffentliche Auflagen einer Baulandumlegung gleichzeitig durchgeführt werden. Damit besteht die Möglichkeit Phasen zusammenzulegen und das Verfahren damit zu beschleunigen.

Abbildung 2 Ablaufschema Baulandumlegung nach geltendem Aargauer Recht



Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an KANTON AARGAU (2000: 24)

### Phase I: Vorbereitung und Einleitung des Verfahrens

Vor der formellen Eröffnung des Verfahrens mit dem Einleitungsbeschluss sind verschiedene vorbereitende Unterlagen zu erstellen. Nach § 1 LEV umfassen diese

- einen Plan über die Abgrenzung des Umlegungsgebietes und ein Verzeichnis der beteiligten Grundstücke mit Angabe der Eigentümer und der Flächen gemäss Grundbuch
- einen Bericht über die vorgesehene Landumlegung, ihre Ziele und ihr Verhältnis zur Nutzungsplanung
- einen Voranschlag über die mutmasslichen Aufwendungen und über die ungefähre Belastung der Grundeigentümer

Auf Basis der vorbereitenden Unterlagen kann die formelle Einleitung des Verfahrens im Kanton Aargau, nebst der Abwicklung auf privatrechtlichem Weg, auf zwei Arten erfolgen (Tabelle 1). Entweder die Grundeigentümer beschliessen durch Mehrheitsbeschluss (Mehrheit der beteiligten Grundeigentümer, der mehr als die Hälfte des einzubeziehenden Landes gehört oder Beschluss der Eigentümer von wenigstens zwei Dritteln dieses Landes) an einer Grundeigentümerversammlung die Einleitung oder die Einleitung geschieht von Amtes wegen durch einen Behördenentscheid. Die Modalitäten zur Grundeigentümerversammlung sind in §§ 3 und 4 detailliert geregelt. Die zur Einleitung berechtigten Behörden umfassen namentlich den Gemeinderat oder das zuständige Departement (Departement Bau, Verkehr und Umwelt) (§ 73 BauG, §§ 3-4 LEV). Die Einleitung von Amtes wegen hat einen gewissen Zwangscharakter, der der Gemeinde die Durchsetzung öffentlicher Interessen bezüglich der Bodenordnung und der optimalen Nutzung des Bodens erlaubt (KANTON LUZERN 2014: 21).

Der Einleitungsbeschluss wird gefasst und öffentlich aufgelegt. Er wird zudem dem Grundbuchamt zur Anmerkung angemeldet. Dadurch treten alle Rechtsnachfolger der beteiligten Grundstücke automatisch in die Rechte und Pflichten ihrer Vorgänger (KANTON BERN 2018: 25).

Der Gemeinderat bzw. die Grundeigentümer übertragen die Durchführung des Verfahrens einer Ausführungskommission. Diese Funktion kann auch direkt durch den Gemeinderat übernommen werden (§ 5 Abs. 2).

Tabelle 1 Baulandumlegungsarten im Vergleich

	Privatrechtlicher Vertrag [§ 5 Abs. 3]	Einleitung durch die Grundeigentümer [§ 3 LEV]	Einleitung von Amtes wegen [§ 2 LEV]
Durchführung	einstimmig	mehrheitlich	angeordnet
Bearbeiter	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Planer</li> <li>- Notar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ausführungskommission / Gemeinderat</li> <li>- Planer bzw. technischer Leiter</li> <li>- Grundbuchamt</li> <li>- Spezialverwaltungsgericht</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Einleitung durch Gemeinderat oder DBVU</li> <li>- Gemeinderat / Ausführungskommission</li> <li>- Planer bzw. technischer Leiter</li> <li>- Grundbuchamt</li> <li>- Spezialverwaltungsgericht</li> </ul>
Auflagen vor Verfahrensbeschluss	Vertragliche Regelung. Setzt Übereinstimmung der Umlegungsabsichten sämtlicher Grundeigentümer voraus.	Vorbereitende Unterlagen	Vorbereitende Unterlagen
Gesetzliche Auflagegegenstände		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Vorbereitende Unterlagen (zwischen Einladung zur beschlussfassenden Ver-</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Einleitungsbeschluss (Protokoll Gemeinderat) mit vorbereiteten Unterlagen</li> </ul>

	Privatrechtlicher Vertrag [§ 5 Abs. 3]	Einleitung durch die Grundeigentümer [§ 3 LEV]	Einleitung von Amtes wegen [§ 2 LEV]
		sammlung und Versammlung) - Einleitungsbeschluss (Protokoll Eigentümerversammlung) - Verfahrensgrundlagen und allfällige Bewertungen - Neuzuteilung samt Entschädigungen - Kostenverteilung	- Verfahrensgrundlagen und allfällige Bewertungen - Neuzuteilung samt Entschädigungen - Kostenverteilung
Anfechtbare Entscheide		- Einleitungsbeschluss - Verfahrensgrundlagen und allfällige Bewertungen - Neuzuteilung samt Entschädigungen - Kostenverteilung	- Einleitungsbeschluss - Verfahrensgrundlagen und allfällige Bewertungen - Neuzuteilung samt Entschädigungen - Kostenverteilung

Quelle: eigene Darstellung nach §§ 1-14 LEV, §§ 73-78 BauG

### Phase II: Grundlagenerarbeitung

Wurde das Verfahren erfolgreich eingeleitet und im Grundbuch angemerkt, sind die weiteren Verfahrensgrundlagen zu erstellen und wiederum öffentlich aufzulegen. Die Verfahrensgrundlagen umfassen nach § 7 LEV:

- Darlegung der wesentlichen öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen wie Nutzungsplanung oder Grundwasserschutzzonen
- Verzeichnis aller vom Landumlegungsverfahren erfassten Grundstücke mit Grundbuch- und Parzellennummern sowie die Liegenschaftsbeschreibung (Lage, Grösse, Nutzung, Bauten und Abbruchbauten)
- Verzeichnis der Grundeigentümer
- Verzeichnis der eingetragenen Dienstbarkeiten, Grundlasten und Grundpfandrechte sowie der Vormerkungen und Anmerkungen
- Bestimmung der Grundsätze für die Verteilung der übrigbleibenden Flächen
- Bewertung des alten Besitzstandes (soweit nötig) bzw. die Festsetzung der für Geldausgleiche und Entschädigungen massgebenden Landpreise

Anlässlich der beiden letztgenannten Punkte ist zudem zu klären, ob die übriggebliebene Fläche bzw. das Land im Perimeter nach Landfläche oder nach Landwerten bewertet und verteilt wird. Der Perimeter ist der Geltungsbereich einer Planung (KANTON AARGAU 2011b: 17). Die Methode nach Landwerten ist in Situationen angebracht, wo beispielsweise infolge unterschiedlicher Bauzonen, Nutzungsmöglichkeiten, Erschliessung oder bestehenden Eigentumsbeschränkungen grosse Unterschiede zwischen den einzelnen Parzellen bestehen (KANTON AARGAU 2000: 18, 22).

### Phase III: Ausarbeiten der Umlegung (Neuzuteilung)

In der Phase der Neuzuteilung sind sämtliche Grundlagen geklärt und es wird der Umlegungsplan erarbeitet (KANTON AARGAU 2000: 19). Dieser besteht nach § 8 LEV aus:



- dem Zuteilungsplan (Aufzeichnung der alten und neuen Grundstücke mit Bauten und Abbruchbauten sowie die bestehenden Bau- und Strassenlinien)
- dem Umlegungsverzeichnis (Angaben über den alten und neuen Zustand, sowie Regelung der Eigentumsverhältnisse)
- dem Dienstbarkeitenplan (zeichnerisch darstellbare verbleibende und neue Dienstbarkeiten)
- der Angabe der Geldausgleiche und Entschädigungen sowie ihrer Bemessung (Anpassung der Ansätze nach Verfahrensgrundlagen bei wesentlichen Preisschwankungen)

Nach der Auflage lässt sich das durchführende Organ vom Spezialverwaltungsgericht die Rechtskraft des Umlegungsplanes bestätigen (KANTON AARGAU 2000: 19; § 9 Abs. 1 LEV). Auf Basis des rechtskräftigen Umlegungsplans kann die Grundbuchvermessung stattfinden (§ 9 LEV).

#### **Phase IV: Kostenverteilung / Verfahrensabschluss**

Als letzter Verfahrensschritt wird die Kostenverteilung des Verfahrens vorgenommen (Plan und Verzeichnis der Kostenverteilung). Nach § 79 Abs. 1 BauG geschieht die Verteilung nach Massgabe der erwachsenen Vor- und Nachteile. Sofern von Anfang an klare Belastungsgrundsätze (bspw. der Gemeindeanteil) definiert und auf die entstehenden Kosten hingewiesen wurde, führt die Kostenverteilung erfahrungsgemäss am wenigsten zu Problemen. Der Kostenteiler ist öffentlich aufzulegen (§ 11 LEV).

## **2.2.3 Zentrale Sachthemen**

### **Rechtsschutz**

Nach § 78 Abs. 1 BauG kann in jeder der vier Phasen der Baulandumlegung (vgl. Kapitel 2.2.2) beim durchführenden Organ anlässlich der öffentlichen Auflage Einsprache erhoben werden. Gegen den Einspracheentscheid kann beim Spezialverwaltungsgericht Beschwerde eingereicht werden. Die letzte kantonale Rechtsmittelinstanz in Verwaltungssachen ist schliesslich das Verwaltungsgericht. Es beurteilt Beschwerden gegen Entscheidungen des Spezialverwaltungsgerichts (KANTON AARGAU 2019a). Urteile des Verwaltungsgerichts können nach Bundesgerichtsgesetz (BGG) beim Bundesgericht mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten angefochten werden (vgl. auch Abbildung 2).

### **Dienstbarkeiten**

Insbesondere bei Verdichtungsarealen ist man oft mit privaten Absprachen, Dienstbarkeiten, Höhenbeschränkungen, Näherbaurechten, Wegrechten und dergleichen konfrontiert, die im Grundbuch verankert sind (BÜHLMANN 2018a: 7). Diese können derart ungünstig in einem Grundstück liegen, dass die bauliche Entwicklung erschwert oder verunmöglicht wird. § 8 Abs. 3 LEV gibt die gesetzliche Grundlage, mit der aufgrund eines überwiegenden öffentlichen Interesses und unter Beachtung des Verhältnismässigkeitsprinzips, bspw. eine Dienstbarkeit im Rahmen des Landumlegungsverfahrens enteignet und damit ausser Kraft gesetzt werden kann (BÜHLMANN 2018b: 19). Falls die Situation nicht gütlich über eine öffentliche Beurkundung gelöst werden kann, kann also im Rahmen des Landumlegungsverfahrens die Dienstbarkeit aufgehoben oder räumlich verlegt werden. Es ist auch möglich, die privatrechtlichen Gegebenheiten durch die Landumlegung in eine öffentlich-rechtliche Fest-

legung umzuwandeln. Als Beispiel kann hier die Ausparzellierung eines Fussweges auf Basis eines privatrechtlichen Wegrechts genannt werden.

### **Interessenausgleich**

Nebst der Ausscheidung von Bauparzellen werden im Rahmen der Neuzuteilung häufig auch Landflächen für Erschliessungsanlagen oder gemeinsame Anlagen wie Abstellplätze oder Freiräume ausgeschieden. Diese Fläche ist in der Regel von den betroffenen Grundeigentümern unentgeltlich bereit zu stellen. Sie werden durch einen gleichmässigen prozentualen Abzug gemäss eingeworfenen Grundstücksflächen (alter Besitzstand) auf die Beteiligten aufgeteilt und dadurch sichergestellt. Bei grösseren Unternehmen können auch mehrere Abzugsperimeter ausgeschieden werden (KANTON AARGAU 2000: 14/22). Werden Flächen ausgeschieden, die nicht oder nur indirekt für das Umlegungsgebiet von Nutzen sind (Bachöffnungen, weiträumige Erschliessungen), können die beteiligten Grundeigentümer unter Wahrung der Grundsätze des Enteignungsrechtes gegen Entschädigung auch zu Landabzügen verpflichtet werden. Die Landreduktionen erfolgen proportional zum Einwurf und sind zum Verkehrswert anzurechnen (KANTON AARGAU 2000: 22-23).

### **Verhältnis zu anderen Planungen**

Die Landumlegung ist auf kommunaler Stufe grundsätzlich nicht an einen besonderen Planungsschritt in der kommunalen Raumplanung gebunden (KANTON LUZERN 2014: 5). Nach § 1 LEV setzt die Landumlegung aber einen rechtskräftigen allgemeinen Nutzungsplan voraus. Wird die Nutzungsplanung revidiert, ist die Rechtsgrundlage für die Landumlegung unsicher. Es kann dadurch zu Verzögerungen bei der Durchführung der Landumlegung führen. Es ist deshalb zwingend notwendig, dass die Nutzungsplanung und die Landumlegung aufeinander abgestimmt werden (KANTON AARGAU 2000: 17). Diese Koordination bezieht sich nicht nur auf die allgemeine Nutzungsplanung, sondern auch auf die Sondernutzungsplanung. § 16 Abs. 1 BauG besagt, dass soweit Landumlegungen für die Erschliessung und Überbauung notwendig sind, diese in die Sondernutzungsplanung einbezogen werden sollen. Dabei meint die Vorgabe zur Koordination nach § 1 Abs. 2 LEV idealerweise eine gleichzeitige Durchführung von Sondernutzungsplanung und Landumlegung im sogenannten «kombinierten Verfahren». Im kombinierten Verfahren ist der Zuteilungsplan in engster Weise mit dem Sondernutzungsplan zu erarbeiten. (KANTON AARGAU 2000:19). Damit kann die Zweckbestimmung der Flächen direkt im Zusammenhang mit dem Grundeigentum diskutiert werden. Die Bearbeitung verbleibt jedoch in zwei separaten Verfahren.

### **Mehrwertabgabe**

§ 28b Abs. 2 BauG beschreibt Vorgaben zum Umgang mit der Mehrwertabgabe im Zusammenhang mit der Landumlegung. Ist für eine häusliche Überbaubarkeit von Grundstücken eine Landumlegung durchzuführen, lässt der Gemeinderat nach der Genehmigung die Mehrwertabgabepflicht im Grundbuch anmerken. Der massgebliche Zeitpunkt für die Schätzung und Bestimmung der abgabepflichtigen Personen ist dabei die Rechtskraft des Landumlegungsplans – also nach abgeschlossener dritter Phase gemäss Abbildung 2.

## 2.3 Herausforderungen Innenentwicklung in der Nutzungsplanung

Die Verordnung über Landumlegung, Grenzbereinigung und Enteignung wurde mit der Revision des kantonalen Baugesetzes im Jahre 1994 in Kraft gesetzt und damit das Verfahren der Landumlegung mit den grundlegenden Verfahrensschritten festgelegt. Gewisse Anpassungen beispielsweise zur Verfahrensbeschleunigung wurden seither vorgenommen (PEYER 2000: 28). Seit der Einführung des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes (RPG) im Jahr 1979 haben sich die Anforderungen an die Raumplanung verändert. Die Entwicklung soll heute primär im bestehenden Siedlungsgebiet stattfinden und nicht mehr «auf der grünen Wiese» (JGK 2018a: 4). Mit der Revision des Raumplanungsgesetzes wurde diese Aufgabe nochmals deutlich formuliert. Diese Änderungen stellen neue Anforderungen an die Planung auf allen Ebenen in der Schweiz. Die zuständigen Akteure sehen sich mit neuen Herausforderungen konfrontiert. Mit den geänderten Herausforderungen müssen auch die Raumplanungsinstrumente Schritt halten.

Nachdem, mit Auftrag aus Art. 38a RPG, in den Kantonen die Richtpläne angepasst wurden, folgt die Umsetzung der neuen Bestimmungen in der Nutzungsplanung (JGK 2018a: 4). Das nutzungsplanerische Instrumentarium inklusive der Realisierungsinstrumente (vgl. Kapitel 2.1.1) ist auf die neuen Herausforderungen auszurichten. Eine Studie im Kanton Bern beschreibt die Herausforderungen, die sich der Nutzungsplanung heute und in Zukunft stellen (JGK 2018a: 5-7):

- **Langfristigkeit von Quartiertransformationen**  
Die bestehende Nutzungsplanung stösst bei der Weiterentwicklung von bestehenden Quartieren, insbesondere mit kleinteiligen Parzellarstrukturen und einer heterogenen Eigentümerstruktur an Grenzen (Koordination von räumlichen und zeitlichen Abhängigkeiten).
- **Vernachlässigung städte- und ortsbaulicher Grundmuster**  
Die Innenentwicklung wurde oft mittels Sondernutzungsplanungen umgesetzt. Was sich bei isolierten Arealentwicklungen bewährt, stösst bei der Erneuerung und Transformation des Siedlungsbestands, sowohl aus städtebaulicher aber auch organisatorischer und prozessualer Sicht an seine Grenzen.
- **Prozessuale Zuständigkeiten**  
Die Entscheidungsgewalt über kommunale Entwicklungskonzepte liegt bei der Exekutive, jene für die Umsetzung der strategischen Vorgaben in der Nutzungsplanung bei der Legislative. Diese Zuständigkeiten können zu langen Verfahren und Prozessrisiken führen.
- **Umsetzung von strategischen Zielen in der Nutzungsplanung**  
Räumliche feinkörnige Aussagen und Ziele aus Entwicklungskonzepten lassen sich nur teilweise mit der Nutzungsplanung grundeigentümerverbindlich sichern.
- **Planungssicherheit für Grundeigentümer vs. öffentliches Interesse an Veränderung im bebauten Gebiet**  
Das Grundinteresse zur Gewährung von Planungssicherheit und jenes zum Anstossen von Veränderungen im öffentlichen Interesse stehen sich teilweise konträr gegenüber.

- Zunehmende Komplexität der Interessenabwägung  
Die Interessenabwägung im Einzelfall wird durch die zunehmende Bedeutung von harten Rahmenbedingungen aus anderen Themenbereichen zunehmend komplexer.
- Verfahren und Rekursmöglichkeiten  
Da sich die Instrumente der Nutzungsplanung und die planerische Praxis in den vergangenen Jahren stark weiterentwickelt haben, existieren heute häufig verschiedene Planungsinstrumente mit identischen oder ähnlichen Inhalten für ein Gebiet. Diese können auf dem Rechtsweg mehrfach angefochten werden und zu langen Verfahrensdauern führen.

Die sich aus den Herausforderungen ergebenden planerischen und rechtlichen Anforderungen unterscheiden sich nicht grundlegend von jenen der bisherigen Nutzungsplanung. Jedoch sind gewisse Anforderungen und Aufgaben wichtiger geworden oder neu hinzugekommen (JGK 2018a: 16). Gemäss JGK (2018a: 16-19) hat sich die Nutzungsplanung deshalb unter anderem gemäss folgenden Punkten zu entwickeln:

- Die Instrumente der Nutzungsplanung müssen eine aktive Rolle der öffentlichen Hand für eine stärkere Koordination der unterschiedlichen Nutzungen unter Einbezug von Grundeigentümern und anderen Stakeholdern erlauben.
- Die Instrumente der Nutzungsplanung müssen die Inanspruchnahme der Innenentwicklungspotenziale in Zukunft stärker fördern. Nebst der Identifikation von Potenzialen umfasst dies insbesondere auch die bessere Gewinnung der Grundeigentümer für die Innenentwicklung durch die Gemeinde.
- Die Nutzungsplanung muss Verfahren ermöglichen, die ortsspezifische Lösungen erlauben und gleichzeitig städtebauliche Qualitäten zulassen, begünstigen und einfordern.
- Die Nutzungsplanung muss die nötige Flexibilität aufweisen, um auf aktuelle Entwicklungen rascher reagieren zu können, ohne die Planbeständigkeit und Rechtssicherheit einzuschränken.
- Die relevanten Akteure müssen die Gelegenheit erhalten ihre Interessen einzubringen. Inhalte und Auswirkungen einer Planung müssen verständlich dargelegt werden. Das planerische Instrumentarium muss eine Diskussion über räumliche Bilder ermöglichen und nicht allein abstrakte planerische Inhalte behandeln.
- Die zukünftige Nutzungsplanung muss trotz komplexer gewordener Rahmenbedingungen und erhöhten Anforderungen ein zeitlich wie auch finanziell effizientes Instrument sein. Dies bedeutet auch, dass die Komplexität der Nutzungsplanung für kleinere oder nicht professionelle Bauherrschaften vertretbar sein muss.

Nach GERBER (2018: 10) ist es zudem notwendig, über neue bodenrechtliche Instrumente nachzudenken. Auf der einen Seite sind die vorhandenen Strukturen des Grundeigentums eine der grössten Herausforderungen der Siedlungsentwicklung nach innen, auf der anderen Seite sollte bei parzellenübergreifend geplanten Quartierverdichtungen die Qualität der Bebauung und der Aussenräume Priorität haben. Wo zielführende Instrumente fehlen, besteht die Gefahr, dass die Realisierung interessanter Projekte durch einzelne Grundeigentümer blockiert werden oder Wohnqualitäten und Qualitäten der öffentlichen und allgemein zugänglichen Aussenräume auf der Strecke bleiben, da die Rendite und

maximale Nutzung planungsbestimmend sind (GERBER 2018: 10). GERBER (2018: 10) plädiert deshalb für die Erweiterung der Handlungsspielräume der öffentlichen Hand, um damit die Möglichkeit für eine aktivere Bodenpolitik zu geben.

### **Baulandmobilisierung**

Eine der zentralen Herausforderungen und Anforderungen gemäss obiger Auflistung ist die Förderung der Verfügbarkeit von Bauland. Bereits vor In-Kraft-Treten der RPG-Revision 1. Etappe war die Problematik bekannt, dass zwar genügend Bauland vorhanden ist, jedoch ein grosser Teil, unter anderem durch Hortung durch die Grundeigentümer, nicht verfügbar ist. In den Gemeinden kann dies dazu führen, dass sie trotz vorhandener Baulandreserven effektiv über zu wenig verfügbares und überbaubares Bauland verfügen. (ESPACESUISSE 2019b: 1). Denn gemäss revidiertem RPG dürfen Gemeinden, solange in der Gemeinde noch Bauland gehortet wird, keine Einzonungen vornehmen (ESPACESUISSE 2019c). Die Entwicklung kann dadurch behindert werden. Die Kantone haben verschiedene Massnahmen zur Baulandmobilisierung ergriffen (vgl. ESPACESUISSE 2019a, ESPACESUISSE 2019b). Denkbar sind beispielsweise ein Kaufrecht der Gemeinde mit der Verpflichtung, das Grundstück an eine bauwillige Person weiterzuverkaufen, die Rückzonung eines nicht überbauten Grundstücks am Siedlungsrand in die Landwirtschaftszone oder die Erhebung einer Lenkungsabgabe, solange das Grundstück nicht überbaut ist (ESPACESUISSE 2019c). Im Kanton Aargau besteht gemäss BauG als Mittel gegen die Baulandhortung die Möglichkeit zur bedingten Ein- oder Umzonung für Projekte im übergeordneten Interesse (§ 15a BauG) sowie die Festsetzung einer Baupflicht mit Fristansetzung sowohl für neu in die Bauzone eingezonte Flächen wie auch unüberbaute Flächen in der bestehenden Bauzone. Bei Verletzung der Baupflicht und Ablauf der Frist erhebt der Gemeinderat eine Lenkungsabgabe (§§ 28i/28j BauG). Es sind jedoch weitere Massnahmen denkbar. Das Raumplanungsgesetz nennt in Art. 15a RPG die Landumlegung namentlich als Massnahme zur Förderung der Verfügbarkeit von Bauland.

## 3 Methode

Dieser Arbeit liegen neben der allgemeinen Literaturrecherche drei spezifische Methoden zugrunde. Die Relevanz des Baulandumlegungsverfahrens wurde anhand der Beschreibung der Anwendungsfälle sowie einer quantitativen Analyse der Bauzonenreserven erfasst. Anhand von Experteninterviews und Fallbeispielen wurde weiter das Baulandumlegungsverfahren im Kanton Aargau analysiert und Optimierungsvorschläge ausgearbeitet.

### 3.1 Analyse Innenentwicklungspotenzial

Voraussetzung dafür, dass gezielte Strategien und Massnahmen zur Mobilisierung von Bauzonenreserven festgelegt werden können, ist das Wissen um die Reserven. Dabei sind nicht nur Angaben zu theoretisch verfügbaren Reserven relevant, sondern insbesondere auch das Wissen um die spezifischen Herausforderungen, die in den einzelnen Gebieten vorherrschen. Qualitative Angaben zu einzelnen Flächen, wie Lage, aktuelle Nutzung, Eigentümerinteressen oder die zeitliche Verfügbarkeit stellen entscheidendes Handlungswissen dar (HOLLENSTEIN 2015: 12).

Die Relevanz der Baulandumlegung für die Innenentwicklung (Forschungsfrage FF1) wurde in der vorliegenden Arbeit qualitativ wie auch quantitativ untersucht. In einem ersten Schritt wurden die relevanten Anwendungsfälle der Baulandumlegung beschrieben. In einem zweiten Schritt wurde auf Basis von Übersichten zu Bauzonenreserven eine Abschätzung des Beitrags von Baulandumlegungen zur Innenentwicklung in quantitativer Hinsicht gemacht. Es wird dabei aufgezeigt, welchen Anteil der Bauzonenreserven durch eine Baulandumlegung besser genutzt werden könnte.

Da sich die vorliegende Arbeit mit dem Landumlegungsverfahren im Kanton Aargau befasst wurde eine Annäherung an die quantitative Relevanz im Kanton Aargau vollzogen. Als Basis für die Abschätzung im Kanton Aargau diente der Kanton Thurgau mit den erhobenen Bauzonenreserven als Vergleichskanton. Die beiden Kantone sind hinsichtlich der erlebten Dynamik in den letzten Jahren vergleichbar (Tabelle 2), weisen jedoch eine andere Datengrundlage auf.

Tabelle 2 Raumrelevante Kennzahlen der Schweiz sowie der Kantone Aargau und Thurgau

	Schweiz	Aargau	Thurgau
Einwohner in 1'000	8'841.1	671.0	273.8
Veränderung 2010-2017 in %	7.8	9.7	10.2
Siedlungsflächen in %	7.5	17.0	12.3
Veränderung 1979/85-2004/09 in %	23.4	23.5	26.5
Bruttoinlandprodukt pro Einwohner in Fr. (2016)	78'869	61'867	60'834
Leerwohnungsziffer (2018)	1.62	2.65	2.42
Neu gebaute Wohnungen pro 1'000 Einwohner (2016)	6.2	7.7	7.2
Anzahl Einwohner grösste Gemeinde (1.1.2019)	409'241 (Zürich)	21'268 (Aarau)	25'442 (Frauenfeld)

Quelle: BFS (2019a), BFS (2019b)



Als Datengrundlage im Kanton Thurgau dienten die Erhebungen der kategorisierten Bauzonenreserven von Raum+ (PLUS ETH Zürich, Stand Daten: März 2019). Raum+ ist eine von der Professur für Raumentwicklung an der ETH Zürich entwickelte Methode zur Erhebung der Bauzonenreserven, welche die Reserven sowohl nach räumlich quantitativen aber auch qualitativen Kriterien erfasst (HOLLENSTEIN 2015: 12). Erhoben wurden Reserven mit einer Mindestgrösse von 200m<sup>2</sup> (ETHZ 2019). Die Methode wurde nebst dem Kanton Thurgau auch in anderen Kantonen der Schweiz angewandt (vgl. ETHZ 2019 zur Methode und Anwendungsgebiete).

Die kantonsweite Abschätzung auf Basis von Kriterien zu den einzelnen Reserveflächen beinhaltet Unsicherheiten. Es wurde deshalb mit Szenarien gearbeitet. Es wird zwischen zwei Szenarien unterschieden. Tabelle 3 zeigt den jeweiligen Bezug der Kriterien zu den Raum+-Daten.

- Tief: Das Szenario geht von der Annahme aus, dass eine Landumlegung nur dann sinnvoll ist, wenn die Reserve aus mehreren Parzellen besteht. In den Kriterien von Raum+ werden zudem Reserven explizit beschrieben, bei denen als Massnahme für die Baureife eine Landumlegung durchzuführen ist (vgl. auch Kapitel 4.1 zu Anwendungsfällen). Diese wurden im Szenario «tief» ebenfalls berücksichtigt.
- Hoch: Die Landumlegung kann auch für die Bereitstellung von Erschliessungsflächen dienen. Deshalb wurde dieses Kriterium im Szenario «hoch» zu jenen im Szenario «tief» ergänzt. Ebenfalls ergänzt wurden die Reserven mit dem Attribut «schwieriger Grundstückszuschnitt». Diese Problematik betrifft einen grundlegenden Zweck der Landumlegung. Entsprechende Reserven wurden im Szenario «hoch» berücksichtigt, auch wenn sie in den Raum+-Daten als Einzelparzellen oder Reserven, als Teil einer Parzelle enthalten sind (im Grunde wären diese auch mit dem einfacheren Verfahren der Grenzbereinigung zu behandeln). Der Grund dafür besteht darin, dass mit einer Landumlegung potenziell auch die Umgebung mobilisiert werden kann. Landumlegungen sind zudem funktional direkt mit grossflächigen Planungen und damit auch Sondernutzungsplanungen verknüpft (siehe Kapitel 2.2.3). Deshalb wurden entsprechende Reserven beim Szenario «hoch» hinzugefügt.

Tabelle 3 Kriterien quantitative Potenzialabschätzung Kanton Thurgau anhand von Raum+

Szenario	Kriterien	Attribut shp Feldname und Ausprägung
Tief	Potenzial besteht aus mehreren Parzellen	parz_struk = 3
	Landumlegung als für Baureife noch erforderliche Massnahme	baur_massn = 2
Hoch	Kriterien Szenario «tief»	Siehe Szenario «tief»
	Strassenseitig nicht erschlossen bei nicht vollständig erschlossener Bauzone	ersch_stra = 4
	Schwieriger Grundstückszuschnitt als Mobilisierungshindernis bei Einzel-/Teilparzellenpotenzial	hindernis = 16
	Potenziale mit Sondernutzungsplanpflicht, wo nicht kein SNP vorliegt	snp_pflch = 1 AND snp_vorhan = 2
	Erarbeitung Sondernutzungsplan geplant	snp_vorhan = 3

Für den Kanton Aargau bestehen keine Daten aus Raum+. Die Übertragung der Ergebnisse aus den Raum+-Daten auf den Kanton Aargau wird daher direkt im Kapitel betreffend Beitrag zur Baulandmobilisierung (vgl. Kapitel 4.2) beschrieben.

## 3.2 Experteninterviews

Interviews mit fachkundigen Experten (Tabelle 4) dienten zur vertieften Auseinandersetzung mit der Relevanz des Baulandumlegungsverfahrens für die Siedlungsentwicklung nach innen. Gleichzeitig wurden die Herausforderungen des Verfahrens im Aargau und potenzielle Optimierungsvorschläge diskutiert. Es wurden drei Experteninterviews durchgeführt. Ein Experte beschäftigt sich in der Praxis auf planerischer Seite mit der Baulandumlegung, zwei weitere Experten brachten die rechtliche Sicht mit planerischem Hintergrund ein. Die Fragen, welche im Rahmen der Interviews behandelt wurden, sind in Anhang D ersichtlich.

Tabelle 4 Befragte Experten

Experte	Funktion	Zitierung in Arbeit
Heinz Aemisegger, Dr. Dr. hc.	Rechtsanwalt, a. Bundesrichter, Konsulent bei Wenger Plattner Zürich	AEMISEGGER (2019)
Fabian Frei	Geschäftsleiter Jermann Ingenieure + Geometer AG, Arlesheim; Dozent Landumlegungen an der ETH Zürich	FREI (2019)
Rudolf Muggli	Fachanwalt SAV für Bau- und Immobilienrecht bei kanzlei konstruktiv, Bern; ehem. Direktor der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung VLP-ASPAN	[MUGGLI 2019]

## 3.3 Fallstudien

Fallstudien zeigen Erkenntnisse aus der praktischen Anwendung des Landumlegungsverfahrens im Kanton Aargau. Dies soll die Erfolgsfaktoren sowie Hindernisse im Verfahren aus praktischer Sicht darlegen und Hinweise auf den Optimierungsbedarf liefern. Die Fallstudien wurden jeweils mit einer am Verfahren beteiligten Person besprochen. (Tabelle 5). Die Fragen, welche im Rahmen der Interviews behandelt wurden, sind in Anhang E ersichtlich.

Als Fallstudien wurden drei im Kanton Aargau durchgeführte und abgeschlossene Baulandumlegungen aufbereitet. Gemäss Angaben des Präsidenten des Spezialverwaltungsgerichts Aargau (Auskunft von Eduard Hauler vom 15.02.2019) sind in den Jahren 2009 bis 2018 23 Baulandumlegungen in Rechtskraft erwachsen. Darunter befinden sich ein direkt vom Kanton angeordnetes Verfahren sowie einzelne Grenzbereinigungen. Die in der vorliegenden Arbeit dargestellten Fallstudien (vgl. Tabelle 5) wurden hauptsächlich aufgrund des jüngeren Datums der Rechtskraft ausgewählt.

Tabelle 5 Als Fallstudie aufbereitete Baulandumlegungen

Gemeinde	Bezeichnung Planung	Jahr der Rechtskraft	Gespräch mit
Möriken-Wildegg	Landumlegung Sandacher	2017	Pascal Chioru, Gemeindeschreiber
Erlinsbach AG	Landumlegung Brühl	2018	Bruno Vogel, Gemeindeschreiber
Wittnau	Landumlegung Guggermatt	2016	Anne-Marie Hänggi, Vizeammann Claudia Schraner, Gemeindeschreiberin

## 4 Potenzial Baulandumlegungen für Innenentwicklung

Forschungsfrage FF1 stellt die Frage nach der Relevanz des Baulandumlegungsverfahrens für die Siedlungsentwicklung nach innen. Sie wird nachstehend in qualitativer Hinsicht über die Anwendungsfälle in der Praxis sowie in quantitativer Hinsicht mit der Analyse in Frage kommender Bauzonenreserven beantwortet.

### 4.1 Anwendungsfälle Landumlegungen

Im Rahmen einer Studie von FISCHER ET AL. (2016) wurden drei Grundtypen von Innenentwicklungsgebieten (weitgehend überbautes Gebiet) definiert, welche sich primär in der Konstellation, Art und Anzahl Grundeigentümer sowie im Bedarf an technischer und sozialer Infrastruktur unterscheiden (FISCHER ET AL. 2016: 6). Es sind dies «Kompakte Areale», «Gewachsene Quartiere» und «Heterogene Gebiete». Aus Gründen der Vollständigkeit hinsichtlich Flächenreserven seien an dieser Stelle zusätzlich zu den Innenentwicklungsgebieten die Aussenreserven (vgl. ETHZ 2019), d.h. grössere unbebaute Flächen ausserhalb des weitgehend überbauten Gebietes, genannt. Die Aspekte der drei Grundtypen sind jedoch auch auf diese Gebiete anwendbar.

Die Baulandumlegung kann grundsätzlich bei allen drei Grundtypen von Innenentwicklungsgebieten einen Beitrag zur Innenentwicklung liefern. Je nach Herausforderung in der konkreten Situation ergibt sich eine unterschiedliche Relevanz der Zweckbestimmung einer Landumlegung. Nachfolgend werden verschiedene Anwendungsgebiete der Landumlegung innerhalb des Baugebiets beschrieben.

#### **Verbesserung der Parzellarordnung und Erstellung der Erschliessung**

Eine Landumlegung kann angezeigt sein, wenn ein Gebiet mit mehreren Grundstücken und mehreren Grundeigentümern aufgrund der Form und Lage der Grundstücke sowie der mangelnden Erschliessung nicht baureif ist (FREI 2019). Ziel ist es, eine Parzellarstruktur zu erhalten, die der raumplanerischen Bebauungsidee dient (MUGGLI 2019). Diese Faktoren können einzeln oder zusammen auftreten und relevant sein.

Ungünstige Parzellenformen können eine rationelle Baulandnutzung verhindern. So weisen eingezonte Gebiete oft noch die historisch gewachsene Parzellenstruktur, insbesondere der ursprünglich landwirtschaftlichen Nutzung auf (MUGGLI 2019). Dies zeigt sich beispielsweise in langgezogenen, schmalen Parzellen, sogenannten «Hosenträgerparzellen» (KANTON AARGAU 2000: 7), welche das Resultat vormaliger Erbteilungen sind. Oft kommt es bei Arealentwicklungen auch vor, dass die einzelnen Grundeigentümer über unterschiedliche Nutzungsabsichten punkto Zeithorizont und eigentlicher Art der Nutzung verfügen. Dies kann sich auf Gesamtkonzepte (Etappierung) innerhalb des Areals aber auch auf Einzelprojekte beziehen, wenn eine geplante Überbauung eines Grundstücks die Überbauung anderer Grundstücke in der Umgebung erschwert oder verunmöglicht. So kann eine

Neuzuteilung der Grundstücke im Rahmen der Baulandumlegung eine Entwicklungsblockade oder ungünstige Baulücken vermeiden (KANTON BERN 2018: 14) (Abbildung 4).

Durch eine Landumlegung werden die Grundstücke neu angeordnet und geformt. Im neuen Zustand erhalten die Grundeigentümer überbaubare Grundstücke, «welche sich im Verhältnis der Flächen oder Werte des alten Besitzstandes bemisst» (KANTON BERN 2018: 13). Die ursprünglich unförmigen und nicht für die Bebauung geeigneten Parzellen werden so zur Baureife geführt und können damit zonengerecht genutzt werden (KANTON AARGAU 2000: 7) (Abbildung 3).

Ist im Rahmen der Gebietsentwicklung zudem die Erschliessung neu zu regeln, ist es sinnvoll, die Erschliessungsplanung gleichzeitig mit der Landumlegung durchzuführen. Die für die Erschliessungsanlagen benötigte Fläche kann ausgeschieden und den davon profitierenden Grundstücken abgezogen werden (Abbildung 3). Auf diese Weise wird verhindert, dass einzelne Parzellen zerstückelt und ungleichmässig belastet werden und somit langwierige Streitigkeiten und Bauverzögerungen entstehen (KANTON AARGAU 2000: 8).

Abbildung 3 Baulandumlegung im Fall einer ungünstigen Grundstücksform und -anordnung sowie ungelöster Erschliessung

#### Ausgangssituation



#### Neue Situation



Quelle: KANTON BERN 2018: 13

Abbildung 4 Baulandumlegung, bei negativen Auswirkungen einer geplanten Baute

#### Ausgangssituation



#### Neue Situation



Quelle: KANTON BERN 2018: 14

Ein weiteres Anwendungsgebiet der Landumlegung ist die Reduktion von Bauzonen in Zusammenhang mit einer Nutzungskonzentration, eine spezifische Form der Parzellarneuordnung. Diese kann zur Anwendung kommen, wenn eine Gemeinde zur Auszonung angehalten ist, diese jedoch nicht kon-



zentriert mittels Benachteiligung einzelner Grundeigentümer, sondern «solidarisch» erfolgen soll. Für Details sei hier auf KANTON LUZERN (2014: 16ff) verwiesen.

### Nutzungsentflechtung und Landbereitstellung für Quartierinfrastruktur, Gemeinschaftsareale und öffentliche Zwecke

Mit der oben beschriebenen Ausscheidung von Erschliessungsflächen wird bereits eine erste Form von Landbereitstellung für öffentliche Zwecke beschrieben. Mittels der Baulandumlegung lassen sich aber auch andersartige Flächen und Teilgebiete sichern, die im öffentlichen Interesse stehen (FREI 2019; MUGGLI 2019). Der Grundgedanke dahinter ist, dass sich Parzellen entsprechend dem zugrunde liegenden Nutzungszweck in Lage und Dimensionierung ausscheiden und der öffentlichen Hand oder auch der Quartiergemeinschaft zuteilen lassen. Dadurch lassen sich die unterschiedlichen Nutzungen und damit auch die Zonierung besser trennen. Auch die Nutzungsbedürfnisse der Grundeigentümer können örtlich so verlegt werden, dass sie mit der Zonenordnung möglichst übereinstimmen (ETHZ 2011: A16). Die Nutzungsentflechtung kann entweder durch Umverteilung von Grundeigentum innerhalb eines Gebiets oder, wenn kein Realersatz möglich, durch Landabzug und allenfalls Entschädigung über Geldausgleich stattfinden (KANTON AARGAU 2000: 9-10). Beispiele für solche Nutzungsentflechtungen im öffentlichen Interesse können ökologische Ausgleichsflächen, Schutzobjekte oder Bachöffnungen sein (KANTON AARGAU 2000: 9-10). Im Zusammenhang mit der Siedlungsentwicklung nach innen gewinnt aber auch die Schaffung von Grünräumen sowie die Ausscheidung von Flächen für Kindertagesstätten, Schulen oder Parks bei Verdichtungsprojekten zunehmend an Bedeutung (MUGGLI 2019). Im Beispiel in Abbildung 5 wurden nebst der zonengemässen und auf das Überbauungskonzept abgestimmten Zuteilung der Parzellen, Strassen und Fusswege, sowie Grün- und Freiräume und die Gewässerräume als eigene Parzellen ausgeschieden (KANTON LUZERN 2014: 12).

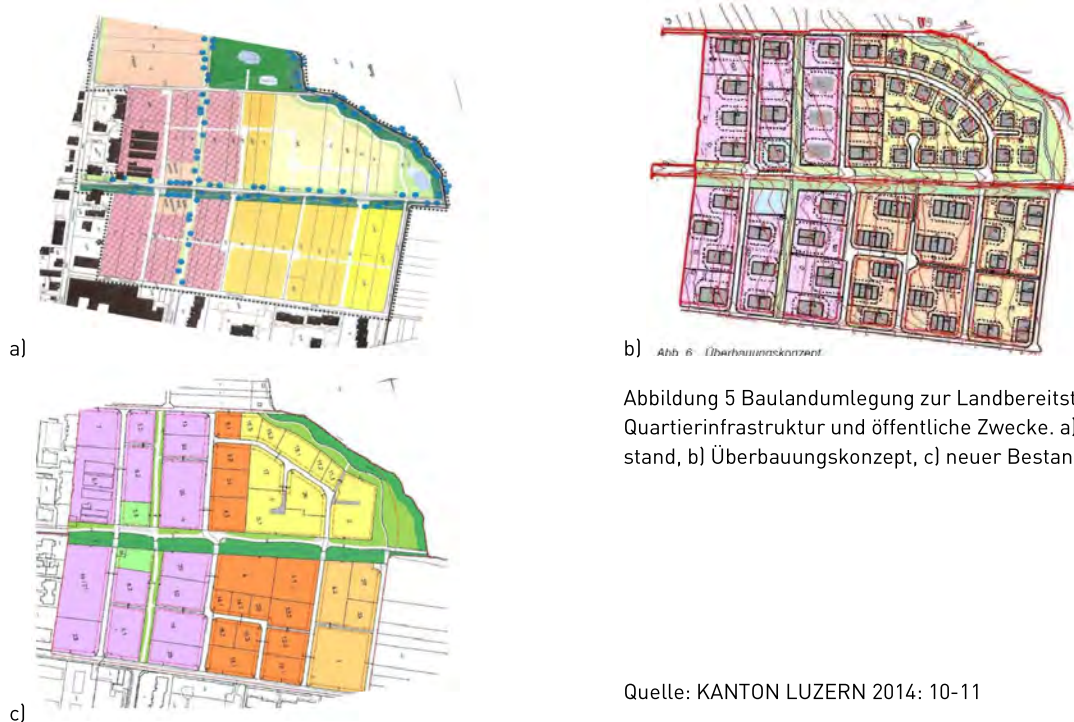


Abbildung 5 Baulandumlegung zur Landbereitstellung für die Quartierinfrastruktur und öffentliche Zwecke. a) alter Bestand, b) Überbauungskonzept, c) neuer Bestand

Quelle: KANTON LUZERN 2014: 10-11



### Verdichtung und Umstrukturierung bebauter Gebiete (Neuordnungs- und Sanierungsumlegung)

Dieser Fall der Baulandumlegung verfolgt im Grundsatz dieselben Ziele wie die oben beschriebenen zwei Fälle, kommt jedoch in bereits teilweise oder gänzlich überbauten Gebieten zur Anwendung (Abbildung 6). Der Umgang mit dem baulichen Bestand stellt dabei jedoch eine zusätzliche Schwierigkeit dar und muss berücksichtigt werden. Dieser Anwendungsfall bedarf einer in einem Stufenplan festgehaltenen, etappenweisen Durchführung von Siedlungsunter- und überbau (ETHZ 2011: 45). Die enge Koordination der Baulandumlegung mit der städtebaulichen Entwicklungskonzeption ist daher zentral. So kann die Grundlage für die Transformation eines älteren, sanierungsbedürftigen und unternutzten Gebiets in ein attraktives, optimal genutztes Quartier geschaffen werden (KANTON LUZERN 2014: 15).

Abbildung 6 Baulandumlegung im Rahmen einer Quartiersanierung. a) alter Bestand mit überlagerten Baubereichen aus Entwurf des Bebauungsplans, b) neuer Bestand



Quelle: KANTON LUZERN 2014: 15-16

## 4.2 Beitrag zur Baulandmobilisierung

Kapitel 4.1 zeigt, dass die Landumlegung für verschiedene Anwendungsfälle der Siedlungsentwicklung nach innen denkbar ist. Zwischen 2009 und 2018 sind im Kanton Aargau 23 Landumlegungen nach §§ 72ff BauG in Rechtskraft erwachsen. Auf die Jahre zwischen 2014 und 2018 fallen 9 Landumlegungen. Die Liste der 23 Planungen enthält ein direkt vom Kanton angeordnetes Verfahren (Hochwasserschutz und Revitalisierung Bünzaue bei Möriken) und einzelne Grenzbereinigungen (HAULLER 2019). Es kann angenommen werden, dass während dieser Zeit der relativ geringen Zahl an Planungen im Kanton Aargau deutlich mehr parzellenübergreifende Gebietsentwicklungen gegenüberstehen. Weshalb also dieses Ungleichgewicht? Die These darf aufgestellt werden, dass die Entwicklungen bisher tendenzielle Gebiete wie grosse, brachliegende Bahn-, Industrie-, und Gewerbeareale mit einfachen Grundeigentümerstrukturen umfassten (FISCHER ET AL. 2016: 5; BÜHLMANN 2018a: 5; AEMISEGGER 2019). Entweder sind dabei weniger Grundeigentümer involviert oder die Grundeigentümer verfolgen die gleichen Entwicklungsziele, was eine Landumlegung auf privatrechtlicher Ebene

(Verträge) möglich macht. In bereits überbauten, aber unternutzten Gebieten, wo in der Schweiz das grosse Verdichtungspotenzial liegt, ist die Ausgangslage komplexer. Ungeeignete Parzellenformen, mehrere Grundeigentümer, welche oft unterschiedliche Interessen verfolgen sowie die zahlreichen potenziellen Einsprecher erschweren Entwicklungen in überbauten Gebieten wie Einfamilienhausgebieten (BÜHLMANN 2018a: 5). In Zukunft dürften daher vermehrt Areale und Gebiete mit komplexen Grundeigentumsverhältnissen in den Fokus geraten (FISCHER ET AL. 2016: 5; BÜHLMANN 2018a: 5) und entsprechende Instrumente für den Umgang mit diesen Herausforderungen notwendig machen.

Es ist festzuhalten, dass eine pauschale Antwort, wie viele Fälle dies in Zukunft im Kanton Aargau betrifft und welcher Anteil an Bauzonenreserven durch ein Landumlegungsverfahren mobilisiert werden könnte, nur schwer zu geben ist. Zu individuell sind die einzelnen Fälle und Herausforderungen der Innenentwicklung. Und zu individuell sind insbesondere auch die Grundeigentümersituationen. Eine Baulandumlegung kann angezeigt sein, obwohl Kriterien wie der Erschliessungsgrad oder die Parzellarstruktur auf dem Plan dies nicht vermuten liessen. Eine Baulandumlegung kann infolge einfacher Grundeigentümergeverhältnisse jedoch auch nicht notwendig sein, obwohl sämtliche harten Kriterien dafür gegeben wären. Beleg hierfür ist, dass bei den Bauzonenreserven von Raum+ im Kanton Thurgau lediglich fünf kleinere Reserveflächen bezeichnet wurden, bei denen zur Erlangung der Bau reife eine Landumlegung notwendig ist.

Die Erstellung einer kriterienbasierten Übersicht zur quantitativen Relevanz des Baulandumlegungsverfahrens für die Innenentwicklung (Baulandmobilisierung) ist nur bedingt aussagekräftig. Eine kantonsweite Übersicht über diese Angaben fehlt. Es bedürfte einer kantonsweiten Vollerhebung mit Analyse sämtlicher Einzelfälle, was den Rahmen der vorliegenden Arbeit sprengen würde.

Anhand von Kriterien zu den Bauzonenreserven kann jedoch eine Annäherung gemacht werden. «Sichtungsgebiete», wie sie nachfolgend genannt werden, sind Bauzonenreserven, bei denen die Durchführung einer Baulandumlegung im Hinblick auf die Mobilisierung gegeben sein könnte und es sich lohnt, die Anwendbarkeit zu prüfen.

Die Auswertung der Raum+-Daten (vgl. 3.1 für Methodik und Kriterien) ergab, dass 230 bis 480 ha an Bauzonenreserven im Kanton Thurgau Sichtungsgebiete für die Baulandumlegung sind. Bauzonenreserven also, bei deren baulichen Entwicklung es sich lohnt, das Instrument der Baulandumlegung in Betracht zu ziehen und die Anwendbarkeit genauer zu prüfen. Dies entspricht rund 22% bis 46% sämtlicher Bauzonenreserven im Kanton. Mit der Mobilisierung dieser Flächen könnte ein Potenzial für bis zu rund 46'000 Raumnutzer (RN) geschaffen werden (Tabelle 6). Dies sind rund 16% der heutigen Raumnutzer in den überbauten Wohn-, Misch- und Zentrumszonen des Kantons Thurgau<sup>1</sup>. Der Begriff «Raumnutzer» bezeichnet die Summe der Einwohner und der Beschäftigten in Vollzeitäquivalenten. Als Basis für die Berechnung wurden bestehende Raumnutzer-Dichten verwendet (vgl. Tabelle 6). Die Raumnutzer-Dichte bezieht sich auf die Anzahl Raumnutzer pro Hektar überbauter Wohn-, Misch- und Zentrumszone (KANTON THURGAU 2015: 6). Es ist darauf hinzuweisen, dass diese Zahl stark von der angenommenen Raumnutzerdichte abhängt. Gerade bei heutigen Gebietsentwicklungen kann sogar von noch höheren Raumnutzerdichten ausgegangen werden, als in Tabelle 6 gezeigt (KANTON THURGAU 2015: 7).

<sup>1</sup> Gemäss KANTON THURGAU (2105: 6): 5'640 ha überbaute Wohn-, Misch- und Zentrumszone im Kanton Thurgau im Jahr 2015. Bei einer durchschnittlichen RN-Dichte von 51 RN/ha resultiert eine Zahl von insgesamt 287'640 Raumnutzern.

Tabelle 6 Potenzielle Anzahl Raumnutzer in Sichtungsgebieten des Kantons Thurgau in Abhängigkeit der Szenarien «tief» und «hoch» (vgl. Kapitel 3.1) und Raumnutzer-Dichten (gerundet)

Raumnutzer-Dichte	Zusätzliche Raumnutzer bei Szenario «tief» (22% bzw. 230 ha der Bauzonenreserven sind Sichtungsgebiete)	Zusätzliche Raumnutzer bei Szenario «hoch» (46% bzw. 480 ha der Bauzonenreserven sind Sichtungsgebiete)
IST-Dichte Kanton Thurgau (51 RN/ha)	11'700	24'400
IST-Dichte Schweiz (66 RN/ha)	15'100	31'500
IST-Dichte Kanton Thurgau dreigeschossige Wohnzonen (96 RN/ha)	22'000	45'800

Quelle: eigene Berechnungen auf Basis KANTON THURGAU (2015) für RN-Dichten sowie Raum\*-Daten Kanton Thurgau (Stand: März 2019) für Bauzonenreserven

Wendet man die für den Kanton Thurgau berechneten Anteile für Landumlegungs-Sichtungsgebiete (22% - 46%) auf den Kanton Aargau an, zeigt sich Folgendes: Der Kanton Aargau verfügte Ende 2017 über 2'340 ha Bauzonenreserven (rund 11% der gesamten Bauzonenfläche) (KANTON AARGAU 2018a: 33). Dies ergibt Flächen von 515 ha bis 1'076 ha an Bauzonenreserve, die im Kanton Aargau als Sichtungsgebiete für die Landumlegung angesehen werden können. Diese Flächen ergäben ein Mobilisierungspotenzial für bis zu 103'300 Raumnutzer.

Tabelle 7 Potenzielle Anzahl Raumnutzer in Sichtungsgebieten des Kantons Aargau in Abhängigkeit der Szenarien «tief» und «hoch» (vgl. Kapitel 3.1) und Raumnutzer-Dichten (gerundet)

Raumnutzer-Dichte	Zusätzliche Raumnutzer bei Szenario «tief» (22% bzw. 515 ha der Bauzonenreserven sind Sichtungsgebiete)	Zusätzliche Raumnutzer bei Szenario «hoch» (46% bzw. 1'076 ha der Bauzonenreserven sind Sichtungsgebiete)
IST-Dichte Kanton Aargau (57 RN/ha)	29'400	61'300
IST-Dichte Schweiz (66 RN/ha)	34'000	71'000
IST-Dichte Kanton Thurgau dreigeschossige Wohnzonen (96 RN/ha)	49'400	103'300

Quelle: eigene Berechnungen auf Basis KANTON AARGAU (2018a:53) für RN-Dichten im Aargau und KANTON THURGAU (2015) für RN-Dichten Thurgau und Schweiz sowie KANTON AARGAU (2018a: 53) für Bauzonenreserven

# 5 Analyse Baulandumlegungsverfahren

Die Analyse des geltenden Baulandumlegungsverfahrens nach Aargauer Recht wird, wie in Kapitel 3 dargelegt, mittels Fallstudien sowie der Einschätzung von Erfolgsfaktoren und Kritikpunkten durch Experten beschrieben. Die Erkenntnisse aus den beiden Teilen werden im Hinblick auf ein optimiertes Verfahren in Kapitel 5.3 zusammengefasst.

## 5.1 Fallstudien

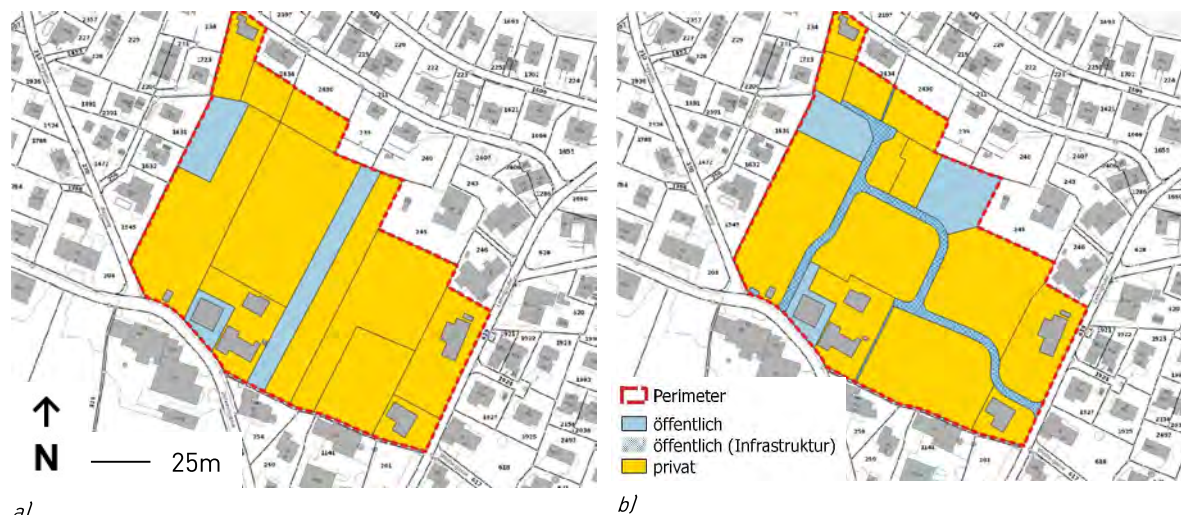
### 5.1.1 Landumlegung Sandacher, Möriken-Wildegg

#### Ausgangslage und Einleitung des Verfahrens

Das Gebiet Sandacher ist die letzte grosse, grösstenteils unbebaute Fläche in der Gemeinde Möriken-Wildegg. Sie liegt an zentraler Lage im Dorfteil Möriken und ist teils der Dorfzone und teils der Wohnzone 2 zugeteilt (vgl. Anhang A für weitere Fakten). Pascal Chioru, der Gemeindeschreiber von Möriken-Wildegg, bezeichnet die Fläche im Zusammenhang mit den verbleibenden Bauzonenreserven als Filetstück für die Gemeinde (CHIORU 2019). Im Räumlichen Gesamtkonzept der Gemeinde wird sie denn auch als Entwicklungsschwerpunkt ESP bezeichnet. ESPs sind jene Innenentwicklungs- und Verdichtungspotenziale, welche schwerpunktmässig zu nutzen sind. Um dies zu erreichen, wurde als Massnahme bzw. Umsetzungshinweis für das Gebiet Sandacher festgeschrieben, dass eine Landumlegung und ein Gestaltungsplan erarbeitet und umgesetzt werden soll (GEMEINDE MÖRIKEN-WILDEGG 2012: 45). Auf dieser Basis wurde in der kommunalen Nutzungsplanung (Bauzonenplan und Bau- und Nutzungsordnung BNO) eine Gestaltungsplanpflicht festgesetzt. Die Vorgabe zur Durchführung einer Landumlegung wird in den Zielen für das Gestaltungsplangebiet Sandacher in der BNO nicht wiederholt.

Auslöser und Treiber für den Start der Planungsarbeiten war der Wunsch eines Grundeigentümers, seine Parzelle im Perimeter baulich zu entwickeln. Die weiteren Grundeigentümer im Perimeter hatten jedoch unterschiedliche und zum Teil deutlich von dieser Idee abweichende Vorstellungen. Die einen wollten ihre Flächen weiterhin landwirtschaftlich nutzen, andere sahen keine Dringlichkeit für eine Planung. Da eine Entwicklung des Gebiets im Interesse der Gemeinde war, die Interessen der Grundeigentümer nicht einheitlich waren und die Einwohnergemeinde gleichzeitig Grundeigentümerin im Perimeter war (vgl. Abbildung 7), entschied der Gemeinderat eine Landumlegung von Amtes wegen zu initiieren. Die Gemeinde übernahm fortan die Federführung für das Projekt. Der Gemeinderat wurde als Ausführungskommission definiert. Ziel der Landumlegung war es zum einen baureife Grundstücke betreffend Form und Erschliessung zu erhalten und zum anderen die notwendigen Flächen für eine Fusswegverbindung zwischen den nördlich und südlich angrenzenden Quartieren zu sichern (CHIORU 2019).

Abbildung 7 Parzellar- und Grundeigentümerstruktur im Perimeter der Landumlegung Sandacher in Möriken-Wildegg a) vor und b) nach der Neuverteilung



## Das Verfahren

Gleichzeitig mit der Landumlegung wurden die Arbeiten für die Gestaltungsplanung gestartet und die beiden Verfahren kombiniert (vgl. Anhang B). Wo möglich wurden die Schritte der öffentlichen Auflage gleichzeitig durchgeführt (öffentliche Auflage Gestaltungsplan und öffentliche Auflage Neuzuteilung). Die Verfahrensgrundlagen und die Neuzuteilung wurden gemäss Möglichkeit in § 14 Abs. 1 LEV gleichzeitig aufgelegt.

Im Laufe des Verfahrens wurden wiederholt Infoveranstaltungen durchgeführt, bei denen die Öffentlichkeit über den Verfahrensstand und die Planungsentwürfe in Kenntnis gesetzt wurden. Ein Vorteil dieser Veranstaltungen waren nach CHIÖRU (2019) auch, dass die teils gegenteiligen Interessen und Vorstellungen zur Entwicklung in einer offenen Diskussion zutage kamen und sich damit die Pole relativierten.

Eine Baupflicht für die Grundstücke wurde nicht festgelegt. CHIÖRU (2019) erklärt dies mit der Attraktivität der Gemeinde, welche diese Massnahmen hinsichtlich der Baulandmobilisierung nicht notwendig machte.

Ausser beim Kostenteiler wurden bei sämtlichen möglichen Schritten Einwendungen gemacht, welche jedoch auf kommunaler Ebene abgehandelt werden konnten und nicht zur nächsthöheren Instanz weitergezogen wurden. Nicht zuletzt aufgrund der Einwendungen resultierte eine Planungszeit von insgesamt 10 Jahren (CHIÖRU 2019). Beim Einleitungsbeschluss sowie dem Kostenverteiler wurde auf eine Auflage der Unterlagen verzichtet und die Betroffenen stattdessen direkt angeschrieben (CHIÖRU 2019).

## Hindernisse und Erfolgsfaktoren

Nebst den unterschiedlichen Grundeigentümerinteressen stellte insbesondere die Länge des Verfahrens ein Hindernis dar. Im Laufe des Verfahrens kam es zu Grundeigentümerwechseln, welche den zielgerichteten Fortgang erschwerten.

Als Erfolgsfaktor nennt CHIÖRU (2019) die proaktive Rolle der Gemeinde. Bereits in den Planungsgrundlagen (Räumliches Gesamtkonzept, Nutzungsplanung) und damit zu einem frühen Zeitpunkt in



der Diskussion um die Entwicklung des Areals, wurde die Landumlegung als Massnahme festgelegt. Daraufhin konnte die Gemeinde die Planung zum richtigen Zeitpunkt initiieren, ohne unter Zeitdruck zu gelangen. Als zweiten Erfolgsfaktor wird die ständige Information der Bevölkerung genannt. Und dritter Erfolgsfaktor ist der Fakt, dass die Einwohnergemeinde Land im Perimeter besitzt. Bei der Neuzuteilung konnte diese als Spielball eingesetzt und damit Blockaden verhindert werden.

## 5.1.2 Landumlegung Guggermatt, Wittnau

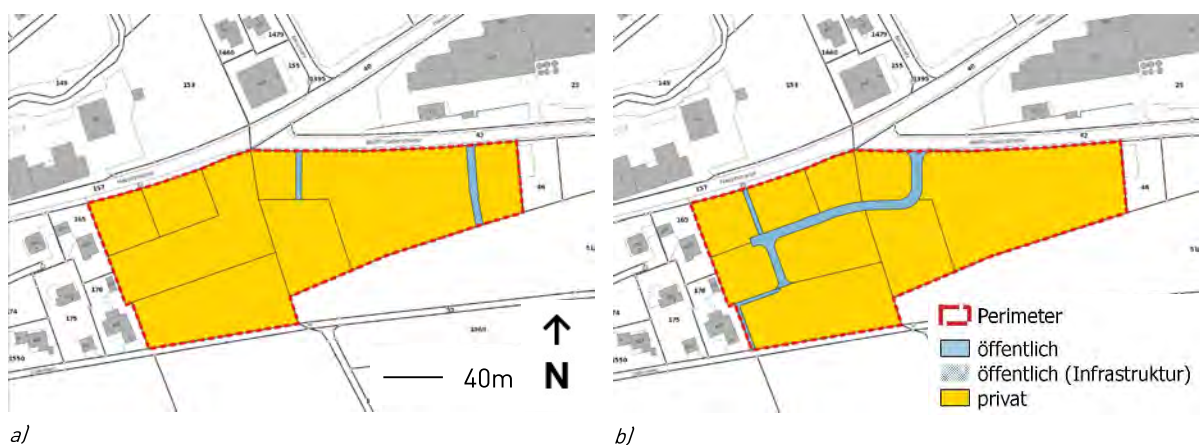
### Ausgangslage und Einleitung des Verfahrens

Das Gebiet Guggermatt ist eine der letzten grossen, grösstenteils unbebauten Flächen in der Gemeinde Wittnau. Sie liegt am östlichen Rand der Gemeinde zwischen Kantonsstrasse und Landwirtschaftszone (Abbildung 8). Das Gebiet selbst ist der Wohn- und Gewerbezone zugeteilt und mit einer Sondernutzungsplanpflicht überlagert (vgl. Anhang A für weitere Fakten). In den Zielen für das Sondernutzungsplangebiet Guggermatt in der BNO bestand keine Vorgabe zur Durchführung einer Landumlegung.

Bereits im Jahr 2009 wurde gestützt auf eine Erschliessungsstudie die Baubewilligung für eine Teilererschliessung des östlichen Bereichs erteilt. Die Rahmenbedingungen wurden in einem öffentlich-rechtlichen Vertrag geregelt. Die beschriebene Landumlegung wurde schliesslich durch den Gemeinderat eingeleitet. Dabei war das Ziel, einen speditiven und kostengünstigen Planungsablauf zu erreichen und allfällige Befangenheiten von beteiligten Grundeigentümern (im Falle Mehrheitsbeschluss der Grundeigentümer) auszuschliessen (KOPA 2013: 6). Die Gemeinde finanzierte die Planungsarbeiten vor und holte dafür einen Planungskredit bei der Gemeindeversammlung ein. Gegen den Kredit gab es keine Widerstände (HÄNGGI 2019).

Auslöser und Treiber der Einleitung der Baulandumlegung war die Absicht der Gemeinde die nur noch wenigen Bauzonenreserven der Gemeinde baureif zu haben. Die damals bestehende Parzellarordnung ermöglichte keine zweckmässige Erschliessung und Bebauung.

Abbildung 8 Parzellar- und Grundeigentümerstruktur im Perimeter der Landumlegung Guggermatt in Wittnau a) vor und b) nach der Neuverteilung



Quelle: eigene Darstellung basierend auf Neuzuteilungsplan

## Das Verfahren

Die planerischen Grundlagen für die Quartierserschliessung wurden mit dem parallel ausgearbeiteten Erschliessungsplan geschaffen. Eine sinnvolle Bebauung des Perimeters konnte jedoch erst nach erfolgter Landumlegung ermöglicht werden. Es wurde deshalb ein kombiniertes Verfahren nach § 16 BauG initiiert. Analog den Beweggründen zur Verfahrenseinleitung oblag die Durchführung nach § 5 Abs. 2 LEV dem Gemeinderat. Ein weiterer Vorteil davon war, dass im Zusammenhang mit der parallel durchgeführten Erschliessungsplanung viele öffentliche Interessen berücksichtigt und dadurch Synergien genutzt werden konnten (KOPA 2013: 7).

Die vorbereitenden Unterlagen, der Einleitungsbeschluss, die Verfahrensgrundlagen sowie die Neuzuteilung, d.h. die ersten drei Phasen der Landumlegung (vgl. Abbildung 2) nach § 4 Abs. 1 LEV, wurden gemeinsam öffentlich aufgelegt. Gleichzeitig wurde auch der vom Kanton vorgeprüfte Erschliessungsplan aufgelegt. In einem zweiten Schritt fand die öffentliche Auflage der Kostenverteilung (§ 11 LEV) statt (KOPA 2013: 10). Einwendungen gab es nur beim Verfahrensschritt der Kostenverteilung. Hintergrund war eine Unklarheit der Verteilung infolge früher bereits erbrachter Vorleistungen eines Grundeigentümers (HÄNGGI 2019).

## Hindernisse und Erfolgsfaktoren

Die Planung erfolgte nach HÄNGGI (2019) ohne grosse Hindernisse oder Schwierigkeiten. Dadurch, dass zu diesem Zeitpunkt mit dem Erschliessungsplan erst die Erschliessung des Gebietes geplant wurde und keine inhaltlichen Schnittstellen zur zukünftigen Bebauung bestand, war die resultierende Flächenzuteilung eher einfach. HÄNGGI (2019) nennt aber die stete Kommunikation und der Austausch mit den Grundeigentümern während des Verfahrens als grossen Erfolgsfaktor. Unklarheiten und Widerstände konnten so laufend direkt geklärt werden.

## 5.1.3 Landumlegung Brühl, Erlinsbach

### Ausgangslage und Einleitung des Verfahrens

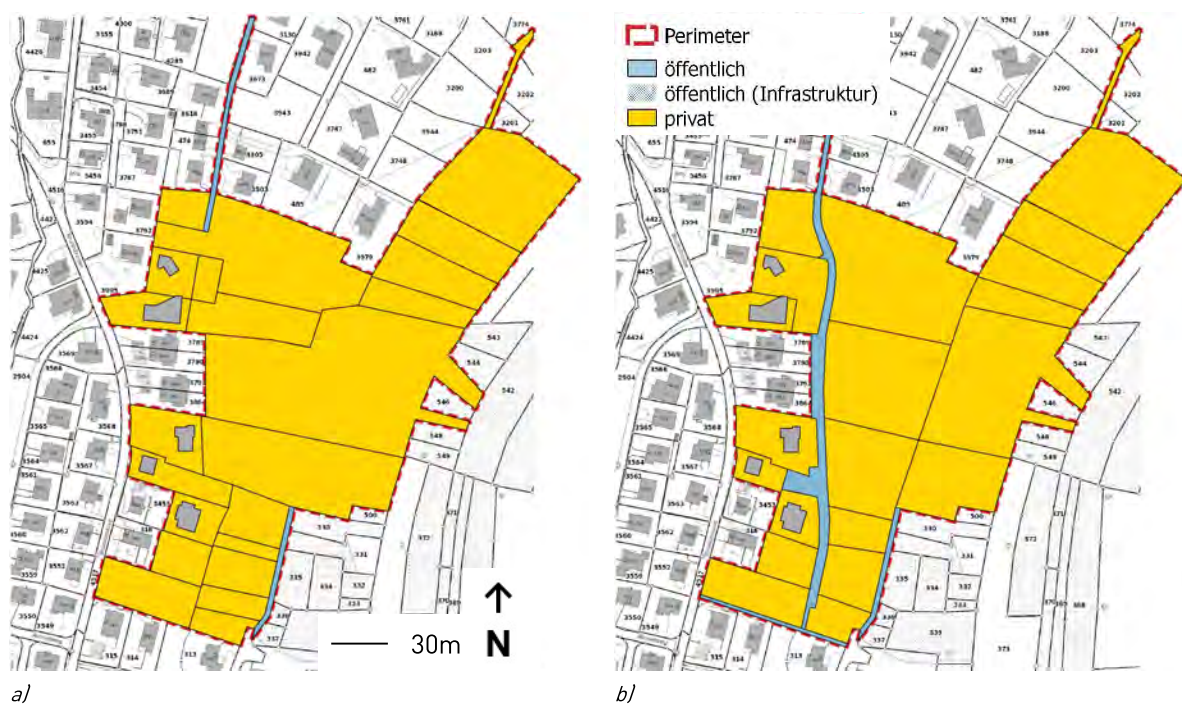
Das Gebiet Brühl in Erlinsbach ist die letzte grosse, grösstenteils unbebaute Fläche in der Gemeinde Erlinsbach. Sie liegt hangseits am östlichen Rand des Baugebiets und grenzt an die Landwirtschaftszone sowie den Wald. Der Perimeter der Landumlegung ist teils der Wohnzone 2 und teils der Landwirtschaftszone zugeteilt (vgl. Anhang A für weitere Fakten). Gemäss Bruno Vogel, Gemeindeschreiber von Erlinsbach, handelt es sich beim Gebiet Brühl um eine bevorzugte Wohnlage in Erlinsbach mit Blick Richtung Westen (VOGEL 2019). In der kommunalen Nutzungsplanung (Bauzonenplan und Bau- und Nutzungsordnung BNO) ist im Gebiet eine Gestaltungsplanpflicht festgesetzt. In den Zielen für das Gestaltungsplangebiet Brühl in der BNO bestand keine Vorgabe zur Durchführung einer Landumlegung.

Auslöser und Treiber für den Start der Planungsarbeiten war, dass die Eigentümer der nördlich gelegenen, grösseren Parzellen in der Bauzone eine bauliche Entwicklung ihrer Flächen anstrebten. Im Vorgang zur Landumlegung wurden im Gebiet bereits ein Erschliessungsplan und ein Gestaltungsplan erarbeitet. Dadurch war die grundsätzliche Bebauungsidee, welche sich jedoch nicht an den bestehenden Parzellenverhältnissen orientierte, bereits bekannt und gegeben. Auf den grossen Parzellen werden Terrassenhäuser, auf den kleinen Parzellen Einfamilienhäuser erstellt. Die bauwilligen Grundeigentümer führten Gespräche mit den weiteren Grundeigentümern im Perimeter, um diese für das Verfahren der Landumlegung zu gewinnen. Schliesslich wurde der Einleitungsbeschluss durch



die Grundeigentümer ohne Einwendung gefällt. Da es sich um ein Schlüsselgebiet der räumlichen Entwicklung in Erlinsbach handelt, hatte der Gemeinderat grosses Interesse daran, das Verfahren effizient und effektiv durchzuführen. Er übernahm daher nach der Einleitung des Verfahrens die Rolle als Treiber und Koordinationsstelle und beteiligte sich an den Kosten der Planung (Berücksichtigung im Budget). Zudem wurde er als Ausführungskommission definiert. Ziel der Landumlegung war es zum einen baureife Grundstücke betreffend Form und Erschliessung zu erhalten und zum anderen die notwendigen Flächen für Fusswegverbindungen zwischen den Quartieren zu sichern. Im Verfahren konnten zudem verschiedene Abzugspflichten für die Erschliessungsflächen festgelegt werden. Damit wurde insbesondere der nicht bebaubaren Fläche, welche unter einer das Gebiet querenden Hochspannungsleitung liegt, Rechnung getragen (VOGEL 2019).

Abbildung 9 Parzellar- und Grundeigentümerstruktur im Perimeter der Landumlegung Brühl in Erlinsbach a) vor und b) nach der Neuverteilung



Quelle: eigene Darstellung basierend auf Perimeter- und Zuteilungsplan

## Das Verfahren

Bereits im Jahr 2012 wählte man sich am Ende eines kombinierten Verfahrens von Gestaltungsplan und Landumlegung. Der Gemeinderat beschloss im Juni 2012 den Gestaltungsplan. Allerdings hatte man eine Einwendung, die sich gegen beide Verfahren wehrte, lediglich im Rahmen der Landumlegung und nicht beim Gestaltungsplan behandelt. Um ein langes juristisches Nachspiel zu vermeiden, hob der Gemeinderat daraufhin den Beschluss des Gestaltungsplans im Jahr 2013 wieder auf und legte ihn, ohne materielle Änderungen gegenüber 2012 und unter Berücksichtigung sämtlicher Einwendungen, nochmals auf (AZ 2014).

Auf Basis des beschlossenen Gestaltungsplans wurde die Landumlegung separat weitergeführt. Die Verfahrensgrundlagen und die Neuzuteilung wurden gemäss Möglichkeit in § 14 Abs. 1 LEV gleichzeitig aufgelegt. Im Rahmen dessen wurden Einwendungen sowohl von Grundeigentümern innerhalb, wie auch ausserhalb des Perimeters eingereicht (unterschiedliche Interessen, Uneinigkeit betreffend

Erschliessungsbeitrag und effektivem Mehrwert). Diese konnten jedoch auf kommunaler Ebene abgehandelt werden und wurden nicht zur nächsthöheren Instanz weitergezogen.

Eine Baupflicht für die Grundstücke wurde nicht festgelegt. VOGEL (2019) erklärt dies mit der Attraktivität der Gemeinde (Nähe Aarau, in Natur), welche diese Massnahmen hinsichtlich der Baulandmobilität nicht notwendig machte.

### **Hindernisse und Erfolgsfaktoren**

Nebst der Initiative der zwei Grundeigentümer für das Verfahren (Verbund aus Behörde und Privaten als starke Allianz für Planung) war ein grosser Erfolgsfaktor, dass die Idee der Bebauung durch den vorgängig erstellten Gestaltungsplan bereits beschlossen und für allen Grundeigentümer bekannt war. Dennoch mussten im Rahmen der Landumlegung wiederum Diskussionen betreffend dem Mehrwert der Planung geführt werden. Die Mehrwerte lassen sich am besten auf Basis der Inhalte des Gestaltungsplans aufzeigen, welcher jedoch in einem separaten Verfahren behandelt wird. Die Problematik der zwei, zwar inhaltlich verbundenen jedoch verfahrenstechnisch getrennten Planungen, zeigt sich auch am Verfahrensfehler im Rahmen der öffentlichen Auflagen.

## **5.2 Einschätzung bestehendes Verfahren**

### **5.2.1 Erfolgsfaktoren**

Die Erfolgsfaktoren, also jene Faktoren die als positive Elemente im Rahmen der Baulandumlegung bezeichnet werden, können sich entweder auf die Verfahrensschritte gemäss geltendem Verfahren oder auf die individuelle Prozessgestaltung innerhalb des gesetzlich vorgegebenen Rahmens beziehen. Letztere können Ansatzpunkte liefern, um allenfalls in einem formellen Verfahren institutionalisiert zu werden.

#### **Erfolgsfaktoren nach geltendem Verfahren**

Das öffentlich-rechtliche Verfahren der Baulandumlegung und damit der umfassende Rechtsschutz dient nicht bloss der verfassungsrechtlich geschützten Eigentumsgarantie (Art. 26 BV), sondern erlaubt bei überwiegendem öffentlichen Interesse auch, das raumplanerische Interesse gegen die Opposition einzelner Grundeigentümer durchzusetzen (AEMISEGGER 2019; FREI 2019; MUGGLI 2019). Hat man beispielsweise den positiven Entscheid zur Einleitung des Verfahrens, ist die Legitimation gegeben, auch die weiteren Schritte einer Baulandumlegung anzugehen (AEMISEGGER 2019).

#### **Erfolgsfaktoren der konkreten Prozessgestaltung**

Der formelle Start der Baulandumlegung geschieht mit der Erstellung der vorbereitenden Unterlagen und dem Einleitungsbeschluss. In der Praxis ist es sehr wichtig, dass der Vorbereitung der Baulandumlegung genügend Aufmerksamkeit geschenkt wird. Im Rahmen der Erstellung der vorbereitenden Unterlagen oder bereits davor wird die Grundlage für eine effiziente Bearbeitung des nachfolgenden Prozesses gelegt. So sind sorgfältige Überlegungen anzustellen, wer welche Interessen vertritt und wer in welcher Funktion (bspw. Ausführungskommission) im Verfahren mitwirkt. Zudem ist es wichtig, bereits zu diesem Zeitpunkt die Grundeigentümer und Interessenträger zu informieren und ein Verständnis für die Planung zu fördern. Nicht zuletzt aufgrund der gestiegenen Landpreise hat die

Sensibilität für Eigentumsverhältnisse generell zugenommen (FREI 2012; FREI 2019). Die betroffenen Eigentümerinnen und Eigentümer sind, infolge des für sie unbekannten Verfahrens und seiner Komplexität, zudem oft skeptisch. Es ist deshalb sehr zu empfehlen, vor der Einleitung einer Landumlegung, die Betroffenen über den Ablauf, die zu erarbeitenden Planungsunterlagen und den Kostenrahmen eingehend zu informieren (KANTON LUZERN 2014: 25). Es empfiehlt sich grundsätzlich während des gesamten Prozesses den Austausch mit Betroffenen und der Bevölkerung nicht nur anlässlich der vorgesehenen öffentlichen Auflageverfahren zu vollziehen, sondern stets transparent zu informieren und zu kommunizieren. Teilweise sind auch Teilhabemöglichkeiten anlässlich von professionell geführten Workshops zielführend. Die unterschiedlichen Interessen können so gesamtheitlich und möglichst transparent angesprochen sowie Lösungsansätze diskutiert werden (FREI 2012; FREI 2019).

§ 16 Abs. 1 und 2 BauG besagen, dass wenn Landumlegungen für die Erschliessung und Überbauung notwendig sind, sie einzeln oder kombiniert in die Sondernutzungsplanung einbezogen werden sollen. Dies ermöglicht die gleichzeitige Diskussion von Überbauungskonzept sowie Ausgangslage und Implikation für die Grundeigentümerstruktur. Zwar werden die thematisch zusammengehörenden Aspekte (vgl. Kapitel 5.2.2) in zwei unterschiedlichen Verfahren behandelt, doch ermöglicht eine kluge Kombination dieser eine parallele und auf die Wechselwirkungen ausgerichtete Diskussion der Entwicklung eines Gebietes (FREI 2019). Den Erfolg dieses Vorgehens zeigt beispielhaft die Entwicklung des Bahnhofgebietes Dornach-Arlesheim im Kanton Basel-Land, wo ein enger Zusammenhang zwischen der Baulandumlegung und der Nutzungsplanung über dem Bahnhofgebiet bestand. Die Baulandumlegung war bereits auf dem vorgängig erarbeiteten Quartier- und Gestaltungsplan orientierend dargestellt. Mit der auf dem Nutzungsplan integrierten Einverständniserklärung sämtlicher Grundeigentümer sowie einem zusätzlichen Quartierplanvertrag (regelt in Grundsätzen die Rechte und Pflichten der beteiligten Parteien während und nach dem Umlegungsverfahren und der geplanten Bebauung) war eine öffentliche Auflage der Grundlagen zur Baulandumlegung nach § 93 PBG-SO nicht mehr notwendig (RR SO 2009; FREI 2019).

## 5.2.2 Kritikpunkte

Einleitend wurde festgehalten, dass sich die Vorbehalte gegenüber dem Landumlegungsverfahren insbesondere mit der Kompliziertheit, der Langwierigkeit und der Ausrichtung des Verfahrens auf Vorhaben auf der grünen Wiese erklären lassen (vgl. Kapitel 1.1). Gemäss Einschätzung der befragten Experten gründen diese Erklärungen hauptsächlich auf zwei Charakteristiken des Verfahrens: dem mehrfachen Rechtsschutz und der fehlenden thematischen Verknüpfung von Grundeigentümerstrukturen und baulicher sowie nutzungstechnischer Arealentwicklung.

### Mehrfacher Rechtsschutz

Heute ist das Verfahren stark in unterschiedliche Teilschritte unterteilt. Die Einsprache- bzw. Beschwerdemöglichkeit mit insgesamt jeweils vier möglichen Instanzen bis zum Bundesgericht ist in jedem Verfahrensschritt gegeben. Historisch entstammt dieses Verfahren den Güterzusammenlegungen im Landwirtschaftsbereich, wo Landumlegungen auf dem gesamten Gemeindegebiet durchgeführt wurden (AEMISEGGER 2019). Bei Landumlegungen im Baugebiet ist der Perimeter tendenziell deutlich geringer als bei Landumlegungen im landwirtschaftlichen Kontext. Dies bedeutet, dass weniger Grundeigentümer betroffen und die Landwertunterschiede im Perimeter geringer sind. Die Be-

deutung der öffentlichen Auflagen des Einleitungsbeschlusses (Hintergrund: viele Eigentümer) sowie der Verfahrensgrundlagen (Hintergrund: unterschiedliche Bodenbewertung) gemäss geltendem Verfahren (vgl. Kapitel 2.2.1, 1. und 2. Phase des Verfahrens) nehmen folglich eher ab.

Der Rechtsschutz im Verfahren ist im nationalen, insbesondere aber im kantonalen Ausführungsrecht geregelt (AEMISEGGER 2019). Werden die Instanzen durchwegs angerufen, kann es langwierige und kostenintensive Verfahren nach sich ziehen und die Mobilisierung des Baulands verhindern. Weiter bestehen dadurch für die Gemeinden Unsicherheiten hinsichtlich der rechtlichen Hürden (MUGGLI 2019). Auch enthalten die durch die Gerichte zu beurteilenden Schritte viele Ermessensentscheide. Anlässlich des Einleitungsbeschlusses ist zu beurteilen, ob ein öffentliches Interesse vorhanden ist. Bei der Neuzuteilung (Umlegungsplan) bestehen weiter verschiedene Lösungsmöglichkeiten und kein eindeutiges Resultat und damit viel Spielraum für Streitigkeiten. Bei einer klassischen Baulandumlegung ohne vorheriges Planungskonzept für Bebauung und Freiraum ist die Zweckmässigkeit der Lösung umso schwerer zu beurteilen (MUGGLI 2019).

Um den vierfachen Rechtsschutz einordnen zu können, lohnt sich ein Vergleich mit dem Enteignungsverfahren. Zwar kann nach MUGGLI (2019) argumentiert werden, dass die Aufgabe bei der Landumlegung eher komplizierter ist als bei der Enteignung. Es werde nicht nur Land weggenommen, sondern auch wieder zurückgegeben und verteilt. Doch ist der Eingriff ins Grundeigentum mindestens vergleichbar. Die Möglichkeiten für Einwendungen und Beschwerden sind jedoch weniger. Beim Enteignungsverfahren können die betroffenen Grundeigentümer, ähnlich der Anfechtung des Einleitungsbeschlusses bei der Landumlegung, ein Begehren zu Prüfung der Zulässigkeit der vorbereitenden Handlungen stellen. In diesem Fall entscheidet jedoch das Spezialverwaltungsgericht endgültig (§ 150 Abs. 2 BauG). Des Weiteren werden die Enteignungspläne öffentlich aufgelegt, wobei die Möglichkeit für Einwendungen besteht. Nach erfolgter Einigungsverhandlung entscheidet der Regierungsrat über unerledigte Einwendungen und das Spezialverwaltungsgericht über unerledigte Entschädigungsforderungen sowie Begehren um Ausdehnung der Enteignung und Sachleistung (jeweils Möglichkeit zur Beschwerde an Verwaltungsgericht) (§§ 151-154 BauG). Anträge, die bereits mit Einwendungen gegen den Nutzungsplan hätten gestellt werden können, sind unzulässig (§ 152 Abs. 2 BauG). Es besteht zudem auch die Möglichkeit zur vorzeitigen Besitzeinweisung (§ 157 BauG).

### **Fehlende Verknüpfung zu Bebauung**

Fragestellungen der Baulandmobilisierung sind materiell wie auch formell ausgesprochene Querschnittsaufgaben. Sie betreffen Fragen des Grundeigentums gleichermassen wie Fragen zur Bebauung, Erschliessung oder Freiraumgestaltung. Die Baulandumlegung befasst sich jedoch gemäss geltendem Verfahren lediglich mit den Grundeigentümer-/ und Parzellenstrukturen. Entsprechend bringt die Landumlegung alleine noch keine Verflüssigung des Baulands. Man hat danach baureife Grundstücke, jedoch werden weitere Verfahren und Massnahmen zur Verflüssigung der Reserven benötigt (ETHZ 2011; AEMISEGGER 2019).

Die Landumlegung hat nach AEMISEGGER (2019) Enteignungscharakter. Für die Durchführung ist deshalb, nebst der gesetzlichen Grundlage (gegeben in § 72 BauG) und der Wahrung der Verhältnismässigkeit, der Nachweis des öffentlichen Interesses notwendig (ETHZ 2011: 13). Dies ist fest gekoppelt mit einem raumplanerisch festgeschriebenen Interesse. Die Siedlungsentwicklung nach innen nach Art. 1 Abs. 2 RPG ist spätestens seit der RPG-Revision von 2012 im allgemeinen öffentlichen Interesse. Im Einzelfall muss jedoch abgewogen werden, was die spezifische Planung zur Zielerreichung beiträgt. Dies setzt im Grunde voraus, dass jede Baulandumlegung mit einer Planung gekop-



pelt sein muss (MUGGLI 2019). Insbesondere betrifft dies bereits bebautes Gebiet. Eine Landverschiebung ist nur dann im öffentlichen Interesse, wenn die Planung der Landverschiebung auch einen Sinn ergibt (AEMISEGGER 2019). Traditionellerweise wurde dies bei Baulandumlegungen «auf der grünen Wiese» nicht so gemacht (MUGGLI 2019). Die Siedlungsentwicklung nach innen setzt jedoch deutlich höhere Anforderungen an die Entwicklungen.

Die Grundlage zur gewinnbringenden Koordination der Landumlegung mit damit verknüpften Themen und Verfahren besteht bereits heute in § 16 Abs. 1 BauG. Soweit Landumlegungen und Grenzbereinigungen für die Erschliessung und Überbauung notwendig seien, würden sie in die Sondernutzungsplanung einbezogen. Die Festlegung steht unter dem Titel der Erschliessung, was für Entwicklungen und auch Sondernutzungsplanungen mit dem Ziel der inneren Verdichtung zu wenig weit greift (AEMISEGGER 2019). Die Koordination sämtlicher für die Baulandmobilisierung notwendigen Massnahmen und ihrer Verfahren stellt zudem für die initiiierenden Behörden eine grosse Herausforderung dar (AEMISEGGER 2019; FREI 2019) und ist nach AEMISEGGER (2019) nicht zuletzt der Grund, dass eine grosse Diskrepanz zwischen Theorie (Landumlegung als Mittel zur Förderung der Verfügbarkeit von Bauland nach Art. 15a Abs. 1 RPG) und Praxis besteht.

Die Problematik der fehlenden Verknüpfung der Verfahren zur städtebaulichen Idee (bspw. Sondernutzungsplanung) und dem Nachvollzug auf Ebene Grundeigentümerstruktur (Landumlegung) zeigt sich auch in der oben beschriebenen Frage des Rechtsschutzes. Zu Beginn des Verfahrens wird der Einleitungsbeschluss öffentlich aufgelegt. Ohne Vorstellung zur beabsichtigten Entwicklung des Gebietes ist es für den betroffenen Grundeigentümer schwierig zu beurteilen, welches die Vor- und Nachteile der Durchführung des Verfahrens sind (AEMISEGGER 2019). Dies birgt die Gefahr, dass dem Verfahren mit Skepsis begegnet wird und Einwendung gegen die Einleitung gemacht wird. Durch die Aufteilung in einzelne Verfahrensschritte (innerhalb Baulandumlegungsverfahren) wie auch auf verschiedene Verfahren (bspw. Sondernutzungsplanung und Landumlegung) wird zudem die gesamte Planung kompliziert und die Einhaltung des Koordinationsgebots erschwert. Für die geforderte Interessenabwägung müssten nach AEMISEGGER (2019) und FREI (2019) sämtliche relevanten Aspekte der Gebietsentwicklung (inkl. Zuteilung, Erschliessung, Bebauungsmöglichkeiten) bekannt sein. Er äussert Zweifel, ob dies mit dem heutigen Verfahren der Landumlegung mit dem etappenweisen Vorgehen (Einleitungsbeschluss, Verfahrensgrundlagen, etc.) und dem Nicht-Berücksichtigen von städtebaulichen Aspekten insbesondere bei Verdichtungsplanungen überhaupt möglich ist. «Man kann Dinge, die untrennbar miteinander zusammenhängen, nicht auf verschiedene Verfahrensstufen aufsplitten» (AEMISEGGER 2019). Der Rechtsschutz muss gewährleistet sein, sollte jedoch nicht zu stark aufgesplittet werden in verschiedene, selbständige Elemente (AEMISEGGER 2019).

### Weitere Kritikpunkte

AEMISEGGER (2019) führt aus, dass die Fragestellungen der Siedlungsentwicklung nach innen weder schweizweit noch kantonal über einen Nenner geschlagen werden können. Unterschiedliche Räume weisen unterschiedliche Herausforderungen auf oder es handelt sich um dieselben Herausforderungen, welche in unterschiedlicher Weise bearbeitet werden müssen. Stellvertretend hierfür steht das Raumkonzept Aargau, welches die Grundzüge der räumlichen Entwicklung des Kantons festlegt. Es gliedert den Kanton in verschiedene funktionale Räume (Raumtypen wie Kernstadt, ländliches Zentrum, urbaner Entwicklungsraum, ländlicher Entwicklungsraum, ländliche Entwicklungsachse) sowie Wohnschwerpunkte (WSP) und Wirtschaftliche Entwicklungsschwerpunkte (ESP), welche aufgrund ihrer spezifischen Potenziale entwickelt werden sollen (KANTON AARGAU 2011a: R1.1-6). Dies be-

dingt Lösungen bzw. Instrumente, um ortsspezifisch diese Herausforderungen adressieren zu können. Gemäss AEMISEGGER (2019) ist dies grundsätzlich bereits heute die Idee des kantonalen Rechts. Jedoch muss die Gemeinde die für die Fragestellung relevanten Elemente, wie beispielsweise die Landumlegung, selbst identifizieren und in getrennten Verfahren durchführen. Fehlendes Fachwissen, Kompetenzen und Ressourcen stellen die Gemeinden aufgrund der hohen Regelungsichte und einer Vielzahl von ineinandergreifenden Planungsverfahren und -instrumenten vor grosse Herausforderungen (FISCHER ET AL. 2016: 6). In Zukunft sollte daraufhin gearbeitet werden, dass die Kantone die Grundlage schaffen, damit die zielführenden Massnahmen zur Siedlungsentwicklung nach innen vereinfacht und kombiniert zur Anwendung kommen können. Den Gemeinden sollte der Freiraum in den Verfahren gewährt werden, um, unter Berücksichtigung der Verfassungsgrundsätze wie Gleichbehandlung und Treu und Glaube (§§ 3 und 4 VRPG), optimal auf die individuell gelagerten Nutzungsplanungsgebiete und Herausforderungen reagieren zu können (AEMISEGGER 2019).

## 5.3 Aufgabenbeschrieb für neues Verfahren

Aus der Analyse des bestehenden Verfahrens im Rahmen der Kapitel 2.2, 5.1 und 5.2 sowie der grundsätzlichen Anforderungen an Instrumente, die das Grundeigentum adressieren, können Anforderungen an ein optimiertes Verfahren formuliert werden. Ziel muss es sein, die bestehenden positiven Aspekte des Verfahrens beizubehalten und in Kombination mit den Optimierungsvorschlägen zu einem zielführenden Instrument zu formen.

Folgende Aspekte des bestehenden Verfahrens sind zu bewahren:

- Der Rechtsschutz in Fragen der Grundeigentümer- und Parzellenstruktur ist grundsätzlich zu gewährleisten.
- Die Möglichkeit nach § 16 Abs. 1 und 2 BauG zur Kombination der Baulandumlegung mit der Sondernutzungsplanung soll im Hinblick auf die inhaltliche Verknüpfung gegeben sein.

Folgende Aspekte sind im Verfahren zu optimieren:

- Die Möglichkeit zur Inanspruchnahme des Rechtsschutzes ist auf die heutigen Fragestellungen der Baulandumlegung und Siedlungsentwicklung nach innen anzupassen.
- Fragen der Grundeigentümer- und Parzellenstruktur sind gezielt in die Diskussion der gesamtkommunalen Raumentwicklung und damit der Siedlungsentwicklung nach innen einzubetten.
- Die Grundeigentümer von betroffenen Gebieten sind frühzeitig und stufengerecht in das Verfahren einzubeziehen.
- Die Wechselwirkung zwischen der Idee zur baulichen Entwicklung und der Grundeigentümerstruktur muss bei der Entwicklung von Gebieten kombiniert betrachtet werden.
- Die Instrumente und Mittel zur Innenentwicklung müssen in flexibler und einfacher Form kombiniert werden.

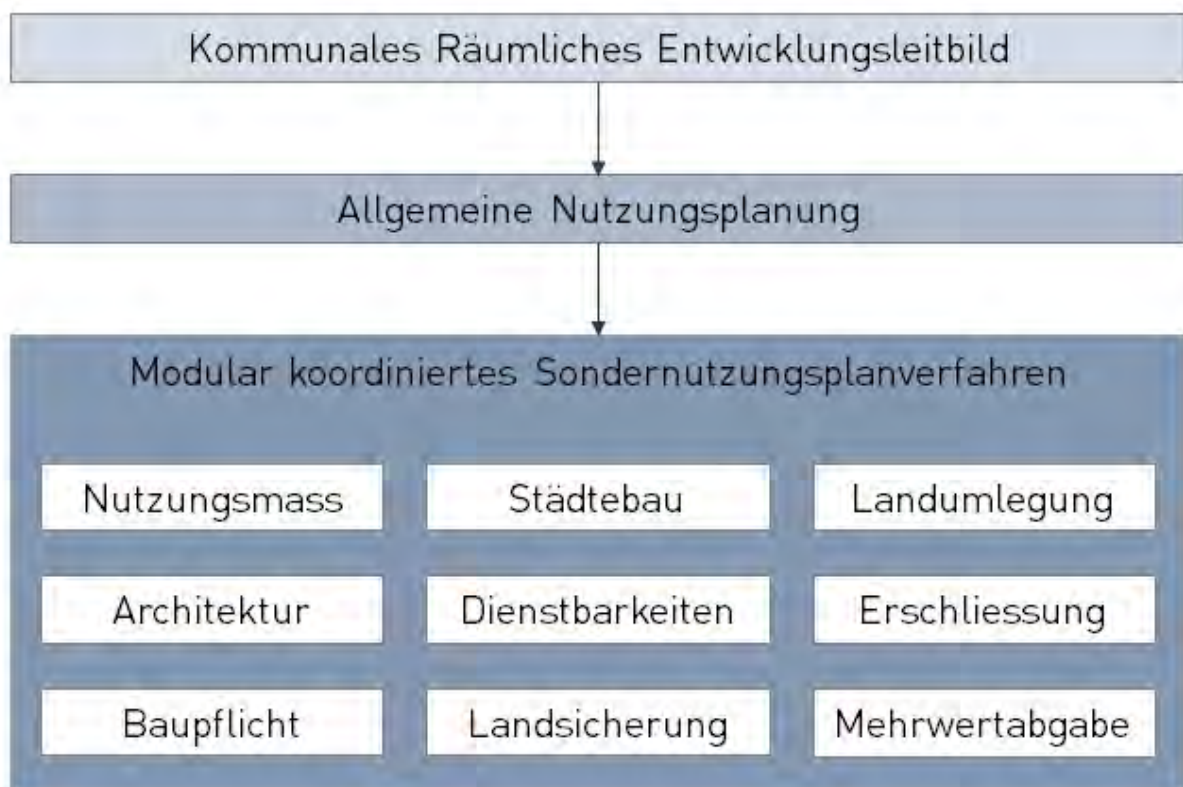
## 6 Baulandumlegung 2.0

### 6.1 Baulandumlegung: Auf verschiedenen Ebenen zum Ziel

Auf Basis der oben beschriebenen Erkenntnisse und Überlegungen wird ein optimiertes Verfahren zur Baulandumlegung im Kanton Aargau vorgeschlagen. Abbildung 10 zeigt schematisch das Verfahren mit den einzelnen Elementen. Es zeichnet sich durch folgende drei Grundideen aus:

- Die Vorstellung zur räumlich-strategischen Gemeindeentwicklung ermöglicht den frühzeitigen Dialog mit Grundeigentümern, eine aktive Rolle des Gemeinderats und die Legitimation von Massnahmen für die Siedlungsentwicklung nach innen.
- Die allgemeine Nutzungsplanung schafft und sichert erste verfahrensmässige Grundlagen.
- Die koordinierte Gesamtschau ist die lokale Antwort auf lokale Bedürfnisse.

Abbildung 10 Modular koordiniertes Sondernutzungsplanverfahren im kommunalen Planungsprozess



Quelle: eigene Darstellung



## 6.1.1 Räumliches Entwicklungsleitbild

Die Baulandumlegung als Realisierungsinstrument der Raumplanung sowie als Bindeglied zwischen den kommunalen Nutzungsplänen und der angestrebten Nutzungsordnung (vgl. Kapitel 2.1.1) ist inhaltlich in den gesamten kommunalen Planungsprozess eingebettet. Es ist daher sinnvoll Fragen, der Parzellen- und Grundeigentümerstrukturen bereits früh im Prozess zu thematisieren.

Gemeinden müssen nach § 13 Abs. 2bis aufzeigen, wie sie die innere Siedlungsentwicklung fördern. Als Planungsgrundlage für die formellen Planungsinstrumente sowie als Basis für den gesamten nachfolgenden Nutzungsplanungsprozess regt die Abteilung Raumentwicklung des Kantons Aargau die Erarbeitung eines Räumlichen Entwicklungsleitbildes (REL) an. Verschiedene Experten betonen die Wichtigkeit von kommunalen Leitbildern als Basis für die räumliche Entwicklung der Gemeinden. Die Gemeinden müssen ihre Ziele kennen, bevor konkrete Massnahmen definiert werden können (A-EMISEGGER 2019; FREI 2019; MUGGLI 2019; VAN WEZEMAEL/NOLLERT 2019: 35). Das REL ist als informelles Planungsinstrument im kantonalen Baugesetz nicht beschrieben und nicht vorgegeben. Es ist auf kommunaler Ebene behördenverbindlich. Mittels eines Räumlichen Entwicklungsleitbildes lässt sich aufbauend auf eine umfassende Ortsanalyse frühzeitig ein differenziertes und langfristig ausgerichtetes kommunales Zukunftsbild zeichnen. Dieses macht auf konzeptioneller Ebene erkennbar, wo sich die Gemeinde wie entwickeln soll (Innenentwicklungsstrategie). Das Räumliche Entwicklungsleitbild mit seiner kommunalen Innenentwicklungsstrategie zielt nebst den zu erhaltenden Strukturen stark auf Veränderungen der gebauten Umwelt ab. Es zeigt auf, welche Gebiete sich in welchem Masse für die Siedlungsentwicklung nach innen eignen (Identifikation von Schlüssel- und Handlungsgebieten) und mit welchen Strategieansätzen sie sich in den Quartieren und Räumen konkretisieren und ortsgerecht umsetzen lassen (KANTON AARGAU 2017: 3-3.4). Planungsverfahren und -instrumente wie die Baulandumlegung können als Massnahmen bereits hier genannt werden (vgl. Kapitel 4.1 «Möriken-Wildeggen»).

Die Thematisierung und Benennung der Baulandumlegung als Massnahme auf dieser Ebene einer kommunalen Planung hat verschiedene Vorteile. Das geforderte öffentliche Interesse an der Siedlungsentwicklung nach innen und an der Mobilisierung von spezifischen Baulandreserven (vgl. Kapitel 5.2.2) kann im Rahmen dieser Gesamtschau sämtlicher raumrelevanter Interessen und der daraus resultierenden kommunalen Innenentwicklungsstrategie dargelegt und begründet werden. Dies ist insbesondere für allfällige spätere Einwendungen und Beschwerden im Rahmen der öffentlichen Auflage von Bedeutung. Für Betroffene gibt dies die Möglichkeit, die Baulandumlegung im grösseren Zusammenhang der gesamtkommunalen Entwicklung zu verstehen. Vor- und Nachteile können, allenfalls zusammen mit Ergänzung teilkörtlicher Grobkonzeptstudien (genauere Betrachtung eines Gebietes in der REL-Erarbeitung zur Festlegung von Zielvorgaben und Qualitäten in der BNO), besser abgewogen und damit Ängste gegenüber neuen Entwicklungen genommen werden.

Auch der Gemeinderat profitiert vom Verfahren. Wie in den Fallstudien gesehen, ist eine aktive Rolle der Gemeinde wichtig. Auf Basis der räumlich strategischen Ausrichtung kann bereits frühzeitig in Dialog mit der Bevölkerung getreten werden, Massnahmen in nachgelagerten Verfahren vorbereitet oder die Grundlage für eine aktive Bodenpolitik in den entsprechenden Gebieten gelegt werden.

## 6.1.2 Nutzungsplanung

In der Allgemeinen Nutzungsplanung, bestehend aus Bauzonenplan, Kulturlandplan und Bau- und Nutzungsordnung, werden die Entwicklungsziele des REL umgesetzt und durch geeignete Massnah-

men grundeigentümergebunden festgelegt (KANTON AARGAU 2019b). Somit kann das öffentliche Interesse an einer Baulandumlegung hier planungsrechtlich festgeschrieben werden. Bereits heute besteht nach § 16 Abs. 3 BauG die Möglichkeit, in der allgemeinen Nutzungsplanung Gebiete zu bezeichnen, die nur überbaut werden dürfen, wenn eine Landumlegung durchgeführt worden ist. Diese Festlegung kann entweder als Vorgabe auf die Grundnutzungszone, im Sinne einer Transformationszone (vgl. JGK 2018a: 32), angewendet werden (Zonendefinition im Kanton Aargau nicht abschliessend im kantonalen Recht) oder als überlagerte Zone bzw. Festlegung analog der heute bekannten Sondernutzungsplanpflicht umgesetzt werden. Die Festlegung bezieht sich somit darauf, dass eine Planung umgesetzt werden muss, welche neben der Konzeptionierung der Bebauung, des Freiraums und der Erschliessung, auch die grundeigentümerstrukturellen Gegebenheiten berücksichtigt und die Massnahmen einer Baulandumlegung enthält.

Mit der Festlegung der Pflicht zur Baulandumlegung in der allgemeinen Nutzungsplanung muss die Frage, ob eine Gebietsentwicklung und die Baulandumlegung im öffentlichen Interesse ist, nicht mehr auf Stufe Projekt beantwortet werden, sondern im Rahmen der Diskussion zur gesamträumlichen Entwicklung der Gemeinde. Die Beantwortung dieser Frage ist auf dieser Planungsstufe sinnvoller und ersetzt damit die Notwendigkeit des Einleitungsbeschlusses gemäss bisherigem Verfahren der Baulandumlegung. Der Perimeter wird im Rahmen der allgemeinen Nutzungsplanung grundeigentümergebunden festgelegt und damit die Frage beantwortet, welche Grundstücke für die optimale Zielerreichung notwendig sind bzw. welche von der Baulandumlegung profitieren können (KANTON LUZERN 2014: 26). Die öffentliche Auflage der Planungsmassnahme ist im Nutzungsplanungsverfahren gegeben.

Wird die Baulandumlegung bereits in der Nutzungsplanung als Massnahme festgelegt, kann eine ähnliche Wirkung wie bei einer Planungszone erzielt werden. Die Gemeinde zeigt damit aktiv an, dass in diesem Gebiet etwas geändert werden muss. D.h. der Eigentümer muss gemeinschaftlich agieren, falls er etwas an der baulichen Situation ändern möchte (FREI 2019; KANTON BERN 2018: 24). Die Perimeterfestlegung sollte jedoch nicht als Ersatz für eine Planungszone erachtet werden. Im Rahmen der Planungen ist ein im Grundbuch eingetragenes Veränderungsverbot wichtig.

Obige Ausführungen beziehen sich auf bereits der Bauzone zugewiesenes Land. Bei Neueinzonungen drängt sich ein weiterer Aspekt auf, der im Kanton Waadt bereits erfolgreich angewendet wird (VLP-ASPAN 2000: 5). Nach § 1 Abs. 2 LEV setzt die Landumlegung heute einen rechtskräftigen allgemeinen Nutzungsplan voraus. Es ist jedoch sinnvoll diese Voraussetzung zu streichen und Einzonungen projektbezogen zu vollziehen (AEMISEGGER 2019). Im Kanton Waadt wird die Landumlegung eng auf die Einzonung von Bauland abgestimmt. Das heisst, dass Land erst einer Bauzone zugeführt wird, wenn die dafür erforderliche Grundstückstruktur vorhanden ist. Es hat sich dabei gezeigt, dass die Grundeigentümer eher Hand für eine Baulandumlegung bieten (u.a. auch Ausscheidung von Freiräumen), wenn das Grundstück noch nicht eingezont ist, als wenn es bereits in der Bauzone liegt (AEMISEGGER 2019; VLP-ASPAN 2013: 5). Solche Festlegungen ermöglichen es, dass Art. 15 Abs. 4 lit. d RPG und § 28i Abs. 1 BauG, wonach Land nur eingezont werden darf, wenn sichergestellt ist, dass es nach einer bestimmten Zeit auch tatsächlich überbaut ist, umgesetzt werden können. Der nachfolgend aufgezeigte modulare Sondernutzungsplan bietet sich durch die Abdeckung mehrerer relevanter Aspekte (Umlegung, Bebauungskonzeption, Mehrwertabgabe, etc.) für die Durchführung einer projektbezogenen Planung an.

### 6.1.3 Modular koordinierter Sondernutzungsplan

Die Baulandumlegung selbst muss schliesslich auf Projektebene vollzogen werden. Die Herausforderungen bei der konkreten Umsetzung der Innenentwicklung sind jedoch nicht überall gleich (bspw. Stadtgemeinde vs. Landgemeinde). Nach AEMISEGGER (2019) sollten flexible Instrumente zur Verfügung stehen, welche auf die unterschiedlichen Situationen angewendet werden können. AEMISEGGER (2019) spricht sich im Zusammenhang mit der Innenentwicklung auch gegen die Fokussierung auf eine Massnahme, sondern vielmehr für den Methodenpluralismus aus. Es bedürfe einer Gesamtschau der möglichen und relevanten Instrumente, welche nur in Kombination zum Ziel beispielsweise der Baulandmobilisierung führen.

Um die Hürden der Kombination verschiedener Verfahren (vgl. Kapitel 5.1.3 und 5.2.2) zu minimieren und gleichzeitig eine lokale Antwort auf lokale Bedürfnisse geben zu können, scheint es sinnvoll, zusammengehörige Elemente zusammen in einem modular anwendbaren Verfahren bearbeiten zu können (AEMISEGGER 2019; Frei 2019; MUGGLI 2019). Die Baulandumlegung wird bereits heute oft zusammen mit einer Sondernutzungsplanung erarbeitet. Auf Basis der bisherigen Überlegungen in dieser Arbeit wird deshalb vorgeschlagen, im Kanton Aargau ein neues Instrument im Sinne eines modularen Sondernutzungsplans, im Folgenden «mSNP» genannt, zu schaffen. Das bewährte Instrument der Sondernutzungsplanung mit seinen klassischen Elementen wie Erschliessung, Gestaltung der Bauten, Anlagen und Aussenräumen sowie Nutzungsmass würde um die Elemente und Möglichkeiten der Baulandumlegung wie Landsicherung, Landumlegung oder Bereinigung der Dienstbarkeiten ergänzt. Der in Kapitel 6.1.2 erwähnte Pflichtperimeter für die Baulandumlegung könnte mit einem Pflichtperimeter für diesen modularen Sondernutzungsplan umgesetzt werden. «Modular» heisst in diesem Zusammenhang, dass die konkrete Situation vorgibt, welche Elemente der Sondernutzungsplanung zur Anwendung kommen. Landumlegung kann mit Nutzungsmass und Gestaltung der Bauten kombiniert werden, wodurch der geforderte Zusammenhang zwischen Bebauung und Parzellarstruktur im Rahmen einer Gebietsentwicklung gestärkt wird. Besteht hingegen eine Sondernutzungsplanpflicht auf einem Gebiet mit nur einem Grundeigentümer, ist keine Baulandumlegung notwendig. Der konkrete Sondernutzungsplan würde sich demnach auf seine klassischen «Module» begrenzen und den Teil der Baulandumlegung mit Begründung im Planungsbericht nicht anwenden. Das Zusammenspiel der Elemente ermöglicht die geforderte fundierte Interessenabwägung beim Umgang mit dem Grundeigentum (vgl. BÜHLMANN 2018a: 7). Die Ergänzung der Sondernutzungsplanung mit den Elementen der Baulandumlegung ist grundsätzlich sowohl für Gestaltungs- wie auch Erschliessungsplanungen denkbar. Wird im Folgenden von Sondernutzungsplanung gesprochen, sind daher beide Möglichkeiten gemeint. Es ist jedoch davon auszugehen, dass im Rahmen der Siedlungsentwicklung nach innen die im Gestaltungsplan geforderte siedlungs- und landschaftsgestalterische Qualität nach § 21 Abs. 2 BauG ein Hauptkriterium für Gebiets- und Arealentwicklungen sein wird. Gerade in der Argumentation mit bodenrechtlichen Eingriffen wird sie eine verstärkte Rolle spielen müssen. Die in der vorliegenden Arbeit beschriebenen Überlegungen gründen daher hauptsächlich auf eine Anwendung im Gestaltungsplanverfahren. Inwiefern in Zukunft die heute bestehende Unterscheidung von Erschliessungs- und Gestaltungsplan (vgl. §§ 17 und 21 BauG) bei der Umsetzung eines modularen Sondernutzungsplans obsolet würde, wäre Gegenstand weiterführender Arbeiten und wird hier nicht thematisiert.

Bereits heute kann gemäss § 132 Abs. 1 lit. c BauG über einen Erschliessungs- und Gestaltungsplan der Enteignungstitel gegeben werden. Häufigste Anwendung findet dies mittels Strassenlinien zwecks Ausscheidung von Flächen für Verkehrswege. Nach § 6 Abs. 1 BauV kann im Sondernutzungsplan der

Hinweis angebracht werden, dass das Land innerhalb genehmigter Strassenlinien enteignet werden kann, wenn es für den Strassenbau benötigt wird. Was demnach für die Erschliessung seit langem gilt, könnte im Rahmen eines modularen Sondernutzungsplans auf die Themen der Bebauung, Freiraum und (öffentliche) Nutzung ausgeweitet werden.

Da die Baulandumlegung u.a. als Massnahme für die Baulandmobilisierung gilt (vgl. Kapitel 2.1.1), ist es sinnvoll, den neuen Sondernutzungsplan mit weiteren Modulen wie bspw. einer Baupflicht zu ergänzen. Eine entsprechende Regelung kennt der Kanton Basel-Stadt. Mit der Zuteilung der Grundstücke bei einer Baulandumlegung kann durch den Regierungs- oder Gemeinderat die Auflage verbunden werden, die Grundstücke innerhalb einer zumutbaren Frist einer dem Zweck der Nutzungspläne entsprechenden Nutzung zuzuführen (Anmerkung im Grundbuch) (§ 145 Abs. 1 BPG). An Grundstücken, die mit dieser Auflage zugeteilt werden, steht dem zuständigen Gemeinwesen ein Kaufrecht zu, das den im Grundbuch eingetragenen Pfandrechten vorgeht. Es kann während eines Jahres nach Ablauf der Frist geltend gemacht werden (§ 145 Abs. 2 BPG).

Bei einer Kombination von Baulandumlegung und Baupflicht ist die Sinnhaftigkeit direkt gegeben. Im Grundsatz wird mit Art. 15 Abs. 4 lit. d RPG gefordert, dass Land nur eingezont werden darf, wenn seine Verfügbarkeit sichergestellt ist. Zudem müssen Bauzonen nach Art. 15a RPG ihrer Bestimmung zugeführt werden. Hierfür besteht die Möglichkeit Fristen für die Überbauung festzusetzen. Um die Verfügbarkeit sicherzustellen sind Überbauungshindernisse, wie beispielsweise aufgrund ungünstiger Grundeigentümerstrukturen, zu beseitigen. Solche Hemmnisse können durch die Baulandumlegung abgebaut werden. Nach dem Verfahren resultieren also baureife Parzellen, die ihrer Bestimmung mit geeigneten Mitteln wie der Baupflicht, zugeführt werden müssen.

Auch ein Einbau der Mehrwertabgabe in das Verfahren ist prüfenswert. Flächenabzüge im Rahmen der Baulandumlegung (bspw. Landsicherung für Erschliessung oder Freiräume) können dem planerischen Mehrwert gegenübergestellt werden. Dies ist insbesondere bei Planungsvorteilen nach § 28a Abs. 2 BauG relevant, wo die Mehrwertabgabe in verwaltungsrechtlichen Verträgen auch über Realersatz geleistet werden kann. Bei Fällen gemäss § 28a Abs. 1 BauG (Einzonungen und der Einzonung gleichgestellte Umzonungen), wo die Mehrwertabgabe monetär geschehen muss, besteht die Verbindung zur Landumlegung hauptsächlich in der sich daraus ergebenden Möglichkeit zur direkten Realisierung von Freiräumen oder anderen Flächen im öffentlichen Interesse (vgl. § 6 Abs. 1 MWAV) und damit in der gesamtheitlichen Argumentation für eine Planungsmassnahme. Eine Einzonung könnte beispielsweise mit einer Auflage für einen Projektbezug (realisiert über modularen Sondernutzungsplan) verbunden werden (AEMISEGGER 2019).

Inwiefern die Mehrwertabgabe im Rahmen desselben Verfahrens oder als paralleles Verfahrenselement eingebunden werden sollte, müsste vertieft untersucht werden (vgl. KANTON AARGAU 2018b zum Verfahren der Mehrwertabgabe).

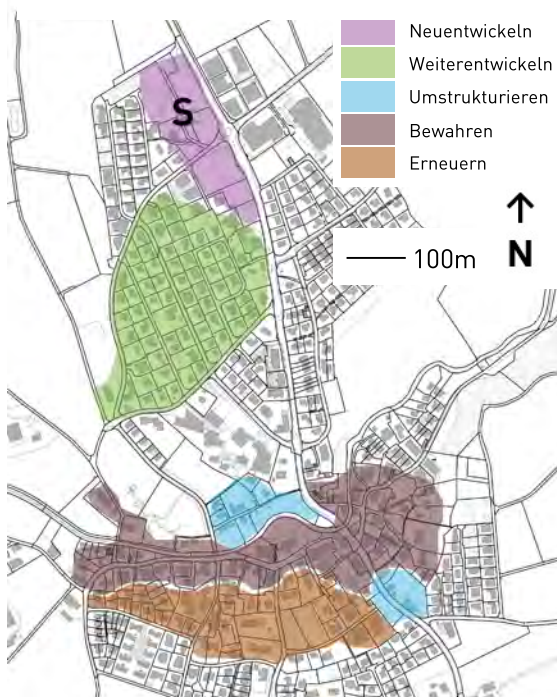
## 6.2 Verfahren Modularer Sondernutzungsplan

Die nachfolgenden Ausführungen illustrieren anhand eines konkreten Beispiels in der Gemeinde Jonen im Kanton Aargau, wie der Prozess der neu angedachten Baulandumlegung von der REL-Phase bis zum modularen Sondernutzungsplan exemplarisch aussehen könnte. Der Fokus liegt dabei auf der Ausgestaltung des Prozesses des Sondernutzungsplans.

### Räumliches Entwicklungsleitbild REL

Die Gemeinde Jonen erarbeitet als Basis für die Gesamtrevision der Nutzungsplanung ein REL. Damit soll eine räumlich-strategische Vorstellung der zukünftigen Gemeindeentwicklung geschaffen werden. Es zeigt auf, welche Gebiete sich in welcher Masse für die hochwertige Innenentwicklung eignen und legt Schwerpunktgebiete fest (KANTON AARGAU 2017: 3-3.4). Die Erarbeitung geschieht im Rahmen einer Planungskommission, welche aus Vertretern der Politik, der Verwaltung sowie der Bevölkerung zusammengesetzt ist. Damit ist eine erste Form der Mitwirkung bereits gegeben.

Abbildung 11 Möglicher Strategieplan Innenentwicklung der Gemeinde Jonen. S = Schlüsselgebiet



Quelle: eigene Darstellung. Basisplan: agis Kanton Aargau

Auf Basis eines Potenzialplans werden in einem ersten Schritt die Innenentwicklungspotenziale in quantitativer und qualitativer Hinsicht bestimmt. Für jene Flächen, die sich für die Innenentwicklung eignen, werden daraufhin strategische Stossrichtungen festgelegt. Hierzu sind gezielte Analysen am Ort erforderlich. (HSLU 2014: 17-19). Abbildung 11 zeigt eine mögliche Einteilung potenzieller Innenentwicklungsgebiete in der Gemeinde Jonen nach Systematik von HSLU (2014). Dabei wurde ein Gebiet mit Potenzial für eine Neuentwicklung benannt, welches gleichzeitig als Schlüsselgebiet bezeichnet wird. Schlüsselgebiete sind Flächen, von denen wichtige und wirkungsvolle Impulse zur hochwertigen Innenentwicklung in der Gemeinde ausgehen (vgl. KANTON AARGAU 2017: 3.4-6/4.4-2). Die detaillierte Begründung im Gesamtkontext der Gemeindeentwicklung wird im Bericht zum REL dargelegt. Da sich bei der Entwicklung dieses Gebietes verschiedenste Herausforderungen stellen (Einpassung, Erschliessung, Freiraum, mehrere Eigentümer, Parzellarstruktur), könnte bereits im REL als Massnahme

bzw. Umsetzungshinweis der modulare Sondernutzungsplan inklusive Landumlegung erwähnt werden.

### Gesamtrevision der Nutzungsplanung

Im Rahmen der Gesamtrevision der Nutzungsplanung wird der effektive Perimeter parzellenscharf und grundeigentümerverbindlich festgelegt. Während auf Stufe REL das Gebiet konzeptionell verortet wird, wird der Perimeter in der allgemeinen Nutzungsplanung auf Basis der vorherrschenden Rahmenbedingungen (vgl. Abbildung 12) konkret festgelegt. Im Bauzonenplan wird der Perimeter eingezeichnet und ein entsprechender Paragraph in die Bau- und Nutzungsordnung der Gemeinde eingefügt. Die nachstehende Formulierung steht exemplarisch für den möglichen Paragraph in der BNO. Es kann vorkommen, dass sich die Grundeigentümer während dem Verfahren des mSNPs hinsichtlich Grundeigentumsstruktur einigen und eine einvernehmliche Lösung erzielt werden kann. In diesem Falle sollte es jederzeit möglich sein, vom Modul der Landumlegung abzusehen und den mSNP als herkömmlichen Sondernutzungsplan zu erstellen. Die Entlastung der Planung von der Grundeigen-



tumsthematik kann das Fortschreiten der Planung erleichtern. Der Gemeinderat sollte in diesen Situationen die Möglichkeit haben, von der Landumlegung im öffentlich-rechtlichen abzusehen.

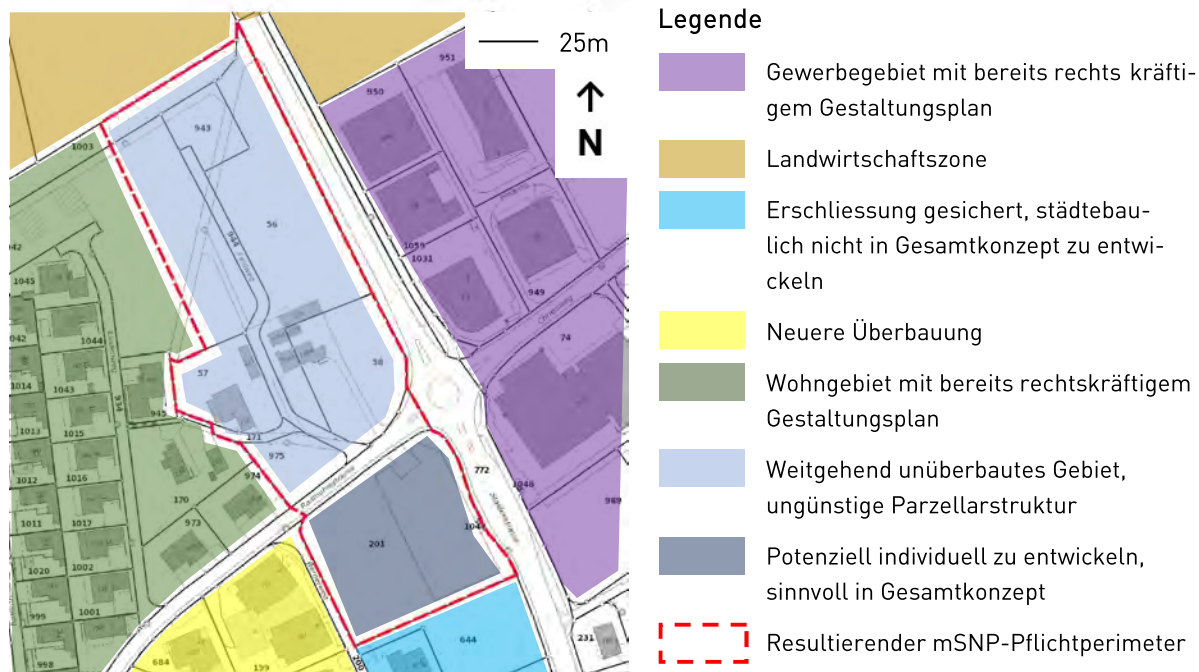
### **BNO**

#### **§ ... (m)SNP-Pflicht**

<sup>1</sup> Die im Bauzonenplan speziell bezeichneten Flächen dürfen nur erschlossen und überbaut werden, wenn ein rechtskräftiger mSNP mit Landumlegung vorliegt.

<sup>2</sup> Der Gemeinderat kann von der Vorgabe der Landumlegung absehen, wenn im Rahmen des Verfahrens eine einvernehmliche Lösung betreffend Grundeigentümerstruktur erzielt wird.

Abbildung 12 Perimeterfestlegung im Gebiet «Im Feld Nordost» in der Gemeinde Jön. Einzubeziehende Grundstücke auf Basis der bestehenden Rahmenbedingungen



Quelle: eigene Darstellung. Basisplan: agis Kanton Aargau

### **Modularer Sondernutzungsplan**

Das Verfahren des neuen modularen Sondernutzungsplans gemäss Kapitel 6.1.3 folgt dem bestehenden Verfahren des Sondernutzungsplans mit den zwei Erarbeitungsphasen «Richtprojekt» und «Entwurf» sowie den formell vorgegebenen Phasen der «Vorprüfung», «Mitwirkung», «öffentliche Auflage» sowie «Beschluss» und «Genehmigung». Gegenüber dem bestehenden Verfahren der Landumlegung gemäss LEV des Kantons Aargau ergeben sich dadurch folgende Hauptunterschiede:

- Das eigentliche Verfahren zur Umlegung der Flächen wird von vier auf eine öffentliche Auflage reduziert (vgl. auch Auslagerung des Einleitungsbeschlusses mit Perimeterfestlegung in der allgemeiner Nutzungsplanung in Kapitel 6.1.2).
- Neu wird dafür eine formelle öffentliche Mitwirkung eingeführt. Die Mitwirkung der Bevölkerung bzw. der Betroffenen war bisher, je nach Bestimmung der Mitglieder, formell über die Ausführungskommission (vgl. § 5 LEV) oder informell, je nach Prozessorganisation, über Informationsveranstaltungen gegeben (FREI 2019). Durch die Phase der formellen Mitwirkung und

der damit zusammenhängenden Auflage der Entwürfe ist die Notwendigkeit einer Ausführungskommission bei der Baulandumlegung nicht mehr gegeben. Bestehen bleibt jedoch der Bedarf zum steten Austausch mit den betroffenen Grundeigentümern. Dieser fällt durch die Einführung einer formellen Mitwirkung nicht weg.

- Die Wechselwirkungen zwischen baulicher Entwicklung des Areals und der Grundeigentümer- und Parzellarstruktur werden in direktem Zusammenhang und im selben Verfahren diskutiert.

Damit die Verfahrensschritte der verschiedenen Elemente/Module ineinandergreifen, muss eine sinnvolle Zuweisung der Inhalte der Baulandumlegung zu den Phasen im mSNP geschehen. Tabelle 8 zeigt das vorgeschlagene Modell für das kombinierte Verfahren mit den jeweiligen zu behandelnden Thematiken pro Phase.

Tabelle 8 Verfahren mSNP nach Zusammenführung des bestehenden SNPs mit den Elementen der Baulandumlegung

Phase	Sondernutzungsplan	Baulandumlegung
Richtprojekt	Überbauungskonzeption betr. Architektur, Freiraum, Erschliessung, Nutzungsmass	
Entwurf SNP	Situationsplan, Sondernutzungsvorschriften, Planungsbericht	Grundlagen (Grundstücks-/Dienstbarkeits-/Eigentümerverzeichnis), Zuteilungsgrundsätze, Bewertung alter Besitz und Landpreis Zuteilungsplan, Umlegungsverzeichnis, Dienstbarkeitenplan, Geldausgleich, Entschädigungen
Vorprüfung und Formelle Mitwirkung (formelles Verfahren)	Diskussion der Überbauungskonzeption	Diskussion resultierende Grundeigentümer-/Parzellarstruktur
Öffentliche Auflage (formelles Verfahren)	Bereinigung gemäss Mitwirkung bzw. Vorprüfung Öffentliche Auflage mit Behandlung der Einwendungen und allenfalls Beschwerden	Bereinigung gemäss Mitwirkung Öffentliche Auflage der Umlegung mit Behandlung der Einwendungen, Beschwerden
Beschluss und Genehmigung (formelles Verfahren)	Beschluss durch den Gemeinderat Genehmigung durch DBVU Beschwerdebehandlung nach Beschluss und Genehmigung	Eintragung in Grundbuch

Quelle: eigene Darstellung

In einer ersten Phase wird ein Richtprojekt für das betreffende Gebiet erarbeitet (Abbildung 13). Das Richtprojekt ist nicht nur Massstab für die qualitative Beurteilung einer späteren Baueingabe (KANTON AARGAU 2011b: 9), sondern erlaubt die Vermittlung einer ersten Idee der zukünftigen Entwicklung des Areals bzw. des Quartiers. Erfahrungsgemäss kann bei Sondernutzungsplanungen, bei sorgfältiger Ausgestaltung, bereits der Grossteil der Vorbehalte aus der Bevölkerung abgeholt werden. Das vorgestellte Modell berücksichtigt diese Phase nicht als formellen Schritt im Verfahren, sondern ermöglicht eine Erarbeitung auf informeller Basis. Dies bietet eine auf die Situation angepasste Wahl des Vorgehens. Gerade bei von Amtes wegen eingeleiteten Verfahren sind Ideenwettbewerbe (MUGGLI 2019) oder moderierte Verfahren beispielsweise im Rahmen von Workshops zur Entscheidungsfindung unter den Grundeigentümern (VLP-ASPAN 2015: 23; FREI 2019) und zur Abstützung in der Bevölkerung anzustreben. Es handelt sich damit um eine Ankündigung des Starts einer Planung und erste informelle Mitwirkung der Bevölkerung, was bei Eingriffen ins Grundeigentum von entscheidender

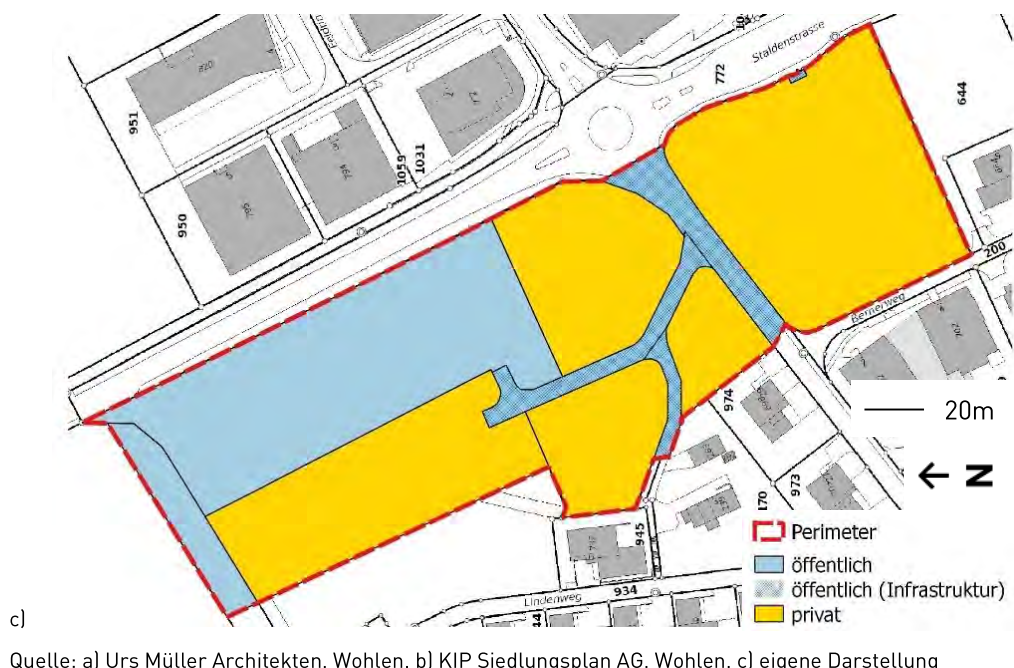


Bedeutung ist (KANTON LUZERN 2014: 39). Werden solche informellen Verfahren mit Einbezug der Grundeigentümer in die Erarbeitung des Richtprojekts nicht angewendet, ist trotzdem zwingend, die Projektideen bereits in diesem Stadium sämtlichen Grundeigentümern vorzustellen. Ziel dieser Phase ist es, unter den Grundeigentümern eine konsolidierte Vorstellung der Gebietsentwicklung zu erhalten. Der Einbezug der Parzellarstruktur ist zu diesem Zeitpunkt noch nicht zwingend.

Auf Basis des Richtprojekts wird ein Entwurf der Elemente des klassischen Sondernutzungsplans sowie die Grundlagen und Unterlagen zur Neuzuteilung der Landflächen erstellt. In diesem Schritt werden die konkreten Konsequenzen für die Grundeigentümer sowohl in baulicher Hinsicht auf ihrem Grundstück (Baufelder, etc.), als auch betreffend Lage und Grösse ihrer Parzelle ersichtlich. Es ist sinnvoll, bereits zu diesem Zeitpunkt eine allfällige Mehrwertabgabe zu thematisieren (FREI 2019; MUGGLI 2019), da gegebenenfalls eine Verrechnung der Abzugspflicht mit dem Mehrwert über verwaltungsrechtliche Verträge (vgl. § 28a Abs. 2 BauG) sinnvoll ist. Zu diesem Zeitpunkt ist auch die Anmerkung des Verfahrens im Grundbuch zu vollziehen. Dies gilt unabhängig davon, ob der mSNP auf freiwilliger Basis, ohne bestehende Pflicht im Bauzonenplan oder basierend auf einer mSNP-Pflicht im Bauzonenplan erstellt wird. Die Eintragung schafft klare Grundlagen auch bei Grundeigentümerwechseln während des Verfahrens.

Abbildung 13 Planungsunterlagen zum Gestaltungsplan Im Feld Nordost in Jön, exemplarisch für die einzelnen Schritte des mSNP. a) Richtprojekt, b) Entwurf Gestaltungsplan, c) Entwurf mögliche neue Parzellierung auf Basis Gestaltungsplan





Da in diesem Schritt die konkreten Auswirkungen für die Grundeigentümer ersichtlich werden und damit Diskussionen entstehen können (MUGGLI 2019), sind die Entwürfe der Öffentlichkeit und insbesondere den direkt Betroffenen zur Diskussion zu stellen und die Mitwirkung nach § 3 BauG zu gewährleisten. Gleichzeitig sind die Entwürfe nach § 23 Abs. 1 BauG dem Kanton als Genehmigungsinstanz zur Stellungnahme bzw. Vorprüfung vorzulegen.

Die Stellungnahmen seitens Kanton und Bevölkerung werden zusammengetragen und auf ihre Anwendbarkeit für die Planung geprüft. Gegebenenfalls ergeben sich Anpassungen bei den Planungsunterlagen. Die Beteiligten können ihre Rechte im Rahmen der Planaufgabe mit Einsprachemöglichkeit nach § 24 Abs. 1 BauG geltend machen. Der Rechtsschutz betreffend bauliche Entwicklung und Parzellarstruktur ist damit gewährleistet. Nach § 28b Abs. 1 ist zu diesem Zeitpunkt auf Basis einer Schätzung durch das kantonale Steueramt über die Höhe der allfälligen Mehrwertabgabe zu orientieren.

Nach der öffentlichen Auflage und allenfalls der Behandlung der Einwendungen durch den Gemeinderat kann der Gemeinderat den mSNP beschliessen (Beschluss Sondernutzungsplan nach § 25 Abs. 1 BauG bereits heute durch Gemeinderat). Die Genehmigung erfolgt durch die kantonale Stelle (heute nach § 27 Abs. 1 BauG das zuständige Departement). Gleichzeitig kann die Verfügung der definitiven Mehrwertabgabe erfolgen.

Die Genehmigungsinstanzen für den mSNP sind noch im Detail zu klären. Die Landumlegung wird gemäss geltendem Recht, ausgenommen der Kostenverteilung und weiteren Abschlussarbeiten (z.B. Grundbucheintrag), durch die Rechtskraftbescheinigung des Spezialverwaltungsgerichtes abgeschlossen. Der Sondernutzungsplan wird, wie beschrieben, durch das zuständige kantonale Departement genehmigt.

Ebenso bestehen heute Unterschiede bei der zweiten Rechtsmittelinstanz. Während beim Sondernutzungsplan das zuständige Departement über Beschwerden entscheidet (§ 26 Abs. 2 BauG), liegt dieser Schritt bei der Landumlegung beim Spezialverwaltungsgericht (§ 78 Abs. 2 BauG). Die weiteren Rechtsmittelinstanzen sind mit dem Verwaltungsgericht und dem Bundesgericht jedoch identisch.

Die Kostenverteilung (4. Verfahrensschritt gemäss geltendem Verfahren) kann grundsätzlich nach Abschluss des Verfahrens auf Basis der zu Beginn bestimmten Grundsätze geschehen. Oftmals wird dieser Schritt jedoch bereits heute zusammen mit dem späteren Kostenteiler der Erschliessung vollzogen.

# 7 Diskussion

## 7.1 Diskurs Innenentwicklung

### 7.1.1 Anforderungen der Innenentwicklung

Die in Kapitel 2.1.1 beschriebenen raumplanerischen Funktionen der Landumlegung bedeuten, dass sich die Landumlegung auf die Raumplanung auszurichten hat. Das heisst, die Raumordnungspolitik und Raumplanung sind richtungsweisend für die Durchführung der Landumlegung. Die Verfahren der Landumlegung sind daher zu einem umfassenden Instrumentarium zur Realisierung der Raumplanung und ihren aktuellen Herausforderungen zu entwickeln (ETHZ 2011: 42-43). In Kapitel 2.3 wurden die neuen Herausforderungen für die Stufe Nutzungsplanung und ihre Realisierungsinstrumente genannt sowie Ansätze definiert, an welchen sich Entwicklungen in diesem Bereich zu orientieren haben. Der in der vorliegenden Arbeit vorgeschlagene modulare Sondernutzungsplan richtet sich nach diesen Ansätzen.

Der mSNP unterstützt die Förderung der Inanspruchnahme und Mobilisierung der Innenentwicklungspotenziale, was einem der Hauptansätze der zukünftigen Nutzungsplanung entspricht. Die notwendige thematische und prozedurale Einbettung in die vorangehenden Planungsverfahren (REL, Allgemeine Nutzungsplanung) als auch die neue formelle Mitwirkung unterstützen dabei den Diskurs mit den Grundeigentümern und damit den Prozess zu deren Gewinnung für die Innenentwicklung. Sie bietet die Möglichkeit, dass die relevanten Akteure ihre Interessen einbringen können. Die frühe Thematisierung von Fragen zum Grundeigentum bei Schlüsselgebieten der Gemeinde ermöglicht eine aktive Rolle der öffentlichen Hand in Fragen der kommunalen Raumentwicklung. Dies sowie die durch das neue Verfahren gegebene Kombination von städtebaulichen Entwicklungsvorstellungen und der Grundeigentümer- und Parzellarstruktur begünstigt sowohl ortsspezifische Lösungen als auch die Einforderung von Qualität. Damit kann der Gefahr begegnet werden, dass die Gemeinde mit ihren öffentlich-rechtlich festgelegten Entwicklungsvorstellungen in den Plänen an der bestehenden Situation und privatrechtlichen Gegebenheiten scheitert (BÜHLMANN 2018b: 19) und zu früh im Planungsprozess Kompromisse bei der Qualität eingegangen werden müssen. Die Kombinationsmöglichkeit mit verschiedensten relevanten Themen der Arealentwicklung begünstigt das Verständnis für die Inhalte und Auswirkungen einer Planung. Dies ist sowohl mittels räumlicher Bilder auf gesamtkommunaler Ebene (REL) der Fall, wie auch durch die Integration informeller Bestandteile zur Erarbeitung des konkreten Richtprojekts. Eine tabulosere Planung wird begünstigt. Schliesslich ist während der Erarbeitung des mSNPs eine einvernehmliche Lösung zur Parzellarstruktur unter den Grundeigentümern stets möglich.

Nicht zuletzt verspricht der mSNP auch zeitlich und finanziell effiziente Verfahren. Durch den modularen Charakter können jene Bestandteile im Verfahren zur Anwendung kommen, die die konkrete Situation verlangt. Zudem bedeutet die Reduktion von formellen öffentlichen Auflagen auf Arealstufe eine grössere Planungssicherheit für Grundeigentümer, Entwickler und Gemeinden.



## 7.1.2 Organisationsmodelle Innenentwicklung

Bei Areal- und Quartierentwicklungen bzw. -erneuerungen prallen nicht nur unterschiedliche Interessen aufeinander, sondern oft auch unterschiedliche Kompetenzen sowie finanzielle Ressourcen. Des Weiteren besteht gerade in der Zusammenarbeit mit der öffentlichen Hand die Herausforderung, dass gemeinsame Entwicklungsvorstellungen von öffentlichen und privaten Akteuren teilweise fehlen (FISCHER ET AL. 2016: 5). Das blosse Vorhandensein von guten Instrumenten zur Innenentwicklung genügt deshalb nicht. Die Instrumente müssen infolge des komplexen Zusammenwirkens der Grundeigentümer auch in entsprechende Koordinationsprozesse und Organisationsmodelle eingebettet sein. Die Wahl des geeigneten Organisationsmodells richtet sich hauptsächlich nach den Anforderungen des Gebietes, in dem ein mSNP erarbeitet wird (FISCHER ET AL. 2016: 6). FISCHER ET AL. (2016) beschreiben in Ihrer Publikation fünf Organisationsmodelle der Innenentwicklung, namentlich i) Gemeinde im Lead, ii) Organisierte Grundeigentümer, iii) Entwicklungsgesellschaft, iv) Entwicklungsgemeinschaft mit Handlungsfreiheiten und v) Immobilienentwickler als Transformator (siehe FISCHER ET AL. 2016: 11-15 für Details zu den einzelnen Modellen). Bei den Modellen ii bis iv sind die privaten Grundeigentümer, jeweils in unterschiedlichen Formen der Zusammenarbeit, im Lead (FISCHER ET AL. 2016: 11-15). Das heisst, sie initiieren die Planung, koordinieren die notwendigen Schritte und treiben die Planung damit aktiv vorwärts. Die Modelle ii bis iv können deshalb als Pendant zur Einleitung der Landumlegung durch die Grundeigentümer nach § 3 LEV angesehen werden. Auch für den mSNP ist diese Form denkbar und zielführend. Dies gilt insbesondere, wenn sich sämtliche oder ein Grossteil der Grundeigentümer in einem Gebiet über die Einleitung des Verfahrens einig sind. Gegenüber der öffentlichen Hand treten die Grundeigentümer in diesem Fall gemeinsam auf oder bestimmen einen Vertreter. Beim Modell «v» übernimmt ein Immobilienentwickler den Lead und bindet die Gemeinde als Verhandlungs- und Planungspartner mit ein (FISCHER ET AL. 2016: 13). Wichtig ist, dass die Grundeigentümer in diesem Fall im Rahmen einer kooperativen Planung bereits bei der informellen Stufe des Richtprojekts mitwirken können.

In verfahrenen Situationen, in welchen Entwicklungen durch einzelne Grundeigentümer blockiert werden oder die Gemeinde Flächen für öffentliche Zwecke sichern möchte, ist es sinnvoll, wenn die Gemeinde, wie im Modell «i», im Lead ist. Planungsvorleistungen, wie die Moderation von Grundeigentümerversammlungen oder auch die Vorfinanzierung der Planung können helfen, Entwicklungen in Gang zu setzen. Möchte eine Gemeinde finanzielle Vorleistungen erbringen und kann diese nicht über das ordentliche Budget abdecken, besteht die Herausforderung der Zustimmung zum Kredit durch die Legislative (Einwohnerrat oder Gemeindeversammlung). Eine Alternative bietet die Verwendung von Erträgen aus der Mehrwertabgabe (Art. 5 Abs. 1ter RPG). Bestehen im kommunalen Mehrwertabgabepf keine entsprechenden Erträge, kann die Spezialfinanzierung des Kantons (Erträge aus der Mehrwertabgabe) nach § 28e BauG in Betracht gezogen werden. Gemäss HAGEN (2019) müsste hierfür jedoch ein kantonales Interesse an der Gebietsentwicklung bestehen. Eine Möglichkeit wäre die Bezeichnung der Gebiete im kantonalen Richtplan, wie beispielsweise die Wohnschwerpunkte (WSP) oder Wirtschaftlichen Entwicklungsschwerpunkte (ESP) gemäss geltendem Richtplan (KANTON AARGAU 2011a). Eine Nennung des mSNP als mögliches Realisierungsinstrument bei diesen Gebieten im kantonalen Richtplan würde dem kantonalen Interesse zusätzliches Gewicht verleihen.

Der Wert einer aktiven Rolle der Gemeinde in der kommunalen Raumentwicklung zeigt sich aber nicht erst auf der Projektebene. Wie in Kapitel 6.1.1 gezeigt, muss die Gemeinde im Rahmen des REL Entwicklungspotenziale identifizieren sowie die Zielrichtung für die identifizierten Schlüsselgebiete aufzeigen. Dies dient zum einen als Kommunikationsinstrument gegenüber den betroffenen Grundeigen-

tüchern, stellt zum anderen aber auch ein strategisches Führungsinstrument für die Gemeinde selbst dar. Wie im Fallbeispiel von Erlinsbach gesehen und auch verschiedentlich sonst genannt, eröffnet eine aktive Bodenpolitik der öffentlichen Hand und innovative Formen des Bodenmanagements Spielräume für Neuparzellierungen und den Landabtausch (VLP-ASPAN 2013: 5). Gerade bei Schlüsselgebieten ist dies von zentraler Bedeutung. Besitzt die Gemeinde Land in diesen Gebieten oder kann entsprechendes Land durch Zukauf erwerben, kann sie dieses gezielt zur Umsetzung ihrer Entwicklungsvorstellungen einsetzen (FISCHER ET AL. 2016: 11).

## 7.2 Reflexion zu neuem Verfahren

### 7.2.1 Vergleichbare Verfahren

Die Idee des Zusammenschlusses von ineinandergreifenden Thematiken zu einem Verfahren ist nicht neu. Art. 1 RPG gibt grundsätzlich vor, dass das sektorielle Denken in der Raumplanung überwunden und die raumwirksamen Tätigkeiten aufeinander abgestimmt werden sollen. Das Koordinationsgebot wird in Art. 2 Abs. 1 RPG und Art. 2 Abs. 3 RPV wiederholt und spezifiziert. In materieller Hinsicht kann dadurch mitunter die Gesamtschau im Rahmen eines Planungsvorhabens begründet werden (vgl. REL, Allgemeine Nutzungsplanung). In formeller Hinsicht bedeutet dies auch, dass zusammengehörige Aspekte möglichst in demselben Verfahren behandelt werden sollten.

Der Kanton Zürich kennt das Instrument der «Gebietssanierung» nach §§ 186ff PBG-ZH. Es wird als gegenwärtig griffigstes gesetzliches Instrument im Dienst der Innenentwicklung bezeichnet. Das Verfahren bezweckt eine Teil- oder Gesamterneuerung und besteht aus einem Quartierplan (Verfahren zur Baulanderschliessung mit Landumlegung (ETHZ 2011: 45)) und einem darin eingebetteten Gestaltungsplan (Sondernutzungsplan) nach Zürcher Recht (WILD ET AL. 2015: 1-2). Laut verschiedenen Quellen (WILD ET AL. 2015: 3; BÜHLMANN 2018a: 8; AEMISEGGER 2019) wurde das Verfahren nach § 186 PBG-ZH jedoch noch nie angewandt. Es bestünden zu hohe Hürden für die Einleitung des Verfahrens (THOMA 2014: 12; WILD ET AL. 2015: 3) und sei zu kompliziert, schwerfällig und starr (BÜHLMANN 2018a: 8; AEMISEGGER 2019). Dies bedeutet, dass es zu viele Bestandteile beinhaltet, welche anzuwenden sind, ohne das Verfahren auf die konkrete Situation anpassen zu können. AEMISEGGER (2019) nennt in diesem Zusammenhang das Heimschlagsrecht nach § 202 PBG-ZH als Beispiel. Auch der Kanton Basel-Land kennt ein kombiniertes Verfahren. Die Quartierplanung nach §§ 37ff BPG kann neben den klassischen Inhalten des Gestaltungsplans nach Aargauer Recht, eine Baulandumlegung oder die Erteilung von Enteignungsrechten sowie Festlegungen betreffend Dienstbarkeiten oder Kaufrechten enthalten (§ 38 Abs. 2 BPG). Nach FREI (2019) wird jedoch auch dieses Verfahren noch wenig angewendet. Er sieht hier die Ursache insbesondere bei der Umsetzung. Klassische Baulandumlegungen bzw. Quartierplanungen würden noch bevorzugt, da der Mut und das Know-How das Verfahren anzuwenden bei den Planenden fehlen.

Auch die Kombination der Sondernutzungsplanung mit einer Baulandumlegung auf privatrechtlicher Ebene ist durchaus bekannt und in der Praxis angewendet. Es gibt ein Gesamtprodukt, das einer durch Behörden angeordneten Gebietssanierung (Zürich) (WILD ET AL. 2015: 7), einer Quartierplanung mit Baulandumlegung (Basel-Land) oder dem mSNP entspricht. Dies ist zweckmässig, wenn aufgrund der vorliegenden Situation mit einem Abschluss in nützlicher Frist gerechnet werden kann (SIEGRIST 2000: 14). Die Baulandumlegung geschieht dabei mittels privatrechtlichen Landumlegungs-

, Erschliessungs-, Kauf- und Tauschverträgen, was Freiwilligkeit und Einstimmigkeit unter den Grundeigentümern voraussetzt (WILD ET AL. 2015: 7). Andernfalls braucht es eine wirksame rechtliche Grundlage, um die Baureifeerstellung von Amtes wegen oder auf Gesuch eines einzelnen Grundeigentümers durchzuführen (SIEGRIST 2000: 14).

Das Verfahren des in dieser Arbeit vorgeschlagenen mSNP birgt demnach das Risiko, dass es aufgrund der grösseren Möglichkeiten in einem Verfahren an Komplexität zunimmt (MUGGLI 2019) und damit zu Vorbehalten bei den Anwendern führt. Im Unterschied zur Gebietssanierung im Kanton Zürich hat es jedoch den Vorteil, dass es zwar viele Themen abdeckt, jedoch nur jene Bestandteile angewendet werden müssten, welche den lokalen Bedürfnissen auch entsprechen (AEMISEGGER 2019). Zudem scheint unbestritten, dass mit der Siedlungsentwicklung nach innen der Bedarf an entsprechenden Verfahren und der Druck, sich mit ihnen auseinanderzusetzen, steigt (FREI 2019; MUGGLI 2019). Ist das Nutzungsmass nicht bekannt, kann eine Neuzuteilung von Landfläche nicht durchgeführt werden, weil sich dann die Landwerte nicht bestimmen lassen (MUGGLI 2019). Um den Anwendungshemmnissen des neuen Verfahrens zu begegnen, sind seitens Kanton Massnahmen wie finanziell und fachlich unterstützte Pilotprojekte, die zu Verfahrenshinweisen aufbereitet werden können, zu prüfen.

## 7.2.2 Gestaltungsplan als Leitverfahren

Die Frage soll erlaubt sein, ob die Anbindung der Baulandumlegung an den Sondernutzungsplan, wie es der mSNP vorsieht, zweckmässig ist. Sondernutzungsplanungen werden vermehrt kontrovers diskutiert. Sie haben sich vor allem bei isolierten Arealentwicklungen bewährt (JGK 2018a: 5). Die Abteilung Raumentwicklung des Kantons Aargau aktualisiert derzeit das Handbuch zu Gestaltungsplänen und gibt damit eine Hilfestellung in der weiteren Anwendung für die Planenden (KANTON AARGAU 2019c: 8). Gleichzeitig besteht die Kritik, dass Sondernutzungsplanungen zusehends die Regeln der allgemeinen Nutzungspläne unterliefen (HAUSER 2017). Sie führten zur Aneinanderreihung von Sonderfällen, was zu unbefriedigenden Lösungen führen kann, weil die Fortschreibung und Weiterentwicklung von städtebaulichen Grundmustern zu wenig gewichtet wird (JGK 2018a: 5). Auch im Aargau verspürt die kantonale Verwaltung den Druck auf den Gestaltungsplan. Von Investorensseite wird nach Alternativen zum Gestaltungsplan gerufen. Die Verfahren seien durch den Einbezug verschiedener Fachstellen langwierig und verzögerten dadurch Entwicklungen (KOLB 2019).

Mit der Baulandumlegung kann Land, welches im öffentlichen Interesse liegt, gesichert werden. Dies ist nicht nur der Fall, wenn Land für öffentliche Infrastrukturen benötigt wird, sondern auch wenn die Baulandmobilisierung durch die Blockade einzelner Schlüsselparzellen verhindert werden. Diese können umgelagert oder als ultima ratio auch enteignet werden (BÜHLMANN 2018a: 6). Der Kanton St. Gallen hat eine rechtliche Grundlage geschaffen, um dies unabhängig eines Sondernutzungsplans auf Stufe der Nutzungszone zu vollziehen (vgl. Anhang C). In einer durch die politische Gemeinde vorgesehene Schwerpunktzone kann bei Vorliegen eines öffentlichen Interesses ein Enteignungsrecht vorgesehen werden, um Umstrukturierungsgebiete neu zu überbauen (BÜHLMANN 2018a: 6). Andere Kantone haben Bestimmungen mit ähnlichem Inhalt und Ziel eingeführt, bei welchen jedoch der Sondernutzungsplan stets eine zentrale Rolle spielt. Mit der 2017 erfolgten Revision des kantonalen Raumplanungsgesetzes hat der Kanton Wallis die Möglichkeit geschaffen, einen Entwicklungsperimeter im Zusammenhang mit einem Sondernutzungsplan festzulegen (vgl. Anhang C). Die Gemeinde hat ein Enteignungsrecht für die bezeichneten Flächen (BÜHLMANN 2018a: 7). Der Kanton Zug sah im



Entwurf für ein neues Planungs- und Baugesetz eine Regelung zur Gebietsverdichtung mit Enteignungsrecht vor. Es ging dabei um das Zusammenlegen und Neuverteilen von Grundstücken, Miteigentumsanteilen usw. zur Förderung der Neuüberbauung. Die Gebiete hätten im kantonalen Richtplan für die Verdichtung vorgesehen sein und innerhalb eines ordentlichen Bebauungsplans liegen müssen. Voraussetzung für eine Enteignung wäre ein rechtskräftiger Bebauungsplan mit einer Bauverpflichtung gewesen (vgl. BÜHLMANN 2018a: 7 für Details). Die Regelung fand im Kantonsrat jedoch nicht die erforderliche politische Mehrheit (BÜHLMANN 2018a: 7). Schliesslich wurde auch im Rahmen einer FSU-Arbeitsgruppe für den Kanton Zürich sowie der PBG-Revision im Kanton St. Gallen ein modular koordiniertes Sondernutzungsplanverfahren mit Eingriffsmöglichkeiten in Grundeigentum vorgeschlagen (THOMA 2014: 14-15; KAISER ET AL. 2017:9; MUGGLI 2019). Letzteres fand auf politischer Ebene keine Mehrheit. Die Vorwürfe waren, dass das Verfahren zu kompliziert und ungewohnt sei und dass der Eingriff ins Grundeigentum vereinfacht werde (MUGGLI 2019).

Dem mSNP und den oben beschriebenen Verfahren gemein ist, dass bereits auf Stufe allgemeine Nutzungsplanung die Grundlage gelegt wird, um Eingriffe ins Grundeigentum machen zu können – sei es über eine festgelegte Zone, die in Zusammenhang mit einem Sondernutzungsplan bei Vorhandensein eines öffentlichen Interesses eine Umlegung oder Enteignung ermöglicht, oder im Rahmen eines Perimeters zur Sondernutzungsplanung, welche die Möglichkeit der Umlegung und Enteignung als Modul beinhaltet.

Unabhängig davon, ob der Eingriff ins Eigentum über eine Zonenbestimmung oder über den Sondernutzungsplan gegeben wird, die Umlegung bzw. Enteignung muss am konkreten Objekt stattfinden. Durch die im mSNP vorgeschlagene «mSNP-Pflicht-Zonierung» auf Stufe der allgemeinen Nutzungsplanung ist die Einbettung der Baulandumlegung in die Gesamtentwicklungsstrategie der Gemeinde gegeben. Werden in diesem Schritt in teillörtlichen Grobkonzeptstudien bereits konzeptionelle, städtebauliche Vorgaben in den mSNP-Bestimmungen der BNO gemacht, kann dem Aneinanderreihen von Sonderfällen durch Sondernutzungsplanungen entgegengewirkt werden.

Um die zukünftigen, komplexen Fragestellungen der Innenentwicklung (Verdichtung, Entwicklung im Bestand, Landsicherung für öffentliche Zwecke, etc.) integral angehen zu können, müssen auch die Themen Bebauung, Freiraum, Erschliessung und Grundeigentümerstruktur integral betrachtet werden. Ein koordiniertes Verfahren wie der mSNP minimiert dabei entstehende Schnittstellen. Der Sondernutzungsplan ist gleichzeitig auch jenes Verfahren, welches die unterschiedlichen Planungsebenen (vgl. Kapitel 7.1.2 zu Organisationsmodell) formell in den Prozess einbettet. Durch die Mitwirkung wird der Dialog unter den Akteuren als wichtiger Erfolgsfaktor für die Innenentwicklung vorgegeben und gleichzeitig ein angemessener Rechtsschutz mit der öffentlichen Auflage gewährleistet. Ziel der Behandlung in einem Verfahren muss es sein, die Möglichkeiten einer Baulandumlegung vermehrt mit städtebaulichen Qualitäten diskutieren zu können. Dabei ist das Instrument weit mehr als nur Massnahme zur Baulandmobilisierung und Verdichtung (vgl. Kapitel 4.1).

### 7.2.3 Eigentumsgarantie als hohes Gut

Die koordinierte Behandlung der Baulandumlegung und der Themen der Sondernutzungsplanung trägt dazu bei, ein öffentliches Interesse belegen zu können. Wie oben beschrieben, stiessen verschiedene Bestrebungen, die der öffentlichen Hand mehr Möglichkeiten im Umgang mit dem Grundeigentum eingeräumt hätten, auf Widerstand. Die Eigentumsgarantie nach Art. 26 BV ist in der Schweiz stark und gibt jedem Grundeigentümer ein Veto-Recht (FISCHER ET AL. 2016: 5). Die Diskus-

sion darüber wird oft emotional geführt. Das Enteignungsrecht ist in der Schweiz nicht neu, kommt bisweilen jedoch hauptsächlich bei Infrastrukturvorhaben wie Eisenbahntrassen oder Strassenbauten zum Einsatz (BÜHLMANN 2018a: 8). In der Raumplanung beschränkt sich der Einsatz bisher auf Spezialfälle wie öffentliche Bauten und Anlagen (Schulhäuser, Werkhöfe oder Ähnliches). Bei Siedlungsentwicklungen war das Mittel der Enteignung bisher kaum denkbar (BÜHLMANN 2018a: 8).

Die Landumlegung stellt einen Eingriff in das Privateigentum dar. Landumlegungen als Eigentumsbeschränkungen müssen sich, gestützt auf die Grundsätze der Eigentumsgarantie, auf ein Gesetz abstützen, verhältnismässig sein und im öffentlichen Interesse liegen. Kann kein voller Realersatz geleistet werden, besteht zudem eine Entschädigungspflicht (KANTON LUZERN 2014: 40).

Der Nachweis eines überwiegenden öffentlichen Interesses kann über eine Festlegung im kantonalen Richtplan erfolgen. Gemäss Entscheid des Bundesgerichts kann das öffentliche Interesse jedoch auch anderweitig dokumentiert werden. Denn gerade bei Arealentwicklungen stellt sich die Frage nicht nur auf überörtlich relevanten Gebieten, sondern auch bei rein kommunalen Arealen (BÜHLMANN 2018a: 8). Nach BÜHLMANN (2018a: 8) kann sich ein überwiegendes öffentliches Interesse auf Grundsätze und Handlungsanweisungen stützen, die in kantonalen Richtplänen enthalten sind. So zum Beispiel Anweisungen an die Gemeinden, mit geeigneten Instrumenten wie Siedungsleitbildern, räumlichen Entwicklungskonzepten, etc. Areale zu bezeichnen, dabei Interessenabwägungen vorzunehmen und diese zu dokumentieren. Die Enteignung sollte grundsätzlich als ultima ratio angewendet werden, wenn in verfahrenen Situationen keine andere Möglichkeit besteht. Hat die Gemeinde die Möglichkeit Land abzutauschen, kann eine Enteignung oft auch verhindert werden. Voraussetzung hierfür ist jedoch eine aktive Bodenpolitik der Gemeinde (BÜHLMANN 2018a: 6). Das REL legt die planerische Grundlage hierfür.

Gegenüber dem bestehenden Baulandumlegungsverfahren im Kanton Aargau werden mit dem mSNP die Möglichkeiten zur Beschreitung des Rechtsweges reduziert. Laut AEMISEGGER (2019) besteht dadurch die Gefahr, dass bei einem Scheitern der Planung bereits viele Leistungen ohne zählbares Resultat erbracht wurden. Mit dem mehrfachen Rechtsschutz wie bisher konnten einzelne Teilschritte von den Betroffenen fortlaufend abgesegnet werden. Mit der Einführung einer formellen Mitwirkung kann dieser Gefahr ein Stück weit begegnet werden. Die Planenden kennen dadurch die Meinungen und Haltungen der Interessenträger gegenüber der Planung und können so einen fundierten Dialog anstreben. Unabdingbar ist nebst der formellen Mitwirkung aber auch der starke informelle Einbezug aller Akteure während dem gesamten Verfahren.

## 7.3 Fazit und Handlungsempfehlungen

Eingangs wurden zwei Hypothesen formuliert. Diese konnten mit der vorliegenden Arbeit bestätigt werden.

### *Hypothese 1*

*Das Landumlegungsverfahren nach Aargauer Recht stellt in seiner Grundidee ein probates Mittel für die Siedlungsentwicklung nach innen dar.*

Die Relevanz der Landumlegung für die Innenentwicklung zeigt sich nicht nur beim Anteil an Bauzonenreserven, bei denen das Verfahren in Betracht gezogen werden könnte. Vielmehr ist sie durch die Anwendbarkeit auf die neuen Herausforderungen der Innenentwicklung begründet. Gebiete, die infol-

ge schwieriger Grundeigentümer- und Parzellenverhältnissen in ihrer baulichen Entwicklung blockiert sind, können mobilisiert werden. Andererseits können Parzellen baureif gemacht werden und Räume im öffentlichen Interesse gesichert werden.

### *Hypothese 2*

*Beim Landumlegungsverfahren nach Aargauer Recht besteht jedoch Optimierungspotenzial, um damit die aktuellen Herausforderungen der Siedlungsentwicklung nach innen adressieren zu können.*

In den Experteninterviews und Fallstudien konnte der Optimierungsbedarf benannt werden. Dieser betrifft insbesondere zum einen die fehlende Koordination zwischen Grundeigentum und dem städtebaulichen Entwicklungskonzept sowie weiteren thematisch verknüpften Aspekten und zum anderen die Langwierigkeit des Verfahrens. In der vorliegenden Arbeit wird deshalb ein modularer Sondernutzungsplan als neues Instrument vorgeschlagen. Dadurch wird die Umsetzungsstärke von planerischen Überlegungen erhöht und ein Beitrag dazu geleistet, dass die Raumplanung umsetzungsorientiert wird.

Damit das gezeigte Optimierungspotenzial ausgeschöpft werden kann, sind verschiedene Schritte einzuleiten.

### **Schaffung gesetzliche Grundlage für modularen Sondernutzungsplan**

Das Verfahren der Landumlegung ist heute im BauG sowie der LEV, jenes der Sondernutzungsplanung im BauG und der BauV geregelt. Um den mSNP einzuführen werden daher Anpassungen in den genannten Erlassen benötigt. Gemäss KOLB (2019) besteht kantonsintern eine Liste von Anpassungsvorschlägen für die nächste BauG-Revision. Diese ist mit nachfolgenden Inhalten zum mSNP zu ergänzen.

### *Handlungsempfehlung*

- Die Abteilung Raumentwicklung des Kantons Aargau hat die Idee des mSNP in einem Factsheet zusammenzufassen und dem zuständigen Regierungsrat zwecks Zustimmung zur detaillierten Ausarbeitung der diesbezüglichen Gesetzesrevision zu unterbreiten. Auf Basis dessen hat die Rechtsabteilung des Departements Bau, Verkehr und Umwelt in Zusammenarbeit mit der Abteilung Raumentwicklung die konkreten Bestimmungen zur Gesetzesrevision auszuarbeiten und anschliessend in die Vernehmlassung zu geben. Die Gesetzesrevision beinhaltet insbesondere folgende Aspekte:
  - Einführung von Bestimmungen zum mSNP als Kombination der Möglichkeiten des bestehenden Gestaltungsplans (und allenfalls Erschliessungsplans) und der Landumlegung (Landsicherung, Landumlegung, Erschliessung, Gestaltung/Nutzungsart und -mass, Enteignungsrecht) inkl. Klärung der Gerichtsbarkeit und Genehmigungsbehörde. Die Gemeinden sind zu befähigen, entsprechende Zonen (Grundnutzung oder überlagert) mit Pflicht zur Erstellung eines mSNP zu erlassen.
  - Ermöglichung einer Baupflicht im Zusammenhang mit dem mSNP und Prüfung weiterer Massnahmen zur Mobilisierung des Baulands in diesem Zusammenhang (bspw. Kaufrecht der öffentlichen Hand)
  - Umsetzung der Pflicht zur projektbezogenen Einzonung mittels der Definition des mSNP als Vorgabe bei einer Einzonung

- Die LEV gilt heute für Landumlegungsverfahren innerhalb wie ausserhalb des Baugebiets. Im Rahmen der beschriebenen Anpassungen zum mSNP im BauG ist die LEV hinsichtlich der Anwendbarkeit innerhalb des Baugebiets anzupassen. Das Verfahren der Landumlegung soll ausserhalb des Baugebiets seine Gültigkeit behalten.

### **Begründung öffentliches Interesse sowie Betonung der Bedeutung des Baulandumlegungsverfahrens für die Mobilisierung von Gebieten von kantonaler Bedeutung**

Aufgrund des Enteignungscharakters von Landumlegungen ist die Darlegung des öffentlichen Interesses für eine Planungsmassnahme mit Eingriff ins Grundeigentum von zentraler Bedeutung. Dies ist stufengerecht auf der jeweiligen Ebene zu vollziehen.

Der kantonale Richtplan bezeichnet mit den Wohnschwerpunkten (WSP) sowie wirtschaftlichen Entwicklungsschwerpunkten (ESP) Gebiete deren Entwicklung für die jeweiligen Zwecke von kantonaler Bedeutung sind. Die Anwendung einer Baulandumlegung für eine Entwicklung von kantonaler Bedeutung ist durch die Bezeichnung des Instruments im kantonalen Gesetz grundsätzlich gegeben. Eine konkrete Nennung der Baulandumlegung als Möglichkeit zur Realisierung der Nutzung bei den ESPs und WSPs könnte jedoch die effektive Verwendung des Instruments begünstigen (vgl. Nennung der Landumlegung für Planungen ausserhalb des Baugebiets in Kapitel 2.1.2)

#### *Handlungsempfehlung*

- Das Räumliche Entwicklungsleitbild ist bei den Gemeinden weiterhin als wertvolle Planung im Rahmen der Gesamtrevision der Nutzungsplanung anzupreisen. Dabei ist auf die Integration und Diskussion der Herausforderungen und Lösungsmöglichkeiten im Zusammenhang mit dem Grundeigentum hinzuweisen.
- Der mSNP bzw. die Landumlegung (falls Richtplananpassung früher greift) ist als mögliche Massnahme zur Baulandmobilisierung im Richtplan für die jeweiligen Gebiete (ESP, WSP) zu nennen. Die Anpassung kann in die laufende Gesamtüberprüfung Richtplan Aargau (KANTON AARGAU 2019c: 10) integriert werden.

### **Pilotprojekt und Arbeitshilfe**

Der mSNP ist ein neues Instrument mit neuen Verfahren. Ziel ist es, dass der mSNP von Planenden wie auch Gemeinden gleichermassen akzeptiert und folglich angewendet wird. Mit entsprechenden Massnahmen ist dafür zu sorgen, dass die Akzeptanz gebildet und das Know-How aufgebaut werden kann.

#### *Handlungsempfehlung*

- Im Rahmen der zur Verfügung stehenden Mittel hat die Abteilung Raumentwicklung des Kantons Aargau ein Pilotprojekt finanziell und mit Fachkenntnis zu unterstützen.
- Auf Basis der Erfahrungen aus dem Pilotprojekt ist durch die Abteilung Raumentwicklung oder das mit dem Pilotprojekt betraute Raumplanungsbüro eine Arbeitshilfe für den mSNP zu erarbeiten.

## 7.4 Ausblick

Das Bundesgesetz überlässt es den Kantonen, welche Massnahmen sie zur Baulandverflüssigung beziehungsweise zur Bekämpfung der Baulandhortung vorsehen wollen. Mögliche Massnahmen sind eine aktive Bodenpolitik, ein Kaufrecht der öffentlichen Hand, befristete Bauzonen, die Besteuerung unüberbauter Grundstücke zum Verkehrswert, der Mehrwertausgleich, vertragliche Regelungen oder die Landumlegung (PERREGAUX DUPASQUIER 2017: 7). Auch auf Kantonsebene wird die Frage nach der richtigen Massnahme wohl nicht beantwortbar sein. Vielmehr wird in Zukunft eine Kombination der Massnahmen zielführend sein. Der konkrete Fall bestimmt das Werkzeug. Doch muss der konkrete Fall bekannt und in ein Gesamtkonzept der räumlichen Entwicklung eingebettet sein. Ein modularer Sondernutzungsplan bietet die Grundlage, um eine integrale, koordinierte Areal- und Gebietsentwicklung zu vollziehen, die dem Einzelfall und seinen Herausforderungen Rechnung trägt. Grundeigentümerstrukturelle Herausforderungen sind in der Gesamtheit der relevanten Themen zu betrachten und im Diskurs mit den Beteiligten anzugehen. Die Baulandumlegung ist jedoch mehr als nur Mittel zur Baulandmobilisierung. Die Parzellarordnung prägt die Struktur und die Gestalt eines Dorfes oder eines Quartiers. Die Baulandumlegung ist deshalb auch als Gestaltungsinstrument für die Siedlung zu betrachten und entsprechend einzusetzen (WANNER 1989: 395). Sei dies aufgrund der resultierenden Bebauungsmuster, aber auch der zu sichernden Räume in den Diensten der Öffentlichkeit.

# Literaturverzeichnis

## Literatur

### ARE 2019

Bundesamt für Raumentwicklung ARE (2019): RPG 1: Umsetzung der Siedlungsentwicklung nach innen.

<<https://www.are.admin.ch/are/de/home/raumentwicklung-und-raumplanung/raumplanungsrecht/revision-des-raumplanungsgesetzes--rpg-/rpg-1--anspruchsvolle-umsetzung-der-siedlungsentwicklung-nach-in.html>> (Zugriff: 16.02.2019).

### AZ 2014

Aargauer Zeitung (2014): Ärgerliche Zusatzschleife für Baugebiet wegen kleinem Verfahrensfehler. Ausgabe vom 25.03.2014.

<<https://www.aargauerzeitung.ch/aargau/aarau/aergerliche-zusatzschleife-fuer-baugebiet-wegen-kleinem-verfahrensfehler-127811214>> (Zugriff: 06.07.2019).

### BFS 2019a

Bundesamt für Statistik (2019): Ausgewählte Indikatoren im regionalen Vergleich 2019. Stand der Datenbank 28.01.2019. Neuchâtel.

<<https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/regionalstatistik/regionale-portraits-kennzahlen/kantone.assetdetail.7786542.html>> (Zugriff: 09.05.2019).

### BFS 2019b

Bundesamt für Statistik (2019): Regionalporträts 2019: Gemeinden – Kennzahlen. Gemeindestand: 01.01.2019. Stand der Datenbank 15.01.2019. Neuchâtel.

<<https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/regionalstatistik/regionale-portraits-kennzahlen/gemeinden/daten-erlaeuterungen.assetdetail.7786544.html>> (Zugriff: 18.05.2019).

### BIGLER 1978

Bigler H. (1978): Entflechtungsbedürfnisse bei Landumlegungen aus raumplanerischer, landwirtschaftlicher und technischer Sicht. In: VPK (Vermessung, Photogrammetrie, Kulturtechnik) Heft 6 1987 (76. Jahrgang). Zürich: 156-159.

### BÜHLMANN 2014

Bühlmann Lukas (2014): Instrumente, um Grundeigentumsstrukturen im Interesse der Mehrheit zu entwickeln. Aktuelle Gesetzeslage. Vortrag im Rahmen des Forum Raumwissenschaften vom 6. November 2014. Zürich.

### BÜHLMANN 2018a

Bühlmann Lukas (2018): Regulatorische Rahmenbedingungen zur Mobilisierung des Grundeigentums. In: COLLAGE 2/18. Chur: 5-8.



#### BÜHLMANN 2018b

Bühlmann Lukas (2018): Geht eine Dienstbarkeit zum Schutz der Aussicht der kommunalen Bau- und Zonenordnung vor?. In: COLLAGE 4/18. Chur: 19.

#### ESPACESUISSE 2019a

Espace Suisse Verband für Raumplanung (2019): Tabelle Baulandmobilisierung. Vergleich der kantonalen Regelungen.

<[https://www.espacesuisse.ch/sites/default/files/documents/Tabelle\\_Kantone\\_Mobilis\\_A3\\_190502.pdf](https://www.espacesuisse.ch/sites/default/files/documents/Tabelle_Kantone_Mobilis_A3_190502.pdf)> (Stand: 02.05.2019; Zugriff: 08.06.2019).

#### ESPACESUISSE 2019b

Espace Suisse Verband für Raumplanung (2019): Gesetzesbestimmungen zur Baulandmobilisierung.

<[https://www.espacesuisse.ch/sites/default/files/documents/Regel\\_Baulandmobilisierung\\_190502.pdf](https://www.espacesuisse.ch/sites/default/files/documents/Regel_Baulandmobilisierung_190502.pdf)> (Stand: 02.05.2019; Zugriff: 08.06.2019).

#### ESPACESUISSE 2019c

Espace Suisse Verband für Raumplanung (2019): Baulandmobilisierung.

<<https://www.espacesuisse.ch/de/raumplanung/handlungsfelder-der-innenentwicklung/baulandmobilisierung>> (Zugriff: 08.06.2019).

#### ETHZ 2011

Eidgenössische Technische Hochschule Zürich (2011): Unterlagen zur Vorlesung «Planung I» am Institut für Raum- und Landschaftsentwicklung IRL. Zürich.

#### ETHZ 2019

Eidgenössische Technische Hochschule Zürich (2019): Raum+.

<<https://www.raumplus.ethz.ch/de/home/>> (Zugriff: 03.03.2019).

#### FISCHER ET AL. 2016

Fischer Kaspar, Thoma Matthias, Salkeld Robert (2016): Organisationsmodelle der Innenentwicklung. Herausforderungen und Lösungsansätze. In: VLP-ASPAN (Hrsg.) (2016): Raum & Umwelt 9/2016. Bern: 1-28.

#### FREI 2012

Frei Fabian (2012): Baulandumlegung. Unterlagen zur Vorlesung «Landmanagement» am Institut für Raum- und Landschaftsentwicklung IRL. Zürich.

#### GERBER 2018

Gerber Andreas (2018): Bernoulli und unser Boden. In: COLLAGE 2/18. Chur: 9-12.

#### GEMEINDE MÖRIKEN-WILDEGG 2012

Gemeinde Möriken-Wildegg (2012): Räumliches Gesamtkonzept der Gemeinde Möriken-Wildegg. Vom Gemeinderat beschlossen am 17. Dezember 2012. Möriken-Wildegg.

#### HAUSER 2017

Hauser Michael (2017): Zonenpläne, die verbinden statt trennen. In: Neue Zürcher Zeitung vom 05.10.2017. <<https://www.nzz.ch/schweiz/zonenplaene-die-verbinden-statt-trennen-ld.1320156>> [Zugriff: 15.07.2019].

#### HOLLENSTEIN 2015

Hollenstein Karin (2015): Reserven kennen und gezielt mobilisieren. In: Thema Umwelt 1/2015. Zürich: 12-13.

#### HSLU 2014

Hochschule Luzern, Kompetenzzentrum Regionalökonomie (CCRO) und Kompetenzzentrum Typologie & Planung in Architektur (CCTP) (Hrsg.) (2014): Qualitätsvolle Innenentwicklung von Städten und Gemeinden durch Dialog und Kooperation. Argumentarium und Wegweiser. Luzern.

#### JGK 2018a

Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern (2018): Eine neue Generation der Nutzungsplanung im Kanton Bern. Schlussbericht vom 14. Dezember 2018. Bern.

#### JGK 2018b

Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern (2018): Eine neue Generation der Nutzungsplanung im Kanton Bern. Anhang zum Schlussbericht vom 14. Dezember 2018 mit Fallbeispielen. Bern.

#### JGK 2019

Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern (2019): Kommunale Raumplanung. <[https://www.jgk.be.ch/jgk/de/index/raumplanung/raumplanung/kommunale\\_raumplanung.html](https://www.jgk.be.ch/jgk/de/index/raumplanung/raumplanung/kommunale_raumplanung.html)> [Zugriff: 16.02.2019].

#### KAISER ET AL. 2017

Kaiser Christin, Kempf Beatrice, Manser, Raphael, Schärer Stephan (2017): PBG im Überblick; Unterschiede zum alten Recht. Schulung des Baudepartements Kanton St. Gallen vom 23. März 2017. St. Gallen. <[https://www.netzsg.ch/files/documents/1\\_Einleitung.pdf](https://www.netzsg.ch/files/documents/1_Einleitung.pdf)> [Zugriff: 16.07.2019].

#### KANTON AARGAU 2000

Baudepartement des Kantons Aargau (2000): Landumlegung im Überblick. Ein Weg zur optimalen Landnutzung. Aarau.

#### KANTON AARGAU 2011a

Kanton Aargau. Richtplan. Beschlossen durch den Grossen Rat am 20. September 2011. Genehmigt durch den Bund am 23. August 2017. Aarau.

#### KANTON AARGAU 2011b

Departement Bau, Verkehr und Umwelt des Kantons Aargau (2011): Empfehlungen für die Nutzungsplanung (§ 15 BauV). Gestaltungsplan nach § 21 BauG. Aarau.

#### KANTON AARGAU 2017

Departement Bau, Verkehr und Umwelt des Kantons Aargau (2017): Hochwertige Siedlungsentwicklung nach innen. Planungswegweiser zur Planung der räumlichen Entwicklung. Aarau.

#### KANTON AARGAU 2018a

Departement Bau, Verkehr und Umwelt des Kantons Aargau (2018): Raumb Beobachtung 2017. Aktuelle Daten zur Raumentwicklung. Juli 2018. Aarau.

#### KANTON AARGAU 2018b

Departement Bau, Verkehr und Umwelt des Kantons Aargau (2018): Handbuch Mehrwertabgabe für die Gemeinden im Kanton Aargau. Stand: 25. September 2018. Aarau.

#### KANTON AARGAU 2019a

Kanton Aargau (2019): Verwaltungsgericht.  
<<https://www.ag.ch/de/gerichte/obergericht/verwaltungsgericht/verwaltungsgericht.jsp>> (Zugriff: 26.05.2019).

#### KANTON AARGAU 2019b

Kanton Aargau (2019): Allgemeine Nutzungsplanung.  
<[https://www.ag.ch/de/ortsplanung/allgemeine\\_nutzungsplanung\\_1/allgemeine\\_nutzungsplanung\\_1.jsp](https://www.ag.ch/de/ortsplanung/allgemeine_nutzungsplanung_1/allgemeine_nutzungsplanung_1.jsp)> (Zugriff: 30.06.2019).

#### KANTON AARGAU 2019c

Departement Bau, Verkehr und Umwelt des Kantons Aargau (2019): Infos aus der Abteilung Raumentwicklung. Planer-Information in Hellkokon vom 15. Mai 2019.  
<[https://www.ag.ch/media/kanton\\_aargau/bvu/dokumente\\_2/raumentwicklung/orts\\_siedlung\\_s\\_regional\\_planung/planerinfo\\_1/Planerinfo\\_20190515\\_Infos\\_ARE.pdf](https://www.ag.ch/media/kanton_aargau/bvu/dokumente_2/raumentwicklung/orts_siedlung_s_regional_planung/planerinfo_1/Planerinfo_20190515_Infos_ARE.pdf)> (Zugriff: 15.07.2019).

#### KANTON BERN 2018

Kanton Bern (2018): Arbeitshilfe für Baulandumlegung. Ein Verfahren zur Baulandmobilisierung für die Siedlungsentwicklung nach innen. Bern.

#### KANTON LUZERN 2014

Kanton Luzern (2014): Landumlegung und Ortsplanung. Arbeitshilfe. Luzern.

#### KANTON THURGAU 2015

Amt für Raumentwicklung Kanton Thurgau (2015): Siedlungsdichten. Beispiele aus dem Kanton Thurgau. Frauenfeld.

#### KOPA 2013

Koch + Partner Ingenieure Geometer Planer (2013): Landumlegung Guggermatt, Wittnau. Bericht und Voranschlag zur Landumlegung.

#### NEBEL/HOLLENSTEIN 2018

Nebel Reto, Hollenstein Karin (2018): Siedlungsgebiete und Bauzonen effizienter nutzen. In: Denaris 2/2018. Zürich: 6-9.

#### NZZ 2013

Neue Züricher Zeitung NZZ (2013): Fast flächendeckendes Ja zu weniger Laisser-faire im Raum. Ausgabe vom 03.03.2013.

<<https://www.nzz.ch/schweiz/abstimmung-raumplanungsgesetz-ja-volk-1.18036934>> [Zugriff: 16.02.2019].

#### PERREGAUX DUPASQUIER 2017

Perregaux DuPasquier Christa (2017): Baulandhortung. Bundesgericht: Kanton Freiburg muss schärfere Massnahmen vorsehen. In: INFORAUM 4/2017 (November). Bern: 4-7.

#### PETER 2014

Peter Sacha (2014): Erwünschte Raumentwicklung und Stellenwert der Grundeigentümerstrukturen. Vortrag im Rahmen des Forum Raumwissenschaften vom 6. November 2014. Zürich.

#### PEYER 2000

Peyer Marco (2000): Optimale Landnutzung dank Landumlegung. In: UmweltAargau Nr. 10 (August 2000). Aarau: 27-30.

#### RR SO 2009

Regierungsrat des Kantons Solothurn (2009): Regierungsratsbeschluss Nr. 2009/190 vom 17.02.2009 zur Genehmigung der Baulandumlegung «Bahnhofsgebiet» in Dornach.

#### SIEGRIST 2000

Siegrist Michael (2000): Privatisierung der Baulandumlegung. In: Schweizer Ingenieur und Architekt Heft 8. Zürich: 12-14.

## THOMA 2014

Thoma Matthias (2014): Instrumente für das Zeitalter der Innenentwicklung. Erste Ansätze auf Basis FSU-Arbeitsgruppe Sektion Kanton Zürich. Vortrag im Rahmen CUREM Forum Raumwissenschaften «Im Interesse der Mehrheit: Veränderungen kleinteiliger Grundeigentümerstrukturen» vom 6. November 2014. Zürich.  
<[http://www.curem.uzh.ch/static/events/archive/2014-11-06/pdf/4\\_Matthias\\_Thoma\\_RaWi2014.pdf](http://www.curem.uzh.ch/static/events/archive/2014-11-06/pdf/4_Matthias_Thoma_RaWi2014.pdf)> (Zugriff: 16.07.2019).

## WILD ET AL. 2015

Wild Reto, Peter Stefan, Epprecht Nils (2015): Quartier Talgut Winterthur. Gebiet entwickelt. Das Recht auf eine Innenentwicklung. Publikation von Suter von Känel Wild. Zürich.  
<<https://www.skw.ch/publikationen.de.html>> (Zugriff: 15.07.2019).

## VAN WEZEMAEL/NOLLERT 2019

Van Wezemaël Joris, Nollert Markus (2019): Königsdisziplin der Innenentwicklung. Schlieren stellt sich der Transformation seines Bestandes. In: werk, bauen + wohnen 6/2019. Zürich: 34-41.

## VLP-ASPAN 2013

Schweizerische Vereinigung für Landesplanung (VLP-ASPAN) (2013): Rechtliche Möglichkeiten zur Baulandmobilisierung in den Kantonen und Gemeinden. Raum & Umwelt 5/2013 (September). Bern.

## VLP-ASPAN 2015

Schweizerische Vereinigung für Landesplanung (VLP-ASPAN) (2015): Siedlungen hochwertig verdichten. Raum & Umwelt 3/2015 (September). Bern.

## WANNER 1989

Wanner Walter (1989): Die Baulandumlegung als Instrument der Ortsplanung. In: VPK (Vermessung, Photogrammetrie, Kulturtechnik) Heft 6 1989 (87. Jahrgang). Zürich: 393-396.

## WUEST&amp;PARTNER 2016

Wüest & Partner (2016): Siedlungsentwicklung nach innen im Kanton Zürich. Bericht vom 22. April 2016. Zürich.

## Experteninterviews / Fallstudieninterviews

## AEMISEGGER 2019

Aemisegger Heinz (2019): Dr. Dr. h.c.. Rechtsanwalt. a. Bundesrichter. Konsulent bei Wenger Plattner Zürich (Interview gehalten am 29.03.2019, Schaffhausen).

## CHIORU 2019

Chioru Pascal (2019): Gemeindeschreiber Möriken-Wildegg. (Interview gehalten am 02.04.2019, Gemeindeverwaltung Möriken-Wildegg).

#### FREI 2019

Frei Fabian (2019): Pat. Ing. Geometer, Dipl. Vermessungs-Ing. HTL. Geschäftsleiter Jermann Ingenieure + Geometer AG, Arlesheim. Dozent Landumlegungen an der ETH Zürich. (Interview gehalten am 23.04.2018, Geschäftssitz Jermann Ingenieure + Geometer AG, Arlesheim).

#### HÄNGGI 2019

Hänggi Anne-Marie (2019): Vizeammann Wittnau. (Interview gehalten am 16.08.2019, telefonisch).

#### MUGGLI 2019

Muggli Rudolf (2019): Fürsprecher. Fachanwalt SAV für Bau- und Immobilienrecht bei kanzlei konstruktiv, Bern. (Interview gehalten am 01.04.2019, kanzlei konstruktiv, Bern).

#### VOGEL 2019

Vogel Bruno (2019): Gemeindeschreiber Erlinsbach. (Interview gehalten am 03.07.2019, Gemeindeverwaltung Erlinsbach).

## Weitere Besprechungen/Auskünfte

#### HAGEN 2019

Hagen Claudio (2019): lic. Oec. HSG, MAS Raumplanung ETHZ. Projektleiter Siedlungsentwicklung bei der Abteilung Raumentwicklung des Kantons Aargau. (Besprechung gehalten am 03.06.2019, Kantonsverwaltung Aargau, Aarau).

#### HAULLER 2019

Hauler Eduard (2019): Fürsprecher. Präsident Abteilung Kausalabgaben und Enteignung am Spezialverwaltungsgericht des Kantons Aargau. (Mailverkehr im Februar 2019).

#### KOLB 2019

Kolb Daniel (2019): Dr.. Kantonsplaner Aargau. (Besprechung gehalten am 05.06.2019, Kantonsverwaltung Aargau, Aarau).

#### WEHLE 2019

Wehle Emil (2019): Gemeindeschreiber Stetten (Interview gehalten am 03.04.2019, Gemeindeverwaltung Stetten).



## Verzeichnis der Erlasse

### Bund

Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV) vom 18. April 1999

Bundesgesetz über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz, BGG) vom 17. Juni 2005

Bundesgesetz über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG) vom 22. Juni 1979

Schweizerisches Zivilgesetzbuch (ZGB) vom 10. Dezember 1907

Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz (WEG) vom 4. Oktober 1974

### Kanton Aargau

Bauverordnung (BauV) vom 25. Mai 2011 (Stand 1. Januar 2018)

Gesetz über Raumentwicklung und Bauwesen (Baugesetz, BauG) vom 19. Januar 1993 (Stand 1. Mai 2017)

Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRPG) vom 4. Dezember 2007 (Stand 1. Mai 2017)

Verordnung über Landumlegung, Grenzbereinigung und Enteignung (LEV) vom 23. Februar 1994 (Stand 1. Januar 2013)

Verordnung über die Mehrwertabgabe (Mehrwertabgabeverordnung, MWAV) vom 15. März 2017 (Stand 1. September 2018)

### Kanton Basel-Stadt

Bau- und Planungsgesetz (BPG) vom 17. November 1999 (Stand 1. Januar 2019)

### Kanton Basel-Land

Raumplanungs- und Baugesetz (RBG) vom 8. Januar 1998 (Stand 1. April 2019)

### Kanton Zürich

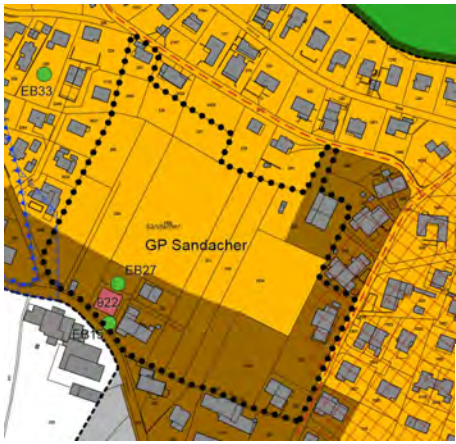
Planungs- und Baugesetz (PBG) vom 7. September 1975 (Stand 14. Mai 2019)

# Anhang

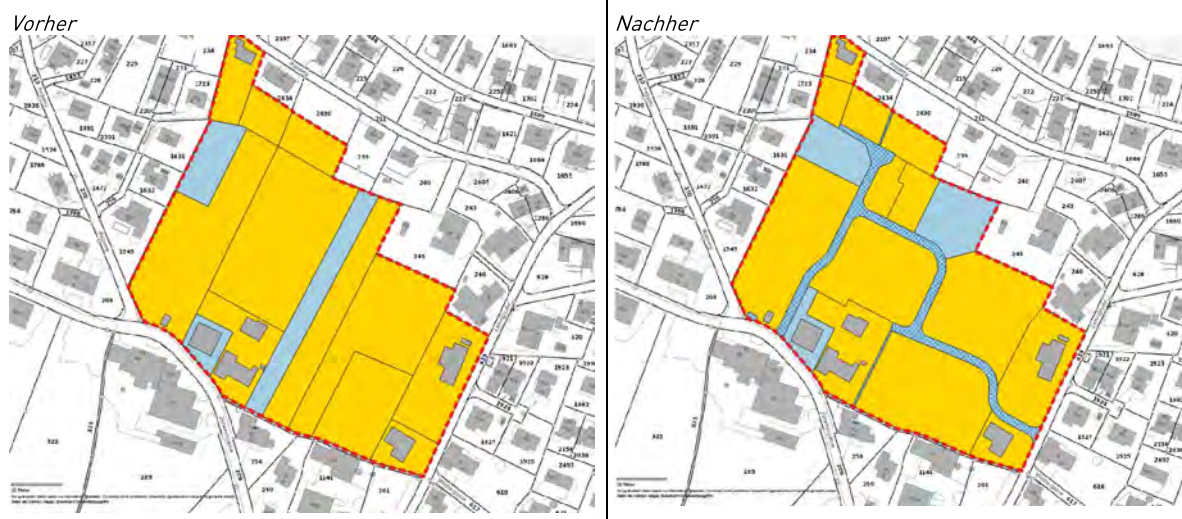
## A) Fallstudien

- Landumlegung Sandacher, Möriken Wildegg
- Landumlegung Brühl, Erlinsbach
- Landumlegung Guggermatt, Wittnau

## Landumlegung Sandacher, Möriken-Wildegg

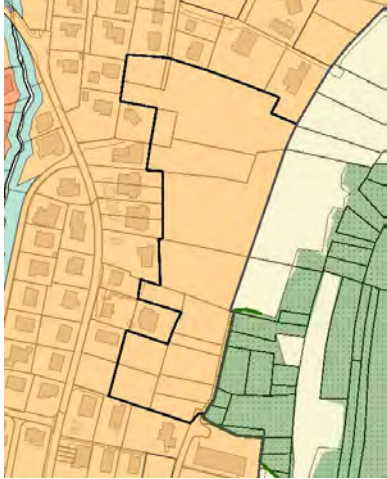
Ursprüngliche Bebauungsstruktur	Weitgehend unbebaut, ein Einfamilienhaus im nördlichen Teil, landwirtschaftliche Bauten im östlichen und südlichen Randbereich, Kommunales Substanzschutzbjekt (Trotte)
Zonierung	 <p>Rechtskräftiger Bauzonenplan der Gemeinde Möriken-Wildegg (Quelle: <a href="http://www.moeriken-wildegg.ch">www.moeriken-wildegg.ch</a>)</p>
Nutzungen	Landwirtschaftliche Nutzung der unbebauten Flächen (insb. Futterbau) sowie der Gebäude im östlichen und südlichen Bereich, Trottenbetrieb im Substanzschutzbjekt Nr. 922, Wohnnutzung im Einfamilienhaus
Grösse des Gebiets	Ca. 2.1 ha

### Eigentümer- und Parzellarstruktur



Dauer des Verfahrens (allenfalls inkl. Sondernutzungsplanung)	<i>Einleitungsbeschluss</i> 2011	<i>Rechtskraft</i> 2018
Weitere Informationen	Parallele Ausarbeitung eines Gestaltungsplans	
Ziel der Baulandumlegung	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Zweckmässige Parzellenformen für eine Bebauung</li> <li>- Strassenseitige Erschliessung sämtlicher Grundstücke</li> <li>- Sicherung einer Fusswegverbindung zwischen dem südlich und dem nördlich angrenzenden Quartier durch Ausscheidung der entsprechenden Landflächen</li> </ul>	

## Landumlegung Brühl, Erlinsbach

Ursprüngliche Bebauungsstruktur	Weitgehend unbebaut, drei Einfamilienhäuser im westlichen Teil, zwei bereits realisierte Strassenabschnitte im Perimeter (nördlicher Teil)
Zonierung	 <p>Rechtskräftiger Bauzonenplan der Gemeinde Erlinsbach (Quelle: <a href="http://www.ag.ch/app/agisviewer4/v1/agisviewer.html">www.ag.ch/app/agisviewer4/v1/agisviewer.html</a>)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Wohnzone 2</li> <li>Gebiet mit Gestaltungsplanpflicht</li> <li>Landwirtschaftszone</li> <li>Wald</li> </ul>
Nutzungen	Landwirtschaftliche Nutzung der unbebauten Flächen inkl. Bauzone (insb. Futterbau), Wohnnutzung in Einfamilienhäusern
Grösse des Gebiets	Ca. 3.5 ha (davon 2.2 ha in Bauzone)




### Eigentümer- und Parzellarstruktur



Dauer des Verfahrens (ohne Sondernutzungsplanung)	<i>Einleitungsbeschluss</i> 2013	<i>Rechtskraft</i> 2018
Weitere Informationen	Gestaltungsplan vor Landumlegung (5 Jahre); bestehender älterer Erschliessungsplan	
Ziel der Baulandumlegung	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Zweckmässige Parzellenformen für eine Bebauung</li> <li>- Strassenseitige Erschliessung sämtlicher Grundstücke</li> <li>- Sicherung einer Fusswegverbindungen durch Ausscheidung der Landflächen</li> </ul>	

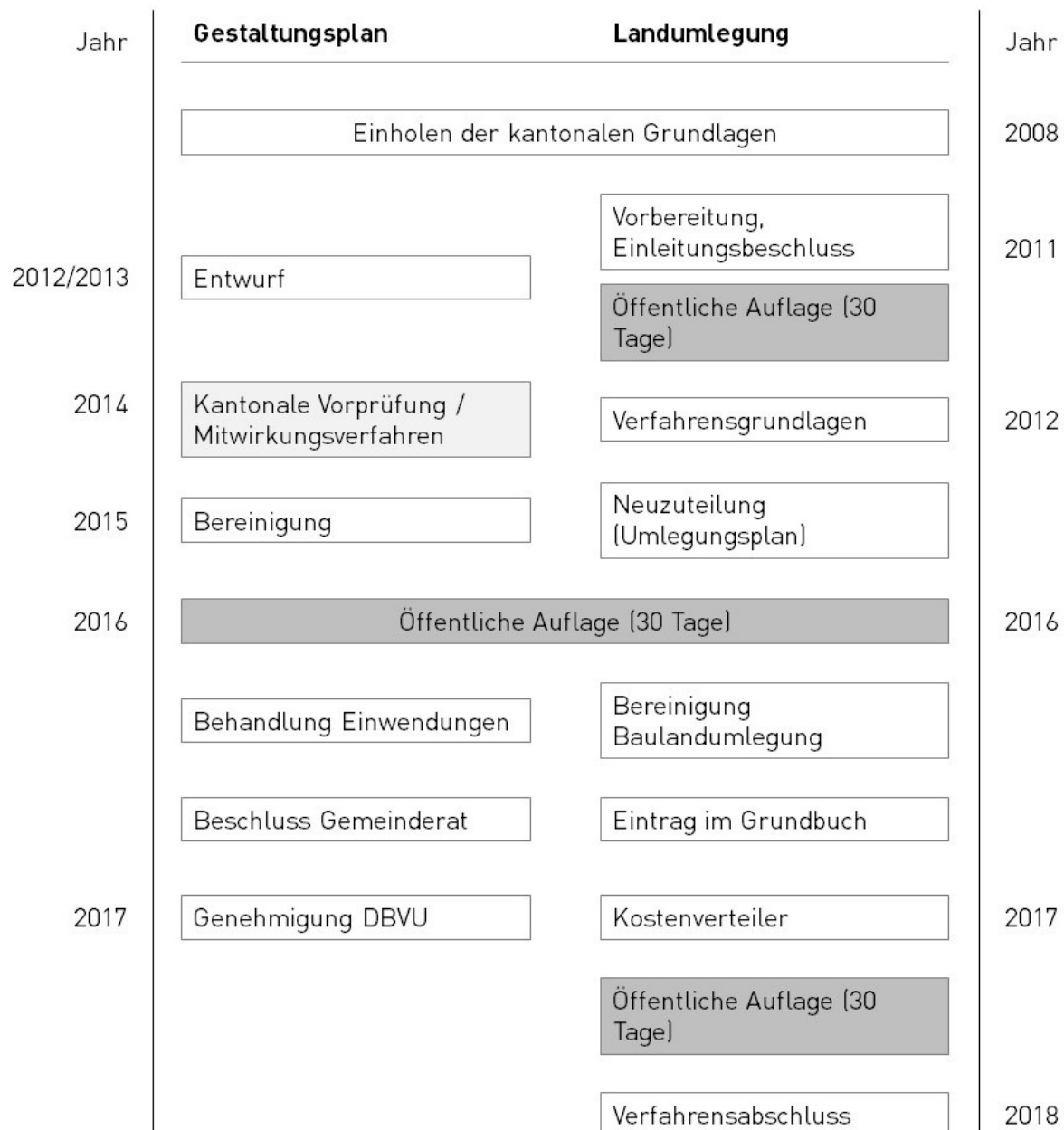


## Landumlegung Guggermatt, Wittnau

Ursprüngliche Bebauungsstruktur	Weitgehend unbebaut, ein Gewerbebetrieb im östlichen Teil	
Zonierung	<div></div> <div>Rechtskräftiger Bauzonenplan der Gemeinde Wittnau (Quelle: <a href="http://www.wittnau.ch">www.wittnau.ch</a>)</div>	
Nutzungen	Landwirtschaftliche Nutzung der unbebauten Flächen (insb. Futterbau). Gewerbliche Nutzung des Gebäudes im östlichen Bereich	
Grösse des Gebiets	Ca. 1.7 ha	
Eigentümer- und Parzellarstruktur	<div><div><div>Vorher</div></div><div><div>Nachher</div></div></div>	
Dauer des Verfahrens	<i>Einleitungsbeschluss</i> 2013	<i>Rechtskraft</i> 2016
Weitere Informationen	Parallele Ausarbeitung eines Erschliessungsplans	
Ziel der Baulandumlegung	<ul style="list-style-type: none"><li>- Erschliessung des Gebietes mit Strassen, Rad- und Fusswegen sowie Werkleitungen</li><li>- Sicherung einer Fusswegverbindung zwischen dem südlich und dem nördlich angrenzenden Quartier durch Ausscheidung der entsprechenden Landflächen</li></ul>	

## B) Kombiniertes Verfahrensablauf

Kombinierter Verfahrensablauf Sondernutzungsplanung und Landumlegung im Gebiet Sandacher in Möriken-Wildegg (grau hinterlegt: öffentliche Auflagen und Mitwirkungsphasen)



Quelle: eigene Darstellung adaptiert nach Bericht zum Einleitungsbeschluss



## C) Regulatorische Rahmenbedingungen zur Mobilisierung des Grundeigentums in anderen Kantonen

Kanton St. Gallen: Planungs- und Baugesetz vom 05.07.2016 (Stand: 01.06.2019)

Art. 19 Scherpunktzonen SPZ

<sup>1</sup> Scherpunktzonen ermöglichen die Neuüberbauung von Siedlungsgebieten, die zur Umstrukturierung bestimmt sind.

<sup>2</sup> Die politische Gemeinde:

- a) legt im Rahmennutzungsplan die Entwicklungsziele, die Nutzungsart sowie die zulässigen Gebäudedimensionen und Abstände fest;
- b) kann im Rahmennutzungsplan einzelne Areale oder Bauten unter Schutz stellen oder die Beseitigung bestimmter Bauten anordnen.

Art. 39 Erteilung Enteignungsrecht

<sup>1</sup> Die politische Gemeinde kann im Zonenplan bei Vorliegen eines überwiegenden öffentlichen Interesses für bestimmte Flächen in Scherpunktzonen ein Enteignungsrecht vorsehen, wenn die Grundeigentümerinnen oder Grundeigentümer von drei Vierteln dieser Flächen dem Erlass der Scherpunktzone zustimmen.

Kanton Wallis: Ausführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Raumplanung vom 23.01.1987 (Stand: 15.04.2019)

Art. 12a Entwicklungssperimeter

<sup>1</sup> Falls es das öffentliche Interesse rechtfertigt, kann die Gemeinde einen Sondernutzungsplan annehmen, der einen Entwicklungssperimeter zwecks Erneuerung bestehender Bauten oder Restrukturierung einer Gebäudegruppe definiert.

<sup>2</sup> Innerhalb dieses Entwicklungssperimeters kann sie Flächen bezeichnen, die zur Erreichung der festgelegten Ziele unentbehrlich sind.

<sup>3</sup> Die Gemeinde hat ein Enteignungsrecht für die in Absatz 2 bezeichneten Flächen. Das Enteignungsrecht kann durch verwaltungsrechtlichen Vertrag auf Personen übertragen werden, die die Ziele konkretisieren.

<sup>4</sup> Die Gemeinde kann mit den betroffenen Eigentümern Verträge abschliessen, um die Enteignung zu vermeiden und die Ziele des Entwicklungssperimeters zu erreichen.

## D) Fragebogen Experteninterviews

### Teil 1: Relevanz der Baulandumlegung in Bezug auf die Innenentwicklung

Verschiedentlich wird die Landumlegung nach Art. 20 RPG als probates Mittel bezeichnet, um die Verfügbarkeit von Bauland zu fördern. Durch das Zusammenlegen und Neuaufteilen von Flächen kann die Entwicklung von Grundstücken gefördert werden. Zugleich können komplizierte nutzungsrechtliche Verhandlungen umgangen werden. Dies trägt zur Umsetzung der Siedlungsentwicklung nach innen bei.

#### Frage 1

- a) Wie beurteilen Sie diese Aussage?
- b) Welche Herausforderungen der Siedlungsentwicklung nach innen können durch die Landumlegung adressiert werden?
- c) Welches sind aus Ihrer Sicht die zentralen Anwendungsfälle für die Landumlegung im Hinblick auf die Mobilisierung von Baulandreserven und die Umsetzung der Siedlungsentwicklung nach innen?
- d) Inwiefern kann die Landumlegung im Rahmen von Gebietserneuerungen, sprich in bebautem oder teilweise bebautem Gebiet angewendet werden?

### Teil 2: Das Verfahren

Der Bund regelt in seinen Erlassen (insb. WEG, RPG) die Grundsätze für die Baulandumlegung als Instrument der Baulandmobilisierung. Die formellen Verfahrensregeln zur Baulandumlegung sind im kantonalen Recht vorgegeben.

#### Frage 2

- a) Welches sind aus Ihrer Sicht die Erfolgsfaktoren für eine zielführende Bearbeitung der Baulandumlegung? Welches sind die typischen Schwierigkeiten?
- b) Was ist bei der Koordination der Landumlegung mit weiteren raumplanerischen Instrumenten (bspw. Sondernutzungsplanung) zu beachten?

### Teil 3: Vorbehalte und Optimierungsbedarf

#### Frage 3

Gegenüber dem Landumlegungsverfahren werden oft Vorbehalte geltend gemacht. Das Verfahren sei kompliziert, benötige viel Zeit und sei heute noch zu stark auf Entwicklungen auf der grünen Wiese ausgerichtet. Es könne daher den ursprünglichen Zweck zur Baulandmobilisierung nur bedingt erfüllen.

- a) Wie beurteilen Sie diese Aussage?
- b) Welche Eigenheiten des Verfahrens führen zur (i) Kompliziertheit, (ii) zur Langwierigkeit und (iii) zur erwähnten Ausrichtung auf Umlegungen auf der grünen Wiese?

#### Frage 4

Sehen Sie konkrete Vorschläge zur Optimierung des Verfahrens (Anpassung des formellen Verfahrens)?

## E) Fragebogen Fallstudieninterviews

### Teil I: Fallbeschreibung

Zur Aufbereitung und Beschreibung des Falles (der Landumlegung) sind insbesondere nachstehende Informationen von Bedeutung:

Bebauungsstruktur	Eigentümer- und Parzellarstruktur
Zonierung	Dauer des Verfahrens (allenfalls inkl. Sondernutzungsplanung)
Nutzungen	Weitere Informationen
Grösse des Gebiets	Ziel der Baulandumlegung

### Teil II: Das Verfahren

Der Bund regelt in seinen Erlassen (insb. WEG, RPG) die Grundsätze für die Baulandumlegung als Instrument der Baulandmobilisierung. Die formellen Verfahrensregeln zur Baulandumlegung sind im kantonalen Recht vorgegeben.

#### Frage 1: Ablauf

- Was war der Anlass für die Einleitung des Verfahrens?
- Bestanden auf Stufe Nutzungsplanung oder Räumliches Leitbild Vorgaben zur Einleitung des Verfahrens bzw. Ideen zu den Zielvorgaben der Entwicklung im betreffenden Gebiet?
- Durch wen wurde das Verfahren eingeleitet (Grundeigentümer, Gemeinderat, Kanton)?
- Wer war das durchführende Organ? Wurde eine Ausführungskommission eingesetzt?
- Welche Rolle nahm der Gemeinderat im Planungsablauf ein?
- Wurde die Landumlegung in Zusammenhang mit einer Sondernutzungsplanung durchgeführt?  
Wenn ja:
  - Gestaltungs- oder Erschliessungsplan?
  - Wie sah die zeitliche und inhaltliche Koordination aus?
- Bestand unter den Grundeigentümern Einigkeit zur Entwicklung des Gebiets zu Beginn / bei Abschluss des Verfahrens? Wie wurden allfällig unterschiedliche Interessen verhandelt? Wurden Rechtsmittelinstanzen angerufen?
- Wie geschah der Interessenausgleich unter den Grundeigentümern?
- Wurde eine Baupflicht im Rahmen der Landumlegung festgesetzt?

#### Frage 2: Erfahrungen

- Welches waren bei der vorliegenden Landumlegung aus Ihrer Sicht die Erfolgsfaktoren für die zielführende Bearbeitung?
- Welchen Schwierigkeiten/Hindernissen begegneten Sie im Rahmen der Baulandumlegung?
- Welche informellen Schritte wurden nebst dem im kantonalen Recht definierten Ablauf angewendet (Einbezug Bevölkerung, Konkurrenzverfahren, Verträge)?

#### Kontakt

ETH Zürich  
MAS Programm in Raumplanung  
Netzwerk Stadt- und Landschaft NSL  
Stefano-Franscini-Platz 5 (HIL H41.1)  
CH-8093 Zürich  
[www.masraumplanung.ethz.ch](http://www.masraumplanung.ethz.ch)