



Aarau, 7. Mai 2018  
GV 2018 - 2021 / 27

## Botschaft an den Einwohnerrat

### Revision allgemeine Nutzungsplanung; Beschluss

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

#### 1. Ausgangslage

Mit Beschluss vom 6. Mai 2013 hiess der Einwohnerrat den Verpflichtungskredit für die Revision der Allgemeinen Nutzungsplanung (RANP) gut. Das Raumentwicklungs-Leitbild (REL) als Grundlage für die RANP und als strategische Grundlage und für die räumliche Entwicklung der Stadt nahm der Einwohnerrat zur am 25. August 2014 zur Kenntnis.

Nach Abschluss von Mitwirkung, kantonaler Vorprüfung, zwei öffentlichen Auflagen und dem Vorliegen der Einwendungsentscheide beschliesst nun der Einwohnerrat gemäss § 25 Abs. 1 BauG über die Vorlage.

#### 2. Ziele und Bestandteile der RANP

Die Herausforderungen bei der räumlichen Entwicklung (Innenentwicklung, Flächenbedarf der verschiedenen Nutzungen, Zuwachs Einwohner/-innen, Mobilität, demografische Entwicklung) an die Städte haben sich deutlich verändert. Mit der Revision der allgemeinen Nutzungsplanung will sich die Stadt Aarau für diese und die künftige Entwicklung vorbereiten. Die letzte Gesamtrevision datiert von 1981 und wurde mehreren Teilrevisionen unterzogen. Nachdem sich die übergeordnete Gesetzgebung zur Raumentwicklung und zum Bauwesen in wesentlichen Punkten verändert hat, ist eine umfassende Revision der allgemeinen Nutzungsplanung notwendig geworden. Damit soll die planerische Grundlage für die weitere Entwicklung für rund 15 Jahre geschaffen werden. Die Nutzungsplanung wurde deshalb gesamthaft überprüft und überarbeitet. Dabei werden folgende Absichten verfolgt:

- Ziele und Strategien gemäss Raumentwicklungs-Leitbild (REL) umsetzen: In einem vorgelagerten Prozess ist unter Mitwirkung der Bevölkerung das REL erarbeitet worden. Mit der Gesamtrevision der Nutzungsplanung werden dessen Ziele und Strategien umgesetzt.
- Zusammenführen der Regelungen von Aarau und Rohr: Die beiden aktuellen Zonenpläne und die beiden aktuellen Bau- und Nutzungsordnungen beinhalten unterschiedliche Regelungen für das Planen und Bauen in Aarau. Sie werden mit der Gesamtrevision der Nutzungsplanung zusammengeführt.
- Rechtssicherheit erlangen: Die geänderten, übergeordneten gesetzlichen Grundlagen vom Kanton und Bund fliessen in die Gesamtrevision der Nutzungsplanung ein.



Die Nutzungsplanung besteht aus den folgenden grundeigentümergebundenen Instrumenten:

- Bauzonen- und Kulturlandplan: Zur besseren Lesbarkeit der Details wird der Zonen- und Kulturlandplan in den drei Teilplänen Nord, Süd, Ost und dem Spezialplan Hochwasser-schutz dargestellt.
- Bau- und Nutzungsordnung (BNO)

Die folgenden Dokumente haben orientierenden oder wegweisenden Charakter und liegen während der Aktenaufgabe zusätzlich zur Einsicht auf:

- Planungsbericht nach Art. 47 RPV vom 5. März 2018
- Mitwirkungsbericht vom 8. Mai 2017
- Kantonaler Vorprüfungsbericht vom 10. April 2017
- Raumentwicklungs-Leitbild (REL)
- Bauinventar
- Natur- und Landschaftsinventar
- Inventar der historischen Gärten und Anlagen
- Kommunalen Gesamtplan Verkehr

### 3. Verfahren

Aktuell befindet sich das Projekt RANP in der letzten Phase des Rechtssetzungsverfahrens (rotes Dreieck in der Grafik).



Die eigentlichen Vorbereitungsarbeiten (Themen der Nutzungsplanung, Submission) erfolgten bereits 2011/2012. Diese Grundlagen wurden im Rahmen einer öffentlichen Vernehmlassung des Dossiers „Hauptthemen für die Nutzungsplanung“ vom 14. Januar bis am 28. Februar 2013 zur Diskussion gestellt. Der Einwohnerrat löste mit seinem Beschluss vom 6. Mai 2013 das Verfahren der RANP aus; es startete mit der Entwicklungsstrategie und den Teilphasen Start, Grundlagen, Raumentwicklungsleitbild. Die Teilphase 3 schloss mit der Kenntnisnahme des Raumentwicklungs-Leitbildes (REL) durch den Einwohnerrat am 25. August 2014 ab. Das REL war denn auch die Grundlage für den 2. Teil des Projektes, der Überarbeitung der Planungsinstrumente.

Die Phasen 4 und 5 (Vorprüfung, Mitwirkung) schlossen mit dem Vorliegen des kantonalen Vorprüfungsberichtes (10. April 2017) und dem Beschluss des Stadtrates über den Mitwirkungsbericht (8. Mai 2017) ab. Das Rechtssetzungsverfahren startete im Anschluss daran mit der öffentlichen Auflage der Unterlagen für die Revision der allgemeinen Nutzungsplanung (2. Juni 2017 bis 03. Juli 2017). Während der Auflagefrist wurden 257 Einwendungen eingereicht. In den Monaten August und September 2017 wurden die Einigungsverhandlungen durchgeführt, die den Stadtrat



zu Änderungen am Bauzonen- und Kulturlandplan und der Bau- und Nutzungsordnung veranlassen. Diese Änderungen und eine Anweisung der BVUARE betreffend Eintragung von Gewässerräumen aufgrund eines Verwaltungsgerichtsentscheids erforderten eine 2. öffentliche Auflage der Nutzungsplanung vom 17. November bis 18. Dezember 2017. Nach Beschlussfassung des Stadtrates über alle Einwendungen aus der 1. und 2. öffentlichen Auflage liegen nun die Unterlagen zur Beschlussfassung durch den Einwohnerrat vor.

Gegen den Entscheid des Einwohnerrates kann das Referendum ergriffen werden. Ist die Referendumsfrist ungenutzt abgelaufen oder ein allfälliges Referendum gescheitert, wird die Rechtskraft des Entscheides des Einwohnerrates publiziert. Mit der Publikation beginnt für die Einwendenden die 30-tägige Beschwerdefrist für eine Beschwerde an den Regierungsrat (§ 26 BauG). Der Regierungsrat genehmigt die allgemeinen Nutzungspläne. Wenn der Regierungsrat sie nicht vorbehaltlos genehmigen will, obliegt die Genehmigung dem Grossen Rat (§ 27 BauG). Der Genehmigungsentscheid, inklusive Beschwerdeentscheide des Regierungsrats, können beim Verwaltungsgericht angefochten werden (§ 28 BauG). Am Schluss des Instanzenweges steht das Bundesgericht.

#### **4. Gestaltungsspielraum des Einwohnerrates**

Gemäss § 25 Abs. 2 BauG erlässt der Einwohnerrat die Planung gesamthaft oder in Teilen. Will er wesentliche Änderungen anbringen, weist er den betroffenen Teil zur Überprüfung oder Überarbeitung an den Stadtrat zurück. Sofern eine Anpassung erfolgt und es dabei um eine wesentliche materielle Änderung geht, sind eine kantonale Vorprüfung, eine öffentliche Auflage und bei allfälligen weiteren Einwendungen die Durchführung von Einigungsverhandlungen und Einwendungsentscheide erforderlich, bevor die geänderte Nutzungsplanung wieder dem Einwohnerrat zum Beschluss vorgelegt wird. Ein solcher Prozess dauert von einigen Monaten (keine Einwendung) bis zu über einem Jahr (komplexe Korrektur mit Abklärungsbedarf und Einwendungsverfahren). In dieser Zeit besteht eine rechtliche Unsicherheit in den betroffenen Gebieten.

#### **5. Mitwirkungsverfahren**

Im Rahmen der öffentlichen Mitwirkung wurden alle Interessierten im Rahmen von 5 Veranstaltungen in den Quartieren/Stadtteilen und einer Gesamtveranstaltung im Kultur- und Kongresszentrum über die Inhalte, den Prozess und die Möglichkeit der Mitwirkung informiert. Alle Einwohner/-innen hatten die Möglichkeit, Mitwirkungseingaben einzureichen, wovon über 200 Mitwirkende mit über 500 Änderungsanträgen Gebrauch machten. In diesem grossen Rücklauf widerspiegelt sich zum einen das grosse Interesse an der zukünftigen Stadtentwicklung und zum anderen die Betroffenheit durch die rechtlichen Bestimmungen. Die Anträge sowie deren Begründung und Aufarbeitung sind im Mitwirkungsbericht festgehalten. Sie wurden auch an 3 Veranstaltungen in den Quartieren/Stadtteilen und im direkten Gespräch mit den Mitwirkenden diskutiert.



## 6. Vorprüfungsbericht des Kantons

In seinem abschliessenden Vorprüfungsbericht vom 10. April 2017 hält die Abteilung Raumentwicklung, Departement Bau, Verkehr und Umwelt (BVUARE), fest, dass die Stadt eine differenzierte und zukunftsgerichtete kommunale Nutzungsplanung erarbeitet habe, welche mit Ausnahme der «Vorbehalte» die übergeordneten Grundlagen angemessen berücksichtige. Aufgrund der «Vorbehalte» wurden die Bestimmungen zur Zone Landschaftsschutz, zur Zone Altstadt und zu den Schutzvorschriften «Besondere Bauten» in der BNO und die Waldflächen und Gebiete Hochwassergefahrenzonen im Bauzonen- und Kulturlandplan überarbeitet.

Nachdem die BVUARE seit dem Februar 2018 anstelle der bisherigen planrechtlichen Festsetzung von geschützten Einzelobjekten neu eine «Alternative zur geltenden Schutzkonzeption» (Anhang zur Muster-BNO, Stand Februar 2018, S. 82 ff.) ermöglicht, kann der Stadtrat der Empfehlung der BVUARE folgen. Die alternative Schutzkonzeption ist eine sog. Inventarlösung, welche sich an jene des Kantons Zürich anlehnt, der sie schon länger praktiziert. Bei der Inventarlösung wird über die Unterschutzstellung und den Umfang des Schutzes von inventarisierten Objekten nicht mehr im Voraus und losgelöst von konkreten Bauvorhaben (eben im Rahmen der Nutzungsplanungsrevision) entschieden, sondern erst später, entweder auf Ersuchen der Grundeigentümer oder von Amtes wegen, in aller Regel aber im Zusammenhang mit einer konkreten Bauabsicht. Die Frage, ob und wie weit ein inventarisiertes Objekt unter Schutz gestellt werden soll, kann mit der Inventarlösung gezielter und differenzierter angegangen werden. Zudem kann anstelle einer Schutzverfügung mit den Grundeigentümern auch ein Schutzvertrag ausgehandelt werden. Die Vorteile der neu möglichen Inventarlösung gegenüber der bisherigen planrechtlichen Festsetzung sind evident. Im Antrag des Stadtrates an den Einwohnerrat werden daher die §§ 36 und 37 nBNO sowie der Anhang 5 zur nBNO gemäss öffentlicher Auflage nicht zum Beschluss unterbreitet, sondern offen gelassen mit dem Vorbehalt (analog Kasernenareal), in einer späteren, separaten Teilrevision den Schutz der kommunalen Objekte mittels Inventarlösung zu lösen.

## 7. Entscheid über die Einwendungen

Gemäss § 25 Abs. 1 BauG sind die Einwendungsentscheide dem Einwohnerrat bekannt zu geben, binden es aber nicht.

Gemäss § 24 Abs. 2 BauG entscheidet der Stadtrat, in der Regel nach Durchführung einer Einigungsverhandlung, über die Einwendungen. Eine Verhandlung ist nicht obligatorisch, aber angezeigt, wenn ein offenkundiges Missverständnis vorliegt, wenn Einwände bereinigt und Rechtsmittelverfahren vermieden werden können oder eine Verhandlung in den Einwendungen ausdrücklich gefordert wird.

In der 1. öffentlichen Auflage wurden 257 Einwendungen eingereicht. Dazu wurden 60 Einigungsverhandlungen und eine Grossveranstaltung für die gleichlautenden Einwendungen aus dem Gebiet Erlinsbacherstrasse / Hungerberg durchgeführt. Einige Einwendende verzichteten auf eine



Einigungsverhandlung. Das Resultat ist in die an die Beteiligten verteilten Protokolle der Einigungsverhandlung ersichtlich.

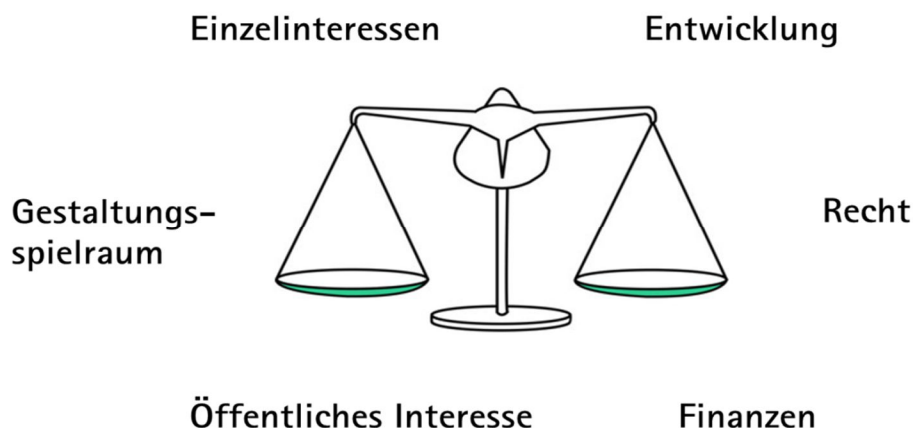
Die vom Stadtrat am 13. November 2017 aufgrund der Einwendungen aus der 1. öffentlichen Auflage und einer Anweisung des BVUARE (nach einem Verwaltungsgerichtsurteil betreffend Gewässerraum) beschlossenen Korrekturen an den allgemeinen Nutzungsplänen, inklusive Bau- und Nutzungsordnung, erforderten eine erneute öffentliche Auflage. Im Rahmen der 2. öffentlichen Auflage gingen 27 unterschiedliche Einwendungen (81 Einwendungen zur Umzonung Erlinsbacherstrasse hatten den gleichen Inhalt; Aktenbeilage 2) ein, welche weitere 10 Einigungsverhandlungen erforderten. Verzichtet wurde auf Einigungsverhandlungen, wenn die Anträge nur unwesentlich von den ersten Einwendungen abwichen, wenn die Einwendung sich nicht auf Änderungen der 2. öffentlichen Auflage bezog oder wenn die Legitimation zur Einwendung fehlte.

Die Anträge und Begründungen der Einwendenden sowie die Erwägungen und Beschlüsse des Stadtrates sind aus den einzelnen Einwendungsentscheiden ersichtlich. Diese Beschlüsse führen dazu, dass die Nutzungspläne und die Bau- und Nutzungsordnung keine grundeigentümerverbindlichen Änderungen zur 2. öffentlichen Auflage erfährt.

## 8. Kontrovers diskutierte Themen der RANP

### 8.1 Einleitung

Die Bau- und Nutzungsordnung ist ein Reglement in welchem die kommunalen Instanzen die räumliche Entwicklung der eigenen Gemeinde massgeblich mitgestalten können. Da deren Inhalte einen Eingriff in die verfassungsrechtliche Eigentumsgarantie (Art. 26 BV) bedeuten, bedingt eine Bestimmung ein wesentliches öffentliches Interesse. Der Stadtrat muss daher die vorliegenden widersprüchlichen Interessen gegeneinander abwägen. Die Eingaben im Rahmen des Einwendungsverfahrens stellen in der Regel ein Einzelinteresse in den Vordergrund. Ein weiterer zentraler Punkt ist die Umsetzung der übergeordneten verbindlichen Vorgaben.



Grafik: Grundeigentümerverbindliche Bestimmungen sind einer sorgfältigen Interessenabwägung zu unterziehen.



Die verschiedenen Ansichten konnten im Rahmen der Vernehmlassung zum REL, des Mitwirkungsverfahrens zur Nutzungsplanung, bei welchen alle Bewohner/-innen von Aarau, aarau regio und die Interessenverbände ihre Anliegen einbringen konnten und den öffentlichen Auflagen, bei welchen nur noch Betroffene mit einem schutzwürdigen eigenen Interesse Einwendungen machen konnten, eingebracht werden. Im Anschluss flossen allfällige neue Erkenntnisse in die Interessenabwägung ein. Sie bilden die Basis für die vorgenommenen Korrekturen.

Da nicht jede Fragestellung im Detail abgebildet werden kann, beschränkt sich der Planungsbericht auf die wesentlichen Interessenabwägungen.

### **8.2 Umzonung Areal Erlinsbacherstrasse – Aarekanal**

Auf dem Areal zwischen der Erlinsbacherstrasse und dem Aarekanal wird die rechtliche Grundlage für einen Pflichtgestaltungsplan geschaffen, mit welchem dieser Stadteingang präzise gefasst und attraktive Wohnungen in Zentrumsnähe geschaffen werden sollen. Die vorgesehene Begrünung entlang der Aare und im Osten liegt nicht im Pflichtperimeter des Gestaltungsplanes und ist durch die Zone Freiraum und die Zone Gewässerraum sichergestellt.

Die Begründung zur Umzonung ist im Raumentwicklungsleitbildes (Kapitel 21 «Stadtteile im Westen zeitgemäss entwickeln», S. 56 f.) festgehalten. Die bestehende Bausubstanz bedarf einer Erneuerung. Eine dreigeschossige Zone ermöglicht eine haushälterische Nutzung des Bodens an dieser zentrumsnahen Lage.

Durch die Gestaltungsplanpflicht werden die möglichen Bauvolumen und deren Nutzung vor der Baubewilligung weiter konkretisiert. Den betroffenen Anwohner/-innen haben im Sondernutzungsplanverfahren eine weitere Gelegenheit zur Mitwirkung und zu Einwendungen vor einem Baubewilligungsverfahren.

In teilweiser Gutheissung der Einwendungen wird der westliche Teil der Parzelle 5319 nicht umgezont, sondern in der Zone Öffentliche Nutzung (früher Bezeichnung: Zone für öffentliche Bauten und Anlagen) belassen. Der westliche Teil der Parzelle 5319 wird in der Zone AW3 mit Gestaltungsplanpflicht belassen. Mit der Beibehaltung der Zone ÖN wird die heute rechtskräftige Nutzung (Konzessionsgebiet) des westlichen Teils der Parzelle 5319 sichergestellt.

### **8.3 Zonen Gartenstadt**

Die Zonen Gartenstadt GS2 (zweigeschossig) und GS3 (dreigeschossig) mit den in § 17 BNO enthaltenen qualitätssichernden Instrumenten, werden erst mit der Rechtskraft der neuen Bau- und Nutzungsordnung entstehen. Heute gibt es weder eine grundeigentümergebundene Grünflächenziffer (GFZ) noch eine Überbauungsziffer (ÜZ). Zudem wird die maximale Gebäudelänge auf 22 m limitiert (heute beträgt sie in der W3 60 m, in W3bis 30 m und in der W2 50 m). Auch die weiteren Bestimmungen der § 17 BNO geben die Grundlage, um im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens die Erhaltung der vorhandenen Qualitäten mit verhältnismässigen Mitteln (Einordnung, Fachkommission, Zugang, Vorgarten, Bepflanzung) einzufordern. Grundlage für eine differenzierte



Betrachtung waren das ISOS von 1988 sowie die von Michael Hanak im Jahre 2010 verfasste und 2012 ergänzte «Ortsbildstudie Gartenstadtquartiere Aarau».

Mit diesem gegenüber der aktuell geltenden BNO ausgeweiteten Instrumentarium wird dem Anspruch an die strukturelle Erhaltung und massvolle Verdichtung nachgekommen. Dabei wurde auch bewusst ein Spielraum gelassen, damit die Grundsätze eines verhältnismässigen Eingriffes in das Grundeigentum und einem haushälterischen Umgang mit dem Boden nicht verletzt werden. Im Rahmen der Einwendungsverfahren wurden sowohl die Verschärfung dieser Bestimmungen gefordert als auch die Entlastung von diesen Qualitätsanforderungen oder sogar die Entlassung aus den Gartenstadtzonen.

Eine Verschärfung dieser Bestimmungen hätte zur Folge, dass einerseits mehr bestehende Liegenschaften in einen rechtlich unzulässigen Zustand fallen, zum anderen würde die bauliche Entwicklung unverhältnismässig eingeschränkt.

Mit der Überbauungsziffer (ÜZ) wird der Fussabdruck der Baute begrenzt. Dies ist ein wirkungsvolles Instrument zur Erhaltung der Körnigkeit in der Siedlung. Die Grünflächenziffer (GFZ) sichert den Grünraumanteil. Neu gilt anstelle der Definition des früheren (blossen) Richtwerts für die GFZ der nicht grundeigentümergebundenen Gartenstadt-Richtlinie die GFZ-Definition von Ziff. 8.1 IVHB (§ 16 BauV).

Eine Verschärfung der ÜZ auf 0.25 und der GFZ auf 0.6, wie es einige Einwendenden forderten, ist insbesondere bei Parzellen unter 750 m<sup>2</sup> problematisch. Das erkannten auch einzelne Einwendende. Sie schlugen deshalb vor, dass bei Parzellen mit einer Fläche bis 750 m<sup>2</sup> von den verschärften ÜZ und GFZ mit einer Ausnahmeregelung wieder abgewichen werden könnte. Eine Bestandesaufnahme des Stadtbauamtes ergab, dass in der GS2 zwei Drittel der Parzellen kleiner als 750 m<sup>2</sup> sind, in der GS3 60 %. Der Stadtrat erachtet eine Gesetzgebung, die für zwei Drittel der Parzellen in der GS2 bzw. 60 % der GS3 eine Ausnahmebestimmung vorsieht, als nicht tauglich. Sie widerspräche auch dem Gebot der Rechtssicherheit. Sinnvoll ist hingegen das Gegenteil, also nicht die verschärften Grundmassen, wie sie die Einwendenden beantragten, ausnahmsweise lockern zu können, sondern dass nicht in jedem Fall Anspruch besteht, die Grundmasse gemäss § 17 Abs. 2 BNO auszuschöpfen. Für die 2. öffentliche Auflage wurde § 17 Abs. 2 nBNO daher wie folgt ergänzt: "Falls im Einzelfall die strukturelle Erhaltung und die grosszügige Durchgrünung beeinträchtigt würden, kann der Stadtrat reduzierte Grundmasse festlegen." Nach der 2. öffentlichen Auflage wurde ergänzt, dass mit den reduzierten Grundmassen die ÜZ und die Gebäudelänge gemeint sind.

## 9. Fazit

Der Stadtrat ist überzeugt, dass mit dem vorliegenden Planungswerk ein zeitgemässes und auch umsetzbares Instrument für die Herausforderungen der räumlichen Entwicklung vorliegt. Es bildet eine sehr gute Grundlage für die avisierte qualitätsvolle und massstabsgerechte Stadtraument-



wicklung und setzt sich mit dem komplexen Sachverhalt pragmatisch auseinander. Die wichtigen Ziele des Raumentwicklungs-Leitbildes sind unbestritten und wurden nun in Rechtssätze umgewandelt. Diese ersetzen aber nicht, dass die Akteure den Austausch aktiv suchen und die Qualität der baulichen Entwicklung ständig von neuem hinterfragen und standortgerecht umsetzen. Letztendlich prägen der Wille und das Engagement aller Beteiligten die Baukultur der Stadt und damit die Qualität des Stadtraumes. Es hatte eine Vielzahl von Interessenabwägungen zu erfolgen und es galt die im Rahmen der Interessenabwägung sinnvollste Lösung zu finden. Daher ist bei einer Entscheidung immer das gesamte Paket zu betrachten. Der Stadtrat empfiehlt dem Einwohnerrat die Vorlage zu beschliessen damit die Stadt die neuen Instrumente so rasch als möglich einsetzen kann und die Rechtssicherheit für die Grundeigentümer/-innen hergestellt sowie eine zeitgemässe Stadtentwicklung ermöglicht wird.

Der Stadtrat stellt dem Einwohnerrat wie folgt

#### A n t r a g :

Der Einwohnerrat beschliesst die Revision der Nutzungsplanung (Anhänge 1 und 2).

Im Namen des Stadtrats

Dr. Hanspeter Hilfiker  
Stadtpräsident

Daniel Roth  
Stadtschreiber

Anhänge:

1. Bauzonen- und Kulturlandpläne (Ost, Nord, Süd, Hochwasserschutz)
2. Bau- und Nutzungsordnung (BNO)
3. Planungsbericht nach Art. 47 RPV

Verzeichnis der aufliegenden Akten:

- Ordner mit Einwendungen und Einwendungsbeschlüssen
- Mitwirkungsbericht vom 8. Mai 2017
- Kantonaler Vorprüfungsbericht vom 10. April 2017
- Raumentwicklungs-Leitbild (REL)
- Bauinventar
- Natur- und Landschaftsinventar
- Inventar der historischen Gärten und Anlagen
- Kommunalen Gesamtplan Verkehr (KGV)