

REGIERUNGSRAT

REGIERUNGSRATSBESCHLUSS NR. 2025-000437

Stadt Aarau; Allgemeine Nutzungsplanung TNP §17 Bau- und Nutzungsordnung (BNO); Gartenstadt; Genehmigung; Publikation; Auftrag an Staatskanzlei

Sitzung vom 30. April 2025

Versand:

Sachverhalt

1. Planungsrechtliches Verfahren

1.1 Verfahrensdaten

Abschliessender Vorprüfungsbericht	14. Februar 2024
Mitwirkung und Öffentliche Auflage	26. April 2024 bis 27. Mai 2024
Beschluss Einwohnerrat	16. Dezember 2024
Eingereicht zur Genehmigung	31. März 2025
Ablauf der Beschwerdefrist	24. Februar 2025

Die Verfahrensvoraussetzungen für die Genehmigung sind erfüllt.

1.2 Genehmigungsbehörde

Der Regierungsrat ist für die Genehmigung der eingereichten Vorlage zuständig. Sie fällt nicht unter die Ausnahmen, die gemäss § 27 Abs. 1 des Gesetzes über Raumentwicklung und Bauwesen (Baugesetz, BauG) vom 19. Januar 1993 durch den Grossen Rat zu genehmigen sind.

1.3 Rechtsschutz

Zur Vorlage sind keine Beschwerden eingereicht worden.

2. Die Vorlage im Überblick

Zur Genehmigung liegen die verbindlichen Inhalte der vom Einwohnerrat Aarau am 16. Dezember 2024 beschlossenen Vorlage vor:

- Teilrevision § 17 Bau- und Nutzungsordnung (BNO)

Die verbindlichen Teile der Vorlage sind im Planungsbericht der Stadt Aarau vom 8. Januar 2025 erläutert und begründet (Planungsbericht gemäss Art. 47 Raumplanungsverordnung [RPV]).

2.1 Planungsgegenstand und Zielsetzungen

Der Regierungsrat genehmigte am 18. Dezember 2019 und 11. März 2020 die vom Einwohnerrat am 27. August 2018 und 28. Oktober 2019 beschlossene Gesamtrevision und wies eine bezüglich der Gartenstadtzonen erhobene Beschwerde ab. In der Folge erhoben die Beschwerdeführenden ihre

Beschwerde beim Verwaltungsgericht. Mit Entscheid vom 20. Oktober 2021 hob das Verwaltungsgericht den Beschluss und die Genehmigung des Regierungsrats betreffend § 17 Abs. 2 BNO auf und wies die Bestimmung zu neuem Entscheid an die Stadt Aarau zurück. Als Folge des Entscheids verfügte der Stadtrat am 8. November 2021 eine Planungszone über das Gebiet der Zonen Gartenstadt zwei- und dreigeschossig (GS2 und GS3).

Mit der vorliegenden Teilrevision der Nutzungsplanung wird § 17 Abs. 2 BNO im Sinne der Erwägungen des Verwaltungsgerichts überarbeitet.

2.2 Vorprüfungsergebnis

Die Vorlage erfüllt die Genehmigungsanforderungen. Sie wurde ohne Vorbehalte abschliessend vorgeprüft.

2.3 Bau- und Nutzungsordnung (BNO)

In § 17 Abs. 2 BNO wird zur Zone Gartenstadt zwei- und dreigeschossig eine Überbauungsziffer (ÜZ) von 0.30 sowie eine Grünflächenziffer (GZ) von 0.50 festgelegt. Der Stadtrat kann unter bestimmten Voraussetzungen und im Einzelfall die ÜZ bis 0.35 erhöhen und/oder die GZ bis 0.45 senken.

Erwägungen

3. Gesamtbeurteilung

3.1 Überprüfungsbefugnis

Die Genehmigungsbehörde prüft die Nutzungspläne auf Rechtmässigkeit, auf Übereinstimmung mit den kantonalen Richtplänen und den regionalen Sachplänen sowie auf angemessene Berücksichtigung der kantonalen und regionalen Interessen (§ 27 Abs. 2 BauG).

3.2 Übereinstimmung mit dem kantonalen Richtplan

Die Vorlage stimmt mit den behördenverbindlichen Vorgaben und Handlungsanweisungen des kantonalen Richtplans überein.

3.3 Teiländerung BNO

3.3.1 Verwaltungsgerichtsurteil

Die Gartenstadtzonen wurden mit der Gesamtrevision der allgemeinen Nutzungsplanung neu festgelegt. Die betroffenen Gebiete waren im Bauzonenplan (BZP) von 2003 als Einfamilienhauszone sowie als Wohnzonen (W2, W3, W3^{bis}) zoniert. Lediglich für die Wohnzone W3^{bis} galten spezifische Gestaltungsvorschriften. Mit den neu geschaffenen Gartenstadtzonen (GS2 und GS3) sollte der Bedeutung der bestehenden Siedlungsstruktur entsprochen werden.

Im Rahmen des Gerichtsurteils wurde die festgelegte ÜZ von 0.35 als zu hoch und die GZ von 0.45 als zu niedrig erachtet. Es wurde bemängelt, dass die Planungsbehörde die Auswirkungen zu wenig geprüft und die Interessen (mitunter die Erhaltungsziele gemäss dem Inventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz [ISOS]) zu wenig ermittelt wurden. Folglich erfolgte die Interessenabwägung im Sinne von § 3 RPV nicht rechtsgenügend.

3.3.2 Ortsbild

Gemäss ISOS weist die Stadt Aarau ein Ortsbild von nationaler Bedeutung auf.

Als Grundlage für alle Planungsebenen zeigt das ISOS nach schweizweit einheitlichen Kriterien die Interessen und Ziele des Ortsbildschutzes auf (Interessenermittlung).

Im Bereich von national oder regional bedeutsamen Ortsbildern ist gebietsweise eine umfassende Interessenabwägung unter Einbezug des ISOS notwendig. Dabei ist aufzuzeigen, wo Differenzen zwischen den Schutzziele des ISOS (insbesondere Gebiete mit den Erhaltungszielen A, B und a) und der vorliegenden Planung bestehen. Für jedes Gebiet mit Differenzen ist die vorgenommene Interessenabwägung im Planungsbericht transparent darzulegen. Unabhängig davon wird darauf hingewiesen, dass es bei Ortsbildern von nationaler Bedeutung in nachgelagerten Verfahren – bei gleichzeitiger Erfüllung einer Bundesaufgabe – unter Umständen zu einer Direktanwendung der Erhaltungsziele des ISOS kommt. Das bedeutet, dass eine Interessenabwägung im Fall eines schweren beziehungsweise nicht nur geringfügigen Eingriffs nur bei Vorliegen gleicher oder höherwertiger nationaler Interessen zulässig ist.

Die als Gartenstadtzonen zonierte Gebiete (Wohnquartier Rössliguet, Wohnbebauung Gönertfeld, Wohnbebauung Zelgli) liegen gemäss ISOS in den Gebieten 12, 14 und 15 für die das Erhaltungsziel B (Erhalten der Struktur) im Grundsatz formuliert wird. Für die Gebiete 14 und 15 wird ein generelles Abbruchverbot im Speziellen vorgegeben. Im Weiteren sind verschiedene Baugruppen, Umgebungsrichtungen und Umgebungszonen von der Festlegung der Gartenstadtzone tangiert. Für diese ISOS-Gebiete und ISOS-Objekte wird das Erhaltungsziel a (Erhalten der Beschaffenheit als Kulturland oder Freifläche), b (Erhalten der wesentlichen Eigenschaften für die Beziehung zu Ortsteilen) oder A (Erhalten der Substanz) formuliert. Die von der Gartenstadt betroffenen ISOS-Gebiete und ISOS-Objekte werden im Planungsbericht (Kapitel 3.1.2) vollständig aufgelistet und anschaulich abgebildet.

3.3.3 Baudenkmäler und Kulturobjekte

Innerhalb der Gartenstadtzone befinden sich zwei kantonale Denkmalschutzobjekte (kantonale Objekt Nr. AAR120 und AAR122). Im unmittelbar angrenzenden Gebiet zur Gartenstadtzone befinden sich weitere kantonale Denkmalschutzobjekte. Für die kantonalen Denkmalschutzobjekte kommen die Schutzmassnahmen gemäss §§ 26–33 Kulturgesetz (KG) zum Tragen.

Innerhalb der Gartenstadtzone befinden sich weitere im Bauinventar und Garteninventar aufgeführte, schützenswerte und erhaltenswerte Baudenkmäler von kommunaler Bedeutung. Die planungsrechtliche Umsetzung dieser Objekte ist in der allgemeinen Nutzungsplanung noch nicht erfolgt. Diese Umsetzung ist im Rahmen einer separaten Teilrevision zeitnah geplant.

3.3.4 Überprüfung und Interessenabwägung

Die Planungsbehörde hat im vorliegenden Verfahren nebst der Überprüfung der ÜZ und der GZ auch die Abgrenzung des Perimeters der Gartenstadt verifiziert und die Umsetzung der Klimaanpassungsstrategie vor dem Hintergrund der vorliegenden Fragestellung beurteilt. Dabei stützt sich die Planungsbehörde auf die eigenen Richtlinien für Bauvorhaben in den Gartenstadtquartieren, das räumliche Entwicklungsleitbild (REL) sowie die im Verwaltungsgerichtsverfahren erstellte GIS¹-Analyse zur Struktur der betroffenen Gebiete.

Die Überprüfung der Abgrenzung der Gartenstadtzonen zeigt, dass die im Rahmen der Gesamtrevision der allgemeinen Nutzungsplanung festgelegten Abgrenzungen sachgerecht sind (Planungsbericht, Kapitel 4.3). An der Abgrenzung der Gartenstadtzonen wird festgehalten. Im Planungsbericht (Kapitel 5) wird aufgezeigt, dass die Klimaanpassungsstrategie mit den rechtskräftigen Festlegungen in Verbindung mit den Richtlinien für Bauvorhaben als umgesetzt betrachtet werden kann. Es wird festgestellt, dass die Festlegung einer sachgerechten ÜZ und GZ die Klimaanpassungsstrategie unterstützt.

¹ Geoinformationssystem

Im Planungsbericht (Kapitel 6) erfolgt die vertiefte Auseinandersetzung mit den Nutzungsziffern und der im Rahmen der Beschwerdeverfahren erstellten GIS-Auswertung. Mitunter wird ein Vergleich zwischen verschiedenen Ziffern vorgenommen und die Abhängigkeit der Nutzungsziffern von der Parzellengrösse aufgezeigt. Die Planungsbehörde kommt zum Schluss, dass eine ÜZ von 0.35 als zu hoch eingestuft werden muss und legt unter Berücksichtigung eines angemessenen Entwicklungspotenzials eine ÜZ von 0.3 für sämtliche Gartenstadtzonen fest. Die GZ wird gestützt auf die Erkenntnisse in der GIS-Auswertung auf 0.5 festgelegt.

Eine Differenzierung zwischen den inneren und äusseren Gebieten (gemäss ISOS) lässt sich aus Sicht der Planungsbehörde aufgrund der GIS-Auswertung und der Erscheinung vor Ort planerisch nicht rechtfertigen. Die Festlegung unterschiedlicher Ziffern je nach der Grösse der Grundstücke und je nach Bautypologie ist aus Sicht der Planungsbehörde aufgrund der angestrebten einheitlichen Erscheinung nicht sachgerecht (Planungsbericht, Kapitel 7.3). Um in Ausnahmefällen sachgerecht reagieren zu können, werden in § 17 Abs. 2 BNO Ausnahmebestimmungen festgelegt.

Im Planungsbericht (Kapitel 7) wird aufgezeigt, wie das Planungsergebnis zustande gekommen ist und wie die raumplanerischen beziehungsweise übergeordneten Vorgaben sowie öffentlichen und privaten Interessen ermittelt, beurteilt und abgewogen wurden.

3.3.5 Beurteilung

Mit dem vorliegenden Planungsbericht legt die Stadt Aarau eine fundierte Überprüfung der Vereinbarkeit des ISOS mit dem Ortsbild der Gartenstadt in Bezug auf die ÜZ, die GZ sowie die Abgrenzung des Perimeters der Gartenstadtzone vor. Aufgrund der vorgenommenen Interessenabwägung sind die geänderten Bestimmungen von § 17 Abs. 2 BNO nachvollziehbar und plausibel.

Die mit der Teilrevision der BNO festgelegten ÜZ, GZ und Ausnahmebestimmung sind angemessen und mit den Erhaltungszielen gemäss ISOS vereinbar.

3.4 Umsetzung Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe (IVHB)

Der Grosse Rat hat am 15. September 2009 den Beitritt zur IVHB beschlossen und mit der Bauverordnung (BauV) vom 25. Mai 2011 umgesetzt.

Die vorliegende BNO richtet sich nach diesen neuen Bestimmungen.

4. Ergebnis

Die Vorlage erfüllt die gesetzlichen Voraussetzungen für die Genehmigung.

Beschluss

1.

Die Allgemeine Nutzungsplanung TNP §17 BNO; Gartenstadt, beschlossen vom Einwohnerrat Aarau am 16. Dezember 2024, wird genehmigt.

2.

Die Staatskanzlei wird mit der Publikation im Amtsblatt beauftragt.



Joana Filippi
Staatschreiberin

Verteiler

- Stadtrat, Rathausgasse 1, 5000 Aarau
- Departement Bau, Verkehr und Umwelt
- Abteilung Raumentwicklung BVU (mit Akten)
- Rechtsabteilung BVU
- Departement Volkswirtschaft und Inneres
- Abteilung Register und Personenstand DVI
- Staatskanzlei (Amtsblatt)

Rechtsmittelbelehrung

1.

Gegen diesen Entscheid kann innert einer nicht erstreckbaren Frist von 30 Tagen seit der amtlichen Publikation beim Verwaltungsgericht des Kantons Aargau, Obere Vorstadt 40, 5001 Aarau, Beschwerde geführt werden. Bei der Berechnung der Frist wird der Tag der Publikation nicht mitgezählt. Die Frist steht still vom siebten Tag vor Ostern bis und mit dem siebten Tag nach Ostern, vom 15. Juli bis und mit dem 15. August und vom 18. Dezember bis und mit dem 2. Januar.

2.

Die Beschwerdeschrift ist von der Partei selbst oder von einer Anwältin beziehungsweise einem Anwalt zu verfassen, welche(r) gemäss dem Bundesgesetz über die Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte (Anwaltsgesetz, BGFA) zur Vertretung von Parteien vor Gericht berechtigt ist.

Die Beschwerdeschrift muss einen Antrag und eine Begründung enthalten, das heisst, es ist

- a) anzugeben, wie das Verwaltungsgericht entscheiden soll, und
- b) darzulegen, aus welchen Gründen diese andere Entscheidung verlangt wird.

Die Beschwerde hat nur aufschiebende Wirkung, wenn und soweit das Gericht sie gewährt.

3.

Auf eine Beschwerde, welche den Anforderungen gemäss den Ziffern 1 oder 2 nicht entspricht, wird nicht eingetreten.

4.

Eine Kopie des angefochtenen Entscheids ist der unterzeichneten Beschwerdeschrift beizulegen. Allfällige Beweismittel sind zu bezeichnen und soweit möglich einzureichen.

5.

Das Beschwerdeverfahren ist mit einem Kostenrisiko verbunden, das heisst, die unterliegende Partei hat in der Regel die Verfahrenskosten sowie gegebenenfalls die gegnerischen Anwaltskosten zu bezahlen.

6.

Der Genehmigungsbeschluss und die einschlägigen Akten können während der Beschwerdefrist bei der Abteilung Raumentwicklung des Departements Bau, Verkehr und Umwelt, Entfelderstrasse 22, 5001 Aarau, eingesehen werden.