

PROTOKOLL DES REGIERUNGSRATS

Sitzung vom 7. April 2021

Versand: 12. April 2021

Regierungsratsbeschluss Nr. 2021-000435

Gemeinde Zofingen; Nutzungsplanung Siedlung, Teiländerung NP "Qualitätssicherung"; Genehmigung mit Auflagen; Publikation; Auftrag an Staatskanzlei

Sachverhalt

1. Planungsrechtliches Verfahren

1.1 Verfahrensdaten

Abschliessender Vorprüfungsbericht	5. März 2018
Mitwirkung	23. Januar 2017 bis 23. März 2017
Öffentliche Auflage	12. Mai 2018 bis 11. Juni 2018
Beschluss Einwohnerrat	18. März 2019
Eingereicht zur Genehmigung	7. Dezember 2020
Ablauf der Beschwerdefrist	3. August 2020

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, welche 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 ist eine Beschwerde eingereicht worden. Aus dem Beschwerdeverfahren ergibt sich eine Änderung an der beschlossenen Vorlage: § 4b Abs. 4 der Bau und Nutzungsordnung (BNO) wird einstweilen wieder in die BNO integriert. Die Genehmigung erfolgt koordiniert mit dem Beschwerdeentscheid.

Die Gutheissung der Beschwerde wird, zusammengefasst, wie folgt begründet:

Der BNO-Entwurf, den der Stadtrat Zofingen dem Einwohnerrat zum Beschluss unterbreitete, enthielt die folgende Bestimmung:

§ 4b Gestaltungspläne

...

⁴ Bei grösseren Arealen oder besonderen Rahmenbedingungen kann der Stadtrat Konkurrenzverfahren verlangen.

Die beschwerdeführende Partei beanstandete, dass der Einwohnerrat in Abweichung des Entwurfs, wie ihn der Stadtrat dem Einwohnerrat zum Beschluss vorgelegt hatte, § 4b Abs. 4 BNO nicht übernahm. Gemäss Baugesetz darf das zuständige Organ der Gemeinde (der Einwohnerrat) wesentliche Änderungen am stadträtlichen Entwurf nur vornehmen, wenn er zwei Lesungen durchführt (§ 25 Abs. 2 BauG). Hier hat der Stadtrat die Streichung äusserst knapp (1 Mehrheitsstimme, 2 Enthaltungen) und ohne zweite Lesung beschlossen. Da es um eine wesentliche Vorschrift geht (nicht bloss Umformulierung oder Korrektur offensichtlicher Fehler), ist der Beschluss fehlerhaft.

Der Stadtrat Zofingen wird daher angewiesen, innert einer Frist von 6 Monaten ab Rechtskraft des Entscheids § 4b Abs. 4 BNO dem Einwohnerrat im Sinne von Erwägung 6.1 des Beschwerdeentscheids erneut zum Beschluss vorzulegen.

Erwägung 6.1 des Beschwerdeentscheids erklärt, dass der Einwohnerrat (in der zweiten Lesung) frei ist, "die Bestimmung zu bestätigen, sie abzuändern oder zu streichen und allenfalls weitere Bestimmungen anzupassen, die damit in Zusammenhang stehen. Eine Verpflichtung zur vorgängigen (nochmaligen) Durchführung eines öffentlichen Auflageverfahrens und eines Vorprüfungsverfahrens besteht hierfür nicht."

2. Die Vorlage im Überblick

Zur Genehmigung liegen die verbindlichen Inhalte der vom Einwohnerrat Zofingen am 18. März 2019 beschlossenen Vorlage vor:

- Teiländerung Qualitätssicherung, Nutzungsplan Siedlung, Situation 1:5'000
- Teiländerung Qualitätssicherung, Bau- und Nutzungsordnung (BNO)

Die verbindlichen Teile der Vorlage sind im Planungsbericht der Gemeinde vom 8. Oktober 2020 erläutert und begründet (Planungsbericht gemäss Art. 47 Raumplanungsverordnung, RPV).

2.1 Planungsgegenstand und Zielsetzungen

Die Stadt Zofingen beabsichtigt, wichtige Entwicklungsgebiete mit wirkungsvollen Bestimmungen zu fördern. Dies sind Gebiete, welche im Sinne von Schlüssel- und Handlungsgebieten für die strategische Stadtentwicklung bedeutsam sind. Diese sollen hochwertig und zielgerichtet entwickelt werden. Entsprechend werden dazu Gestaltungsplanpflichten statuiert und in der BNO allgemeine und spezifische Zielvorgaben für nachfolgende Verfahrensschritte festgelegt.

2.1.1 Vorgehen nach thematischen Teilrevisionen (Planbeständigkeit)

Die Stadt Zofingen hat in Sachen Gesamtrevision der Nutzungsplanung eine Vorgehensweise gewählt, wonach nach (kommunaler) Dringlichkeit geordneten, thematischen Revisionsteilschritten verfahren wird. Dies ist sachgerecht.

Die Stadt hat Begründungen beigebracht, weshalb der Grundsatz der Rechtsbeständigkeit der vorliegenden Änderung der Nutzungsplanung nicht entgegensteht (Planungsbericht, Kapitel 5).

2.2 Vorprüfungsergebnis

Die Vorprüfung ist mit Bericht vom 5. März 2018 mit einem Vorbehalt hinsichtlich der räumlichen Abgrenzung der Perimeter für Höhere Bauten gegenüber der Altstadt abgeschlossen worden.

Die beiden Perimeter für Höhere Bauten wurden nun um eine Bautiefe von den Bahngleisen abgesetzt. Der Abstand gegenüber der Altstadt hat sich damit vergrössert, der Vorbehalt ist ausgeräumt.

2.3 Nutzungsplan Siedlung

Zur Förderung einer hochwertigen Siedlungsentwicklung wird ein grösseres Gebiet westlich des Bahnhofs von der Arbeitszone in die Wohn- und Arbeitszone 4 mit Gestaltungsplanpflicht und der Zulässigkeit für Höhere Bauten (30 m oder 38 m) umgezont.

Grössere unbebaute Gebiete der Wohnzone 2 werden zugunsten der Siedlungsqualität mit einer Gestaltungsplanpflicht belegt. In einem Bereich werden noch zwei fehlende Strecken des Alpenblickwegs zur Bauzone arrondiert.

2.4 Bau- und Nutzungsordnung (BNO)

Die BNO wird hinsichtlich der Themen Sondernutzungsplanung, Gestaltungspläne samt gebietsspezifischen Zielsetzungen und Höhere Bauten umfassend geändert und im Bereich der Bestimmungen der Wohn- und Arbeitszonen, der Spezialzone Bahnhof, der Umgebungsschutzzone sowie der Beurteilungsvorschriften "Ortsbildgestaltung" parziell angepasst.

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 Stadt Zofingen ist gemäss Raumkonzept als Kernstadt festgesetzt. Dies unterstreicht die Wichtigkeit der Gemeinde hinsichtlich der im Kanton angestrebten gesamträumlichen und funktionalen Entwicklung. Kernstädte bilden zusammen mit den Urbanen Entwicklungsräumen und den Ländlichen Zentren die massgeblichen Wachstumsräume gemäss der kantonalen Siedlungsstrategie.

Sie bilden die Motoren der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklung und sind Standorte mit zentralen Einrichtungen, mit funktional und sozial ausgewogener Durchmischung sowie Knotenpunkte des übergeordneten Verkehrsnetzes. Gefordert sind massgeschneiderte und ausgewogene Konzepte, die eine Abstimmung von Siedlung, Verkehr und Freiraum gewährleisten (insbesondere im Bereich von Wohnschwerpunkten). Die Siedlungsqualität ist insgesamt zu steigern.

Die vorliegende Planung setzt die richtplanerischen Entwicklungsziele gut um.

3.3 Regionale Abstimmung

Der Planungsverband zofingenregio hat am 17. März 2017 zur Teiländerung der Nutzungsplanung Stellung genommen. Die Stossrichtung der Teilrevision wird ausdrücklich begrüsst. Damit werde die Grundlage für eine ortsspezifische und hochwertige Siedlungsentwicklung geschaffen.

Die Region beurteilt eine gesamtheitliche Betrachtung im Umgang mit höheren Bauten als sehr wichtig. Essenziell sei eine gemeindeübergreifende Abstimmung für die Zulassung von Höheren Bauten von Zofingen bis Aarburg. Die Stadt Zofingen bezeichnet daher richtigerweise den Bereich entlang der K 104 als "vorläufiges Ausschlussgebiet". Dies belässt die Möglichkeit, mittels regionalem Konzept eine gemeindeübergreifende Abstimmung vorzunehmen.

Die Vorlage wird vom Planungsverband als gute Lösung beurteilt. Die Differenzierung zwischen den reinen Arbeitsgebieten und den Mischzonen sei zweckmässig.

Die Vorlage gilt als regional abgestimmt.

3.4 Nutzungsplan Siedlung

Wichtigste Umzonungen

Die Areale "Swissprinters" und "Cartub" werden von der Arbeitszone in die Wohn- und Arbeitszone 4 umgezont. Diese sind zentral gelegen und optimal erschlossen. Diese Flächen gehören zum Wohnschwerpunkt "Zofingen Bahnhof-Süd". Die Zonenfestlegungen sind zweckmässig und entsprechen den Zielvorgaben des Richtplans.

Arrondierungen im Anordnungsspielraum

Gestützt auf Richtplankapitel S 1.2, Planungsanweisung 3.5, werden durch untergeordnete Einzonungen im Anordnungsspielraum des Siedlungsgebiets zwei fehlende Strecken des Alpenblickwegs zur Bauzone arrondiert. Dies ist begründet (siehe Kapitel 4.1.5 des Planungsberichts).

3.4.1 Siedlungsqualität

Eine wesentliche Aufgabe der Nutzungsplanung ist es, nebst der massgeschneiderten und hochwertigen Innenentwicklung, insbesondere die Siedlungsqualität zu fördern.

Gebiete mit Gestaltungsplanpflicht

Bei der hochwertigen Siedlungsentwicklung nach innen sind Gebiete an zentraler Lage oder unternutzte Gebiete von strategischer Bedeutung. Die Stadt Zofingen bezeichnet diese Gebiete als Schlüsselareale. Sie sollen sorgfältig entwickelt werden. Entsprechend werden sie der Gestaltungsplanpflicht unterstellt. Für eine zielgerichtete Entwicklung werden allgemeine sowie gebietsspezifische Vorgaben statuiert (§§ 4a, 4b und 4c BNO). In den nachgelagerten Planungsverfahren wird mit detaillierten Festlegungen die Siedlungsqualität insgesamt gesteigert. Dies ist sachgerecht.

Gemäss § 21 BauG können Gestaltungspläne erlassen werden, wenn ein wesentliches öffentliches Interesse an der Gestaltung der Überbauung besteht. Das öffentliche Interesse ist gebietsweise im Planungsbericht umschrieben (Kapitel 4.2).

Perimeter für Höhere Bauten

Die Teiländerung Nutzungsplanung Siedlung beinhaltet die Festlegung von Gebieten für Höhere Bauten westlich des Bahnhofs in der Wohn- und Arbeitszone 4 und der Arbeitszone direkt gegenüber der historischen Altstadt von Zofingen. Der historischen Altstadt stehen in diesem Bereich heute noch wichtige Zeitzeugen der städtischen Industriegeschichte gegenüber. Gemäss dem Inventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS) weist die Stadt Zofingen überdies ein Ortsbild von nationaler Bedeutung auf. In der Altstadt von Zofingen bestehen zahlreiche kantonale Denkmalschutzobjekte. Gemäss § 32 des Kulturgesetzes (KG) kommt diesen ein gesetzlicher Umgebungsschutz zu. Die historische Altstadt hat ihren ursprünglichen Charakter trotz der starken Bauentwicklung in den letzten Jahrzehnten in hohem Masse bewahrt und bildet den wertvollsten Teil des Ortsbilds von Zofingen. Im Zentrum steht die Stadtkirche, deren hoher Turm die geschlossene Altstadt-silhouette mit den vorgelagerten Grabengärten überragt.

Die vorgesehenen Perimeter für Höhere Bauten werden gemäss der überarbeiteten Vorlage um eine Bautiefe von den Bahngleisen abgesetzt. Sie ermöglichen Höhere Bauten bis maximal 30 m (Arbeitszone) und bis maximal 38 m (Wohn- und Arbeitszone). Mit der Verringerung der räumlichen Ausdehnung der Perimeter für Höhere Bauten wird den ortsbaulichen und denkmalpflegerischen Interessen gerade so entsprochen. Allfällige Einschränkungen hinsichtlich der tatsächlich umsetzbaren Höhenentwicklung gegenüber der Altstadt, insbesondere gestützt auf den Umgebungsschutz

oder im Falle einer möglichen Direktanwendung des Bundesinventars ISOS, bleiben einzelfallweise vorbehalten.

Gemäss §§ 4d und 4e BNO ist klärend festgehalten, dass aufgrund des Umgebungsschutzes die Kantonale Denkmalpflege bei höheren Bauten einzubeziehen ist. Dies ist sachgerecht.

Änderungen bestehender Vorschriften

Im Zuge der Anpassungen hinsichtlich Sondernutzungspläne, Gestaltungspläne und Höhere Bauten ergibt sich im Bereich der Wohn- und Arbeitszonen, der Spezialzone Bahnhof, der Umgebungsschutzzone sowie im Bereich der Ortsbildgestaltung ebenfalls gewisser Anpassungsbedarf. Dies wird vorliegend sachgerecht gewährleistet.

3.4.2 Abstimmung von Siedlung und Verkehr

Zofingen verfügt seit Jahren über einen genehmigten Kommunalen Gesamtplan Verkehr (KGV). In Kapitel 3.4 des Planungsberichts und mit der Beilage "Umsetzung Kommunalen Gesamtplan Verkehr" zeigt die Stadt auf, wie sich der diesbezügliche Umsetzungsstand konkret darstellt, welche Zusammenhänge zu welchen Verfahren, Instrumenten und Projekten bestehen. Dies ist sachgerecht.

Im Planungsbericht (Kapitel 4.2) wird weiter transparent gemacht, wie die Begriffe "massvolle Nachverdichtung" und "optimale Verdichtung" gebietsbezogen und quantitativ zu deuten sind (Annäherung an ein Mengengerüst). Mit den §§ 4d und 4e BNO werden Höhere Bauten in Wohn- und Mischzonen sowie in Arbeitszonen geregelt. Erstere bedürfen eines Gestaltungsplans, womit in einem noch ausstehenden Planungsverfahren gebietsspezifisch die Parkfelderzahl gestützt auf § 8 Abs. 2 lit. c Bauverordnung (BauV) herabgesetzt und bedarfsweise ein Mobilitätskonzept vorgeschrieben werden kann. Bei den Arbeitszonen wurde das Erfordernis gestrichen, dass für Höhere Bauten ein Mobilitätskonzept beizubringen ist. Dies ist vertretbar. Es gilt weiterhin § 32 BauG zur Baureife und gemäss Kapitel 3.4 des Planungsberichts steht die qualitative und nicht die quantitative Siedlungsentwicklung im Vordergrund.

Die mit § 13 BauG und § 4 BauV geforderte Abstimmung von Siedlung und Verkehr wird damit gerade noch stufengerecht vorgenommen.

3.5 Bau- und Nutzungsordnung (BNO)

Der Grosse Rat hat den Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe (IVHB) beschlossen und mit der BauV umgesetzt. Die vorliegende Teiländerung der kommunalen Nutzungsplanung richtet sich noch nicht danach.

Die Umsetzung der IVHB in der BNO erfolgt im nächsten Teilschritt der Gesamtrevision der Nutzungsplanung (siehe auch Ziffer 2.1.1). Dies ist sachgerecht.

Die Ergänzungen der BNO sind rechtmässig. Sie unterstützen die Entwicklungsziele der Stadt.

3.6 Mehrwertabgabe und Baupflicht

Bei Einzonungen ist eine Mehrwertabgabe zu leisten. Alle mehrwertabgaberelevanten Grundstücke wurden mit der Liste "Mehrwertabgabe und Baupflicht" im Rahmen der Vorprüfung bekannt gegeben.

Eine Mehrwertabgabepflicht ist vorliegend jedoch nicht gegeben, da es sich um eine öffentliche Aufgabe (Alpenblickweg) im Besitz der öffentlichen Hand handelt (§ 28a Abs. 4 lit. a BauG).

Die nicht mehrwertabgabepflichtigen Einzonungen erfordern ebenfalls keine Baupflichten.

4. Ergebnis

Die Vorlage erfüllt die gesetzlichen Voraussetzungen für die Genehmigung.

Beschluss

1.

Die Nutzungsplanung Siedlung, Teiländerung NP "Qualitätssicherung", beschlossen vom Einwohner-rat Zofingen am 18. März 2019, wird, bereinigt durch die Beschwerdeentscheide unter Vorbehalt von Dispositivziffer 2, genehmigt.

2.

a)

In Gutheissung einer Beschwerde wird § 4b BNO, Änderung vom 18. März 2019, wie folgt ergänzt (Ergänzungen unterstrichen):

§ 4b (Abs. 4 und 5) BNO:

⁴ Bei grösseren Arealen oder besonderen Rahmenbedingungen kann der Stadtrat Konkurrenzverfahren verlangen.

(Bemerkung: Dieser Absatz 4 gilt im Sinne einer vorsorglichen Massnahme, bis der Einwohnerrat darüber erneut entschieden hat und die allfällig nötige kantonale Genehmigung rechtskräftig geworden ist.)

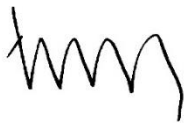
⁵ Die Aufteilung in mehrere Teil-Gestaltungspläne ist zulässig, wenn daraus städtebaulich sinnvoll begründete Einheiten entstehen und mit dem ersten Gestaltungsplan ein Gesamtkonzept über das gesamte Gebiet erstellt wird.

b)

Der Stadtrat Zofingen wird angewiesen, innert einer Frist von 6 Monaten ab Rechtskraft dieses Entscheids § 4b Abs. 4 BNO dem Einwohnerrat im Sinne von Erwägung 6.1 des Beschwerdeentscheids erneut zum Beschluss vorzulegen.

3.

Die Staatskanzlei wird mit der Publikation im Amtsblatt beauftragt, einschliesslich der Änderungen aus dem Rechtsschutzverfahren gemäss Dispositivziffer 2.



Urs Meier
Staatsschreiber i.V.

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, 5000 Aarau, Beschwerde geführt werden. 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) vom 23. Juni 2000 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.

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.