

## PROTOKOLL DES REGIERUNGSRATS

Sitzung vom 15. September 2021

Versand: 21. September 2021

### Regierungsratsbeschluss Nr. 2021-001112

**Gemeinde Brugg; Nutzungsplanung Siedlung und Kulturland, Gesamtrevision; Genehmigung mit Ausnahmen und Auflagen; Publikation; Auftrag an Staatskanzlei**

---

#### Sachverhalt

##### 1. Planungsrechtliches Verfahren

###### 1.1 Verfahrensdaten

Abschliessender Vorprüfungsbericht	21. November 2017
Mitwirkung	31. Oktober bis 4. Januar 2017
Öffentliche Auflage	26. Februar 2018 bis 27. März 2018
Beschluss Einwohnerrat	22. November 2019
Eingereicht zur Genehmigung	17. Februar 202 und 15. Juni 2021 <sup>1</sup>
Ablauf der Beschwerdefrist	10. Februar 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: Der Verzicht auf die Unterschutzstellung der Objekte INV-BRU926, 935, 938 und 941 des kantonalen Bauinventars wird aufgehoben und die Planung bezüglich dieser Objekte zur Neuurteilung im Sinne der Erwägungen an die Stadt zurückgewiesen. Die Genehmigung erfolgt koordiniert mit dem Beschwerdeentscheid.

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

Für die Unterschutzstellung der Objekte INV-BRU 926, 935, 938 und 941 bestehen gewichtige öffentliche Interessen. Auf ihre Unterschutzstellung hat die Stadt aber ohne die vorgeschriebene, umfassende Interessenabwägung verzichtet, weshalb der Beschluss betreffend dieser Objekte aufzuheben und die Angelegenheit an die Stadt zurückzuweisen ist.

---

<sup>1</sup> Antrag zur Teilgenehmigung

## 2. Die Vorlage im Überblick

Zur Genehmigung liegen die verbindlichen Inhalte der vom Einwohnerrat Brugg am 22. November 2019 beschlossenen Vorlage vor, welche von der Beschwerde des Aargauer Heimatschutzes betroffenen sind und demzufolge von der am 24. März 2021 erfolgten Teilgenehmigung (RRB Nr. 2021-000339) ausgenommen wurden.

a) Im Bauzonen- und Kulturlandplan:

- die Zonierungen der ISOS<sup>2</sup>-Gebiete B04 und U-Zo-I
- die Altstadtzone (A)
- die Zentrumszone (ZeB)

b) In der Bau- und Nutzungsordnung (BNO):

- § 13 BNO (Übersicht und Baumasse; Regelungen zur Altstadt- und Zentrumszone)
- § 14 BNO (Altstadtzone)
- § 17 BNO (Zentrumszone)
- § 45 Abs. 4 BNO (Bauten unter kommunalem Schutz)
- § 65 BNO (Vollzug Ortsbildschutz; Aufhebung Hinweis zum Rechtsmittelverfahren)
- Anhang III BNO Bauten unter kommunalem Schutz gemäss § 45 BNO

Die verbindlichen Teile der Vorlage sind im Planungsbericht der Gemeinde vom 27. November 2019 erläutert und begründet (Planungsbericht gemäss Art. 47 Raumplanungsverordnung, RPV).

### 2.1 Planungsgegenstand und Zielsetzungen

Die Gemeinden Windisch und Brugg haben sich 2011 entschieden, die Nutzungsplanung gemeinsam zu revidieren. Die gemeinsame Planung, die Prozessführung und -steuerung, die sehr breite Partizipation und Kommunikation können als Pionierleistung im Kanton Aargau bezeichnet werden.

Im Vorfeld der Gesamtrevision haben die Gemeinden ein Räumliches Entwicklungsleitbild (RELB) erstellt und darin die wesentlichen Ziele und Strategien festgelegt. Das RELB dient als Grundlage für die vorliegende Nutzungsplanrevision. Die gemeinsame Erarbeitung der Ortsplanung gewährleistet die Abstimmung der kommunalen mit den überkommunalen und regionalen Entwicklungsabsichten. Mit diesem Vorgehen können die neuen Anforderungen aus dem revidierten Raumplanungsgesetz und dem kantonalen Richtplan als auch die Vorgaben der interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe (IVHB) umgesetzt werden. Die Zielsetzungen und die Planungsmaßnahmen sind im Planungsbericht detailliert beschrieben.

### 2.2 Vorprüfungsergebnis

Die Vorprüfung ist mit Bericht vom 21. November 2017 ohne Vorbehalte, jedoch mit wichtigen Hinweisen abgeschlossen worden.

### 2.3 Nutzungsplan Siedlung

Wesentlicher Inhalt der Gesamtrevision Nutzungsplanung der Stadt Brugg ist die Umsetzung des vorgängig im RELB erarbeiteten Innenentwicklungskonzepts. Die vorliegende Teilgenehmigung umfasst in erster Linie die von der Beschwerde des Aargauer Heimatschutzes betroffenen Teilgebiete der Zentrums- und Altstadtzone (inklusive ISOS-Gebiete B04 und U-Zo-I) sowie die Bauten unter kommunalem Schutz.

---

<sup>2</sup> Inventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz

## **2.4 Bau- und Nutzungsordnung (BNO)**

Schwerpunkte der Gesamtrevision der BNO sind die Integration der IVHB sowie die Umsetzung des Innenentwicklungskonzepts in rechtlicher Hinsicht. Die vorliegende Teilgenehmigung umfasst die von der Beschwerde des Aargauer Heimatschutzes betroffenen BNO-Vorschriften.

## **Erwägungen**

### **3. Gesamtbeurteilung**

#### **3.1 Überprüfungs- und Änderungsbefugnis**

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).

Die Genehmigungsbehörde kann die Planung zur Änderung an die Gemeinde zurückweisen oder, nach vorgängiger Anhörung des Gemeinderats und der in ihren schutzwürdigen Interessen Betroffenen, Änderungen selbst vornehmen, wenn sie von geringer Tragweite sind oder keine erhebliche Entscheidungsfreiheit besteht (§ 27 Abs. 2 BauG).

#### **3.2 Übereinstimmung mit dem kantonalen Richtplan**

Brugg/Windisch ist gemäss Raumkonzept Aargau (R 1) eine Kernstadt. Kernstädte sind Motoren der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklung. Gemäss Richtplanvorgaben (Raumkonzept Aargau) ist die räumliche Entwicklung der beiden Gemeinden eng mit der Agglomeration zu koordinieren. Ein ansehnlicher Teil des Bevölkerungs- und Arbeitsplatzwachstums im Kanton Aargau soll in diesen gut erschlossenen Räumen stattfinden (+34 % zwischen 2012 und 2040, beziehungsweise +1,05 %/Jahr). Zur Aufrechterhaltung des vorhandenen Verhältnisses zwischen Beschäftigten und Einwohnerinnen und Einwohnern ist neben der Einwohnerentwicklung auch eine entsprechende Entwicklung der Arbeitsplätze bis 2030 anzustreben und zu ermöglichen (rund +2500 Beschäftigte). Mit gezielten Interventionen ist zudem eine gute Abstimmung Siedlung und Verkehr sicherzustellen (Förderung der nachhaltigen Mobilität). Die Vorlage stimmt mit den behördenverbindlichen Vorgaben und Handlungsanweisungen des kantonalen Richtplans überein (siehe nachfolgende Ziffern).

#### **3.3 Regionale Abstimmung**

Zonenplanungen sind regional abzustimmen (vgl. § 13 Abs. 1 BauG). Sowohl im RELB wie auch im Planungsbericht wird der regionale Aspekt stark gewichtet. Das Regionalentwicklungskonzept (REK), aber auch das Landschaftsentwicklungskonzept (LEK) von Brugg Regio sowie die Agglomerationsprogramme bilden wichtige Grundlagen für die Nutzungsplanrevision.

Mit Bericht vom 24. Februar 2017 nimmt Brugg Regio zur vorliegenden Revision (Gesamtvorlage Raum Brugg/Windisch) Stellung. Sie nimmt positiv zur Kenntnis, dass die relevanten Anliegen aus dem REK in die Planung eingeflossen sind. Die Gesamtrevision über den Raum Brugg/Windisch entspricht den im REK formulierten Zielen und Grundsätzen.

Die grenzüberschreitende Durchführung und Erarbeitung der Gesamtrevision der Nutzungsplanung sowie die aus raumplanerischer Sicht vorbildliche und zukunftsweisende kommunale Zusammenarbeit zwischen der Stadt Brugg und der Gemeinde Windisch wird besonders gewürdigt. Kommunale Entwicklungsabsichten können so zukünftig besser mit den Regionen abgestimmt werden.

### **3.4 Nutzungsplan Siedlung**

#### **3.4.1 Bauzonenabgrenzung im Einzelnen**

##### **Zentren und Ortskerne**

Die bisherigen Altstadt- und Zentrumszonen (inklusive Cityzone und Zone Campus) werden im Grundsatz beibehalten. Die Zentrums- und Cityzonen zeichnen sich durch ein besonderes öffentliches Interesse aus. Hochwertige städtebauliche, architektonische Qualitäten und attraktive öffentliche Räume sind in diesen Räumen essenziell. Um die BNO zu entlasten, beschränken sich die Bestimmungen auf den Zonenzweck, die zulässigen Nutzungen sowie einzelne Leitsätze zur baulichen Entwicklung.

Der äussere Ring um die Cityzone in Brugg wird neu der Zentrumszone zugewiesen. Die Zonenbestimmungen sollen zur Entwicklung der Ortskerne beitragen. Es werden vier Geschosse vorgegeben. Dies wird im Hinblick auf eine zukunftsgerichtete Zentrumsentwicklung als zurückhaltend beurteilt. Da der Stadtrat jedoch gestützt auf § 9 BNO im Rahmen von Gestaltungsplänen (mit entsprechenden Qualitätsvorgaben gemäss § 21 BauG) bis zu zwei zusätzliche Geschosse bewilligen kann, sind die Festlegungen insgesamt sachgerecht. Die gezielte qualitative Entwicklung der Zentren liegt im kantonalen Interesse.

##### **3.4.2 Siedlungsqualität**

Eine wesentliche Aufgabe der Nutzungsplanung ist es, nebst der massgeschneiderten und hochwertigen Innenentwicklung, insbesondere die Siedlungsqualität zu fördern (§§ 13, 15 und 46 BauG; Richtplankapitel S 1.1, S 1.2, S 1.4 und S 1.9; § 4 BauV).

##### **Gebiete mit Gestaltungsplanpflicht**

Die wichtigsten grösseren, noch unüberbauten Areale oder Gebiete mit Entwicklungspotenzial sind mit einer Gestaltungsplanpflicht überlagert. Da mit einem Gestaltungsplan (gestützt auf § 9 BNO) bei guter städtebaulicher Gesamtqualität eine weitere Innenentwicklung möglich ist, bestehen gute Voraussetzungen zur Erreichung der Ziele des Richtplans. Die von der vorliegenden Teilgenehmigung betroffenen Gebiete "Alte Post", "Annerstrasse" und "Schulthess-Allee" sind gemäss der am 24. März 2021 erfolgten Teilgenehmigung des Bauzonenplans (RRB Nr. 2021-000339) mit einer Gestaltungsplanpflicht belegt.

##### **Ortsbildentwicklung**

Als Grundlage für alle Planungsebenen zeigt das ISOS nach schweizweit einheitlichen Kriterien die Interessen und Ziele des Ortsbildschutzes auf (Interessenermittlung). Die Rechtsprechung des Bundes zeigt, dass die sachgerechte Auseinandersetzung mit dem ISOS im Rahmen der kommunalen Innenentwicklungsstrategie (Gesamtschau) und Nutzungsplanung beziehungsweise im Rahmen der umfassenden Interessenermittlung und Interessenabwägung zwingend erforderlich ist. Die Gemeinden sorgen mit planerischen Instrumenten für eine angemessene Umsetzung der Ziele des ISOS.

Das ISOS bildet eine wesentliche Grundlage für die Zonierung und die entsprechenden Bauvorschriften (Richtplankapitel S 1.5, Beschlüsse 1.1 und 1.2).

Im Planungsgebiet liegen nachfolgende Inventarisierungen des ISOS vor:

- Das Ortsbild von Brugg ist gemäss ISOS als national bedeutend eingestuft.
- Das Ortsbild von Umiken ist gemäss ISOS als regional bedeutend eingestuft.

Das ISOS wurde bei der Zonenzuweisung der zu genehmigenden Teilgebiete als Grundlage berücksichtigt. Wichtige typische Gebietsstrukturen wurden mit der Quartiererhaltungszone überlagert beziehungsweise mit einer analysebasierten Differenzierung und weiteren Schutzmassnahmen gesichert. Das gewählte Vorgehen verlangt eine klare und kohärente Praxis der Baubewilligungsbehörde.

## **Baudenkmäler und Kulturobjekte**

Mit der Erarbeitung des Bauinventars werden durch den Kanton nach fachlichen Kriterien nur die wichtigsten Bauten zum kommunalen Schutz empfohlen; eine Güterabwägung beziehungsweise Vorselektion findet bereits bei der Erarbeitung des Inventars statt.

Die Stadt Brugg sieht insgesamt vor, rund 70 % der Objekte (inklusive Kulturobjekte wie Brunnen, Grenzsteine) aus dem aktualisierten Bauinventar (Stand 2016) in kommunale Substanzschutzobjekte umzusetzen. Insgesamt 16 Gebäude sind nicht als Substanzschutzobjekte vorgesehen. Dies entspricht 40 % des Gebäudebestandes aus dem Bauinventar.

Davon wurden die folgenden sechs Objekte gemäss Bauinventar per Beschluss des Einwohnerrats vom 22. November 2019 mit Antrag zur Aufnahme als Substanzschutzobjekt zurückgewiesen:

- INV-BRU908 Fröhlich-Scheune, Zurzacherstrasse 7
- INV-BRU909 Villa "Frieheim", Remigersteig 4
- INV-BRU924 Wohn- und Geschäftshaus, Bahnhofstrasse 20/22
- INV-BRU934 "Ammelemähli", Balslerstrasse 13
- INV-BRU937 Villa, Stapferstrasse 32
- INV-BRU939 Villa, Paradiesstrasse 5

Die übrigen zehn nicht umgesetzten Objekte gemäss Bauinventar sind von der Beschwerde des Aargauer Heimatschutzes betroffen:

- INV-BRU904 Villa "Stäbli", Vorstadt 29
- INV-BRU917 "Müller Haus", Schulthess-Allee 6
- INV-BRU918 "Alte Schmitte", Schulthess-Allee 8
- INV-BRU919 "Bazar-Huus", Annerstrasse 10
- INV-BRU926 Altes Pfarrhaus, Stapferstrasse 15
- INV-BRU935 Gebäude an der Museumsstrasse 22
- INV-BRU936 Gebäude Wildenrainweg 20
- INV-BRU938 Reihenhäuser Stapferstrasse 40-58
- INV-BRU941 Reihenhäuser Grütstrasse 25-35
- INV-BRU942 Gebäude Stapferstrasse 24

Gemäss Beschwerdeentscheid bestehen für die Unterschutzstellung der Objekte INV-BRU926, 935, 938 und 941 (im Unterschied zu den Gebäuden INV-BRU904, 936 und 942) gewichtige öffentliche Interessen. Die Beschwerde des Aargauer Heimatschutzes wird mit dem Entscheid hinsichtlich der besagten Objekte teilweise gutgeheissen und die Gemeinde angewiesen, eine vollständige Abwägung der Interessen vorzunehmen und gestützt darauf einen neuen Entscheid zu fällen. Die Frage der Unterschutzstellung der Gebäude INV-BRU917, 918 und 919 ist dahingegen spätestens im Rahmen der im fraglichen Bereich vorgeschriebenen Sondernutzungsplanung (nach § 9 BNO betreffend INV-BRU917 und 918 beziehungsweise nach § 17 Abs. 3 BNO betreffend INV-BRU 919) zu prüfen und zu entscheiden.

### **3.5 Bau- und Nutzungsordnung (BNO)**

Anhang III BNO wird unter dem Vorbehalt genehmigt, dass die Liste der Bauten unter kommunalem Schutz gemäss § 45 BNO nicht als abschliessend zu betrachten ist. Die Stadt Brugg hat aufgrund des Beschwerdeentscheids erneut über die Unterschutzstellung der vorgehend aufgeführten Objekte INV-BRU926, 935, 938 und 941 sowie über die von der Rückweisung betroffenen Inventarobjekte zu beschliessen.

Die übrigen zu genehmigenden Inhalte der BNO sind sachgerecht und unterstützen die übergeordneten und kommunalen Ziele.

#### 4. Ergebnis

Abgesehen von den vorgenannten Ausnahmen erfüllt die Vorlage die gesetzlichen Anforderungen für die Genehmigung.

#### Beschluss

1.

Die Nutzungsplanung Siedlung und Kulturland Gesamtrevision, beschlossen vom Einwohnerrat Brugg am 22. November 2019, wird, bereinigt durch den Beschwerdeentscheid unter Vorbehalt von Dispositiv 2, genehmigt.

2.

Für die Vorlage werden folgende Feststellung und Auflagen beschlossen:

Der Verzicht auf die Unterschutzstellung der Objekte INV-BRU 926, 935, 938 und 941 des kantonalen Bauinventars wird nicht genehmigt und die Planung bezüglich dieser Objekte zur Neu beurteilung im Sinne der Erwägungen an die Stadt zurückgewiesen.

3.

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



Joana Filippi  
Staatsschreiberin

#### Verteiler

- Parteien gemäss Beschwerdeentscheid (A-Post-Plus)
- Stadtrat, Hauptstrasse 3, 5201 Brugg
- Departement Bau, Verkehr und Umwelt
- Abteilung Raumentwicklung BVU (mit Akten)
- Rechtsabteilung BVU
- Departement Volkswirtschaft und Inneres
- Abteilung Register und Personenstand DVI
- Departement Bildung, Kultur und Sport
- Abteilung Kultur BKS
- 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, 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 oder einem Anwalt zu verfassen, welche oder welcher 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.

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.