KANTON AARGAU

PROTOKOLL DES REGIERUNGSRATS

Sitzung vom 7. Dezember 2022 Versand: 13. Dezember 2022

Regierungsratsbeschluss Nr. 2022-001603

Regionaler Planungsverband aarau regio; Regionaler Sachplan "Hochhaus Aarau Regio"; Genehmigung; Publikation; Auftrag an Staatskanzlei

---

Sachverhalt

1. Planungsrechtliches Verfahren

1.1 Verfahrensdaten

Vorläufige Beurteilung	vom 25. Juni 2020
Mitwirkung	vom 20. September 2021 bis 31. Oktober 2021
Beschluss Stadtrat Aarau	am 8. August 2022
Beschluss Gemeinderat Biberstein	am 8. August 2022
Beschluss Gemeinderat Buchs	am 9. August 2022
Beschluss Gemeinderat Densbüren	am 8. August 2022
Beschluss Gemeinderat Erlinsbach	am 10. August 2022
Beschluss Gemeinderat Gränichen	am 2. August 2022
Beschluss Gemeinderat Küttigen	am 8. August 2022
Beschluss Gemeinderat Kölliken	am 19. September 2022
Beschluss Gemeinderat Muhen	am 8. August 2022
Beschluss Gemeinderat Oberentfelden	am 8. August 2022
Beschluss Gemeinderat Suhr	am 29. August 2022
Beschluss Gemeinderat Unterentfelden	am 15. August 2022
Eingereicht zur Genehmigung	am 22. September 2022

Die Verfahrensvoraussetzungen für die Genehmigung sind erfüllt.

1.2 Genehmigungsbehörde

Gemäss § 12a Abs. 2 des Gesetzes über Raumentwicklung und Bauwesen (Baugesetz, BauG) vom 19. Januar 1993 (SAR 713.100) ist der Regierungsrat für die Genehmigung der eingereichten Vorlage zuständig.

2. Die Vorlage im Überblick

Zur Genehmigung liegen die verbindlichen Inhalte der vom Stadtrat und den Gemeinderäten des Regionalplanungsverbands aarau regio beschlossenen Vorlage (Teil B) vor:

- Regionaler Sachplan "Hochhaus Aarau Regio"

Die verbindlichen Teile der Vorlage (Teil B) sind im Planungsbericht vom 20. September 2022 nach Art. 47 der Raumplanungsverordnung (RPV) vom 28. Juni 2000 (SR 700.1) erläutert sowie im Hochhauskonzept (Teil A) vom 8. Juni 2022 hergeleitet und begründet.

2.1 Planungsgegenstand und Zielsetzungen

Der Vorstand des Regionalplanungsverbands aarau regio hat am 16. Januar 2019 das regionale Hochhauskonzept verabschiedet (Teil A).

Um die Ergebnisse des Hochhauskonzepts in der Region behördenverbindlich zu verankern, wurde ein Regionaler Sachplan (rSP) nach § 12a BauG erlassen (Teil B). Der rSP "Hochhaus Aarau Regio" soll die Standorte von Hochhäusern in der Region Aarau koordinieren und als Entscheidungsgrundlage bei der Beurteilung von Hochhausprojekten dienen.

2.2 Planungsablauf und Mitwirkung

Das Hochhauskonzept wurde durch die Aargauer und ausserkantonalen Gemeinden des Regionalplanungsverbands gemeinsam erarbeitet. Verschiedene Abteilungen des Departements Bau, Verkehr und Umwelt sowie die Kantonale Denkmalpflege wurden im Rahmen des Erarbeitungsprozesses im beratenden Sinne einbezogen.

Der rSP "Hochhaus Aarau Regio" umfasst behördenverbindliche Festlegungen. Die Bevölkerung wurde nach der vorläufigen Beurteilung durch die Abteilung Raumentwicklung und der Überarbeitung der Planungsgrundlagen im Rahmen des Mitwirkungsverfahrens nach § 3 Bauverordnung (BauV) vom 25. Mai 2011 (SAR 713.121) einbezogen. Der Mitwirkungsbericht wurde auf den Gemeindewebseiten sowie der Webseite von aarau regio öffentlich zugänglich gemacht.

Das gewählte Vorgehen wird aus fachlicher Sicht als umsichtig bewertet. Es entspricht den geltenden Anforderungen gemäss § 3 BauG und Art. 4 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG) vom 22. Juni 1979 (SR 700).

2.3 Vorläufige Beurteilung und Änderungen

2.3.1 Ergebnis vorläufige Beurteilung

Die Erarbeitung eines rSP "Hochhaus Aarau Regio" als strategische Grundlage und überkommunales Koordinationsinstrument wird aus fachlicher Sicht begrüsst. Die Analyse wurde sorgfältig vorgenommen, namentlich die erstellten Prinzipschnitte lassen eine gute Einordnung von Hochhäusern in den Siedlungskörper und die Landschaft erwarten (Nah- und Fernwirkung).

Im Rahmen der vorläufigen Beurteilung wurde Abstimmungsbedarf in Bezug auf die detaillierte Abgrenzung der Eignungsgebiete, die Umsetzung der kantonalen Mobilitätsstrategie sowie hinsichtlich der verbindlichen Festlegungen (Sachplantext) festgehalten.

2.3.2 Beurteilung der Änderungen

Vorläufige Beurteilung

Die Eignungsgebiete wurden im Sinne der vorläufigen Beurteilung angepasst und im Hochhauskonzept (Kapitel 4.7, Abbildung Seite A38) dokumentiert. Die fraglichen Gebiete in der Stadt Aarau und in der Gemeinde Suhr wurden von den Eignungsgebieten ausgenommen.

Die Festlegungen zu den Mobilitätsaspekten sind sachgerecht. Die beantragten Anpassungen an den verbindlichen Inhalten (Text und Plan) wurden insgesamt zweckmässig umgesetzt.

Mitwirkungsverfahren

Die Planungsgrundlagen wurden aufgrund des durchgeführten Mitwirkungsverfahrens in folgenden Punkten angepasst:

- Die verbindlichen Inhalte des rSP "Hochhaus Aarau Regio" (Teil B) wurden mit Beurteilungskriterien (Punkt 3) ergänzt.
- Auf die Festsetzung des Areals "Steinfeld" in Buchs als Eignungsgebiet Hochhaus wird verzichtet.

Die Ergänzung des rSP mit behördenverbindlichen Beurteilungskriterien ist zweckmässig.

Das Areal "Steinfeld" in der Gemeinde Buchs ist im kantonalen Richtplan als ein Wohnschwerpunkt (WSP) im Zwischenergebnis aufgenommen (Richtplankapitel S 1.9, Nr. 17). Gemäss Richtplankapitel S 3.2 "Standorte von öffentlichen Bauten und Anlagen (ÖBA)" ist im gleichen Gebiet auch eine Freihaltung für einen Standort ÖBA (unbestimmte Nutzung) festgesetzt. Auf Stufe Richtplan besteht demnach noch eingehender Abstimmungsbedarf.

In der vorläufigen Beurteilung wurde seitens Kanton empfohlen, die Zuweisung dieses Areals in die Kategorie "Eignungsgebiet Hochhäuser" zu prüfen. Damit hätte der Spielraum für eine künftige Überbauung typologisch erhöht werden können. In den Unterlagen zum Mitwirkungsverfahren war das fragliche Areal sodann als Eignungsgebiet Hochhaus vorgesehen.

Im Mitwirkungsverfahren ergab sich gegen eine solche Zuweisung Opposition. In der Folge wurde auf ein Eignungsgebiet Hochhaus im Bereich "Steinfeld" verzichtet.

Wie eingangs dargestellt besteht auf Stufe kantonaler Richtplan noch eingehender Abstimmungsbedarf zum Gebiet. Im "Steinfeld" ist per dato auch noch kein Siedlungsgebiet festgesetzt (Fruchtfolgeflächen). Die mittel- bis langfristige Entwicklung dieses Gebiets im Sinne des WSP oder gemäss Richtplankapitel S 3.2 setzt neben den nötigen Abstimmungsentscheiden auch die vorgängige Festsetzung des Siedlungsgebiets sowie allenfalls des WSP voraus.

Der zwischenzeitliche Entscheid ausgehend von der Mitwirkung ist aus fachlicher Sicht soweit vertretbar, als dass dieser Stand heute nicht vorwegnimmt, wie sich die Situation gestützt auf die noch offenen Abstimmungserfordernisse auf der übergeordneten Stufe des kantonalen Richtplan zu entwickeln hat. Zudem ist aus fachlicher Sicht zu anerkennen, dass sowohl die qualitativen als auch die quantitativen Anforderungen an einen WSP gemäss Richtplankapitel S 1.9, Planungsanweisungen 2.1 bis 2.3, auch ohne Hochhäuser umgesetzt werden.

Erwägungen

3. Beurteilung der Vorlage

3.1 Rechtsgrundlage und Wirkung

3.1.1 Rechtsgrundlage

Die Anforderungen an einen rSP sind in § 1 BauV verankert. Gegenstand eines rSP sind demzufolge überkommunale Sachbereiche der räumlichen Entwicklung, welche die betroffenen Gemeinden miteinander regeln. Die rSP enthalten in der Regel Angaben über die räumliche Anordnung der Massnahmen und über das Vorgehen (Ablauf, angestrebte Zeiträume und Finanzierung; § 1 Abs. 2 BauV).

Die Genehmigungskriterien sind nicht ausdrücklich im BauG erwähnt. Sinngemäss zu § 27 Abs. 2 BauG muss der Sachplan gestützt auf § 3 Abs. 2 BauV mit dem Richtplan übereinstimmen und den kantonalen und regionalen Interessen Rechnung tragen. Insbesondere da die Behördenverbindlichkeit des rSP auch für die kantonale Behörde gilt.

Gemäss § 12a BauG können Gemeinden zur Regelung überkommunaler Sachbereiche der räumlichen Entwicklung rSP erlassen und darin die für die Umsetzung erforderlichen Massnahmen und Zeiträume bezeichnen. Die rSP werden von den betroffenen Gemeinden durch den Gemeinderat beschlossen und vom Regierungsrat genehmigt.

Die vorliegende Thematik der Koordination der Hochhausgebiete entspricht den in § 1 Abs. 1 BauV aufgeführten Inhalten, welche die Gemeinden mittels rSP regeln können (unter anderem Massnahmen für die Entwicklung einer Agglomeration sowie für die Siedlungsentwicklung).

3.1.2 Wirkung

Der Betrachtungsperimeter für das Hochhauskonzept (Teil A) umfasst den gesamten Perimeter des Planungsverbands aarau regio (17 Gemeinden in den Kantonen Aargau und Solothurn). Der rSP "Hochhaus Aarau Regio" umfasst richtigerweise ausschliesslich die 12 Aargauer Gemeinden.

Da der Kanton Solothurn keine behördenverbindlichen gemeindeübergreifenden Instrumente kennt, ist für die fünf Solothurner Gemeinden vorgesehen, eine Vereinbarung abzuschliessen. Darin verpflichten sich die Solothurner Gemeinden, in der kommunalen Planungsarbeit im Sinne des Konzepts zu handeln.

3.1.3 Definition Hochhaus

Die Planungs- und Baugesetze der Kantone Aargau und Solothurn enthalten keine Definition des Gebäudetyps "Hochhaus". Zahlreiche andere Kantone orientieren sich an der Brandschutznorm der Vereinigung kantonaler Feuerversicherungen (Bezugnahme auf das Mass der Feuerwehrleiter, welches in den vergangenen Jahren schrittweise an die technischen Entwicklungen angepasst wurde). Die Brandschutznorm (Anhang 01 zum Beschluss des interkantonalen Organs Technische Handelshemmnisse [IOTH] vom 18. September 2014 [SAR 585.115]) ist für alle Kantone seit dem 1. Januar 2015 in Kraft. In Art. 13 der Brandschutznorm ist festgelegt, dass Hochhäuser Gebäude mit einer Gesamthöhe von mehr als 30 m sind. Darauf bezugnehmend wird auch für den vorliegenden rSP "Hochhaus Aarau Regio" das Hochhaus behördenverbindlich als ein Gebäude definiert, das eine Gesamthöhe von mehr als 30 m aufweist und dem Wohnen und Arbeiten dient; dies umfasst auch industrielle und technischen Bauten (Hochhauskonzept, Kapitel 2.1).

3.2 Übereinstimmung mit dem kantonalen Richtplan

Im Zusammenhang mit der hochwertigen Siedlungsentwicklung nach innen erlebt das Hochhaus eine "Renaissance". Gerade in Städten und Gemeinden mit urbanerer Prägung kann das Hochhaus eine Chance darstellen und einen zweckmässigen Beitrag an die raumplanerischen Zielsetzungen leisten. Mit Hochhäusern können zudem städtebauliche Akzente gesetzt und das oftmals zusammengewachsene Siedlungsgebiet von verschiedenen Gemeinden abwechslungsreich rhythmisiert werden. Da Hochhäuser jedoch ihr unmittelbares Umfeld, aber auch die weitere Umgebung wesentlich prägen (Nah- und Fernwirkung), sind eine sorgfältige Auseinandersetzung hinsichtlich Standort sowie eine hohe ortsbauliche und gestalterische Qualität der einzelnen Projekte unabdingbar.

Aus diesem Grund hat der Regionalplanungsverband aarau regio eine regionale Koordination als notwendig erachtet. Er hat in der Folge ein Hochhauskonzept für die Region Aarau erarbeitet (Teil A), das nun als behördenverbindlicher rSP "Hochhaus Aarau Regio" (Teil B) gemäss § 12a BauG verankert werden soll.

Die kantonalen und regionalen Interessen (mitunter auch diejenigen des Juraparks Aargau) wurden bei der Erarbeitung des Hochhauskonzepts gut berücksichtigt.

3.3 Inhaltliche Beurteilung

3.3.1 Eignungsgebiete

Eignungsgebiete für Hochhäuser bestehen gemäss dem rSP "Hochhaus Aarau Regio" nur in den drei Gemeinden Aarau, Buchs und Suhr. In allen anderen Gemeinden werden Hochhäuser damit behördenverbindlich ausgeschlossen beziehungsweise sind solche nicht zulässig (Verbindlicher Inhalt Ziffern 1.2 und 1.3). Die Herleitung dieser Gebiete ist aus fachlicher Sicht plausibel. Das Ergebnis ist, nach der Anpassung der Eignungsgebiete gestützt auf die denkmalpflegerischen Überlegungen, sachgerecht.

Wesentlich ist, dass für jedes Hochhausprojekt eine sorgfältige Planung sowie ein qualitätsförderndes Verfahren vorausgesetzt wird (verbindlicher Inhalt Ziffer 7.1). Die für Hochhäuser nötigen planungsrechtlichen Grundlagen werden in den kommunalen Bau- und Nutzungsordnungen umgesetzt und spezifisch auf die jeweilige Situation abzustimmen sein.

3.3.2 Verhältnis zu ISOS und Kantonalen Denkmalschutzobjekten

Das Ortsbild der Stadt Aarau ist gemäss dem Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS) von nationaler Bedeutung. Der rSP "Hochhaus Aarau Regio" betrifft verschiedene im ISOS inventarisierte Bereiche mit besonderen räumlichen Qualitäten. Teils sind diese dem Erhaltungsziel "A" oder "a" zugeteilt. Innerhalb einzelner Eignungsgebiete für Hochhäuser oder im Nahbereich solcher, befinden sich auch Kantonale Denkmalschutzobjekte. In diesen Bereichen sind Hochhäuser, insbesondere auch mit Blick auf den Umgebungsschutz (§ 32 Kulturgesetz [KG] vom 31. März 2009 [SAR 495.200] beziehungsweise § 19 Verordnung zum Kulturgesetz [VKG] vom 4. November 2009 [SAR 495.211]), nicht ohne weiteres bewilligungsfähig.

In den nachgelagerten Verfahren (mitunter Gestaltungspläne) sind die einschlägigen Erhaltungsziele im Rahmen umfassender Interessenabwägungen zu berücksichtigen. Es ist frühzeitig mit den zuständigen kantonalen Fachstellen Kontakt aufzunehmen (Verbindlicher Inhalt Ziffer 2.3). Im Fall einer Bundesaufgabe kann diese eine unmittelbare Anwendung der Bundesinventare und damit eine eingeschränkte beziehungsweise vorstrukturierte, zweistufige Interessenabwägung zur Folge haben.

3.3.3 Verkehrliche Aspekte

Gemäss dem rSP "Hochhaus Aarau Regio" sollen Hochhäuser unter anderem nur an verkehrsmässig gut bis sehr gut erschlossenen Standorten realisiert werden. Dabei ist die gute Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr (öV) ein zentrales Kriterium. Der Standort hat mindestens die öV-Güteklasse B aufzuweisen (Hochhauskonzept, Kapitel 3.4). Weitere Kriterien sind die Erreichbarkeit beziehungsweise die Reisezeit mit dem öV und dem Motorisierten Individualverkehr (MIV) sowie eine sehr gute Erschliessung des Fuss- und Veloverkehrs.

Spezifische Anforderungen, die im Rahmen der konkreten Umsetzung zu präzisieren sind, betreffen unter anderem ein wirkungsvolles Mobilitätssystem (Hochhauskonzept, Kapitel 5.3). Die Umsetzung der Mobilitätsstrategie des Kantons Aargau, insbesondere in den Kernstädten, im Urbanen Entwicklungsraum und in Ländlichen Zentren, in welchen sich zudem noch Wohn- und wirtschaftliche Entwicklungsschwerpunkte befinden, ist dabei sehr hoch zu gewichten.

Gemäss Hochhauskonzept (Kapitel 5.3) hat die Standortgemeinde zu prüfen, ob mit dem beabsichtigten Vorhaben beträchtlicher Mehrverkehr generiert wird. Ist dies der Fall, ist zwingend ein Mobilitätskonzept zu erarbeiten, das wirksam auf die Verminderung des erzeugten MIV ausgelegt ist (Verbindlicher Inhalt Ziffern 3.1 lit. f und 7.3).

Im Rahmen der konkreten planungsrechtlichen Umsetzung gilt es, die Massnahmen weitergehend zu definieren und konsequent auf die Vorgaben der kantonalen Mobilitätsstrategie abzustimmen.

3.4 Verbindliche Inhalte

Die im rSP "Hochhaus Aarau Regio" (Teil B) behördenverbindlich festgelegten Inhalte sind insgesamt sachgerecht.

4. Ergebnis

Die Vorlage erfüllt die gesetzlichen Voraussetzungen für die Genehmigung.

Beschluss

1.

Der Regionale Sachplan "Hochhaus Aarau Regio", beschlossen vom Stadtrat Aarau am 8. August 2022, vom Gemeinderat Biberstein am 8. August 2022, vom Gemeinderat Buchs am 9. August 2022, vom Gemeinderat Densbüren am 8. August 2022, vom Gemeinderat Erlinsbach am 10. August 2022, vom Gemeinderat Gränichen am 2. August 2022, vom Gemeinderat Küttigen am 8. August 2022, vom Gemeinderat Kölliken am 19. September 2022, vom Gemeinderat Muhen am 8. August 2022, vom Gemeinderat Oberentfelden am 8. August 2022, vom Gemeinderat Suhr am 29. August 2022 und vom Gemeinderat Unterentfelden am 15. August 2022, wird genehmigt.

2.

Die Staatskanzlei wird mit der Publikation im Amtsblatt beauftragt.

Joana Filippi
Staatsschreiberin

Verteiler
- Stadtrat, Rathausgasse 1, 5000 Aarau
- Gemeinderat, Kirchbergstrasse 1, 5023 Biberstein
- Gemeinderat, Mitteldorfstrasse 69, 5033 Buchs
- Gemeinderat, Hauptstrasse 19, 5026 Densbüren
- Gemeinderat, Zentrum Rössli, Postfach, 5018 Erlinsbach
- Gemeinderat, Lindenplatz 1, 5722 Gränichen
- Gemeinderat Küttigen, Neue Stockstrasse 23, 5022 Rombach
- Gemeinderat, Hauptstrasse 38, 5742 Kölliken
- Gemeinderat, Schulstrasse 1, 5037 Muhen
- Gemeinderat, Dorfstrasse 7, Postfach, 5036 Oberentfelden AG
- Gemeinderat, Tramstrasse 14, 5034 Suhr
- Gemeinderat, Hauptstrasse 15, 5035 Unterentfelden
- Regionalplanungsverband aarau regio, Metzgergasse 2, 5000 Aarau
- Departement Bau, Verkehr und Umwelt
- Abteilung Raumentwicklung BVU (mit Akten)
- Rechtsabteilung BVU
- Abteilung Verkehr BVU
- Departement Volkswirtschaft und Inneres
- Abteilung Register und Personenstand DVI
- Staatskanzlei (Amtsblatt)