

Baden, 17. Februar 2020

Der Stadtrat an den Einwohnerrat

16/20

Allgemeine Nutzungsplanung, Gesamtrevision 2020 - 2025

Antrag:

Für die Revision der allgemeinen Nutzungsplanung (NP) sei ein Kredit von CHF 950'000 (inkl. MWST) zu bewilligen.

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Das Wichtigste in Kürze

Die Nutzungsplanung beeinflusst uns alle. Sie definiert, wo wir uns in öffentlichen Freiräumen aufhalten, wo Arbeiten, Wohnen oder Einkaufen stattfindet und legt auch fest, ob und wie gebaut wird. Die letzte gesamthafte Überprüfung der sogenannten "*allgemeinen Nutzungsplanung*"¹ der Stadt Baden stammt aus dem Jahr 1996. Eine Gesamtrevision ist aus planerischer Sicht unbedingt notwendig und bietet schlüssige Antworten, wie die baulichen Entwicklungsvorgaben des Raumentwicklungskonzepts (REK) parzellenscharf umgesetzt werden können.

Der zu genehmigende Kredit umfasst die Überarbeitung der Bau- und Nutzungsordnung (BNO) mit Nutzungsplan sowie die dazugehörigen Konzepte und Studien. Die vorliegende Einwohnerratsvorlage gilt als Grundlage, um externe Planungsbüros für die Gesamtrevision der allgemeinen Nutzungsplanung zu submissionieren.

Mit Hilfe von klaren Prozessschritten und dem frühzeitigen Einbezug der Politik und der Bevölkerung soll das Verfahren breit abgestützt und der Komplexität gerecht werden. Das Vorgehen richtet sich grundsätzlich nach dem kantonalen Baugesetz. Zum jetzigen Zeitpunkt wird von einer Verfahrensdauer von 5 Jahren als Ziel ausgegangen.

¹ Die allgemeine Nutzungsplanung der Stadt Baden besteht aus der Bau- und Nutzungsordnung (BNO), dem Nutzungsplan sowie den dazugehörigen Reglementen (Altstadreglement, Reklamereglement, Reglement über die Ersatzabgaben für nicht erstellte Parkfelder, Gebührenreglement zur Bau- und Nutzungsordnung)

1. Aufgaben der Nutzungsplanung

Die zentralen Aufgaben der zukünftigen Nutzungsplanung sind einerseits das Sicherstellen der angestrebten Stadtentwicklung gemäss REK und andererseits das Schaffen der verfahrensmässigen Grundlagen dafür. Die Nutzungsplanung stellt dabei das Scharnier zwischen öffentlichen Interessen und Ansprüchen der Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern dar.

Die Revision stützt sich auf das revidierte eidgenössische Raumplanungsgesetz (RPG)², das Gesetz über Raumentwicklung und Bauwesen (BauG) des Kantons Aargau³ sowie den revidierten kantonalen Richtplan mit neuen Stossrichtungen in Bezug auf Innenentwicklung und Bauzonen- und Dimensionierung.

2. Notwendigkeit

In den letzten zwei Jahrzehnten wurde die Nutzungsplanung der Stadt Baden immer wieder in Teilen revidiert, die letzte gesamthafte Überprüfung der Bau- und Nutzungsordnung stammt jedoch aus dem Jahr 1996. Eine Gesamtüberprüfung ist aus planerischer Sicht zwingend notwendig und bietet die Gelegenheit, Antworten auf die raumplanerischen Herausforderungen von morgen zu finden und dabei die Entwicklung der Stadt Baden für die nächsten 15 - 20 Jahre zu definieren.

Die wichtigsten Gründe für die anstehende Gesamtrevision sind:

- Letzte Gesamtrevision Baden: 1996
- Gesamtüberprüfung der Nutzungsplanung alle 10 - 15 Jahre notwendig (Art. 15 RPG)
- Anpassung der Nutzungsplanung an die neue übergeordnete Gesetzgebung
- Umsetzung der angestrebten Entwicklungsziele des REK
- Umsetzung der auch im REK geforderten Innenentwicklung im Hinblick auf das bis 2040 prognostizierte Bevölkerungswachstum in Baden von +34% oder 6'330 Personen
- Anpassung der Instrumente an eine zeitgemässe und auf städtebauliche Qualität ausgerichtete Innenentwicklung
- Effizientere Planungs- und Baubewilligungsprozesse

3. Ziele

3.1 Politische Ziele

- Das Planungsleitbild 2026 und die im REK formulierte politische Grundhaltung (Kap.3, S.10) sind mit der Nutzungsplanung konkretisiert.

² Vgl. Art.1 und 3 RPG sowie Art. 15 RPG

³ Vgl. §13 BauG

3.2 Fachliche Ziele

- Die Instrumente der Nutzungsplanung sind aktualisiert.
- Die Zonenzuteilungen und -bestimmungen sind vor dem Hintergrund der übergeordneten Gesetzgebung und der Entwicklungsziele des REK gesamthaft überprüft und angepasst.
- Ansätze für eine moderne und auf die Herausforderungen der Innenentwicklung ausgerichtete Nutzungsplanung sind in den Prozess eingeflossen.
- Bedürfnisse verschiedener Interessengruppen sind durch begleitende Planungs- und Mitwirkungsprozesse in die Instrumente der Nutzungsplanung eingeflossen.

3.3 Qualitätsziele

- Die Grundlagen für eine hohe Lebensqualität in immer dichter werdenden Stadträumen sind geschaffen und damit die Akzeptanz in der Bevölkerung erhöht.
- Eine dynamische Weiterentwicklung des Wirtschaftsstandorts Baden wird durch die Nutzungsplanung gefördert.
- Innenentwicklungspotenziale sind identifiziert. Die Nutzungsplanung gibt Grundeigentümern und Grundeigentümerinnen Anreize für die Umsetzung und Zusammenarbeit.
- Ökologisch wertvolle Grünräume sind gesichert und in eine städtebauliche Struktur, die eine positive klimatische Wirkung unterstützt (hitzeangepasste Siedlungsentwicklung) eingebunden.
- Öffentliche Räume und Freiräume sind als identitätsstiftendes Rückgrat in der Nutzungsplanung verankert.
- Die Siedlungsentwicklung und Verkehrsinfrastruktur sind aufeinander abgestimmt.
- Eine siedlungs- und zentrumsverträglichen Mobilität gestaltet innerstädtischen Strassenraum als urbanen Bewegungs- und Begegnungsraum.

4. Umfang und Leistungen des Kredits

4.1 Mit diesem Kredit zu revidierende bzw. zu erarbeitende Planungsinstrumente:

- Bau- und Nutzungsordnung/Nutzungsplan
Überarbeitung der gesamten Zonensystematik auf Basis der Handlungsebenen des REK
- Kommunaler Gesamtplan Verkehr (KGV)
Aktualisierung des seit 2012 bestehenden Kommunalen Gesamtplans Verkehr KGV in Bezug auf REK-Inhalte und das OASE-Vorhaben (kantonale Vorgabe)
- Freiraumkonzept
Überarbeitung des aus dem Jahr 2004 stammenden Freiraumkonzept

- Segler- und Fledermausinventar
Überprüfung und Überarbeitung des aus dem Jahr 2000 bestehenden Inventars zur Gewährleistung des bundesrechtlich vorgeschriebenen Schutzes
- Ausscheidung Gewässerräume im Nutzungsplan
grundeigentümerverbindliche Umsetzung des seit 2011 revidierten Gewässerschutzgesetzes (GschG) des Bundes
- Vorbereitende Studie zur Revision des Baulinienplans Innenstadt
Vertiefung städtebauliches Zielbild Innenstadt (Transformationsgebiet im REK)

Zusätzlich soll mit diesem Kredit vergeben werden:

- Mandat begleitende Kommunikation und Mitwirkungsprozess

4.2 Planungsinstrumente, die parallel und in Abhängigkeit zur Gesamtrevision der Nutzungsplanung erarbeitet bzw. angepasst werden (nicht Gegenstand des Kredits):

- Richtplan Natur und Landschaft (separates Projekt Stadtökologie)
- Vertiefungsstudien Transformationsgebiet Oberstadt, Entwicklungsrichtplan Baden Nord (separate Projekte Entwicklungsplanung)
- Kantonale Klimaanalysekarte (laufendes Projekt, BVU und Stadtökologie)
- Teilrevision allgemeine Nutzungsplanung Galgenbuck (laufendes Projekt Entwicklungsplanung)
- Überarbeitung des Garteninventars von 1992 (laufendes Projekt Planung und Bau, Abschluss 2020)

5. Prozess

Die vorliegende Einwohnerratsvorlage gilt als Grundlage, um externe Planungsbüros für die Gesamtrevision der allgemeinen Nutzungsplanung zu submissionieren. Das Vorgehen richtet sich grundsätzlich nach dem kantonalen Baugesetz und gliedert sich in vier Planungsphasen:

Phase 1: Mandatierung/Bearbeitung der Hauptthemen und Inhalte

Phase 2: Erarbeitung der allg. Nutzungsplanung

Phase 3: Mitwirkung und Öffentliche Auflage

Phase 4: Beschlussfassung und Genehmigung

5.1 Phase 1: Mandatierung/Hauptthemen und Inhalte

Für die Erarbeitung der Revision der allgemeinen Nutzungsplanung werden im Rahmen einer öffentlichen Ausschreibung ein oder mehrere Planermandate vergeben. Die zu beauftragenden Planungsbüros sollten über einschlägige Referenzen verfügen und breit aufgestellt sein, um vielfältige Planungsthemen abdecken zu können, damit es bei der Ausarbeitung möglichst wenig "Reibungsverluste" an der Schnittstelle zu anderen Büros gibt.

Mit dem Abschluss des REK hat die Stadt Baden die massgeblichen Themen und Schwerpunktgebiete der zukünftigen baulichen Entwicklung analysiert und die dazugehörigen Handlungsansätze formuliert. Für das Projektteam der Revision der allgemeinen Nutzungsplanung gilt es nun, aus diesen Resultaten eine Auslegeordnung für die nachfolgende Phase zu entwickeln.

5.2 Phase 2: Erarbeitung der allg. Nutzungsplanung

In dieser Phase geht es darum, die Resultate aus der Phase 1 planungsrechtlich in massgeschneiderte, wirkungsvolle Regelungsansätze und Instrumente zu überführen. Die raumwirksamen Änderungsvorschläge werden systematisch aufgelistet und mit der Bau- und Nutzungsordnung, dem Nutzungsplan und übergeordneten Instrumenten abgeglichen. Auf Basis der Handlungsebenen des REK wird die gesamte Zonensystematik überarbeitet. Dabei gilt es, sämtliche Zonentypen, -zwecke, -masse und Nutzungsanteile sowie die Parzellenzuweisungen zu hinterfragen bzw. allenfalls in neue Konstrukte zu überführen. Daraus erfolgt der anspruchsvolle Entwurf der neuen Nutzungsplanungsinstrumente. Der Planungsbericht nach Art. 47 Raumplanungsverordnung (RPV) ist ein weiterer Bestandteil dazu.

Um weiterhin eine kontinuierliche Abstimmung von Siedlung und Verkehr zu gewährleisten, wird parallel zur Nutzungsplanung der Kommunale Gesamtplan Verkehr (KGV) aus dem Jahr 2012 aktualisiert. Koordinierungsbedarf gibt es insbesondere bei der Abstimmung von REK-Planungsthemen mit KGV-Massnahmen und bei dem OASE-Vorhaben.

Seit längerem ist die Stadt Baden dabei, die Baulinien im Stadtgebiet zu revidieren. Inzwischen konnten mit Ausnahme des Pakets "Innenstadt Nord (östlich Bahnlinie)" die Baulinien in allen Quartieren bereinigt werden. Da im REK die Innenstadt (Badstrasse und angrenzendes Bahnhofsbereich) als sogenanntes Transformationsgebiet bezeichnet wird, soll im Rahmen der NP-Revision in einer separaten Studie eine präzise, parzellengenaue räumliche Analyse dieses Gebietes erarbeitet werden. Das daraus entstehende städtebauliche Zielbild soll mit der Nutzungsplanung abgestimmt werden.

Weitere behördenverbindliche Grundlagen, das Freiraumkonzept und das Konzept Gewässerraum sind ebenfalls abzustimmen und teilweise zu überarbeiten.

5.3 Phase 3: Verfahren (Mitwirkung und Öffentliche Auflage)

Im Anschluss an die Ausarbeitung der Entwürfe erfolgt das formelle Verfahren. Dieses richtet sich nach den kantonalen Vorgaben und erfolgt in mehreren Schritten:

- kantonale Vorprüfung gemäss § 23 BauG
Ausfertigung der verbindlichen Elemente der Planung und des Planungsberichts. Auswertung der fachlichen Stellungnahme des Kantons und der Plangrundlagen, bevor im zweiten Schritt der abschliessende Vorprüfungsbericht eingeholt werden kann.
- öffentliche Mitwirkung gemäss § 3 BauG
Formelle Mitwirkung der Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer sowie eine Begleitung durch die Bevölkerung. Nach der Informationsveranstaltung und der Mitwirkungsphase erfolgen die Auswertung der Mitwirkungsbeiträge und die Verfassung des Mitwirkungsberichts. Der Mitwirkungsbericht ist öffentlich und wird allen Mitwirkenden zugestellt.

- öffentliche Auflage gemäss § 24 BauG

Die öffentliche Auflage bedingt die Anpassung und Ausfertigung der Unterlagen. Innerhalb der Auflagefrist können Einwendungen erhoben werden. Diese werden im Anschluss planerisch ausgewertet. Damit der Stadtrat die Einwendungsentscheide fällen kann, sind vorgängig Gespräche und Verhandlungen mit den Einwendenden notwendig.

Der Ablauf der dritten Phase ist stark von der Anzahl und der Behandlung der Einwendungen abhängig und deshalb zeitlich schwer einzuschätzen.

5.4 Phase 4: Beschlussfassung und Genehmigung

- Beschlussfassung Einwohnerrat gemäss § 25 BauG

Die Planung wird durch den Einwohnerrat erlassen.

- Genehmigung durch Regierungsrat

Versand der Unterlagen für die Genehmigung durch den Regierungsrat gemäss § 27 BauG.

5.5 Kommunikation als Teil der Lösung

Der Austausch mit der Bevölkerung ist für den Erfolg der Gesamtrevision der Nutzungsplanung essentiell. Die begleitende Kommunikation hat zum Ziel, die Anliegen der Bevölkerung mit einzubeziehen, die notwendige Akzeptanz bei den wichtigsten Akteuren aufzubauen und letztlich die Zustimmung bei der stimmberechtigten Bevölkerung zu erlangen. Es ist vorgesehen, die bereits beim REK erfolgreich durchgeführten partizipativen Prozesse weiter zu führen. Die enge Einbindung der diversen Anspruchsgruppen wird in unterschiedlicher Form erfolgen (Infoveranstaltungen, Workshops, E-Partizipation u.a.).

Da die Kommunikation/Partizipation/Moderation des gesamten Prozesses umfangreiche Ressourcen benötigt, wird in Abstimmung mit der internen Kommunikationsstelle der Stadt ein externes Mandat ausgeschrieben. Essentiell ist eine enge Zusammenarbeit mit dem mandatierten Planungsbüro und dem Projektteam.

6. Projektorganisation

Für den Revisionsprozess ist die Projektorganisation gemäss Beilage vorgesehen. Sie folgt dem Projektmanagement-Leitfaden der Stadt Baden. Die fachliche Projektleitung liegt bei der Abteilung Planung und Bau.

Folgende Gremien und Fachstellen werden den Prozess über die angestrebte Dauer von 5 Jahren begleiten:

- Begleitkommission

Die Begleitkommission wird aus den zuständigen Abteilungs- und Fachabteilungsleitenden der Stadt Baden, dem Kreisplaner sowie einer Vertretung von Baden Regio zusammengesetzt. Ihre Aufgabe besteht in der fachlich-inhaltlichen Unterstützung der Projektleitung sowie dem Erkennen und Behandeln von Zielkonflikten. Die Begleitkommission wird nach Bedarf hinzugezogen, insbesondere vor dem Abschluss von Meilensteinen. Es wird (schwerpunktmässig während der Phase 1 und 2) von 3 - 4 Sitzungen pro Jahr ausgegangen.

- Einwohnerrätliche Spezialkommission

Gemäss §13 Abs. 1 des Geschäftsreglements des Einwohnerrats können nicht ständige einwohnerrätliche Kommissionen für die Bearbeitung komplexer Aufgaben eingesetzt werden.

Aufgrund der positiven Erfahrungen, die mit der einwohnerrätlichen Spezialkommission (ER-Kommission) während der letzten grossen Teilrevision gemacht wurden, soll diese auch bei diesem Prozess der Projektsteuerung beratend zur Seite stehen. Die ER-Kommission übernimmt die Aufgabe der frühzeitigen und umfassenden politischen Abstützung der Inhalte. So kann die Strategiekommission entlastet werden. Der Vorsitz sowie die Mitglieder der paritätisch besetzten Kommission werden vom Einwohnerrat bestimmt. Die Mehrheit der Kommissionsmitglieder muss gem. § 13 Abs. 2 dem Einwohnerrat angehören. Die Wahl der Kommission soll spätestens im Dezember 2020 erfolgen. Es wird von ca. 4 Sitzungen pro Jahr ausgegangen.

- Kommunikation

Aufgrund der Grösse und Komplexität des Projektes wird das Mandat für die begleitende Kommunikation an ein externes Büro vergeben. Eine Abstimmung mit der internen Kommunikation der Stadt Baden ist notwendig und wird frühzeitig angegangen.

7. Kosten

7.1 Aufwand Nutzungsplanungsrevision Stadt Baden

Insgesamt muss für die Gesamtrevision der Nutzungsplanung mit Bruttokosten (inkl. MWST) von CHF 950'000 gerechnet werden. Im aktuellen Investitionsplan sind für die Revision der Nutzungsplanung CHF 900'000 vorgesehen. Diese Abweichung ergibt sich durch einen zusätzlichen Betrag von CHF 50'000 für eine vorbereitende Studie Innenstadt zur Revision des Baulinienplans Innenstadt (Transformationsgebiet im REK), die zwingend mit der Nutzungsplanung abgestimmt werden muss. Siehe auch Punkt 5.2.

Die Kosten gliedern sich wie folgt auf:

Allgemeine Nutzungsplanung	CHF (brutto)
Revision Zonenplan und Bau- und Nutzungsordnung	400'000
Revision Kommunalen Gesamtplan Verkehr	90'000
Revision weiterer Planungsinstrumente und ergänzende Studien (Freiraumkonzept, Segler- und Fledermausinventar, Konzept Gewässerraum/Hochwasserschutz u.a.)	150'000
Begleitende Kommunikation (inkl. Mitwirkung, öffentliche Auflage)	140'000
Nebenkosten (z.B. Druckkosten, Informatik und Spesen)	40'000
Reserve	130'000
Gesamtkosten	950'000

Die Kosten für die Reserve umfassen die variablen, d.h. unvorhersehbaren Kosten, die abhängig sind von der Anzahl Einwendungen, einer möglichen Wiederholung der Vorprüfung oder unerwarteten Fragestellungen.

7.2 Kostenvergleich mit a) Nutzungsplanungsrevisionen anderer Gemeinden und b) der letzten Teilrevision der Stadt Baden

a) Kostenvergleich Nutzungsplanungsrevisionen Referenzgemeinden

Die Abteilung Planung und Bau führte mehrere Gespräche mit Planungsleitern von Städten vergleichbarer Grösse, die kürzlich eine Revision der Nutzungsplanung in die Wege geleitet oder bereits abgeschlossen haben. Dabei ist zu bemerken, dass der Umfang der verschiedenen Nutzungsplanungsrevisionen nie ganz mit dem der geplanten Gesamtrevision der Nutzungsplanung in Baden übereinstimmt. Es lassen sich also nur in begrenztem Umfang Rückschlüsse auf die geschätzten Kosten für die Stadt Baden ableiten. Es wurden Kostenangaben folgender Städten zum Vergleich herangezogen:

Stadt Aarau	21'300 EW/Revision der allgemeine Nutzungsplanung seit 2013
Gesamtaufwand	CHF 1'175'000 inkl. MWST
Umfang	Entwicklungsrichtplan, Allgemeine Nutzungsplanung, Kommunaler Gesamtplan Verkehr
Stadt Zug	30'200 EW/Revision der Ortsplanung seit Mai 2019
Budget	CHF 1,8 Mio
Umfang	Strategie und Richtplanung, Nutzungsplanung, Gesamtkommunikation und Mitwirkungsprozess, Konzept für Mobilität und Freiraum
Stadt Lenzburg	10'570 EW/Revision der Ortsplanung seit 2015
Gesamtaufwand	CHF 705'000 inkl. MWST
Umfang	Allgemeine Nutzungsplanung, Freiraum- und Landschaftsentwicklungskonzept FLEK, ohne KGV
Stadt Wädenswil	24'300 EW/Revision der Ortsplanung seit Juni 2019
Budget	CHF 600'000
Umfang	Allgemeine Nutzungsplanung, externe Kommunikation, ohne KGV und ohne Freiraumkonzept

Zum Vergleich:

Stadt Baden	19'300 EW/(Geplante) Revision der allgemeinen Nutzungsplanung
Budget	CHF 950'000
Umfang	Allgemeine Nutzungsplanung, Konzept Gewässerraum, Freiraumkonzept, Revision KGV, Studie Baulinienrevision, externe Kommunikation

b) Kostenvergleich mit der letzten Teilrevision in Baden

Der Gesamtaufwand der letzte Badener Teilrevision (2007 - 2012) betrug rund CHF 750'000. Diese Kosten umfassten eine Teiländerung der BNO (u.a. Ensembleschutz, Überarbeitung Baudenkmäler und Inventarobjekte), ein Hochhauskonzept und die Erstellung des KGV.

8. Zeitplan

Der Zeitplan ist abhängig vom Resultat der Mitwirkung, dem Verlauf der kantonalen Vorprüfung sowie der Anzahl Einwendungen und kann dementsprechend noch Verzögerungen nach sich ziehen. Ziel ist eine Verfahrensdauer von 5 Jahren.

Phase	2020				2021				2022				2023				2024				2025			
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4
	◆ Kreditbeschluss ER-Rat																							
1	Planersubmission und Grundlagen																							
2					Inhaltliche Erarbeitung und Entwurf neue Nutzungsplanung																			
3													Vorprüfung, Mitwirkung und öffentliche Auflage / Behandlung von Einwendungen / Rechtsetzungsverfahren											
4																					Genehmigung			
	 Begleitende Kommunikation																							

9. Grundlagen

- Bundesgesetz über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700); www.admin.ch
- Richtplan Kanton Aargau www.ag.ch/richtplan
- Kantonales Baugesetz vom 23. Februar 1994, (SAR 713.111)

* * * * *

Beilage:

- Organigramm