

REGIERUNGSRAT

REGIERUNGSRATSBESCHLUSS NR. 2025-000061

Gemeinde Q.____, Planbeschwerde A.____ AG, R.____, betreffend Gesamtrevision Nutzungsplanung Siedlung und Kulturland; Abweisung

Sitzung vom 22. Januar 2025

Versand: 28. Januar 2025

Erwägungen

3.4 Richtplan

Gemäss Art. 8 Abs. 1 RPG erstellt jeder Kanton einen Richtplan, worin er mindestens festlegt, wie der Kanton sich räumlich entwickeln soll (Buchstabe a), wie die raumwirksamen Tätigkeiten im Hinblick auf die anzustrebende Entwicklung aufeinander abgestimmt werden (Buchstabe b) und in welcher zeitlichen Folge und mit welchen Mitteln vorgesehen ist, die Aufgaben zu erfüllen (Buchstabe d). Der Richtplan legt im Bereich Siedlung insbesondere fest, wie gross die Siedlungsfläche insgesamt sein soll, wie sie im Kanton verteilt sein soll und wie ihre Erweiterung regional abgestimmt wird (Art. 8a Abs. 1 Bst. a RPG), wie eine hochwertige Siedlungsentwicklung nach innen bewirkt wird (Buchstabe c) und wie sichergestellt wird, dass die Bauzonen den Anforderungen von Artikel 15 entsprechen (Buchstabe d). Richtpläne sind für die Behörden verbindlich (Art. 9 Abs. 1 RPG). Haben sich die Verhältnisse geändert, stellen sich neue Aufgaben oder ist eine gesamthafte bessere Lösung möglich, so werden die Richtpläne überprüft und nötigenfalls angepasst (Absatz 2). Richtpläne werden in der Regel alle zehn Jahre gesamthafte überprüft und nötigenfalls überarbeitet (Absatz 3). Konkretisierend bestimmt Art. 5 RPV, dass der kantonale Richtplan die anzustrebende räumliche Entwicklung und die im Hinblick darauf wesentlichen Ergebnisse der Planung im Kanton und von dessen Zusammenarbeit mit Bund, Nachbarkantonen und benachbartem Ausland aufzeigt; er bestimmt die Richtung der weiteren Planung und Zusammenarbeit, insbesondere mit Vorgaben für die Zuweisung der Bodennutzungen und für die Koordination der einzelnen Sachbereiche, und bezeichnet die dafür erforderlichen Schritte (Art. 5 Abs. 1 RPV). Er zeigt, wie die raumwirksamen Tätigkeiten aufeinander abgestimmt sind (Festsetzungen; Art. 5 Abs. 2 Bst. a RPV), welche raumwirksamen Tätigkeiten noch nicht aufeinander abgestimmt sind und was vorzukehren ist, damit eine zeitgerechte Abstimmung erreicht werden kann (Zwischenergebnisse; Buchstabe b) und welche raumwirksamen Tätigkeiten sich noch nicht in dem für die Abstimmung erforderlichen Mass umschreiben lassen, aber erhebliche Auswirkungen auf die Nutzung des Bodens haben können (Vororientierungen; Buchstabe c).

Auf kantonaler Ebene bestimmt § 8 Abs. 1 BauG, dass der Kanton die erforderlichen Richtpläne erlässt. Sie dienen dazu, bei der räumlichen Entwicklung die übergeordneten kantonalen und regionalen Interessen zu wahren (Litera a) und die Erfüllung raumwirksamer Aufgaben durch die Gemeinwesen aufeinander abzustimmen (Litera b). Um diese Zwecke zu erreichen, sollen die Richtpläne insbesondere Siedlungs-, Landwirtschafts-, Erholungs- und Schutzgebiete in den Grundzügen festlegen (§ 8 Abs. 2 lit. a BauG). Der Richtplan entwirft kein zusammenhängendes und abschliessendes Bild der erwünschten Raumordnung. Vielmehr gibt er an, wie die Träger raumwirksamer Aufgaben ihre Zuständigkeiten wahrnehmen sollen, damit sie zur erwünschten Raumordnung beitragen können. Er setzt nicht die Zustände als solche fest, sondern Grundsätze und Vorkehren im Hinblick auf

angestrebte Zustände. Der Richtplan bedarf der wertenden Umsetzung durch die verantwortlichen Träger der je angesprochenen raumwirksamen Aufgaben. Diese Aufgaben werden vom Richtplan zwar mitgesteuert; primär folgen sie aber ihrer eigenen Rechtsgrundlage, also den Art. 14 ff. RPG für den Nutzungsplan und den einschlägigen Sachgesetzen für alle weiteren raumwirksamen Aufgaben. Der Richtplan greift damit dem allgemeinverbindlichen Entscheid über eine raumwirksame Aufgabe nicht vor, sondern benennt allein die räumlichen öffentlichen Interessen daran, ohne sich zu den privaten und den übrigen öffentlichen Interessen zu äussern, die für die betreffende Aufgabe pflichtgemässe Mitberücksichtigung verlangen (AGVE 1999, S. 112). Der Richtplan ist seiner Natur nach nicht "parzellenscharf", sondern erfordert die Umsetzung in der Nutzungsplanung, in der ein sachgerechtes Konkretisierungsermessen der Planungsträger besteht (vgl. BGE 121 I 248; 118 Ib 508).

4. Umzonung Parzelle aaa, Verbotskatalog gemäss § 15 Abs. 2 nBNO

(...)

4.2 Standpunkt der Beschwerdeführerin

Die Beschwerdeführerin rügt die vorgesehene Umzonung ihrer Parzelle aaa von der Gewerbezone zur Arbeitszone A I und verlangt die Nichtgenehmigung der Nutzungsplanrevision. In diesem Zusammenhang beanstandet sie in erster Linie den für die Arbeitszone I definierten Verbotskatalog gemäss §15 Abs. 2 nBNO und beantragt eventualiter, auf den Verbotskatalog in § 15 Abs. 2 nBNO zu verzichten.

Die Beschwerdeführerin macht geltend, dass die Parzelle aaa mit den Gebäuden 734, 1279 und 736 überbaut sei. Das Gebäude 736 diene als Gewerbepark für diverse Unternehmungen, es bestehe ein breiter Nutzungsmix. Mit der Nutzungsplanungsrevision würde der Richtplan des Kantons Aargau nicht umgesetzt. Die Gemeinde Q._____ liege im S._____ und bilde einen wirtschaftlichen Entwicklungsschwerpunkt (ESP) von kantonaler Bedeutung gemäss Richtplan. Er soll produzierenden und verarbeitenden Nutzungen (PVN) sowie Nutzungen mit hohem Güterverkehr und Flächenbedarf (GFN) dienen. Als PVN gelten beispielweise die Maschinenindustrie und das Baugewerbe, als GFN gelten beispielsweise produktionsferne Lagerhaltung, Grosshandel, Transport- und Verkehrsbetriebe. Der Grosse Rat des Kantons Aargau habe im Januar 2009 die Richtplanfestsetzung des Ausbaus der A1 vom T._____ bis ins U._____ auf sechs Fahrspuren und deren Anschlüsse beschlossen (Richtplan Kanton Aargau Kapitel M 2.1). Im U._____ stehe eines der vier grössten schweizerischen Terminals für den kombinierten Verkehr und er sei als solcher im Richtplan festgesetzt (vgl. Richtplan Kanton Aargau Kapitel M 6.1). Schliesslich zeichne sich das U._____ durch die unmittelbare Nähe zum B._____ aus (Richtplan Kanton Aargau Kapitel M 7.1). Der Verbotskatalog gemäss § 14 Abs. 2 BNO sei mit den Grundsätzen der Richtplanung des Kantons Aargau nicht vereinbar. Der Verbotskatalog schliesse Nutzung mit hohem Güterverkehr, teilweise auch mit hohem Flächenbedarf entgegen dem Richtplantext aus. Er stehe im Widerspruch zu den genannten Vorgaben des Richtplans, nämlich der Schaffung eines wirtschaftlichen Entwicklungsschwerpunkts von kantonaler Bedeutung, eines kantonalen Entwicklungsschwerpunkts einer Region und der guten Durchmischung der Nutzungen. Der kantonale Richtplan sehe ausdrücklich produktionsferne Lagerhaltung, Grosshandel, Transport- und Verkehrsbetriebe als zulässige Nutzungen für die Gemeinde Q._____ vor.

Der Richtplan sei am 20. September 2011 beziehungsweise das Anpassungspaket Siedlungsgebiet (Umsetzung RPG 1) am 24. März 2015 beschlossen und vom Bundesrat am 23. August 2017 genehmigt worden. Die Gesamtüberprüfung und Aktualisierung des Richtplans Paket 1 (GÜP 1) sei vom Grossen Rat am 27. Juni 2023 beschlossen worden, die Genehmigung des Bundesrats stehe noch aus. Die hier insbesondere interessierenden Teile des Richtplans, Kapitel S 1.3, M 2.1, M 6.1 und M 7.1 seien vom Bundesrat am 23. August 2017 vorbehaltlos genehmigt worden. Der aktuell geltende Richtplan sei auch unter Berücksichtigung der GÜP 1 nicht rechtswidrig. Damit ent falle diese Situation zur Begründung einer Abweichung vom Richtplan. Im vorliegenden Fall seien im Rahmen der GÜP 1 der Sachbereich Mobilität (M) umfassend geprüft und die Kapitel Siedlung aktualisiert.

Insbesondere die Kapitel des Sachbereichs Mobilität seien umfassend überarbeitet worden. Ausdrücklich sei für den Raum V.____ / Q.____ für den Terminal des kombinierten Verkehrs ein kantonales Interesse an der Weiterentwicklung der bestehenden Anlage festgestellt und festgesetzt worden. Schon von daher zeige sich, dass offensichtlich keine überwiegende Gegeninteressen an der von der Einwohnergemeinde beschlossenen Nutzungsmöglichkeiten in der Arbeitszone A I bestünden und eine Abweichung vom Richtplan somit nicht erlaubt sei. Der Verbotskatalog in § 15 Abs. 2 nBNO habe nichts mit dem vom Gemeinderat angesprochenen Flächenbedarf des regionalen Kleingewerbs zu tun. Gerade das regionale Kleingewerbe könne auf Verkaufsflächen von mehr als 200 m² und auf öffentliche Tankstellen und Nebenanlagen angewiesen sein.

Was der Gemeinderat im Einwendungsentscheid bezüglich regionaler Abstimmung ausführe, sei ebenfalls unzutreffend: Südlich an die Arbeitszone A I der Gemeinde Q.____ grenzten die Arbeitszone A I beziehungsweise A II der Gemeinde W.____ an. Die Bau- und Nutzungsordnung der Gemeinde W.____ vom tt.mm. 2022 enthalte gerade keinen solchen Verbotskatalog. § 15 Abs. 1 BNO W.____ schliesse verkehrsintensive Betriebe nur im Gebiet X.____ und damit nicht in dem Gebiet aus, welches an die Gemeinde Q.____ angrenze. Von einer regional abgestimmten Planung könne mit Blick auf § 15 Abs. 2 nBNO keine Rede sein. Zudem stelle der Verbotskatalog in § 15 Abs. 2 nBNO eine Einschränkung der verfassungsmässig garantierten Wirtschaftsfreiheit und der ebenfalls verfassungsmässig garantierten Eigentumsgarantie dar. Das mangelnde öffentliche Interesse zeige sich im Widerspruch der Nutzungsplanung zu den Vorgaben des Richtplans.

In ihrer Replik fügt die Beschwerdeführerin ergänzend aus, dass es entgegen den Ausführungen des Gemeinderats nicht nur darum gehe, den bestehenden Nutzungsmix zu erhalten und – im engen Korsett der Besitzstandsgarantie – weiterzuführen. Es gehe darum, dass die vom Richtplan gewährten Nutzungsmöglichkeiten auch an diesem Ort ausgeschöpft werden könnten. Ein Verbotskatalog, wie er in § 15 Abs. 2 nBNO vorgesehen sei, lasse sich mit dem Entwicklungsprofil des regionalen Entwicklungskonzepts R.____ Regio vom tt.mm. 2015, welches als Überbau die kantonalen Planungsinstrumente wie den kantonalen Richtplan berücksichtige, schlichtweg nicht vereinbaren. Indem der Verbotskatalog explizit Nutzungen erwähne, welche vom Richtplan für das Gebiet der Gemeinde Q.____ nicht nur als zulässige, sondern auch als erstrebenswerte Nutzungen qualifiziert würden, erweise er sich als rechtswidrig und mit dem Richtplan nicht vereinbar. Den Ausführungen des Gemeinderats, er verfüge über diverse grosse Arbeitszonen, in welchen die in der Arbeitszone I nicht zugelassenen Nutzungen teilweise erlaubt seien, sei entgegenzuhalten, dass § 15 Abs. 6 nBNO für innerhalb eines schraffierten Bereichs der Arbeitszone II gelegene Flächen auch Betriebe gemäss § 15 Abs. 5 lit. d und e nBNO als zulässig qualifiziere. Ein Blick auf den Entwurf des Zonenplans zeige aber, dass diese neue Zonierung wenig durchdacht sei. Direkterschliessungen auf die Kantonsstrasse würden bekanntlich nicht oder nur unter ganz restriktiven Einschränkungen gewährt. Das habe zur Folge, dass im schraffierten Gebiet am nordöstlichen Dorfrand wohl auch in Zukunft nur ein einziger Zugang zur Kantonsstrasse benutzt werden dürfe.

Mit dem Verweis, die Y-Strasse sei umgestaltet auf der Stufe Tempo 30 und mit einem Durchfahrtsverbot für Lastkraftwagen (LKW) belegt worden, verkenne der Gemeinderat die Realitäten: Ein Grossteil der gemäss Richtplan hier zulässigen Nutzungen (insbesondere Lagerhaltung, Transport- und Handelsbetriebe) werde von den Nutzern mittels Lieferwagen – und nicht mit LKW – ausgeführt. Ein Fahrverbot für LKW sei kein Fahrverbot für Lieferwagen. Die Ausführungen des Gemeinderats betreffend Erschliessung erwiesen sich damit als unbegründet. Zudem sei der Autobahnanschluss Y.____ über die Kantonsstrasse K-Strasse, L-Strasse beziehungsweise M-Strasse und über N-Strasse und M-Strasse ohne Weiteres erreichbar. Dass die im Verbotskatalog enthaltenen Nutzungen andernorts in der Gemeinde Q.____ zulässig seien, nütze der Beschwerdeführerin nichts. Die Parzelle aaa sei durch die hervorragende Lage direkt an der Kantonsstrasse K-Strasse prädestiniert, gerade solche Nutzungen, wie sie hier verboten werden sollen, zu ermöglichen. Damit sei erstellt, dass die Beschwerdeführerin in ihrer wirtschaftlichen Freiheit unverhältnismässig stark eingeschränkt werde und dass sie auch gegenüber anderen Grundeigentümern massiv zurückgesetzt werde.

(...)

4.6.3

Das Gebiet S._____ ist im Kantonalen Richtplan als ESP von kantonaler Bedeutung festgesetzt (Richtplantext Kapitel S 1.3 "Wirtschaftliche Entwicklungsschwerpunkte (ESP) von kantonaler und regionaler Bedeutung sowie Bahnhofgebiete", Planungsanweisungen und örtliche Festlegungen, Richtplanbeschluss 1.1, bbb). Als Vorrangnutzung definiert der Richtplan für das Gebiet S._____ PVN, zum Beispiel Maschinenindustrie und Baugewerbe, und Nutzungen mit hohem GFN, zum Beispiel produktionsferne Lagerhaltung, Grosshandel, Transport- und Verkehrsbetriebe (Kapitel S 1.3, Richtplanbeschluss 1.1 i.V. mit Planungsgrundsatz B). Der Standort S._____ ist zudem im Richtplankapitel S 1.3 als "Vorzugsgebiet Spitzentechnologie" gemäss Planungsanweisung 2.1, vorab für Technologie, eingetragen, wobei die Nutzung der Bauzonen auf dieses Entwicklungsziel abzustimmen ist.

ESP von kantonaler und regionaler Bedeutung sind entwicklungsfähige Arbeitsplatzgebiete an gut erschlossenen Standorten in Kernstädten, urbanen Entwicklungsräumen und ländlichen Entwicklungsachsen. Mit der Festsetzung von ESP im kantonalen Richtplan werden günstige Rahmenbedingungen geschaffen, um:

- die Siedlungs- und Verkehrsentwicklung behördenverbindlich aufeinander abzustimmen,
- die wirtschaftliche Entwicklung auf die geeigneten Standorte zu lenken und regional abzustimmen,
- das Synergiepotenzial bei der Flächen- und Infrastrukturnutzung auszuschöpfen,
- grössere Flächen an ausgewählten Standorten vorzusehen, um Betriebe mit grossem Flächenbedarf ansiedeln zu können (Richtplankapitel S 1.3).

Die Standortgemeinden sorgen regional abgestimmt für die planerische, organisatorische und infrastrukturelle Entwicklung dieser Schwerpunkte. Die Gemeinden sorgen für Qualitätsanforderungen für Industrie- und Gewerbezone in den Nutzungsordnungen (Richtplankapitel S 1.3, Planungsgrundsatz D).

Im Weiteren verweist die Beschwerdeführerin im Zusammenhang mit dem Richtplan auf den Ausbau der Nationalstrasse A1 vom T._____ bis ins U._____ auf sechs Fahrspuren mit Anschlüssen (Richtplankapitel M 2.1 "Nationalstrassen"), auf das U._____ (Gemeinden V._____ und Q._____) als Terminal für den kombinierten Verkehr (Richtplankapitel M 6.1) und auf den B._____ U._____ (Richtplankapitel M 7.1).

4.6.4

Wie vorstehend dargelegt, ist der (nicht parzellenscharfe) Richtplan zwar behördenverbindlich, allerdings entwirft er kein zusammenhängendes und abschliessendes Bild der erwünschten Raumordnung. Vielmehr gibt er an, wie die Träger raumwirksamer Aufgaben ihre Zuständigkeiten wahrnehmen sollen, damit sie zur erwünschten Raumordnung beitragen können – er setzt Grundsätze und Vorkehren im Hinblick auf angestrebte Zustände fest. Der Richtplan bedarf der wertenden Umsetzung durch die verantwortlichen Träger der je angesprochenen raumwirksamen Aufgaben. Der Richtplan greift damit dem allgemeinverbindlichen Entscheid über eine raumwirksame Aufgabe nicht vor, sondern benennt allein die räumlichen öffentlichen Interessen daran, ohne sich zu den privaten und den übrigen öffentlichen Interessen zu äussern, die für die betreffende Aufgabe pflichtgemässe Mitberücksichtigung verlangen (AGVE 1999, S. 112). Mit der Festsetzung des S._____ als ESP von kantonaler Bedeutung im Richtplan ist lediglich ein öffentliches Interesse an der Umsetzung benannt. Der Richtplan bedarf nun aber noch der wertenden Umsetzung durch die verantwortlichen Träger der je angesprochenen raumwirksamen Aufgaben beziehungsweise der Interessenabwägung. Im konkreten Fall hat die Gemeinde Q._____ eine wertende Umsetzung des Richtplans beziehungsweise Interessenabwägung vorgenommen, was aus dem Planungsbericht wie auch aus dem abschliessen-

den Vorprüfungsbericht hervorgeht. Insbesondere ist der Vorwurf der Beschwerdeführerin, der Verbotskatalog für die Arbeitszone A I gemäss § 15 Abs. 2 nBNO schliesse Verkaufsnutzungen und öffentliche Freizeit-, Sport- und Vergnügungszentren, öffentliche Tankstellen und Nebenanlagen sowie reine Lagerbetriebe / Abstellflächen ohne weitere betriebliche Wertschöpfung aus, weshalb der Richtplan nicht umgesetzt werden, unbegründet: Abgesehen davon, dass auch in der Arbeitszone I mit der Parzelle aaa Verkaufsflächen bis 200 m² Verkaufsfläche pro Laden zugelassen sind (§ 15 Abs. 2 lit. a nBNO), sieht die Nutzungsplanrevision die entsprechenden Nutzungen in anderen Gebieten von Q._____ vor. So lässt die Nutzungsplanungsrevision in Umsetzung des kantonalen Richtplans etwa in der Spezialzone XX Produktionsbetriebe, Industrie mit digitaler Produktion sowie Nutzungen mit hohem Güterverkehr zu (§ 14 Abs. 2 nBNO). Zusätzlich sind individuell nach Bereich innerhalb der Spezialzone XX Verkaufsnutzungen bis 400 m² pro Laden, öffentliche Tankstellen, Labor/Forschung Bildung, Lager/Logistik, Freizeitnutzung und stark störende Betriebe zulässig (vgl. etwa § 14 Abs. 5 nBNO). Aber auch in anderen Zonen sind beispielsweise Verkaufsnutzungen bis maximal 500 m² pro Laden zulässig (Spezialzonen XY und XZ gemäss § 11 nBNO). Ebenso sind in gewissen Bereichen der Arbeitszone II reine Lagerbetriebe und Abstellflächen und reine Verteil-, Umlade- und Lagerbetriebe der Logistik zulässig (§ 15 Abs. 6 in Verbindung mit § 15 Abs. 5 lit. d und e nBNO). Die Nutzungsplanungsrevision setzt den Richtplan ohne Weiteres um. Insbesondere trägt die geplante Nutzungsplanung Richtplankapitel S 1.3, Planungsanweisung 2.2 Rechnung, wonach für Grossprojekte (Flächenbedarf über 5 ha) im ESP S._____ grosse zusammenhängende Flächen mit geeigneten Instrumenten durch die Standortgemeinden baureif und verfügbar zu machen sind. Mit der Ausscheidung der Spezialzone XX, die unter anderem das heutige Kiesabbauareal beschlägt (vgl. § 14 Abs. 5 lit. e nBNO), wird der Richtplan auch in dieser Hinsicht umgesetzt. Dass der revidierte Zonenplan die Nutzungen in Umsetzung des Richtplans in einem Gebiet vorsieht, das aktuell der Industriezone gemäss § 12 der geltenden BNO zugewiesen ist, die für grossgewerbliche und industrielle Bauten bestimmt ist, ist sachgerecht. Demgegenüber bietet sich das peripher gelegene, mehrheitlich überbaute und aktuell der Gewerbezone zugewiesene und damit bereits heute massgeblichen Nutzungseinschränkungen unterworfenen Gebiet mit der Parzelle aaa nicht für die von der Beschwerdeführerin mit Bezug auf den ESP angebehrten Nutzungen an. Dies umso weniger, als die ehemals als Autobahnzubringer genutzte Y-Strasse in der Gemeinde W._____ mit einem Fahrverbot für LKWs (mit Ausnahme Zubringerdienst) belegt sowie mit einer Maximalgeschwindigkeit von 30 km/h belegt wurde. Wie der Gemeinderat zutreffend ausführt, besteht keine nahe Autobahnerschliessung mit Bezug auf das Gebiet mit der Parzelle aaa (mehr). Auch in Bezug auf die Erschliessung mit dem ÖV bietet sich das Gebiet um die Parzelle aaa nicht für eine Nutzungserweiterung an: Es weist keinen direkten Gleisanschluss auf und ein Busanschluss ist weder vorhanden noch ist ein Ausbau des Busnetzes vorgesehen. Zusammenfassend erweist sich die geplante Zonierung auch in erschliessungstechnischer Hinsicht als zweckmässig und mit dem Richtplan vereinbar. Die weiteren, von der Beschwerdeführerin ins Recht gelegten Richtplaneinträge bezüglich Nationalstrassenausbau und den B._____ geben zu keiner abweichenden Beurteilung Anlass.

Soweit die Beschwerdeführerin im Zusammenhang mit dem Richtplan fehlende regionale Abstimmung ins Feld führt, ist ihr entgegenzuhalten, dass der Richtplan keine Gemeinde dazu verpflichtet, die Zonenvorschriften der Nachbargemeinde zu übernehmen. Der Entscheid der Einwohnergemeindeversammlung von W._____, verkehrsintensive Betriebe in ihrer Arbeitszone A1 nur im Gebiet "X._____" und nicht in einem an Q._____ grenzenden Gebiet zu verbieten (Beschwerde, S. 11), unterliegt ebenso der Gemeindeautonomie wie der Entscheid der Einwohnergemeindeversammlung von Q._____, verkehrsintensive Betriebe in der Arbeitszone A1 mit der Parzelle aaa der Beschwerdeführerin auszuschliessen.

Zusammenfassend erweist sich die umstrittene Nutzungsplanrevision ohne Weiteres als richtplan-konform.