

RAUM

Dezember | 2021

Partnerschaftliches Planen und Denken im funktionalen Raum

partnerschaftlich

planen

DER PROZESS

- > Planungskultur
- > Prozesskompetenz
- > Wissenstransfer
- > Dialog mit Kanton
- > Ortskenntnisse
- > Umsetzung

denken

im funktionalen Raum

DIE INHALTE

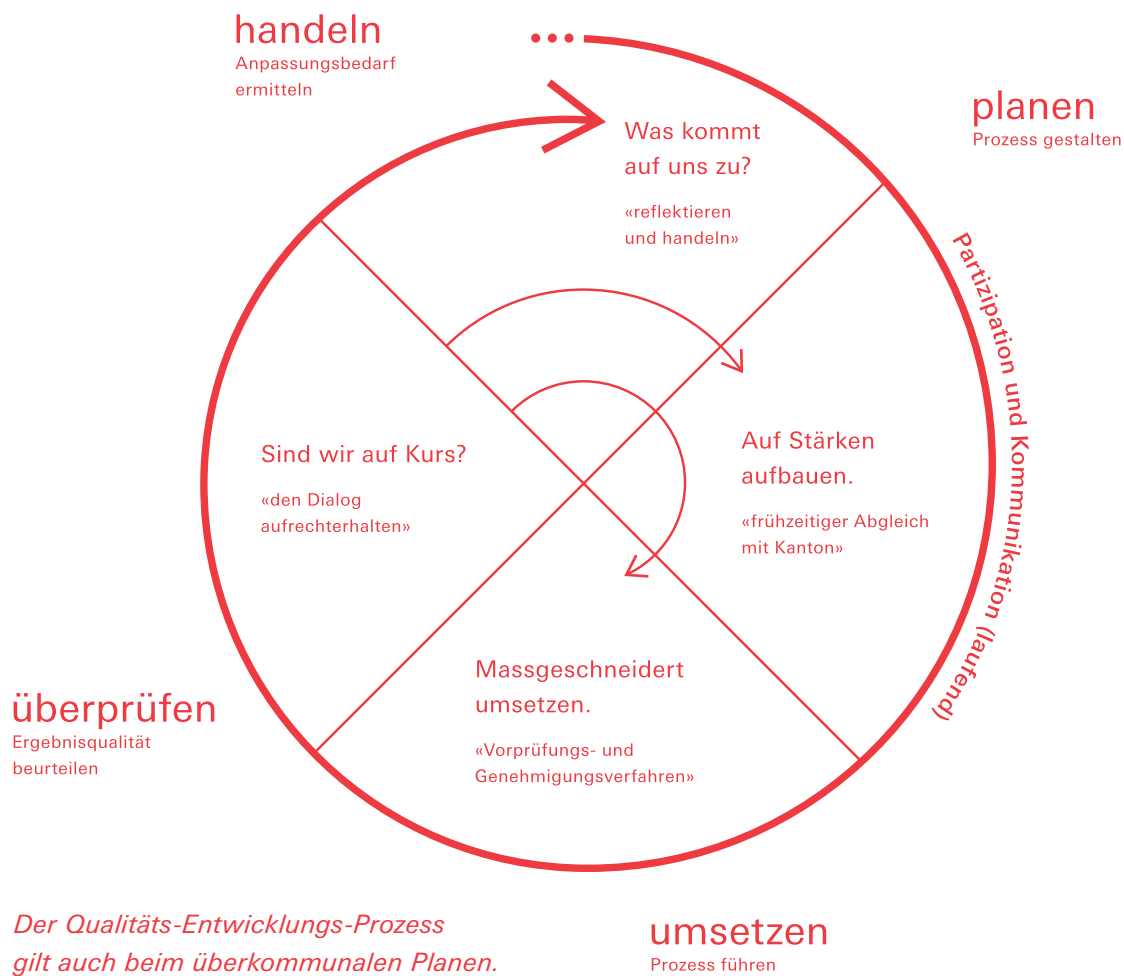
- > Herausforderungen
- > Strategie
- > Überkommunale Themen
- > Kontext
- > Abstimmung
- > Leitplanken der Umsetzung

Identität

stärken

Inhalt

1 Die überkommunale Planung: Chance für Gemeinden	3
1.1 Planen in funktionalen Räumen	3
1.2 Nutzen und Grenzen der informellen Zusammenarbeit im Bereich Planung	4
1.3 Gründung eines Gemeindeverbands als Lösungsansatz	4
2 Vier Schritte bis zur Gründung des Gemeindeverbands	5
3 Satzungen des Gemeindeverbands: Mindestinhalt und weitere mögliche Regelungen	6
4 Schritt für Schritt zur überkommunalen Nutzungsplanung	7
4.1 Vorbereitendes Verfahren	7
4.2 Beauftragung Planungsbüro bis Beschluss der Abgeordnetenversammlung	8
4.3 Publikation Beschluss bis Volksabstimmung über das Referendum	9
4.4 Publikation bis Genehmigung des allgemeinen Nutzungsplans	9
5 Finanzierung der überkommunalen Planung	10



1 Die überkommunale Planung: Chance für Gemeinden

1.1 Planen in funktionalen Räumen

Raumplanung macht nicht an der Gemeindegrenze halt. Denn auch Wirtschaft und Privatleben, Landschaft und Infrastruktur enden nicht an Gemeindegrenzen. Hinzu kommt, dass Änderungen an den übergeordneten Vorgaben in den letzten Jahren zu neuen, komplexeren Anforderungen in der Raumplanung geführt haben. Der haushälterische Umgang mit dem Boden erfordert daher heute verstärkt den Blick über die Grenzen der eigenen Gemeinde hinaus. Eine Antwort liefern kann Planung in funktionalen Räumen. Überkommunale Koordination, Partizipation und Zusammenarbeit stehen mehr denn je im Zentrum.

Der Kanton, die Regionalplanungsverbände und die Gemeinden sind in der Verbundaufgabe der Ortsplanung stark gefordert. Die überdurchschnittliche bauliche Dynamik und das Bevölkerungswachstum akzentuieren dies im Aargau. Insbesondere für die vielen kleineren Gemeinden sind die Planungsprozesse inhaltlich, personell und finanziell eine erhebliche Herausforderung. Der initiale Planungsaufwand ist beträchtlich, aber unumgänglich. Die überkommunale Planung verteilt diese Last auf verschiedene Schultern. Sie kann gerade kleinere Gemeinden nicht nur fachlich und finanziell entlasten, sondern auch inhaltlich und qualitativ Gewinne ermöglichen.

1.2 Nutzen und Grenzen der informellen Zusammenarbeit im Bereich Planung

In vielen Gemeinden findet grenzüberschreitende Zusammenarbeit schon heute statt, zumeist informell organisiert. Die Erfahrung zeigt: Gemeinsames Planen hat viele Vorteile. Es begünstigt hochwertigere und besser abgestimmte Ergebnisse – bei geringeren Kosten pro Kopf. Erfahrungsaustausch und Wissenstransfer sind ein Gewinn für alle Beteiligten. Die gemeinsame Nutzungsplanung fördert zudem eine bessere Abstimmung der Planungsbehörden im Alltag und stärkt das Vertrauen zwischen den Gemeinden. Finden benachbarte Gemeinden eine gemeinsame Haltung zu ihren häufig ähnlich gelagerten Fragestellungen, dann stärkt das auch ihre Identität und ihre Ausstrahlung

in einem grösseren Einzugsgebiet. Mit weniger Aufwand lässt sich womöglich mehr Wirkung erzielen. Anstelle eines unproduktiven Standortwettbewerbs tritt eine produktive Zusammenarbeit, die auch ganz neue Handlungsspielräume eröffnen kann.

Die informelle Zusammenarbeit hat aber eine Schwäche: Die gemeinsame Planung muss für den formellen Teil, nämlich die gesetzlichen Beschluss- und Genehmigungsverfahren zur Gewährleistung der nötigen Verbindlichkeit, wieder aufgetrennt werden. Die Gesamtplanung als solche driftet wieder auseinander.

1.3 Gründung eines Gemeindeverbands als Lösungsansatz

Die allgemeine Nutzungsplanung (aNP) dient der strategischen Gemeindeentwicklung. Wegen ihrer Tragweite und ihres verbindlichen Charakters müssen solche Regelungen wenigstens in ihren Grundzügen von einem Legislativorgan erlassen werden. Nicht notwendig ist dabei jedoch, dass eine Gemeinde allein handelt: Die Gründung eines Gemeindeverbands ermöglicht ein vollständiges Nutzungsplanungsverfahren von zwei oder mehr Gemeinden.

Der Gemeindeverband ist eine aus verschiedenen Gemeinden bestehende Körperschaft des öffentlichen Rechts mit dem Zweck der Erfüllung

einer oder mehrerer Aufgaben. Dabei können die Satzungen des Gemeindeverbands auch Bestimmungen zum Erlass von Reglementen enthalten. Dies ermöglicht, dass ein überkommunaler Nutzungsplan für das gesamte Gebiet des Zweckverbands erlassen werden kann. Bei Bedarf kann der Gemeindeverband zudem die Aufgaben der überkommunalen Bauverwaltung übernehmen. Aufgrund der Bedeutung und der Verbindlichkeit des allgemeinen Nutzungsplans ist es angezeigt, den dafür vorgesehenen Zweckverband bei der Gründung mit einer Abgeordnetenversammlung (Legislative) und einem Vorstand (Exekutive) zu versehen.

2 Vier Schritte bis zur Gründung des Gemeindeverbands

Voraussetzung für die Gründung eines Gemeindeverbands ist der Wille aller Beteiligten zur Zusammenarbeit. Ist diese Voraussetzung erfüllt, folgt der zweite Schritt: Eine Arbeitsgruppe entwickelt einen Vorschlag zur Art und Form der Zusammenarbeit. Dieser Vorschlag kann bei Bedarf als Basis einer freiwilligen Vernehmlassung bei der Bevölkerung vor oder während des nächsten Schritts dienen. In diesem dritten Schritt wird die Detailplanung ausgearbeitet und zuhanden der kommunalen Legislativen (Gemeindeversammlungen und/oder Einwohnerräte) verabschiedet.

Die Legislativen entscheiden im vierten Schritt über die Annahme der Satzungen und damit über die Gründung des Gemeindeverbands. Der Beschluss unterliegt dem fakultativen Referendum. Kommt dieses zustande, bedarf es einer Volksabstimmung. Eine Volksabstimmung ist auch nötig, wenn im Zusammenhang mit der Gründung des Gemeindeverbands die Gemeindeordnung geändert werden muss.

SCHRITT 1

Vorabklärungen und Entwicklung des Willens zur Zusammenarbeit

(Entscheidungen auf Stufe der Exekutive)

- Analyse und Würdigung der Ist-Situation (Stärken, Schwächen, Chancen, Risiken)
- Zieldefinition für den Soll-Zustand
- Entwicklung von Lösungsansätzen (Stärken, Schwächen, Chancen, Risiken)
- Weiterverfolgung oder Abbruch des Projekts (Meilenstein: Entscheid Exekutive)
- Definition der Projektorganisation (Projektsteuerung, Arbeitsgruppe mit Projektleitung)
- Erste Information der Öffentlichkeit (fakultativ mit Anhörung der Bevölkerung)

SCHRITT 2

Ausarbeitung des konkreten Lösungsansatzes

(Entscheidungen auf Stufe der Arbeitsgruppe)

- Zusammentragen der Grundlagen, Vorabklärungen mit kantonalen Amtsstellen (z. B. Gemeindeabteilung und Abteilung Raumentwicklung)
- Ausarbeiten der Entscheidungsgrundlagen sowie erster Entwürfe der Satzungen und der Beschlussanträge für die kommunalen Legislativen
- Empfehlung an die Gemeinderäte (Meilenstein)

SCHRITT 3

Detailplanung, Bericht und Antrag an die Legislative

(Entscheidungen auf Stufe der Exekutive)

- Beratung der Empfehlungen, Bereinigung der Entscheidungsgrundlagen sowie der Entwürfe von Satzungen und Anträgen an die Legislativen
- Einholen einer Vorprüfung der Satzungen von der Gemeindeabteilung des Departements Volkswirtschaft und Inneres
- Information und freiwillige Anhörung der Bevölkerung (im Sinne der Abstützung; kann auch zwischen Schritt 2 und 3 erfolgen), allenfalls Überarbeitung der Entscheidungsgrundlagen
- Verabschiedung der Anträge an die kommunalen Legislativen

SCHRITT 4

Entscheid über die Gründung

(Entscheidungen auf Stufe Legislative, Stimmvolk und Regierungsrat)

- Annahme der Satzungen durch die Legislativen (Meilenstein)
- Obligatorisches Referendum (falls Änderungen der Gemeindeordnungen nötig sind) oder fakultatives Referendum, gegebenenfalls Volksabstimmung
- Genehmigung der Satzungen durch den Regierungsrat

3 Satzungen des Gemeindeverbands: Mindestinhalt und weitere mögliche Regelungen

Die Satzung bildet den zentralen Rechtserlass des Gemeindeverbands. § 77 Abs. 1 Gemeindegesetz (GG) enthält die Mindestvorschriften dafür. Das Gesetz sieht weitere Punkte vor, die in den Satzungen geregelt werden können (§ 77 Abs. 2 GG).

Die Autonomie der Gemeinden und der offene gesetzliche Rahmen ermöglichen es, die Satzungen punktgenau auf die konkreten Bedürfnisse auszurichten.

Inhalt der Satzungen eines Gemeindeverbands mit Abgeordnetenversammlung:

Gesetzlich vorgeschriebene Inhalte	Fakultative Inhalte
Name und Sitz des Gemeindeverbands	
Zweck des Gemeindeverbands und ihm übertragene Aufgaben	
Organisationsform des Gemeindeverbands (mit Abgeordnetenversammlung) und Organe: Vorstand (Exekutive), Abgeordnetenversammlung (Legislative) und Kontrollstelle (Finanzkommission)	
Gründungsmitglieder und Verfahren für einen nachträglichen Beitritt	
Regelungen zur Bestellung der Organe des Gemeindeverbands (Zusammensetzung, Wahl und Amtsdauer des Vorstands, der Abgeordnetenversammlung und der Kontrollstelle)	
Aufgaben der Abgeordnetenversammlung	Regelungen zu deren Einberufung, Konstituierung und Beschlussfähigkeit (inklusive allfälliger spezifischer Beschlussfassungsquoten)
	Vorgaben zum Erlass von grundeigentümerverbindlichen Reglementen (insbesondere allgemeine Nutzungspläne, Sondernutzungspläne und Reglemente für die Erhebung von Beiträgen und Gebühren)
	Regelungen zur Erhöhung der Anzahl an notwendigen Unterschriften für das fakultative Referendum gegen Beschlüsse der Abgeordnetenversammlung sowie Vorschriften zur Durchführung der Referendumsabstimmungen
Aufgaben des Vorstands	Regelungen zu seiner Einberufung, Konstituierung und Beschlussfähigkeit (inklusive allfälliger spezifischer Beschlussfassungsquoten)
Antrags- und Auskunftsrecht der Stimmberechtigten	
Vorgehen zur Beschaffung der notwendigen finanziellen Mittel	
Haftung für Verbindlichkeiten des Gemeindeverbands	
Zuständigkeit und Verfahren bei Satzungsänderungen	
	Sicherstellung einer zweckmässigen Organisation und Führung der Verbandsverwaltung
	Voraussetzungen und Folgen eines Austritts aus dem Gemeindeverband

4 Schritt für Schritt zur überkommunalen Nutzungsplanung

Im Gemeindeverband übernimmt der Vorstand die Aufgaben des Gemeinderats als Planungsträgerin, die Abgeordnetenversammlung diejenigen des beschliessenden Organs. Der Verfahrensablauf für

eine überkommunale Nutzungsplanung stellt sich chronologisch von Zeile zu Zeile wie folgt dar
(rot = verfahrensabhängig):

4.1 Vorbereitendes Verfahren

Stimmvolk	Vorstand	Abgeordneten- versammlung	Kanton	Gemeinderäte (Verbands- gemeinden)
	Antrag für Verpflichtungs- kredit			
		Genehmigung Kredit		
	Publikation Entscheid der Abgeordneten- versammlung mit Referendumsfrist von 60 Tagen (§ 77a GG)			
Volksreferendum (§ 77a GG)		Behörden- referendum (§ 77a GG)		Gemeinde- referendum (§ 77a GG)
Volksabstimmung	Durchführung Volksabstimmung in den Verbands- gemeinden			
	Publikation Abstimmungs- ergebnis			
	Anforderung kantonale Grundlagen			
			Grundlagenbericht und Startgespräch Ortsplanung (§ 23 BauG fakultativ)	
	Beitragsgesuch (§ 17 FiAG oder § 83a GG)			
			Entscheid über Beitrag	

4.2 Beauftragung Planungsbüro bis Beschluss der Abgeordnetenversammlung

Bevölkerung oder Stimmvolk	Vorstand (in Zusammenarbeit mit Planungsbüro)	Abgeordnetenversammlung	Kanton
	Beauftragung Planungsbüro zur Erstellung Räumliches Entwicklungsleitbild (REL)		
			Konsolidierung REL mit dem zuständigen Kreisplanenden (fakultativ)
	Verabschiedung REL für Mitwirkung		
Mitwirkung (Art. 4 RPG)			
	Bereinigung REL nach Mitwirkung		
	Verabschiedung REL für Unterbreitung an Abgeordnetenversammlung		
		Kenntnisnahme und Überweisung als Grundlage (Pflichtenheft) für die Ausarbeitung der aNP	
	Entwurf aNP		
	Verabschiedung Entwurf aNP für Mitwirkung		
Mitwirkung (Art. 4 RPG, § 3 BauG)			
	Bereinigung aNP nach Mitwirkung		
	Verabschiedung Entwurf aNP für Vorprüfung		
			Vorprüfung (§ 23 BauG)
	Bereinigung aNP nach Vorprüfung		
	Freigabe für öffentliche Auflage (30 Tage) § 24 BauG		
Einwendungen (§ 24 BauG)			
	Einigungsverhandlungen sowie Entscheid über Einwendungen		
	Verabschiedung bereinigte Vorlage aNP an Abgeordnetenversammlung		
		Beschluss aNP durch Abgeordnetenversammlung (§ 25 BauG)	

4.3 Publikation Beschluss bis Volksabstimmung über das Referendum

Stimmvolk	Vorstand	Abgeordnetenversammlung	Gemeinderäte Verbandsgemeinden
	Publikation des Abgeordnetenversammlungsbeschlusses (mit Referendumsfrist 60 Tage)		
Volksreferendum (§ 77a GG)		Behördenreferendum (§ 77a GG)	Gemeindereferendum (§ 77a GG)
Volksabstimmung	Durchführung Volksabstimmung in den Verbandsgemeinden		
	Publikation Abstimmungsergebnis		

4.4 Publikation bis Genehmigung des allgemeinen Nutzungsplans

Betroffene	Vorstand	Kantonale Verwaltung	Regierungsrat
	Publikation Rechtsgültigkeit des Beschlusses der Abgeordnetenversammlung mit Beschwerdefrist von 30 Tagen (§ 26 BauG)		
Beschwerde (§ 26 BauG)			
		Instruktion des Beschwerdeverfahrens durch Rechtsabteilung	
	Information und Möglichkeit zur Erstattung einer Vernehmlassung im Beschwerdeverfahren		
		Entwurf Regierungratsbeschluss (RRB) durch Rechtsabteilung Entwurf RRB durch Abteilung Raumentwicklung	
			Entscheid des Regierungsrats über die Beschwerden (§ 26 BauG) Genehmigungsbeschluss (§ 27 BauG)
		Publikation des Genehmigungsentscheids (§ 28 BauG)	

Weitere Informationen zur Gründung eines Gemeindeverbands, auch für den Aufgabenbereich Planung und Bau, sind bei der Abteilung Raumentwicklung erhältlich.

5 Finanzierung der überkommunalen Planung

Die Finanzierung der Nutzungsplanung – auch der überkommunalen – ist Sache der Gemeinden. Die Zusammenarbeit im Gemeindeverband bietet aber die Chance, neben den inhaltlich-qualitativen insbesondere auch wirtschaftliche Synergien zu nutzen.

Eine kantonale Förderung ist höchstens punktuell in der Anfangsphase denkbar. Der Regierungsrat kann gestützt auf das Gemeindegesetz auf Gesuch hin einzelne Pilotprojekte der überkommunalen Zusammenarbeit mit finanziellen Beiträgen unterstützen, sofern ein Gemeindeverband gegründet wird und dies von exemplarischer Bedeutung für alle Aargauer Gemeinden ist.

Kanton Aargau

Departement Bau, Verkehr und Umwelt

Abteilung Raumentwicklung

Entfelderstrasse 22

5001 Aarau



www.ag.ch/raumentwicklung