

3.4 PRINZIP B: QUALITÄT FESTLEGEN



«Die planerischen Instrumente, welche Qualität bringen, die gibt es. Die Möglichkeiten, darin Qualitätsanforderungen zu definieren, werden oftmals gar nicht genutzt.»

Raumplaner

Die Gemeinde definiert die Qualitätskriterien für das Wohnumfeld in einer behördenverbindlichen Richtlinie. Durch ihre Verankerung im kommunalen Baureglement werden die Vorgaben grundeigentümergebunden. Die Qualitätskriterien werden bei der Erarbeitung von Planungsinstrumenten, bei der Beratung von Bauherrschaften und bei der Beurteilung von Bauvorhaben angewendet. Sie werden situationsspezifisch unter Beteiligung der relevanten Akteure angepasst und konkretisiert. Die Gemeinde schafft mit weiteren Regelungen (Einforderung Umgebungsplan, Ausgleichsmechanismen, etc.) die Voraussetzungen, um die definierten Qualitätsziele zu erreichen.

HINTERGRUND

Wenn die Gemeinde die Qualität für den Freiraum definiert, kann sie diese beurteilen und einfordern. Bauherrschaften und die Gemeinde erhalten damit eine transparente Planungs- und Beurteilungsgrundlage für all ihre Projekte.

Die Sicherung von guter Wohnumfeldqualität setzt sich aus unterschiedlichen Bausteinen zusammen. Die Definition von Qualitätskriterien ist dabei nur einer davon. So schafft eine Festlegung von quantitativen Anforderungen überhaupt die Voraussetzungen, um hohe Wohnumfeldqualität zu fördern. Die Gemeinde kann auch Ausgleichsleistungen festlegen, beispielsweise für Wohnumfeldangebote im öffentlichen Raum, die sich auf der privaten Parzelle nicht realisieren lassen. Definiert die Gemeinde entsprechende Regelungen, kann sie bei grossen Bauvorhaben höhere Ansprüche geltend machen und ein Wohnumfeld von höherer Qualität realisieren, als dies in der Regelbauweise möglich wäre.

HANDLUNGSANSÄTZE

- B1: Verbindliche Qualitätskriterien**
Wohnumfeldqualität festsetzen
- B2: Ansätze für die Regelbauweise**
Qualitätssicherung im Regelverfahren
- B3: Bauweise mit höheren Qualitätsansprüchen**
Qualitätssicherung bei grossen Bauvorhaben

B1 VERBINDLICHE QUALITÄTSKRITERIEN

WIRKUNG

Wohnumfeldqualitätskriterien sind definiert und in einer grundeigentümergebundenen Richtlinie gesichert. Eine solche Richtlinie ist hilfreich dafür, Planungsinstrumente zu erarbeiten, Planungs- und Bauvorhaben adäquat zu beurteilen und die Bauherrschaft zu beraten. Sie dient auch dazu, Wohnumfeldlösungen dialog- und konsensorientiert zu entwickeln und die Qualität des Wohnumfelds auch nach Baufertigstellung zu sichern.

VORGEHEN UND INHALT

Die Gemeinde übernimmt den in diesem Handbuch vorgestellten Kriterienkatalog Wohnumfeld, passt diesen allenfalls an oder entwickelt eigene Qualitätskriterien für das spezifische Umfeld. Die Kriterien machen Aussagen zu Aufenthalts- und Gebrauchsqualität sowie zu Gestalt- und Erlebnisqualität im Wohnumfeld.

↗ *Siehe Kriterienkatalog Wohnumfeldqualität*

Die Gemeinde erstellt daraus abgeleitet eine Richtlinie. Auch ein Merkblatt oder ein Leitfaden, in denen die Gemeinde die Qualitätskriterien formuliert, sind möglich. Darin werden auch Aussagen zur Umsetzung, zu Ausgleichsmechanismen und zu den planungs- und baurechtlichen Rahmenbedingungen gemacht.

Die Exekutive (z.B. der Gemeinderat) beschliesst die Richtlinie und macht sie so behördenverbindlich. Damit ist eine hohe Wohnumfeldqualität als öffentliches Interesse verbindlich definiert.

Im Baureglement wird auf die Richtlinie mit den Kriterien verwiesen oder wichtige Kriterien werden direkt ins Baureglement mit Verweis auf die Richtlinie übernommen. Damit werden die Kriterien grundeigentümergebundlich.

→ *Siehe Anschauungsbeispiel «Rechtliche Verankerung des Kriterienkatalogs in der Gemeinde Sarnen»*

Die Gemeinde konkretisiert und gewichtet die Wohnumfeldkriterien in der Anwendung der Richtlinie projektspezifisch unter Einbezug der relevanten Akteursgruppen (Eigentümerschaften, Bewohner_innen, Schlüsselakteure_innen aus dem Quartier). Dabei differenziert sie allenfalls zwischen Projekten in Regelbauweise und solchen mit höheren Qualitätsansprüchen.

VORAUSSETZUNGEN UND ERFOLGSFAKTOREN

- ☞ Die Richtlinie ist öffentlich bekannt und gut zugänglich (z.B. Internetseite Gemeinde).
- ☞ Eine kommunale Strategie für den Freiraum liegt als Grundlage vor.
 - ↗ *Siehe A1, Kommunale Strategie für den Freiraum*
- ☞ Die Richtlinien-Inhalte werden gegenüber Bauherrschaften kommuniziert.
 - ↗ *Siehe C1, Wissensvermittlung*

ANSCHAUUNGSBEISPIEL

Rechtliche Verankerung des Kriterienkatalogs in der Gemeinde Sarnen

Die Gemeinde Sarnen verweist in ihrem Bau- und Zonenreglement in Art. 60 zur Gestaltung von Spielplätzen und Freizeitanlagen auf ihre Richtlinien zu qualitätsvollen Wohnumfeldern. Diese sind damit grundeigentümergebundlich verankert.²⁶

²⁶ Einwohnergemeinde Sarnen (2013)

B2 ANSÄTZE FÜR DIE REGELBAUWEISE

WIRKUNG

Voraussetzungen für gute Wohnumfeldqualität sind durch planungs- und baurechtliche Rahmenbedingungen im Baureglement und in Nebenbestimmungen gesichert.

VORGEHEN UND INHALT

Die Gemeinde ergänzt ihr Baureglement mit folgenden Inhalten:

Quantitatives Mindestmass: Bei dem quantitativen Mindestmass für den Freiraum, z.B. Prozent der Bruttogeschossfläche (BGF), Freiflächenziffer (FZ), sind nicht nur Spielplätze vorzusehen, sondern Aufenthaltsbereiche für verschiedene Nutzungsgruppen. Durch dieses Mindestmass werden auch Ausgleichsmechanismen (z.B. Abgaben für ausserhalb der Privatparzelle realisierte Wohnumfeldangebote) möglich.

➤ *Siehe Infobox «Ausnützungsziffer vs. Freiflächenanteil»*

Ausgleichsmechanismen: Diese umfassen zweckgebundene Ersatzzahlungen (analog Ersatzabgabe Parkierung oder Spielplätze) von Bauherrschaften für die Aufwertung und Neuerstellung von öffentlichen und gemeinschaftlichen Freiräumen oder Ersatzmassnahmen. Dies, wenn räumliche Gegebenheiten die Realisierung der geforderten Qualität auf einer Parzelle nicht zulassen und parzellenübergreifende Lösungen nicht möglich sind. Die Gemeinde definiert Höhe (möglichst mit Investitionen, Ersatzinvestitionen und jährlichen Unterhaltskosten) und Bedingungen für die Ausgleichsleistungen. Die Flächen dafür müssen ausreichend sein, in fussläufiger Entfernung liegen und öffentlich zugänglich sein. Ein Anteil an gemeinschaftlich nutzbarer Fläche (insbesondere für die wenig mobile Bewohnerschaft) ist immer auf der Parzelle oder in Kooperation mit direkt Benachbarten zu realisieren. Die Gemein-

de behandelt Ausgleichszahlungen für zu erbringende Wohnumfeldangebote getrennt von Mehrwertabgaben als Ausgleich für planungsbedingte Vorteile (höhere Ausnützung).

→ *Siehe Anschauungsbeispiel «Rechtliche Verankerung einer Ersatzabgabe»*

Umgebungsplan: Ein Umgebungsplan mit stufengerechtem Detaillierungsgrad ist Bestandteil der Baueingabe. Die Gemeinde definiert dazu den Zeitpunkt der Einreichung, die Pflichtinhalte und den Detaillierungsgrad der Entwürfe. Pflichtinhalte können in Form von Merkblättern kommuniziert werden.²⁷

➤ *Siehe Infobox «Umgebungsplan, Freiraumbeschreibung und Pflegeplan»*

Flächen zur Weiterentwicklung: Bei Bauvorhaben sind nach Möglichkeit Flächen zur selbständigen Entwicklung durch die Bewohnerschaft nach Baufertigstellung vorzusehen. Diese Flächen werden gemäss den Ansprüchen der Bewohner*innen mitgestaltet und genutzt. Die Bauherrschaft muss den erforderlichen Finanzbetrag reservieren und idealerweise auch die Verantwortlichkeiten festsetzen.

Parkplatzreglement: Die Innenentwicklung bringt grosse Herausforderungen betreffend Parkierung mit sich. Hohe Parkplatzzahlen können oft nicht mehr ohne Qualitätsverlust im Freiraum auf den Parzellen untergebracht werden. Daher sind Möglichkeiten zur Reduktion der Pflichtparkplätze zu definieren.

➤ *Siehe Infobox «Parkierung»*

Die Gemeinde formuliert Nebenbestimmungen und fordert damit Wohnumfeldqualität ein, die situationsspezifisch an die lokalen Besonderheiten angepasst sind (z.B. öffentliche Zugänglichkeit von privaten Wegen zur Sicherung der inneren Fusswegeerschliessung eines Quartiers).

→ *Siehe Anschauungsbeispiel «Nebenbestimmungen zur Baubewilligung»*

²⁷ vgl. Stadt Bern (2017b), Stadt Luzern (2009), Gemeinde Risch Rotkreuz (2013)

VORAUSSETZUNGEN UND ERFOLGSFAKTOREN

- ⌘ Die Nebenbestimmungen sind mit einem öffentlichen Interesse begründet. Als Grundlage liegt eine kommunale Strategie für den Freiraum vor. Ebenfalls sind die nötigen Qualitätskriterien für das Wohnumfeld definiert.
 - ↗ *Siehe A1, Kommunale Strategie für den Freiraum*
 - ↗ *Siehe B1, Verbindliche Qualitätskriterien*
- ⌘ Die zulässige bauliche Dichte (resp. die zulässigen Gebäudeabmessungen) werden in der Rahmen-Nutzungsplanung so festgelegt, dass diese grundsätzlich den quantitativen Mindestforderungen zum Freiraum nicht widersprechen.
 - ↗ *Siehe Infobox «Ausnutzungsziffer vs. Freiflächenanteil»*
- ⌘ Die planungsrechtlich definierte Ausnutzungsziffer wird als Möglichkeitsrahmen und nicht als Anspruchsrahmen mit Entschädigungsleistungen an Bauherrschaften betrachtet.
 - ↗ *Siehe Infobox «Ausnutzungsziffer vs. Freiflächenanteil»*
- ⌘ Der Kanton vermeidet planungsrechtlich qualitätsnivellierende Bestimmungen (z.B. «befriedigende Gesamtwirkung» im Planungs- und Baugesetz des Kantons Zürich)
- ⌘ Die Bauherrschaft kann während des gesamten Planungs- und Bauprozesses Beratungen in Anspruch nehmen, um das Ziel der Qualitätssicherung zu erreichen.
 - ↗ *Siehe C1, Wissensvermittlung*

ANSCHAUUNGSBEISPIEL

Rechtliche Verankerung einer Ersatzabgabe

Der Kanton St. Gallen regelt im kantonalen Planungs- und Baugesetz Ersatzabgaben für Spiel- und Begegnungsbereiche sowie daran geknüpfte Bedingungen.²⁸

Nebenbestimmungen zur Baubewilligung:

in verschiedenen ausgewerteten Bewilligungsunterlagen der Gemeinde Spreitenbach (AG) zur Bebauung im Quartier Langäcker heisst es beispielsweise:²⁹

- ⌘ Die Grün- und Freiflächen sind so anzulegen, dass sie den Bewohnern für Spiel und Erholung uneingeschränkt zur Verfügung stehen. Sowohl der Bepflanzung wie der Gestaltung der Kinderspielfläche ist besondere Aufmerksamkeit zu schenken.
- ⌘ Die Bepflanzung der Grünflächen und der Rabatten sollte einen guten gärtnerisch gestalterischen Wert aufweisen. Grossen Wert wird speziell auf die Bepflanzung mit Hochstamm-bäumen gelegt. Diese Bäume müssen bereits im Pflanzstadium einen Stammumfang von 25 cm aufweisen. Die auf Privatgrund durch die Bauherrschaft erstellten, durchgehenden Fusswege stehen der Öffentlichkeit uneingeschränkt zur Verfügung. Sie sind so anzulegen, dass eine optimale Erschliessung gewährleistet ist. Es ist darauf zu achten, dass die Fusswege auf der Nachbarparzelle ihre natürliche Fortsetzung finden.
- ⌘ Die Bauherrschaft wird verpflichtet, über das Datum der Baubewilligung hinaus, für den dauerhaften Unterhalt der Grünanlagen besorgt zu sein. Pflanzen, welche aus verschiedenen Gründen später absterben, sind durch die Bauherrschaft in vollem Umfang zu ersetzen. Diese Verpflichtung muss einem allfälligen Nachfolger überwunden werden.

²⁸ Kanton St. Gallen (2016: 22, Art. 72b, Ersatzabgabe)

²⁹ Eine Untersuchung der Nebenbestimmungen wurde im Rahmen des Projekt-Urbain «Langäcker bewegt!» durchgeführt (Kemper, Haubensak, 2015).

B3 BAUWEISE MIT HÖHEREN QUALITÄTSANSPRÜCHEN

WIRKUNG

Das Potenzial grosser Bauvorhaben wird durch geeignete Planungsinstrumente und -verfahren ausgeschöpft. Kooperationen mit Bauherrschaften tragen dazu bei, dass eine hohe Wohnumfeldqualität realisiert wird.

VORGEHEN UND INHALTE

Die Gemeinde definiert in der Rahmen-Nutzungsplanung Schwellengrössen für «grosse Bauvorhaben», definiert Gebiete (z.B. Entwicklungsgebiet, Zentrumsgebiet), in denen höhere Qualitätsansprüche an die Wohnumfeldqualität gelten. Zu diesem Zweck legt sie Planungsinstrumente (z.B. Sondernutzungsplanung) und Verfahren (z.B. Varianzverfahren) fest.

Die Gemeinde schafft Anreize für die Umsetzung von Planungen oder Bauprojekten mit höheren Qualitätsansprüchen und initiiert Kooperationen mit Bauherrschaften.

➔ *Siehe Infobox «grosse Bauvorhaben / Arealüberbauungen»*

Die Gemeinde setzt für den Nachweis und zur Prüfung der Einhaltung von höheren Ansprüchen ein Fachgremium ein. Darin ist eine Fachperson Landschaftsarchitektur vertreten.

Die Gemeinde fordert mit dem Umgebungsplan einen Freiraumbeschrieb, Nutzungsprogramm und Pflegeplan (bei Baubeginn) ein. Diese sind Pflichtinhalte zur Erteilung der Baubewilligung.

➔ *Siehe Infobox «Umgebungsplan, Freiraumbeschrieb und Pflegeplan»*

Werden die höheren Qualitätsansprüche durch eine Sondernutzungsplanung oder ein Varianzverfahren nachgewiesen, ist Folgendes zu beachten:

- ☞ Die Gemeinde definiert das richtige Verfahren für den Ort und beauftragt ein Planungs- oder Landschaftsarchitekturbüro zur Vorbereitung der Aufgabenstellung.
- ☞ Die Gemeinde sichert ein faires und möglichst SIA-konformes Verfahren.
- ☞ Die Bearbeitungsteams und Beurteilungsgremien sind interdisziplinär besetzt (jeweils mindestens eine Fachperson Landschaftsarchitektur).
- ☞ Im Programm zum Varianzverfahren definiert die Gemeinde bereits die Anforderungen für das Wohnumfeld und betont dessen Wichtigkeit.
- ☞ Die Gemeinde stellt sicher, dass die Sondernutzungsplanung ein Gestaltungskonzept für den Freiraum beinhaltet, das nachweist, wie die definierten Qualitätskriterien zu erfüllen sind. Darin sind die Idee der Freiraumgestaltung, das Raumprogramm, die Raumcharaktere und die Nutzungsmöglichkeiten klar aufzuzeigen. Plan und Vorschriften der Sondernutzungsplanung müssen die grundlegenden Elemente des Freiraums festsetzen resp. das Gestaltungskonzept wird als verbindliche Beilage definiert.
- ☞ Qualität, die von Detaillösungen abhängig ist oder erst im Bauprojekt nachgewiesen werden kann, wird auf indirekte Weise sichergestellt. Dies kann etwa durch Festlegung des Verfahrens bis zur Erteilung einer Baubewilligung (z.B. Begleitung durch Fachgremium mit einer Fachperson Landschaftsarchitektur, Einbezug der künftigen Bewohnerschaft) geschehen.

VORAUSSETZUNGEN UND ERFOLGSFAKTOREN

- ↻ Der Kanton ermöglicht mit seiner kantonalen Planungs- und Baugesetzgebung kommunale Sonderregelungen für Bauweisen (grosse Bauvorhaben, Anreizsysteme etc.) mit höheren Qualitätsansprüchen an die Wohnumfeldqualität.
- ↻ Die integrale Koordination der räumlichen Entwicklung liegt als Grundlage vor.
↗ *Siehe A2, Integrale Koordination der räumlichen Entwicklung*
- ↻ Klar formulierte und überprüfbare Qualitätskriterien in Form einer grundeigentümergebundenen Richtlinie sind vorhanden.
↗ *Siehe B1, Verbindliche Qualitätskriterien*
- ↻ Die Gemeinde ermutigt die Bauherrschaften zur Durchführung von privaten Varianzverfahren und bietet eine fachliche Begleitung an.
↗ *Siehe C1, Wissensvermittlung*

