

Zusammenfassung der Mitwirkung zur BNO-Revision

25.09.2023

In diesem Dokument sind die wichtigsten Diskussionspunkte der Mitwirkung aufgeführt. Sie sollen in der Übersicht aufzeigen, welche Hauptthemen angesprochen wurden, und wie in der Folge damit umgegangen wird. Es können vier Themenkreise unterschieden werden:

1. Ortsbildschutz:

Verschiedene Mitwirkende äusserten die Ansicht, dass dem Ortsbildschutz im Entwurf der neuen BNO zu viel Gewicht zukomme. Die Vorschriften seien zu detailliert oder aber zu schwammig formuliert. Sie gäben damit dem Gemeinderat zu viel Entscheidungsspielraum.

Zudem wurde die Notwendigkeit eines Substanzschutzes in Frage gestellt, wobei in der Diskussion nicht klar zwischen dem eigentlichen Substanzschutz aufgrund der Festlegung im Bauinventar durch den Kanton einerseits und dem grundsätzlichen Erhaltungsgebot der Dorfzone I andererseits unterschieden wurde.

2. Verbindlichkeit:

Häufig wurden in Mitwirkungsbeiträgen Inhalte von Inventaren, Konzepten und Masterplänen behandelt, die nicht Bestandteil der BNO und damit auch nicht Gegenstand der Mitwirkung sind. Die entsprechenden Dokumente haben empfehlenden Charakter und sollen eine Leitschnur für künftige Bauherren sein. Darin formulierte Inhalte können aber nur mit dem Einverständnis der Grundeigentümer umgesetzt werden.

3. Roosweg:

Die neu geschaffene Spezialzone Roosweg-Ost war Gegenstand mehrerer Mitwirkungsbeiträge, wobei hauptsächlich die vorgesehene Erschliessungsplanung für einen Fussweg durch die Zone zur Überbauung Im Roos sowie der im Masterplan eingetragene öffentliche Quartierspielplatz kritisiert wurden.

4. Vogtwiese:

Zum in der BNO ausgewiesenen Areal Vogtwiese, für das ein optionaler Gestaltungsplan vorgesehen ist, wurden die Themen Durchwegung und Parkierung kritisch kommentiert.

Nachfolgende Abschnitte gehen auf die Behandlung dieser vier Themen ein.

I. Ortsbildschutz

Vorschriften Dorfzonen

Es ist die gesetzliche Aufgabe der Nutzungsplanung, das Ortsbild zu erhalten. Dazu sind eigentümergebundene Vorschriften notwendig. Unter anderem dank solcher Vorschriften konnte der Ortskern von Freienwil derart gut erhalten werden. Bisher galten für das Bauen im Ortskern zwei Regelwerke aus dem Jahr 1990: Die relativ knapp gehaltene Bau- und Nutzungsordnung (BNO) einerseits, der Gestaltungsplan über die Ortsbildschutzzone (nachfolgend: GP-O) andererseits. Die meisten Regelungen zum Ortsbildschutz sind in den Sondernutzungsvorschriften zum GP-O formuliert.

Die Dorfzone der BNO und der Perimeter des Gestaltungsplans über die Ortsbildschutzzone waren nicht deckungsgleich. Verschiedene Liegenschaften liegen in der Dorfzone, aber nicht in der GP-O, oder aber nicht in der Dorfzone und trotzdem in der GP-O. Dies führte im Rahmen von Baubewilligungsverfahren immer wieder zu Unklarheiten und Missverständnissen.

Es war deshalb ein Ziel der vorliegenden BNO, die zwei Planwerke zusammenzuführen. Daher wurden die Sondernutzungsvorschriften des GP-O in die revidierte BNO übernommen. Die bisherigen Regelungen wurden dabei an heute gültigen übergeordneten Gesetze und Grundlagen angepasst und teilweise präzisiert, wobei die grundsätzlichen Ziele des Gestaltungsplans von 1990 weiterhin gelten.

Durch die Übernahme dieser Qualitätsvorgaben des GP-O wird die neue Bau- und Nutzungsordnung umfangreicher als die bisherige. Dafür ist die Abgrenzung der Zonen nun eindeutig. Es gibt zwei Dorfzonen: Die "Dorfzone I Erhalt" (DI) entspricht inhaltlich ungefähr der bisherigen Ortsbildschutzzone, ist aber deutlich kleiner, denn verschiedene, durch Neubauten dominierte Gebiete (z.B. Husenstrasse, Alte Ehrenderingerstrasse) gehören neu zur "Dorfzone 2 Entwicklung". Dies gilt auch für die südliche Dorfstrasse, die bisher zur Wohnzone 2 gehörte.

In den Dorfzonen gilt keine Ausnützungsziffer; es kann in der Regel etwas dichter gebaut werden. Andererseits enthalten die Bestimmungen wie erwähnt verschiedene Qualitätsvorgaben. Diese sind teilweise bewusst „schwammig“ bzw. allgemein gehalten, um die Handlungsmöglichkeiten der Eigentümer zu erhöhen. Die Bestimmungen tragen gleichzeitig dazu bei, dass die bisherige Bewilligungspraxis auch weiterhin angewendet werden kann. Dies sorgt für Transparenz und eine Gleichbehandlung der Grundeigentümer. Gerade in ortsbaulich sensiblen Gebieten werden für Grundeigentümer und Gemeinde bessere Lösungen ermöglicht, wenn Entscheide im Einzelfall getroffen werden können. Dies entspricht der kantonalen Praxis. Um einer allfälligen Willkür entgegenzuwirken, werden unabhängige Fachpersonen beigezogen.

Als Ersatz für den bisherigen Plan der Ortsbildschutzzone, der die Baulinien und die geschützten Mauern und Gärten aufzeigt, wurde für die neue BNO ein Ergänzungsplan entwickelt. Der Ergänzungsplan umfasst aufgrund der Erfahrungen der letzten Jahrzehnte weniger Baulinien als bisher und lässt eher Ausnahmen zu.

Die wichtigsten Neuerungen der neuen BNO gegenüber den bisherigen Bestimmungen:

- Erleichterungen gegenüber den heutigen Bestimmungen im GP-O:
 - D2: keine Dachfenstervorgaben (Orientierung am kantonalen Merkblatt)
 - D2: Dacheinschnitte rückwärtig sind möglich
 - D1 und D2: Nur Meldepflicht für kleine Baugesuche (bisher ist für jede bauliche Veränderung ein Baugesuch einzureichen).
 - D1 und D2: Im Ergänzungsplan deutlich weniger Baulinien als im bisherigen GP-O.
 - D1 und D2: Abweichungen von Baulinien sind unter Umständen möglich (bisher war keine Abweichung von den Baulinien erlaubt).
- Geschossigkeit: Neue Formulierung, gleicher Inhalt:
 - Bisher: in Dorfzone drei Geschosse, "resp. nach Erfordernissen der Einpassung ins Ortsbild (max. 3 Geschosse)".
 - Neu: D1+D2 zwei Geschosse, bzw. "drei Geschosse, wenn unter Berücksichtigung der bestehenden umgebenden Bebauungen eine ortsbaulich bessere Lösung erzielt wird."
- Folgende Regelungen sind in der BNO neu:
 - Erhaltungsgebot in D1 (§15.2/15.3)
 - In D1 und D2 (wird schon heute so praktiziert): Solaranlagen (§14.6), Parkierung und Erschliessung (§14.10), Durchsichten erhalten / keine Steingärten (§14.11), Hauptzugänge und Sichtbezüge (§14.12)
 - Möglichkeit, Parkfelder zu untersagen (§47.3)
 - Beurteilung der Fassaden- und Dachgestaltung aufgrund REL (§58.2.1)

Das Erhaltungsgebot für die "Dorfzone I Erhalt" (D1) ist in §15.2 formuliert. Wie in anderen Gemeinden verschwanden auch in Freienwil in den letzten Jahrzehnten mehrere Altbauten in der Ortsbildschutzzone durch Abbruch und wurden durch Neubauten ersetzt. Mit dem Erhaltungsgebot soll die Denkweise in der Weiterentwicklung des Dorfkerns vom Ersatz alter Bausubstanz hin zur Priorisierung des Erhalts verschoben werden. Das Erhaltungsgebot in Dorfzonen entspricht der kantonalen Praxis für neue Planungen und ist bereits in verschiedenen, mit Freienwil vergleichbaren Gemeinden umgesetzt oder in Umsetzung (u.a. Schinznach/2015, Villigen/2020, Biberstein/Abstimmung, Gipf-Oberfrick/zweite Vorprüfung, Bözberg/Mitwirkung, Jonen/Mitwirkung).

Das Erhaltungsgebot entspricht nicht einem generellen Substanzschutz in der D1. Denn unter den Bedingungen von §15.3 sind Abbrüche möglich, nämlich wenn das Gebäude für das Ortsbild unwichtig ist, oder wenn der Erhalt der Substanz unzumutbar ist. Dieser letzte Passus wurde in der Mitwirkung umformuliert; in der ursprünglichen Version hatte es geheissen: "...wenn *der Aufwand für* die Erhaltung der Substanz unzumutbar ist." Mit der Anpassung soll möglich werden, dass unter Umständen auch abgebrochen werden kann, wenn der Erhalt der Substanz zwar möglich ist, aber – unabhängig von den Kosten – keinen zeitgemässen Wohnraum ermöglicht.

Bauinventar

Der Schutz des Orts- und Landschaftsbilds ist gesetzliche Aufgabe gemäss Natur- und Heimatschutzgesetz (NHG). In der revidierten BNO wird vorschriftsgemäss das von der kantonalen Denkmalpflege erstellte Bauinventar von Freienwil in die Nutzungsplanung überführt. Bei der letzten Revision der BNO im Jahr 1990 gab es noch kein Bauinventar; folglich sind

bisher keine Privatgebäude unter Substanzschutz. Das erstmals 1997 erstellte Bauinventar von Freienwil wurde, wie bei BNO-Revisionen üblich, vom kantonalen Denkmalschutz aktualisiert. Im Rahmen der Nutzungsplanung sollen die Objekte des Bauinventars nach einheitlichen und nachvollziehbaren Kriterien in einen kommunalen Substanzschutz überführt werden. Dabei sind alle Eigentümer gleich zu behandeln. Für diese Umsetzung sind zwei Varianten möglich:

1. Eigentümerverbindliche Umsetzung der schutzwürdigen Bauten und Anlagen als kommunale Substanzschutzobjekte in der Nutzungsplanung: Dadurch gelten klare, für alle nachvollziehbare Regelungen. Im Rahmen der Schutzziele sind Um- und Ausbauten weiterhin möglich.
2. Eine andere mögliche Umsetzung des kantonalen Bauinventars ist die sogenannte „alternative Schutzkonzeption“. Bei dieser Variante müssen die Bauinventarobjekte im Zonenplan nur markiert werden; in der BNO erfolgt keine direkte Unterschutzstellung. Hingegen müssen alle künftigen Baugesuche von Bauinventarobjekten auf die Vereinbarkeit mit der postulierten Schutzwürdigkeit beurteilt werden, wobei die kantonale Denkmalpflege miteinbezogen wird. Das führt zu längeren Bewilligungsverfahren, Mehraufwand und Mehrkosten für die Hauseigentümer.

Freienwil strebt in der Nutzungsplanung die eigentümerverbindliche Unterschutzstellung (Variante I) an. Dies ist in den vorliegenden Entwürfen so vorgesehen. In §34 BNO ist eine abgeschwächte Definition des Substanzschutzes ausformuliert: "Der Schutz umfasst die bauliche Struktur sowie die Fassadengliederung. Soweit dies mit dem Schutzziel vereinbar ist, dürfen die Gebäude aus- und umgebaut werden." Auf den Schutz der inneren Raumaufteilung sowie von wertvollen historischen Bauteilen, wie von der kantonalen Musterbauverordnung vorgesehen, wird bewusst verzichtet, um den Eigentümerschaften mehr Handlungsspielraum zu geben.

Bei der Bestimmung von Ausnahmen ging die Planungskommission von zwei Kriterien aus: Falls die Bausubstanz in so schlechtem Zustand ist, dass eine Sanierung unverhältnismässig ist und die Stellung im Ortsbild nicht dominant ist, wird auf die kommunale Unterschutzstellung verzichtet. Gestützt auf diese Kriterien wurden das Objekt FRE906 (Stallscheune bei Dorfstrasse 8) und der Wohnteil des Objekts FRE915 (Dorfstrasse 7) vom kommunalen Substanzschutz ausgenommen. Beim Objekt FRE920 ("Schlössli") erfolgen noch vertiefte Abklärungen.

2. Verbindlichkeit

Verschiedene Anträge und Fragen beziehen sich auf Inventare, Konzepte oder Masterpläne, welche vorgängig zur Nutzungsplanung erarbeitet wurden. Es gilt hierbei zu beachten, dass lediglich die nachfolgenden vier Dokumente für alle Eigentümerinnen und Eigentümer verbindlich sind:

- Bauzonenplan (BZP) im Massstab 1:2'000
- Ergänzungsplan Ortskern im Massstab 1:1'000
- Kulturlandplan (KLP) im Massstab 1:5'000
- Bau- und Nutzungsordnung (BNO)

Alle anderen Dokumente sind für die Eigentümerschaft nicht verbindlich. Dazu gehören:

- Planungsbericht nach Art. 47 RPV
- Änderungsplan Bauzone im Massstab 1:2'000
- Bau- und Nutzungsordnung „Synoptische Darstellung“
- Bauinventar
- Räumliches Entwicklungsleitbild
- Landschaftsentwicklungskonzept
- Masterplan Ortskern
- Masterplan Roosweg Ost

Diese Dokumente dienen als behördenverbindliche Grundlage und widerspiegeln die Ziele der Gemeinde. Jedoch kann niemandem auf Grundlage dieser Dokumente etwas verboten oder vorgeschrieben werden. Vielmehr haben diese Dokumente empfehlenden Charakter.

3. Roosweg

Wie in Abschnitt 2 dargelegt, ist der Masterplan Roosweg Ost nicht eigentümergebunden, sondern dient lediglich als behördenverbindliche Grundlage für die Gemeinde. Er hat keine direkte Rechtswirkung für Grundeigentümer. Um Missverständnisse zu vermeiden, wird der in der Mitwirkung kritisierte Quartierspielplatz aus dem Masterplan entfernt.

Da hinsichtlich eines möglichen Fusswegs durch das Gebiet Roos unterschiedliche Meinungen in der Bevölkerung bestehen, wurde im Rahmen der Mitwirkung zum Kommunalen Gesamtplan Verkehr (KGV) in einer Bevölkerungsumfrage konkret erfragt, ob die Fusswegverbindung erwünscht ist. In der konsultativen Umfrage wurde dies mit 26 zu 12 Stimmen verneint. Zudem gingen im Rahmen der KGV-Mitwirkung verschiedene Anträge ein, auf die Fusswegverbindung zu verzichten (u.a. eine Sammeleingabe mit 110 Unterschriften). Obwohl der Gemeinderat die Verbindung als sinnvoll erachtet, stimmt er aufgrund der klaren Rückmeldungsergebnisse einem Verzicht auf die Wegverbindung zu.

Aufgrund der eingegangenen Rückmeldungen soll auf dem Roosweg keine Begegnungszone vorgeschrieben werden. Ziel gemäss KGV ist eine Verkehrsberuhigung. Dazu sind verschiedene Möglichkeiten in Koordination mit den betroffenen Grundeigentümern zu prüfen.

Da über Parzelle Nr. 50 bereits ein Wegrecht besteht, wird auf die Erschliessungspflicht der Parzelle Nr. 485 verzichtet. In Koordination mit betroffenen Eigentümern können Alternativen geprüft werden. Eine allfällige Umsetzung auf privatrechtlicher Basis bleibt möglich, setzt aber das Einverständnis der beteiligten Parteien voraus.

4. Vogtwiese

Das in der BNO ausgewiesene Areal Vogtwiese ist für die weitere Entwicklung der Gemeinde von grosser Bedeutung, weil es zentrumsnah liegt und eine der grössten verbleibenden Bauzonenreserven darstellt. Aufgrund der verschiedenen Eingaben wurden folgende Anpassungen vorgenommen:

- Eine Pflicht zur Erstellung von Tiefgaragenplätzen für die Gemeinde ist nicht mehr vorgesehen. Die entsprechende Formulierung in der BNO wird überarbeitet. Eine allfällige

Kreditvorlage würde von der Bevölkerung beschlossen, sofern Parkplätze auf freiwilliger Basis angeboten werden. Auf freiwilliger Basis wären mit der Realisierung des Bauprojekts Vogtwiese maximal sieben kommunale Parkplätze denkbar. Mit einer späteren Erweiterung wären nicht mehr als zehn zusätzliche kommunale Parkplätze realisierbar.

- Aufgrund der Rückmeldungen der betroffenen Eigentümer ist kein durchgängiger Fussweg mehr vorgeschrieben. Die Zugänglichkeit zur Tiefgarage für die Nutzenden der Parkplätze ist jedoch von der Dorfstrasse her zu gewährleisten. In diesem Zusammenhang soll der Überbauungsplan Schwärzi noch nicht aufgehoben werden.
- Der Perimeter soll wie in der Mitwirkungsvorlage beibehalten bleiben. Dies ist notwendig, um die erwünschte Tiefgaragenerweiterung eigentümergebunden sichern zu können. Ein etappierbares Vorgehen ist möglich und vorgesehen. Eine gemeinsame Erschliessung ist rationell und zweckmässig. Auf Parzelle Nr. 616 soll ein Anschluss von der Dorfstrasse her möglich sein, sofern zum Zeitpunkt des Baugesuchs auf den Parzellen Nr. 103 oder 617 noch kein Bauprojekt vorliegt.

Die Vorgaben zum Perimeter Vogtwiese basieren auf dem behördenverbindlichen Räumlichen Entwicklungsleitbild, welches verschiedene Zielsetzungen formulierte (u. a. zu Durchwegung, Parkierung, generationengerechtem Wohnraum, Ausrichtung auf Strasse mit ruhigem rückwärtigem Raum).

An der bedingten Gestaltungsplanpflicht soll festgehalten werden. Die darin formulierten Ziele betreffen Bauformen, Wohnungsgrössen, Direkterschliessung und Erweiterbarkeit der Tiefgarage sowie deren Zugänglichkeit von Dorfstrasse her. Dies sind gewichtige öffentliche Interessen, welche eigentümergebunden zu sichern sind.

09.10.2023, Gemeinderat Freienwil