

Regierungsratsbeschluss

vom 8. März 2022

Nr. 2022/330

KR.Nr. A 0247/2021 (BJD)

Auftrag Janine Eggs (Grüne, Dornach): Förderung von autofreien und autoarmen Wohnbebauungen Stellungnahme des Regierungsrates

1. Auftragstext

Der Regierungsrat wird beauftragt, Massnahmen zu ergreifen, um autofreie und autoarme Wohnbebauungen zu fördern.

2. Begründung (Vorstosstext)

Immer mehr Menschen haben kein eigenes Auto, sondern nutzen den öffentlichen Verkehr (ÖV), Velos oder Car-Sharing-Angebote. Insbesondere in Ortschaften mit gutem ÖV-Anschluss ist der Besitz eines eigenen Autos längst nicht mehr Standard. Im Personenbeförderungsgesetz (PBG) § 147 sowie der Kantonalen Bauverordnung (KBV) § 42 ist jedoch die Erstellung von Abstellplätzen vorgeschrieben (Richtwert gemäss KBV Anhang III: 1.1 Abstellplätze pro Wohnung oder 100 m²). Nur mit einer ausreichenden Begründung und sofern nicht überwiegende Interessen des Umweltschutzes oder der Raumplanung entgegenstehen, können Gemeinden die Zahl der Abstellplätze reduzieren. Diese Reduktion sollte nicht nur geduldet, sondern viel mehr gefördert werden. Bei autoarmen oder autofreien Wohnbebauungen sind keine respektive weniger oberirdische Parkplätze zu erstellen, womit der Versiegelung der knappen und wertvollen Ressource Boden entgegengewirkt wird. Zudem werden mit dem Verzicht auf den Bau von Tiefgaragen CO₂-Emissionen und Kosten eingespart. Weiter wird dem wachsenden Bedürfnis entsprochen, kein eigenes Auto zu besitzen und folglich auch keinen Parkplatz erstellen zu müssen.

Aus diesen Gründen soll der Regierungsrat Massnahmen ergreifen, um autofreie und autoarme Wohnbebauungen zu fördern. Dies kann beispielsweise durch Sensibilisierung der Gemeinden, Bauherrschaften, Architektur- und Planungsbüros, mit entsprechenden Stellungnahmen bei Ortsplanungen und weiteren Nutzungsplanungen, mit Musterreglementen oder Beratungsangeboten geschehen. Ebenfalls denkbar sind eine Anpassung der Richtwerte in der KBV, der Verzicht auf Ersatzabgaben oder die Schaffung von finanziellen Anreizen sowie ganz allgemein die Stärkung von ÖV- und Velo-Angeboten.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Politische Ausgangslage

Das Anliegen der Initiatorin (Auftraggeberin) ist dem Regierungsrat im Grundsatz bereits aus ihrer Kleinen Anfrage «Vorgaben zur Erstellung von Abstellplätzen für Motorfahrzeuge und Velos» (K 0150/2021), beantwortet mit Beschluss (RRB) Nr. 2021/1523 vom 25. Oktober 2021, bekannt. In Frage gestellt wird der gegenwärtige positivrechtliche Lösungsansatz zum Parkplatznachweis.

Zudem gab es bereits im Jahr 2014 eine Kleine Anfrage der damaligen Kantonsrätin Brigit Wyss (Grüne, Solothurn) mit dem Titel «Können im Kanton Solothurn gestützt auf die gesetzlichen Regelungen der Planungs- und Baugesetzgebung autoarme/autofreie Siedlungen bewilligt werden?» (K 192/2014), die mit RRB Nr. 2015/127 vom 26. Januar 2015 beantwortet worden ist. Darauf wird noch zurückzukommen sein.

3.2 Positivrechtliche Ausgangslage

Die grundsätzliche Zielrichtung der heutigen gesetzlichen Regelung geht dahin, dass - u.a. gestützt auf die in der Auftragsbegründung angesprochenen Richtwerte - das *Minimum* an nachzuweisenden respektive zu erstellenden Abstellplätzen für Motorfahrzeuge festgelegt wird (vgl. § 147 Abs. 1, 2 und 5 Planungs- und Baugesetz, PBG; BGS 711.1 sowie § 42 Abs. 3 und 4 Kantonale Bauverordnung, KBV; BGS 711.61). Bestimmungen, die im Einzelfall die Unterschreitung des errechneten Minimums zulassen (vgl. § 147 Abs. 1 Satz 1 am Ende und Abs. 4 PBG) oder der zuständigen Behörde gar erlauben, gegen den Willen der Bauherrschaft ein *Maximum* festzulegen (Plafonierung; vgl. § 147 Abs. 3 und 4 PBG), kommt derweil die Funktion von Korrektiven - und insofern an sich Ausnahmecharakter - zu. Dass die definierten Minima überschritten werden dürfen, entspricht ihrer Natur.

3.3 Faktische Ausgangslage

In sachlicher Hinsicht mag es zutreffen, dass der Anteil an Personen, die über kein eigenes Motorfahrzeug (mehr) verfügen, in der jüngeren Vergangenheit zugenommen hat und mutmasslich weiter zunehmen wird. Ebenso wenig ist in Abrede zu stellen, dass diese Entwicklung u.a. dem Umstand zuzuschreiben ist, dass dem Besitz eines eigenen Motorfahrzeugs nicht mehr derselbe (u.a. auch emotionale) Stellenwert zukommt wie noch vor 20 oder 30 Jahren. Vielmehr haben heute vor allem unter den jüngeren Menschen nicht wenige eine zunehmend kritische Haltung gegenüber dem motorisierten Individualverkehr an sich. Verantwortlich dafür dürfte in erster Linie ein gewachsenes Umweltbewusstsein sein. Parallel dazu ist das Angebot an öffentlichem Verkehr (öV) in den letzten Jahren stetig verbessert worden, weshalb dieser als echte Alternative zum eigenen Fahrzeug zweifellos an Bedeutung gewonnen hat. Nebst alledem darf allerdings nicht übersehen werden, dass eine wachsende Zahl an Personen auf ein eigenes Motorfahrzeug auch einfach deshalb verzichtet, weil sich das Halten eines solchen - vor allem in den Städten - zunehmend unattraktiver gestaltet, wobei diese Entwicklung durch entsprechende (Verkehrs-)Massnahmen gezielt gefördert wird.

Schliesslich ist der *relativen* Betrachtung noch kurz die *absolute* gegenüberzustellen: Ungeachtet des offenbar wachsenden Bevölkerungsanteils von «Autolosen» hat die Zahl der im Kanton immatrikulierten Fahrzeuge in den letzten 30 Jahren stetig zugenommen. Derweil im Jahr 1990 noch 107'428 leichte Motorwagen (mit Gesamtgewicht bis 3,5 t) zugelassen waren, waren es im Jahr 2000 bereits deren 131'302, im Jahr 2010 153'541, im Jahr 2015 166'892, im Jahr 2019 175'380 und im Jahr 2020 schliesslich 178'145 (vgl. Motorfahrzeugstatistik des kant. Amtes für Finanzen).

3.4 Zum Auftrag im Einzelnen

So wie formuliert (vgl. oben Ziff. 1), darf der dem Regierungsrat erteilte Auftrag als «ziemlich offen gehalten» bezeichnet werden, gewinnt im Kontext seiner Begründung jedoch an Kontur. Die Auftraggeberin wünscht sich offenbar vermehrte Möglichkeiten bzw. erleichterte Voraussetzungen für das Unterschreiten des definierten Mindestangebots an Abstellplätzen im konkreten Einzelfall («Bei autoarmen oder autofreien Wohnbebauungen sind keine respektive weniger oberirdische Parkplätze zu erstellen, womit der Versiegelung der knappen und wertvollen Resource Boden entgegengewirkt wird.»); im «besten Fall» soll von der Pflicht, Abstellplätze zu erstellen, gänzlich entbunden werden können («Weiter wird dem wachsenden Bedürfnis entsprochen, kein eigenes Auto zu besitzen und folglich auch keinen Parkplatz erstellen zu müssen.»).

Zuerst gilt es, ein eventuelles Missverständnis zu klären. Wenn die Auftraggeberin in der Begründung ihres Auftrags weiter festhält, heute könnten Gemeinden «nur mit einer ausreichenden Begründung und sofern nicht überwiegende Interessen des Umweltschutzes oder der Raumplanung ... [entgegenstünden] ... die Zahl der Abstellplätze reduzieren», spricht sie offensichtlich § 147 Abs. 1 PBG an, nämlich den zweiten Teil des ersten Satzes, gibt dessen Gehalt jedoch nicht korrekt wieder. Tatsächlich ist gemeint, dass bei der Erstellung oder Änderung von Bauten und Anlagen sowie bei der Änderung von deren Nutzung jeweils die gemäss Richtlinie (siehe Anhang III zur KBV) gebotene Mindestzahl an Abstellplätzen nachzuweisen ist, es sei denn, es würden überwiegende Interessen des Umweltschutzes oder der Raumplanung dagegen sprechen. M.a.W.: Liegen überwiegende Interessen der genannten Art vor, ist die Unterschreitung des an sich geltenden Mindestbestandes an Abstellplätzen möglich/zulässig - oder evtl. gar geboten (zum zweiten Fall siehe auch Abs. 3 von § 147 PBG).

Im Übrigen kann weitgehend auf die seinerzeitige Antwort des Regierungsrats auf die Kleine Anfrage von Brigit Wyss verwiesen werden, die von unveränderter Aktualität ist. Damals hat der Regierungsrat auf die explizite Frage, ob «... im Kanton Solothurn autofreie/autoarme Siedlungen bewilligt werden ...» könnten (= Frage 1), geantwortet, die angesprochene Thematik sei bereits im geltenden Recht, nämlich in § 147 des Planungs- und Baugesetzes geregelt. Gestützt darauf könnten aus Gründen des Umweltschutzes und solchen der Raumplanung autoarme und sogar autofreie Siedlungen bewilligt werden. Damit hat der Regierungsrat zweifellos gemeint, dass (unter den genannten Voraussetzungen) solche Bewilligungen erteilt werden können, *ohne* dass ein Surrogat im Sinne von § 147 Abs. 5 PBG (Beteiligung an einem Gemeinschaftsunternehmen oder Ersatzabgabe) zu leisten ist. Das wird durch die Antwort auf Frage 2 [lautend: «Können die Solothurner Gemeinden autoarme/autofreie Siedlungen bewilligen und gleichzeitig die Grundeigentümerschaft von der Beteiligung an einem Gemeinschaftsunternehmen zur Schaffung von Parkraum bzw. von einer entsprechenden Ersatzabgabe befreien?»] verdeutlicht. Dazu hat der Regierungsrat festgehalten: «Die Beteiligung an einem Gemeinschaftsunternehmen zur Schaffung von Parkraum sowie die Entrichtung einer Ersatzabgabe, welche die Gemeinde für öffentliche Abstellflächen und den öffentlichen Verkehr verwenden muss, sind Pflichten, die einem Grundeigentümer obliegen, wenn er die für die jeweilige Nutzung einer Baute oder baulichen Anlage erforderlichen Abstellplätze für Motorfahrzeuge nicht realiter erstellen kann oder darf. Bei dieser Sachlage darf der Grundeigentümer von den erwähnten Ersatzpflichten nicht befreit werden. [...] Entscheidend ist bei der Regelung der Abstellplätze jedoch, welche Anzahl als erforderlich festgelegt wird. Massgebend hierfür ist im Allgemeinen die aktuelle Norm des Schweizerischen Verbandes der Strassen- und Verkehrsfachleute (VSS). Allfällige kommunale Regelungen gehen indessen dieser Norm vor; sie gilt mithin bloss subsidiär. Durch Reglemente und Nutzungspläne können die Gemeinden etwa 'aus Gründen des Umweltschutzes und der Raumplanung die Zahl der Abstellplätze beschränken oder diese ganz ausschliessen' (§ 147 Abs. 4 PBG). Aufgrund solcher Reglemente und Nutzungspläne ergibt sich dann, dass für ein bestimmtes Bauvorhaben nur eine geringe Anzahl oder gar keine Parkplätze erforderlich sind. Folglich sind in derartigen Fällen auch höchstens geringe oder gar keine Beteiligungen bzw. Ersatzabgaben geschuldet. Durch den Erlass entsprechender Reglemente oder Nutzungspläne haben es die Solothurner Gemeinden also selbst in der Hand, dafür zu sorgen, dass die Eigentümer von autoarmen und autofreien Siedlungen von der Beteiligung an einem Gemeinschaftsunternehmen zur Schaffung von Parkraum und von einer entsprechenden Ersatzabgabe befreit sind. Die kantonalen Ämter sind gehalten, den Gemeinden im Rahmen ihrer regelmässigen Kontakte und insbesondere der Vorprüfungen von Nutzungsplänen (§ 15 Abs. 1 PBG) diese Rechtslage in Erinnerung zu rufen.» Dem bleibt höchstens beizufügen, dass auch eine Reduktion der erforderlichen Abstellplätze im Einzelfall unmittelbar gestützt auf § 147 Abs. 1 PBG nicht gänzlich ausgeschlossen ist, d. h. ohne Vorliegen einer dahingehenden kommunalen Planung oder eines diesbezüglichen Gemeindereglements im Sinne von Abs. 4. Indessen sind hier (auch an das Kriterium «überwiegende Interesse des Umweltschutzes», das über das Umweltrecht im engeren Sinne wohl keine selbständige Bedeutung zukommt) sehr strenge Anforderungen zu stellen. Dies nicht zuletzt auch zur Wahrung der Rechtsgleichheit.

Aus den vorstehenden Ausführungen ergibt sich, dass der Regierungsrat die im Auftrag geforderten Massnahmen zu einem grossen Teil bereits getroffen hat. Den Gemeinden steht rund um das Anliegen «autofreie/autoarme Wohnüberbauungen» grosser Handlungsspielraum zu. Kurz: Solche Überbauungen sind durchaus möglich und diesen steht der Regierungsrat, wo eine solche Mobilitätsstrategie sich als recht- und zweckmässig erweist, wohlwollend gegenüber. Im Rahmen von Nutzungsplanungen ist denn die Frage der Mobilität ein zentrales Thema. Erst kürzlich genehmigte der Regierungsrat eine Planung (Olten Süd-West), wobei im Rahmen dieser Überbauung die Minimalanzahl an zu erstellenden Parkplätzen gegenüber den Richtwerten um bis zu 80 % reduziert wird.

Zu einer noch weitergehenden - wie auch immer gestalteten (direkten oder indirekten) - Förderung dieser Form der Bebauung bzw. des Wohnens sieht sich der Regierungsrat hingegen nicht veranlasst, zumal (bei tatsächlichem Bestehen der behaupteten erheblichen Nachfrage nach entsprechendem Wohnraum) der Markt ohne Weiteres darauf reagieren wird.

Insbesondere die in der Auftragsbegründung beispielhaft erwähnte «Anpassung (sprich: Reduktion) der Richtwerte in der KBV» erachtet der Regierungsrat als zum Vornherein ungeeignet. Eine solche würde den lokalen Gegebenheiten respektive Unterschieden nicht gerecht, derweil den Gemeinden hier - wie bereits erwähnt - gestützt auf § 147 Abs. 4 PBG weitgehende Handlungsfreiheit zukommt.

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen ist festzuhalten, dass sowohl im Rahmen der kantonalen Gesetzgebung wie auch bei der Begleitung und Genehmigung von kommunalen Nutzungsplanungen bereits ausreichende Möglichkeiten bestehen, «autofreie und autoarme Wohnüberbauungen» zu erstellen. Darüber hinaus werden, wie bereits im RRB Nr. 2015/127 vom 26. Januar 2015 festgehalten, die kantonalen Ämter dazu gehalten, den Gemeinden im Rahmen ihrer regelmässigen Kontakte und insbesondere der Vorprüfungen von Nutzungsplänen (§ 15 Abs. 1 PBG) die vorstehend dargelegte Rechtslage in Erinnerung zu rufen. Die entsprechenden «Massnahmen», welche die Auftraggeberin anspricht, können in diesem Sinne als bereits erledigt betrachtet werden.

4. Antrag des Regierungsrates

Erheblicherklärung und Abschreibung.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Vorberatende Kommission

Umwelt-, Bau- und Wirtschaftskommission

Verteiler

Bau- und Justizdepartement
Bau- und Justizdepartement (br)
Bau- und Justizdepartement/Rechtsdienst (vs/re) (2)
Amt für Raumplanung
Volkswirtschaftsdepartement
Aktuariat UMBAWIKO
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat