

Regierungsratsbeschluss

vom 25. Oktober 2021

Nr. 2021/1523
KR.Nr. K 0150/2021 (BJD)

Kleine Anfrage Janine Eggs (Grüne, Dornach): Vorgaben zur Erstellung von Abstellplätzen für Motorfahrzeuge und Velos Stellungnahme des Regierungsrates

1. Vorstosstext

Die Siedlungsfläche im Kanton Solothurn ist begrenzt und wird von vielfältigen Nutzungen beansprucht. Rund ein Drittel der Siedlungsfläche dient als Verkehrsfläche (Strassen, Abstellplätze, Eisenbahnanlagen u.a.). Abstellplätze für Motorfahrzeuge nehmen viel Raum ein, welcher für andere Nutzungen wie Wohnen, Arbeiten oder die Natur nicht mehr zur Verfügung steht. Zudem tragen Abstellplätze meist zur Versiegelung bei, verhindern damit die Infiltration von Regenwasser und sorgen für Wärmeinseln. Abstellplätze sind allzu oft optisch wenig ansprechend gestaltet, obwohl sie die Strassenzüge und Ortsbilder prägen.

Das Planungs- und Baugesetz (PBG) regelt in § 147 die Erstellung von Abstellplätzen, die Kantonale Bauverordnung (KBV) schreibt in § 42 und Anhang III die Anzahl Abstellplätze für Motorfahrzeuge vor. Die geforderte Anzahl Abstellplätze darf grundsätzlich nur unterschritten werden, wenn "(...) übergeordnete Interessen des Umweltschutzes oder der Raumplanung entgegenstehen" (PBG § 147 Abs. 1). Regelungen zu unterirdischen Einstellhallen/Tiefgaragen bestehen im PBG und in der KBV keine.

Ebenfalls nicht geregelt ist die Erstellung von Abstellplätzen für Velos. Da immer mehr Personen das Velo fürs Pendeln und in der Freizeit nutzen, besteht sowohl an Start- als auch Zielorten (Wohnbauten, Geschäften, Büros, ÖV-Haltestellen etc.) das Bedürfnis nach ausreichend wettergeschützten Veloabstellplätzen.

In diesem Zusammenhang bitte ich um die Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Wie oft und für welche Art von Bebauungen wird die Anzahl geforderter Abstellplätze für Motorfahrzeuge unterschritten resp. ganz auf solche verzichtet?
2. Wie strikt wird auf den Richtwerten nach Anhang III KBV bestanden, resp. wie hoch sind die Anforderungen, um eine Bewilligung zur Unterschreitung zu erhalten?
3. Welche Möglichkeiten werden gesehen, den Richtwert bei bestimmten Bauten (z.B. bei guter ÖV-Erschliessung) zu senken?
4. Mit der Erstellung von unterirdischen Einstellhallen/Tiefgaragen wird die Verbauung von oberirdischen Flächen vermindert. Welche Anreize oder Pflichten zur Förderung von Einstellhallen bei grösseren Überbauungen (z.B. Mehrfamilienhäusern) bestehen von Seiten Kanton? Welche Möglichkeiten sieht der Regierungsrat, solche Anreize oder Pflichten zu verstärken?

5. Welche Reglementierungen (Verpflichtungen, Richtlinien, Leitlinien etc.) gelten für das Erstellen von (gedeckten) Abstellplätzen für Velos? Welchen Reglementierungsbedarf sieht der Regierungsrat diesbezüglich?

2. Begründung

Im Vorstosstext enthalten.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Vorbemerkungen

Der Bedarf nach entsprechender Infrastruktur ist ein Teilaspekt der Mobilität, welcher in der heutigen Gesellschaft ein hoher Stellenwert zukommt. Nebst den Verkehrsflächen im engeren Sinn (Strassen, Eisenbahntrassen etc.) gehören zu dieser - Boden beanspruchenden - Infrastruktur auch die Abstellflächen, sei es für Fahrzeuge des (motorisierten) Individualverkehrs oder solche des öffentlichen Verkehrs (öV).

Da Fahrzeuge des Individualverkehrs bei exakter Betrachtung in zeitlicher Hinsicht überwiegend "Stehzeuge" sind [Grund: Wenn sie am Ausgangs- und/oder Zielort nicht abgestellt werden können, machen sie zum Vornherein keinen Sinn. In diesem Zusammenhang ist in der Rechtsprechung denn auch schon vor vielen Jahren der - etwas eigenartige - Begriff des "ruhenden Verkehrs" entstanden.], ist der relative Anteil des Bedarfs an Abstellflächen hier unbestreitbar entsprechend hoch. Ebenso wenig kann in Abrede gestellt werden, dass dieses Verhältnis bei Motorfahrzeugen (insb. PKWs) flächenintensiver ausfällt als bei Verkehrsmitteln des Langsamverkehrs.

Das kantonale Recht regelt - wie in der Anfrage korrekt dargestellt - in erster Linie den *Mindestbestand* an zu schaffenden Abstellplätzen für Motorfahrzeuge im Zusammenhang mit Bauvorhaben respektive betriebenen Nutzungen [vgl. insb. § 147 Abs. 1 Planungs- und Baugesetz (PBG; BGS 711.1), ferner § 42 Abs. 1 Kantonale Bauverordnung (KBV; BGS 711.61)]. Dieser Ansatz ist durchaus legitim: Es kann nicht Aufgabe des Gemeinwesens sein, das für den ungestörten Ablauf des Verkehrs auf den öffentlichen Verkehrsflächen erforderliche Angebot an Parkraum zu schaffen. Dies ist vielmehr Aufgabe der die entsprechende Nachfrage mit ihrem Vorhaben / ihrer Nutzung auslösenden (privaten) Bauherrschaft.

Allerdings erlaubt bereits der in § 147 Abs. 1 PBG enthaltene allgemeine Vorbehalt "entgegenstehender überwiegender Interessen des Umweltschutzes oder der Raumplanung", im klar indizierten Einzelfall aus entsprechendem Anlass auf die Durchsetzung des gesetzlichen Minimums zu verzichten. Darüber hinaus enthält § 147 PBG in seinen Absätzen 3 und 4 direkt in die Gegenrichtung (*Maximierung*) zielende Bestimmungen: Voraussetzung für die Festlegung numerischer Obergrenzen für Abstellplätze ist das Erfordernis "verschärfte Massnahmen zur Emissionsbegrenzung" (vgl. Abs. 3) respektive - für dahingehende Regelungen der Gemeinden - das Vorliegen von "Gründen des Umweltschutzes und der Raumplanung" (vgl. Abs. 4). Dabei kann insbesondere im Anwendungsfall von Absatz 3 die Beschränkung der Zahl an zulässigen Abstellplätzen nicht nur Recht, sondern gar Pflicht der Behörde sein, sprich die "Kann-" zur "Muss-Bestimmung" werden.

3.2 Zu den Fragen

3.2.1 Zu Frage 1:

Wie oft und für welche Art von Bebauungen wird die Anzahl geforderter Abstellplätze für Motorfahrzeuge unterschritten resp. ganz auf solche verzichtet?

Zur behördlich verordneten *Maximierung* der zugelassenen Abstellplätze - sei es ohne oder mit Unterschreitung des Minimums, wie es sich aus § 147 Abs. 1 PBG ergibt - kommt es regelmässig im Zusammenhang mit publikumsintensiven Anlagen, und damit gestützt auf § 147 Abs. 3 PBG. Nicht selten wird die Zahl zugelassener Abstellplätze für Motorfahrzeuge aber auch im Rahmen von (anderen) Gestaltungsplänen begrenzt, und zwar unbesehen davon, ob diese gewerbliche oder Wohnnutzungen zum Gegenstand haben. Im Zentrum stehen hier aus naheliegenden Gründen (Raumknappheit/Nutzungsdruck, besseres Angebot an öV) aber Gestaltungspläne, die Nutzungen im urbanen Raum regeln. Dabei ist zu beobachten, dass der Anstoss zur Unterschreitung des Minimalangebots nicht selten von Seiten der Bauherrschaft selbst kommt. Dies zweifellos "begünstigt" durch den Umstand, dass die Gemeinden im Zusammenhang mit grösseren Überbauungen zunehmend die Errichtung unterirdischer Abstellplätze fordern, deren Erstellung in aller Regel kostspieliger ist.

Ob und - wenn ja - in welchem Zusammenhang und aus welchen Beweggründen auf die Erstellung von grundsätzlich erforderlichen Abstellplätzen schon gänzlich verzichtet worden ist, können wir an dieser Stelle nicht beantworten. Immer wenn die Gemeinden im Baubewilligungsverfahren abschliessend ohne Involvierung kantonaler Behörden auf die Erstellung des Mindestangebots an Abstellplätzen verzichten oder dessen Unterschreitung gar verlangen, entzieht sich dies zum Vornherein unserer Kenntnis.

3.2.2 Zu Frage 2:

Wie strikt wird auf den Richtwerten nach Anhang III KBV bestanden, resp. wie hoch sind die Anforderungen, um eine Bewilligung zur Unterschreitung zu erhalten?

Wie es sich bereits aus dem Begriff ("Richtwerte") ergibt, sind die in Anhang III zur KBV definierten Grössen nicht starr. Dies ergibt sich bereits aus den differenzierten Berechnungsweisen und -parametern in der entsprechenden VSS-Norm 40 281 (Parkieren; Angebot an Parkfeldern für Personenwagen). So ist bei reinen Wohnnutzungen eine Abweichung von den Richtwerten im Fall von speziellen örtlichen Verhältnissen möglich. Weiter wäre es denn etwa unverständlich, an das Parkplatzangebot eines städtischen Bahnhofbuffets dieselben Anforderungen zu stellen wie an jenes eines abgelegenen, jedoch an einer Hauptverbindungsstrasse gelegenen Landgasthofes, obwohl Anhang III hier keine Unterscheidung vorsieht. Konkret: Wenn im Falle des Bahnhofbuffets bei identischer Sitzplatzzahl weniger Abstellplätze verlangt werden als beim Landgasthof, bedeutet das noch keine Abweichung im hier diskutierten Sinn, sondern vorerst bloss eine korrekte Anwendung der Richtwerte. Eine Unterschreitung der gebotenen Mindestzahl an Parkplätzen beginnt erst dort, wo auch das durch die lokalen Verhältnisse begründete *reduzierte* Mindestangebot nicht mehr erbracht wird, etwa gestützt auf ein kommunales Reglement im Sinne von § 147 Abs. 4 PBG.

3.2.3 Zu Frage 3:

Welche Möglichkeiten werden gesehen, den Richtwert bei bestimmten Bauten (z.B. bei guter ÖV-Erschliessung) zu senken?

Siehe dazu die Antwort auf Frage 2. Die Güte des ÖV-Angebotes ist ein wesentliches Kriterium bei der Anwendung der Richtwerte. Mit zunehmender Bedeutung des Fuss- und Veloverkehrs im Alltag können künftig wohl im Einzelfall auch solche günstigen Voraussetzungen zu einer Unterschreitung des Richtwertes führen.

3.2.4 Zu Frage 4:

Mit der Erstellung von unterirdischen Einstellhallen/Tiefgaragen wird die Verbauung von oberirdischen Flächen vermindert. Welche Anreize oder Pflichten zur Förderung von Einstellhallen bei grösseren Überbauungen (z.B. Mehrfamilienhäusern) bestehen von Seiten Kanton? Welche Möglichkeiten sieht der Regierungsrat, solche Anreize oder Pflichten zu verstärken?

Die am 5. September 2012 umfassend teilrevidierte KBV stellt den für die Ortsplanung zuständigen Gemeinden mit ihren Nutzungsziffern [Überbauungsziffer (§ 35), Grünflächenziffer (§ 36), Geschossflächenziffer (§ 37^{bis}) und Baumassenziffer (§ 37^{ter})], die in ihrer Anwendung auch kombiniert werden können, taugliche Instrumente zur Verfügung, den angesprochenen Anreiz respektive Zwang bei Mehrfamilienhäusern zu schaffen. Die Baumassenziffer etwa, die *allein* das "Bauvolumen über dem massgebenden Terrain" beschlägt, ist per se geeignet, die unterirdische Parkierung zu favorisieren. Auf die Geschossflächenziffer (GFZ) sind zwar die Flächen *aller* Geschosse - also auch der Untergeschosse - anrechenbar. Indessen steht es den Gemeinden nach konstanter Praxis des Regierungsrats frei, für Untergeschosse eine separate GFZ zu definieren. Sie werden diese - wollen sie die unterirdische Parkierung begünstigen - entsprechend grosszügig halten. Carports zählen zwar - wenn bzw. weil maximal zu 50 % umwandet - nicht auf die GFZ (vgl. § 39 Abs. 4 KBV), lassen sich folglich über diese nicht "lenken". Wohl aber zählen sie auf die Überbauungsziffer (ÜZ), weshalb die Handhabe hier gegeben ist. Ungedeckte Abstellflächen schliesslich belasten auch die ÜZ nicht, immerhin aber den Bestand an minimal zu gewährleistender Grünfläche (so explizit § 36 Abs. 2 KBV).

An dieser Stelle ist noch der Hinweis zu machen, dass alleine mit der Freihaltung von Flächen noch nicht deren Begrünung bspw. mit Bäumen einhergeht. Dies ist stark davon abhängig, welche Mächtigkeit die Pflanzschicht aufweist. Dort wo diese zu knapp bemessen ist bzw. wo eine flächige Unterbauung erfolgt, bestehen in der Begrünung vergleichsweise starke Einschränkungen.

Ferner ist es den Gemeinden - in den Schranken des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit (vgl. diesbezüglich § 18 Abs. 2 PBG) - nicht verwehrt, die unterirdische Parkierung in den Zonenvorschriften *direkt* zu fordern (z.B. für Mehrfamilienhäuser ab einer bestimmten Anzahl von Wohnungen). Dasselbe können sie in den Sonderbauvorschriften zu Gestaltungsplänen tun.

Vor diesem Hintergrund (geeignetes und durchaus ausreichendes Instrumentarium zuhanden der Gemeinden / Genehmigungsbedürftigkeit der Ortsplanungen) sehen wir keinen Anlass zu weiteren Vorkehren in Zusammenhang mit grösseren Überbauungen wie Mehrfamilienhäusern. Solche Vorkehren könnten - um tatsächlich Wirkung zu zeigen - wohl nur in *unmittelbar anwendbaren* Normen analog den vorgenannten Zonenvorschriften bestehen, würden den erheblichen lokalen Unterschieden über den Kanton hinweg aber nicht gerecht. Was sich in einer der drei Städte (inkl. Agglomeration) als durchaus angezeigt erweisen kann, dürfte sich in ländlichen Gemeinden nicht selten als unzweckmässig - und damit als nicht genehmigungsfähig - erweisen. Was verkehrsintensive Einrichtungen wie Einkaufszentren und dergleichen betrifft, ist der Auftrag A 0063/2015 "Verdichtet bauen - auch bei Parkplätzen" hängig. Ursprünglich war

angedacht, den Auftrag mit weiteren Änderungen des PBG umzusetzen, wobei die Baulandverflüssigung im Vordergrund stand. Mit Beschluss des Regierungsrates Nr. 2019/521 vom 26. März 2019 wurde das Gesetzgebungsverfahren sistiert. Es wird angestrebt, den vorgenannten Auftrag im Rahmen einer Paketlösung (Revision KBV und / oder PBG) umzusetzen, wobei die Beantwortung der vorliegenden Kleinen Anfrage hiervon jedoch nicht tangiert wird.

3.2.5 Zu Frage 5:

Welche Reglementierungen (Verpflichtungen, Richtlinien, Leitlinien etc.) gelten für das Erstellen von (gedeckten) Abstellplätzen für Velos? Welchen Reglementierungsbedarf sieht der Regierungsrat diesbezüglich?

Gemäss unserer Erkenntnis bilden (gedeckte) Abstellflächen für Fahrräder in jüngeren Gestaltungsplänen regelmässig Gegenstand der Planung respektive der zugehörigen Sonderbauvorschriften. Gleichzeitig verhält es sich so, dass namhafte neue Nutzungen, seien es gewerbliche oder solche des Wohnens, in aller Regel der Gestaltungsplanpflicht unterliegen. Soweit es um bestehende Nutzungen geht oder neue, die unmittelbar gestützt auf die planerische Grundordnung realisiert werden können, steht es - falls als erforderlich erachtet - den Gemeinden in den Schranken des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes wiederum offen, Zonenvorschriften entsprechenden Inhalts zu erlassen. Im Übrigen wird die Erstellung von Velounterständen bereits von der im Jahre 2012 revidierten KBV mittels Privilegs gefördert: Ihre Grundfläche ist (unbesehen des Masses der Einwandung) nicht auf die Geschossfläche anrechenbar, belastet die GFZ folglich nicht (vgl. § 39 Abs. 4). Zu guter Letzt darf davon ausgegangen werden, dass auch der Markt regulierend wirkt: (Neue) Wohnungen ohne Abstellmöglichkeiten für Geräte des Langsamverkehrs dürften sich heute nur noch schwer vermieten lassen.

Bei dieser Ausgangslage und aufgrund der Überlegungen, wie sie in der Antwort auf Frage 4 erläutert worden sind (lokale Unterschiede), sehen wir zurzeit auch in diesem Punkt keinen weiteren Handlungsbedarf.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Verteiler

Bau- und Justizdepartement (vs/re) (2)
Bau- und Justizdepartement (br)
Amt für Verkehr und Tiefbau
Amt für Raumplanung
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat