Zeitschrift: Plan : Zeitschrift für Planen, Energie, Kommunalwesen und Umwelttechnik = revue suisse d'urbanisme

Herausgeber: Schweizerische Vereinigung für Landesplanung

Band: 39 (1982)

Heft: 10

Artikel: Überlegungen zur Verwirklichung der Ortsplanung im Kanton Solothurn

Autor: Stüdeli, Rudolf

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-782941

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 02.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Überlegungen zur Verwirklichung der Ortsplanung im Kanton Solothurn

Auszug aus der Festschrift 500 Jahre Solothurn im Bund
Rudolf Stüdeli

Weite Kreise der Bevölkerung sind mit den Bauten über Boden und mit Strassen, die in den letzten rund anderthalb Jahrzehnten entstanden sind, nicht zufrieden. Sie halten dafür, ein guter Teil dieser Bauten und Anlagen habe auf die Bedürfnisse nach Wohnlichkeit, nach Wahrung der Massstäbe, nach einer guten Gestaltung des Raumes wenig Rücksicht genommen. Es wird daher verlangt, dass für neue Bauten über Boden und für Strassen in Zukunft andere Kriterien massgebend sein sollen. Wir sind der Überzeugung, dass diesem Anliegen Rechnung getragen werden muss, ohne dass deswegen jene, die früher unter grossem Zeitdruck und unter wesentlich anderen Voraussetzungen und Annahmen Werke geschaffen haben, die heute oft nicht mehr gefallen, kritisiert werden sollten. Ohne Zweifel kommen der Qualität der Siedlungsgestaltung und mit ihr der Identität einer Ortschaft und dem Identitätsvermögen ihrer Bevölkerung immer mehr Bedeutung zu. Dabei braucht das Gute nicht teurer zu stehen kommen als das weniger Gute; aber die Anforderungen an das Einfühlungsvermögen der Planer, der Projektierenden und der Ausführenden erhöhen sich wesentlich. Lassen sich diese Anforderungen erfüllen, oder werden nach wie vor für Arbeitsvergebungen in der Regel naheliegendere Kriterien üblich bleiben? Oder sind schliesslich die Zielvorstellungen über die Qualität der Siedlungsgestaltung einerseits und über das, was schon auf der Stufe der Planung oder erst bei der Projektierung festzulegen wäre, so wenig konkret oder gar widersprüchlich, dass der Wille zur besseren Umweltgestaltung ein Strohfeuer bleibt? Wir hoffen es nicht, auch wenn wir die Risiken nicht verkennen können.

1. Richtplanung und Nutzungsplanung

1.1 Gemäss § 58 BauG legen die kantonalen Richtpläne die Grundzüge der künftigen Nutzung und Besiedlung des Kantons fest. Die Einwohnergemeinden können ihrerseits Richtpläne erlassen, sie sind dazu aber nicht verpflichtet (§§ 9 Abs. 3 und 48 BauG). Tun sie es, so bestimmen sie dadurch die Grundzüge der künftigen Nutzung und Besiedlung ihres Gemeindegebietes. Sollen die Gemeinden Richtpläne aufstellen? Wir haben den Eindruck, soweit wir es überblicken können, dass mit einer Antwort auf diese Frage in verschiedenen Kantonen gerungen wird. Während beispielsweise das Baugesetz des Kantons Thurgau die Gemeinden zur Richtplanung verpflichtet (§ 13 lit c), hatte die von der Berner Regierung in der Zwischenzeit zurückgezogene Vernehmlassungsvorlage vom 31. Januar 1980 zu einem neuen Planungs- und Baugesetz es den Gemeinden anheim gestellt, Richtpläne «entsprechend ihren Bedürfnissen» zu erlassen (Art. 19 der Vorlage).

1.2 Der Erlass kantonaler Richtpläne wird sowohl vom kantonalen Baugesetz (§§ 58 ff.) als auch vom RPG (Art. 6 ff.) vorgeschrieben (siehe die Schrift des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements vom Oktober 1979 über «Der Richtplan nach dem Bundesgesetz über die Raumplanung»). Man wird zu überlegen haben, ob der bundesrechtlich vorgeschriebene Mindestinhalt der Richtpläne nicht weiter geht als der Inhalt der kantonalen Richtpläne gemäss § 58 BauG. Da sich das Bundesrecht nur mit den kantonalen, nicht aber mit allfälligen gemeindlichen Richtplänen befasst, haben wir hier diese Frage nicht weiter zu prüfen. Für uns genügt es festzuhalten, dass für die kantonalen Richtpläne in der Regel ein grosser Massstab gewählt und auf parzellenscharfe Festlegungen verzichtet werden sollte. Sonst besteht das Risiko, dass Richtpläne über die in § 58 BauG enthaltene Verpflichtung hinausgingen, die Grundzüge der künftigen Nutzung und Besiedelung des Kantons festzulegen. Gerade diese Beschränkung auf die grossen Linien bildet unseres Erachtens eine wesentliche Voraussetzung, dass die Gemeinden von sich aus oder auf die Einladung der Regierung hin rasch überprüfen, ob die geltenden Ortsplanungen den gewandelten Auffassungen über die Gestaltung noch entsprechen. Es geht unseres Erachtens nicht an, mit der Ortsplanung gemäss §§ 9 ff. BauG zuzuwarten, bis die kantonale Richtplanung vorliegt. Ob eine gemeindliche Richtplanung der Nutzungsplanung mit den zugehörigen Vorschriften vorausgehen sollte, lässt sich wohl kaum für alle Gemeinden gleich beantworten. Entscheidend scheint uns zu sein, dass in den Gemeinden nicht weiterhin überholte Vorstellungen die rechtliche Grundlage für neue Überbauungen bilden. In diesem Zusammenhang wird wohl zu überlegen sein, ob Rück- oder Abzonungen vorzunehmen sind und welche Massnahmen für den Natur- und Heimatschutz zu treffen sind. Wir befassen uns damit hier nicht, sondern verweisen auf die Ausführungen dazu im Tätigkeitsbericht 1980 der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung.

2. Die Zulässigkeit von Planänderungen

2.1 Die Bundesgerichtspraxis lässt Planänderungen zu, aber je neuer ein Plan ist, um so mehr darf mit seiner Beständigkeit gerechnet werden, und je einschneidender sich die beabsichtigte Änderung auswirkt, um so gewichtiger müssen die Gründe sein, die für die Planänderung sprechen (BGE 102 Ia 331 ff., insbesondere S. 338 E. 3d). Jede Planänderung muss auf einer mit der Eigentumsgarantie zu vereinbarenden Interessenabwägung beruhen, wobei das Vertrauen, das der Grundeigentümer nach den Umständen in die Beständigkeit des Planes haben durfte, in die Interessenabwägung einzubeziehen ist. Können Gemeinden nicht selbst «junge» Ortsplanungen in einem ersten Umgang weitgehend ändern, indem sie sich auf das Inkrafttreten des neuen Baugesetzes berufen? Unseres Erachtens darf diese Frage um so eher bejaht werden, als mit dem Inkrafttreten des Bundesgesetzes über die Raumplanung am 1. Januar 1980 Planungsgrundsätze von entscheidender Tragweite, insbesondere gemäss Art. 1 Abs. 2 und Art. 3 RPG, neu von Bundesrechts wegen zu beachten sind, die in vielen Fällen tiefgreifende Änderungen bestehender Ortsplanungen erheischen.

2.2 Die Planungsgrundsätze enthalten vom Bundesgesetzgeber formulierte Ziele, Wertungen, Richtlinien und Anweisungen. «Dadurch wird das grosse Ermessen der mit Planungsaufgaben betrauten Organe ein Stück weit umschrieben, kanalisiert und eingeschränkt. Da die materiellen Grundsätze sich gegenseitig widersprechen können, müssen sie im Einzelfall gegeneinander abgewogen werden, so dass schliesslich nur die bei dieser Abwägung obsiegenden, aufeinander abgestimmten Grundsätze zur Anwendung gelangen» (*H. Aemisegger*, Leitfaden zum Raumplanungsgesetz, Schriftenfolge Nr. 25 der Vereinigung für Landesplanung, S. 20). Rechtlich ist diesen Darlegungen beizupflichten. Aber gleichzeitig ist zu beachten, dass – aus politischer Sicht – in Zukunft sich Siedlungen, Bauten und Anlagen wirklich in die Landschaft einzuordnen haben (Art. 3 Abs. 2 lit. b RPG), See- und Flussufer in aller Regel freizuhalten und öffentlicher Zugang und Begehung zu erleichtern sind (Art. 3 Abs. 2 lit. c RPG) und Wohngebiete vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen wie Luftverschmutzung, Lärm und Erschütterungen möglichst verschont werden sollen (Art. 3 Abs. 3 lit. c RPG). Wir halten es daher für widersprüchlich, wenn weiterhin Wohnbauten an Hochleistungsstrassen bewilligt werden.

Zudem hat erst kürzlich das Bundesgericht Gemeinden von der Entschädigungsangst für die Ablehnung solcher Baubewilligungen entlastet, indem es entschieden hat, die Verweigerung einer Baubewilligung für Mehrfamilienhäuser in der Nähe einer kommenden Nationalstrasse habe für die Gemeinde keine Entschädigungspflichten zur Folge (siehe Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung, 81 [1980] S. 354 ff. und den Pressedienst der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung, Nr. 213/2 vom Oktober 1980). Gemeinden mit Wohnbauzonen entlang von Hochleistungsstrassen sollten aber nicht nur im Einzelfall Baubewilligungen nicht erteilen und damit das Risiko von Härten schaffen, sondern sollten rasch an die Abänderung solcher Ortsplanungen herantreten. Ortsplanungen, die in dieser oder jener Hinsicht massgebenden Planungsgrundsätzen widersprechen, sollten ungesäumt angepasst werden. Es empfiehlt

sich um so mehr, damit nicht zuzuwarten, als unter Umständen nutzlose Aufwendungen eines Grundeigentümers für ein Baugesuch von der Gemeinde zu entschädigen sind, wenn dieses im Zeitpunkt der Einreichung dem geltenden Recht entsprochen hat (BGE 102 Ia 252 f. E. 7). Zuerst wird wohl sogar zu überlegen sein, ob und wo der Gemeinderat in Anwendung von § 23 BauG Planungszonen erlassen sollte.

3. Planung und Verwirklichung

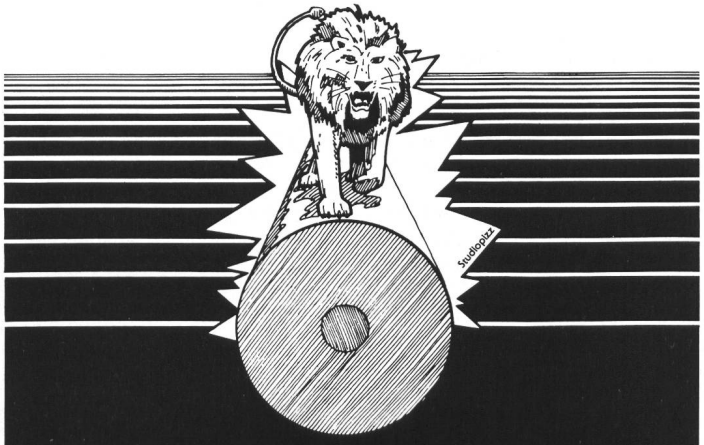
3.1 Gerade der Gesinnungswandel, der in den letzten Jahren eingetreten ist, hat deutlich gemacht, auf welch grosse Schwierigkeiten insbesondere der gestaltende Teil der Ortsplanung stösst, wenn die Planung nicht bald verwirklicht wird. Es ist uns wohl bekannt, dass dennoch Planungen auch für einen länger- und einen mittelfristigen Zeithorizont aufgestellt werden müssen und dass jede Planung unter anderem auch im Kampf mit der Zeit steht. Bauzonen darf neben weitgehend überbautem Land nur Boden zugewiesen werden, der voraussichtlich innert 15 Jahren benötigt und erschlossen wird (Art. 15 RPG). Schon aus dieser Vorschrift des Bundesrechts ergibt sich der nahe Zusammenhang zwischen Ortsplanung und Verwirklichung.

3.2 Immer stärker wird die Tendenz der Planungsfachleute, sich gegen Baubewilligungen auszusprechen, die direkt gestützt auf einen Zonenplan erteilt werden. Baubewilligungen sollten, so argumentieren die Planungsfachleute, in der Regel erst erteilt werden, wenn ein Gestaltungsplan vorliegt. Im Kanton Solothurn können die Gemeinden diese Forderung durchsetzen (§§ 44 ff., 23 und 137 BauG). Es dürfte wohl eher im Einzelfall zu entscheiden sein, ob sie dies tun sollen oder nicht. Die Gemeinde wird die privaten Interessen an einer raschen Verwirklichung des Bauvorhabens und die verschiedenen öffentlichen Interessen gegeneinander abzuwägen haben (§ 4 BauG) und dabei zweifelsohne die Qualität des eingereichten Baugesuchs mitberücksichtigen. Dabei kann es durchaus der Fall sein, dass öffentliche Interessen an einer genügenden Beschäftigung im Baugewerbe den Ausschlag zugunsten der privaten Anliegen geben, rasch eine Baubewilligung zu erteilen und auf die Forderung einer vorausgehenden Gestaltungsplanung zu verzichten. Es stellt sich daher die Frage, ob es das Planungsinstrumentarium nach solothurnischem Recht ermöglicht, den Forderungen nach einer besseren Qualität der Siedlungsgestaltung zu entsprechen.

4. Die Instrumentarien einer guten Siedlungsgestaltung

4.1 Das Bundesrecht überlässt es weitgehend den Kantonen, das Instrumentarium für eine gute Siedlungsgestaltung festzulegen. Dabei sollte man sich vor einer Formalisierung der Planung hüten und sich nicht damit zufrieden geben, dass die gesetzlichen Möglichkeiten formell ausgeschöpft sind. Erst kürzlich hatte der Verfasser dieses Artikels in einem anderen Kanton Gelegenheit, zu einem Quartierplanentwurf für eine Gruppe von Parzellen Stellung zu nehmen, von denen aus für die künftigen Bewohner die Sicht auf einen wunderbaren See besteht. Dieser Quartierplan beschränkte sich weitgehend darauf, eine intensive Bestrassung des Gebiets mit Baulinien, in einem recht weiten Abstand, aber parallel zur Strasse, und eine Baulandumlegung vorzusehen, nach welcher viele einzelstehende Einfamilienhäuser – mit gutem Zugang zu einer neuen Strasse – hätten gebaut werden können. Mit Sicherheit verunmöglichte dieser Quartierplanentwurf, wenn er Rechtskraft erhalten sollte, eine zweckmässige, qualitativ gute Überbauung mit Charme und leistete erst noch einer wenig erfreulichen Verhäuselung Vorschub, ohne auch nur gutgestaltete Reiheneinfamilienhäuser zu ermöglichen. Es ist uns bekannt, dass mit der Orts- und Quartierplanung keine gute Architektur gewährleistet werden kann. Aber Orts- und Quartierplanungen haben die Voraussetzungen zu bilden, dass qualitativ hochstehende Überbauungen entstehen können und Schlimmes verhindert wird.

4.2 Gemäss § 26 Abs. 1 und § 29 BauG haben die Gemeinden Bauzonen vorzusehen und können diese in verschiedene Zonen aufteilen, wobei sie diese namentlich nach der Bauhöhe und der Ausnützung weiter unterteilen können. § 39 BauG ist wohl so auszulegen, dass die Gemeinden in der Regel gleichzeitig mit dem Zonenplan den Erschliessungsplan aufstellen und in diesem unter anderem Baulinien bestimmen. Werden Baulinien festgelegt, bevor die Überbauung der dadurch zu erschliessenden Parzellen wenigstens im Konzept feststeht, so besteht das Risiko, ein kaum erwünschtes Präjudiz der Monotonie hinsichtlich der Stellung der zukünftigen Gebäude zu schaffen. Für besonders gross halten wir diese Gefahr, wenn auch schon für Quartierstrassen, das heisst für Anlagen der Feinerschliessung, zum voraus Baulinien festgelegt werden (§ 39 Abs. 2 lit. d). Diesen Risiken kann begegnet werden, wenn in Gestaltungsplänen – allenfalls zusammen mit Sonderbauvorschriften – Baulinien «massgeschneidert» – wohl zu einem guten Teil in Abweichung von den Baulinien gemäss Zonenplan – neu bestimmt werden (§§ 44 f. BauG). Aus sachlichen Gründen müsste dann aber der Gestaltungsplan die Regel bilden, damit eine Baubewilligung erteilt werden kann. Ginge man damit aus Gründen, auf die wir schon hingewiesen haben, nicht zu weit? Wir haben uns daher überlegt, ob nicht den Zielsetzungen einer guten, harmonischen Siedlungsgestaltung eher Rechnung getragen werden könnte, wenn man sich im Zeitpunkt der Zonenplanung darauf beschränken könnte, einen Erschliessungsrichtplan aufzustellen und die Richtpläne erst nach und nach vor der Ausführung von Erschliessungsanlagen in Erschliessungspläne auf der Stufe der Nutzungspläne zu «giessen». Es war uns nicht möglich, näher abzuklären, ob gewichtige Einwände gegen diese Überlegungen bestehen. Wichtig scheint uns, das Planungsinstrumentarium so anzuwenden, dass es zu den bestmöglichen Ergebnissen führt.



Unsere Magnesiumanoden,
Erzeugnisse fortgeschrittener Entwicklung,
schützen jetzt noch besser
gegen Rostschäden in allen
aus Stahl gefertigten Warmwasserspeichern,
Tanks und eingegrabenen Rohrleitungen.
Ihr Spezialist in Europa:

MIMETA S.A.

54, avenue de Béthusy, Case postale 202 – CH 1000 Lausanne 12
Tél. (021) 33 45 51/52 – Télex 24 808
Allein-Vertriebsfirma von
S.A. pour la fabrication du magnesium CH 1920 Martigny 2

VLP-NACHRICHTEN