

***Controllingbericht 2004  
über den Stand der kantonalen Richtplanung (Richtplan-  
controlling)***

Botschaft und Entwurf des Regierungsrates  
an den Kantonsrat von Solothurn  
vom 30. August 2004, RRB Nr. 1790

**Zuständiges Departement**

Bau- und Justizdepartement

**Vorberatende Kommission**

Umwelt-, Bau- und Wirtschaftskommission

## Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung .....	3
1. Ausgangslage.....	5
2. Das Richtplancontrolling.....	5
2.1 Ziel und Zweck .....	5
2.2 Vorgehen und Aufbau .....	5
2.3 Vollzugscontrolling .....	6
2.4 Zielcontrolling .....	6
2.5 Synthese .....	8
3. Rechtliches.....	9
4. Antrag.....	9
5. Beschlussesentwurf.....	12

## Anhänge

Anhang 1: Karten: Veränderungen von Siedlungsfläche, Bevölkerung und Beschäftigung

Anhang 2: Richtplan-Controlling, Stand Juni 2004

## Kurzfassung

Im kantonalen Richtplan 2000 ist festgelegt, dass der Regierungsrat dem Kantonsrat einmal pro Legislatur Bericht über den Stand der kantonalen Richtplanung erstattet. Das Richtplancontrolling blickt auf die vergangenen vier Jahre zurück und behandelt folgende Fragestellungen:

- Wie wird mit dem Richtplan 2000 gearbeitet? Werden die darin festgesetzten Beschlüsse umgesetzt?
- Werden die im Richtplan 2000 resp. im Strukturkonzept '94 gesteckten Ziele erreicht?

Die Beantwortung der ersten Frage zeigt, dass sich der Richtplan 2000 als Führungs- und Koordinationsinstrument bewährt und dass die Umsetzung der meisten Beschlüsse abgeschlossen oder auf Kurs ist. Die Zusammenarbeit zwischen Fachstellen und Raumplanung funktioniert allgemein sehr gut. Bei der zweiten Frage zeigt sich, dass die räumliche Entwicklung in vielen Bereichen nicht den Zielvorstellungen entspricht: Die Zentren stagnieren, die Agglomerationen dehnen sich weiter aus und Teile des ländlichen Raums verzeichnen die höchsten Wachstumsraten der Siedlungs- und Bevölkerungsentwicklung.

Diese Erkenntnisse führen zu folgenden fünf prioritären Handlungsfeldern:

- Zentren und Agglomerationen aufwerten
- Funktionsfähigkeit des ländlichen Raums erhalten und Eigeninitiativen unterstützen
- Siedlung und Verkehr besser aufeinander abstimmen
- Zusammenarbeit verstärken
- Controllinginstrumente ausbauen



Sehr geehrte Frau Präsidentin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen nachfolgend Botschaft und Entwurf über den Controllingbericht 2004 über den Stand der kantonalen Richtplanung (Richtplancontrolling) zur Kenntnisnahme.

## 1. Ausgangslage

Der kantonale Richtplan 2000 legt die künftige Besiedlung und Nutzung des Kantons in den Grundzügen fest. Im Besonderen gibt er Aufschluss über den Stand und die anzustrebende Entwicklung der Besiedlung. Er vermittelt jedoch kein abschliessendes Bild eines bestimmten räumlichen Zustands, sondern begleitet und kanalisiert den ständigen Prozess der räumlichen Veränderungen durch behördenverbindliche Beschlüsse. Wir genehmigten den Richtplan 2000 mit RRB Nr. 515 am 15. März 1999; der Bundesrat beschloss ihn am 20. Dezember 2000.

Der Beschluss AE-5.3.2 des Richtplans 2000 legt fest, dass wir dem Kantonsrat einmal pro Legislatur Bericht über den Stand der kantonalen Richtplanung erstatten. In Anlehnung an § 64 des Planungs- und Baugesetzes soll der Kantonsrat den Bericht zur Kenntnis nehmen. Dieser erste Bericht liegt nun vor und ist auf dem Internet unter <http://www.so.ch/de/pub/departemente/bjd/arp/richtplanung/richtplan2000.htm> zu finden.

## 2. Das Richtplancontrolling

### 2.1 Ziel und Zweck

Das Richtplancontrolling blickt auf die vier Jahre seit der Inkraftsetzung des Richtplans 2000 zurück. Es zeigt auf, wie mit dem Richtplan 2000 gearbeitet wird und wie die räumliche Entwicklung vor dem Hintergrund des Strukturkonzepts '94, das die räumlichen Zielvorstellungen des Kantons Solothurn beinhaltet, verläuft. Aufgrund dieser Erkenntnisse werden prioritäre Handlungsfelder und Massnahmen abgeleitet. Da der Richtplan auf einen Zeithorizont von mindestens zehn Jahren ausgerichtet ist, werden in diesem Controlling noch keine Korrekturen der strategischen Ausrichtung (z.B. Überarbeitung des Strukturkonzepts) vorgeschlagen.

Mit dem Richtplancontrolling wird zudem Art. 9 der Raumplanungsverordnung nachgelebt, der besagt, dass der Bund mindestens alle vier Jahre über den Stand der Richtplanung und über wesentliche Änderungen der Grundlagen zu orientieren ist.

### 2.2 Vorgehen und Aufbau

Das Amt für Raumplanung erarbeitete das Richtplancontrolling mit externen Experten und in enger Zusammenarbeit mit den Departementen und Fachstellen (AVT, AfU, AWA, ALW, KFA und weiteren). Der Bericht umfasst das Vollzugscontrolling (Werden die Richtplanbeschlüsse ausgeführt?), das Zielcontrolling (Werden die gesetzten Ziele erreicht?) sowie die Synthese mit prioritären Handlungsfeldern und dazugehörigen Massnahmen.

### 2.3 Vollzugscontrolling

Das Vollzugscontrolling überprüft, ob die im Richtplan definierten Beschlüsse ausgeführt wurden. Es zeigt sich, dass nahezu alle im Richtplan 2000 festgesetzten Planungsaufträge umgesetzt oder in Bearbeitung sind. Die Weiterentwicklung des Richtplans 2000 manifestiert sich in den Richtplananpassungen, die während der letzten Jahre vorgenommen wurden. Diese wurden ebenfalls ins Richtplancontrolling integriert. Eine Anpassung bedeutet, dass neue Vorhaben aufgenommen bzw. Planungsaufträge abgeändert oder neu festgesetzt wurden. So wurden beispielsweise ein neues Kapitel über die spezielle Landwirtschaftszone eingefügt und die Beschlüsse im Bereich Abfälle aufgrund der überarbeiteten Abfallplanung angepasst. Die Ergebnisse des Vollzugscontrollings führen zum Schluss, dass sich der Richtplan 2000 als Führungs- und Koordinationsinstrument bewährt. Er ist als übergeordnetes, räumliches Planungsinstrument akzeptiert. Die Zusammenarbeit zwischen Fachstellen und Raumplanung funktioniert allgemein sehr gut. Durch einfache und klare Verfahren sichert die Richtplanung die notwendige Mitwirkung bei prinzipiellen räumlichen Festlegungen, die oft überregionale Auswirkungen besitzen.

### 2.4 Zielcontrolling

Das Zielcontrolling untersucht anhand von Indikatoren, ob die gesteckten Ziele erreicht wurden. Zielgrößen bilden die sechs Grundsätze des Strukturkonzepts '94. Bis anhin wurde im Kanton Solothurn kein systematisches Raummonitoring betrieben, deshalb mussten die Indikatoren in einem ersten Schritt definiert und die Daten anschliessend aufbereitet und interpretiert werden. Die Wahl der Indikatoren richtet sich primär nach der Verfügbarkeit der Daten, weshalb nicht bei allen Grundsätzen auf gleich breite und aussagekräftige Grundlagen zurückgegriffen werden kann. Generell zeigt sich, dass die räumliche Entwicklung in vielen Bereichen nicht den Zielvorstellungen entspricht: Die Zentren stagnieren, die Agglomerationen dehnen sich weiter aus und Teile des ländlichen Raums verzeichnen die höchsten Wachstumsraten der Siedlungs- und Bevölkerungsentwicklung. Die vorhandenen Bauzonenreserven ermöglichen zudem, dass dieser Trend weiter anhält, obschon aufgrund des Planungs- und Baugesetzes vom 3. Dezember 1978 bei den Revisionen der Ortsplanungen das Siedlungsgebiet um rund 500 ha oder um knapp 6% verringert wurde. Insbesondere in den ländlichen Gemeinden ermöglichen die Reserven von 2530% an der gesamten Bauzone eine weitere Zunahme der bebauten Siedlungsfläche. Die grösste Entwicklung der Wohnbevölkerung passiert vorwiegend dort, wo das Netz des öffentlichen Verkehrs am kleinsten ist, und dieses wohl auch nicht ausgebaut wird. Bei der Betrachtung von umweltrelevanten Parametern stimmen die vergangenen Jahre vorsichtig optimistisch, v.a. hinsichtlich Gewässerschutz und Ökologisierung der Landwirtschaft. Bei der Luft- und Lärmbelastung ist die Situation aber nach wie vor unbefriedigend. Vergleicht man diese Entwicklungen des Kantons Solothurn mit gesamtschweizerischen Daten, lässt sich feststellen, dass der Kanton Solothurn in etwa im schweizerischen Durchschnitt liegt. Die Hintergründe der räumlichen Trends sind komplex und lassen sich neben kantonalen auch auf nationale und internationale Einflüsse zurückführen. Ausserdem gilt es im Richtplancontrolling, die Entwicklung der vergangenen zehn Jahre oder mehr zu untersuchen, währenddem der Richtplan 2000 erst seit vier Jahren in Kraft ist.

Im Folgenden werden die sechs Grundsätze des Strukturkonzepts '94 einzeln betrachtet und beurteilt:

#### **Grundsatz 1: Verminderung der weiteren Ausdehnung des Siedlungsgebiets**

Der Kanton Solothurn hat rund 80 km<sup>2</sup> Bauzonen, was rund 18% der besiedelbaren Fläche entspricht. Davon entfallen knapp 60 km<sup>2</sup> auf Wohn- und Mischzonen und rund 15 km<sup>2</sup> auf Industrie-

und Gewerbebezonen. Die gesamte Siedlungsfläche – bestehend aus Gebäude- und Industrieareal, Erholungs- und Grünanlagen sowie Verkehrsflächen – beträgt rund 100 km<sup>2</sup> oder 23% der besiedelbaren Fläche. Die Siedlungsfläche nimmt jährlich um ca. 100 ha zu, was rund 1% entspricht. Prozentual am stärksten wachsen die Siedlungsflächen im Agglomerationsgürtel, d.h. in attraktiven Wohn- und Entwicklungsgemeinden im „Grünen“, welche gleichzeitig eine gute Erreichbarkeit zu den Zentren aufweisen. Deutlich unterdurchschnittlich wachsen sie in den Zentrumsgemeinden. Diese Entwicklung deckt sich mit den gesamtschweizerischen Trends. Die Zunahme der Siedlungsflächen lässt sich nur teilweise mit wachsenden Bevölkerungs- oder gar Beschäftigtenzahlen erklären. Die weiteren Gründe für das fortschreitende Siedlungswachstum sind vielfältig: Die wachsende Zahl der Kleinhaushalte sowie der Umstand, dass der grösste Teil des neu entstanden Wohnraums auf Ein- und Zweifamilienhäuser entfallen, tragen ebenso bei wie die Erstellung von neuen Industrie- und Gewerbebauten auf der grünen Wiese oder der Ausbau von Verkehrswegen. Betrachtet man die Bauzonenreserve, die rund einen Viertel der gesamten Bauzone ausmacht, lässt sich feststellen, dass die Siedlungsfläche sich in Zukunft weiterhin ausdehnen wird, trotz der im Rahmen der Ortsplanungsrevisionen reduzierten Bauzonen. Neueinzonungen sollen auch künftig nur zurückhaltend und möglichst bei gesicherter Erhältlichkeit erfolgen.

**Grundsatz 2: Gezielte Erneuerung und Stärkung der Agglomerationen und Zentren als funktionsfähige und attraktive Wohn-, Arbeits- und Einkaufsorte**

**Grundsatz 3: Ausschöpfen der Standortvorteile für die wirtschaftliche Entwicklung innerhalb der Zentren und Agglomerationen des Jurasüdfusses und Förderung regionaler Arbeitsschwerpunkte**

Von den 244'600 Einwohnern des Kantons Solothurn leben knapp zwei Drittel in Zentren und Entwicklungsgemeinden in Zentrumsnähe. Dieser Anteil hat seit 1991 um 3 Prozentpunkte abgenommen. Das Bevölkerungswachstum ist somit in den Zentren und Agglomerationen tiefer als in den übrigen Gemeinden. Gemäss Szenario Trend des Bundes wird die Bevölkerung des Kantons Solothurn bis 2040 auf knapp 240'000 zurückgehen. Von den insgesamt 109'000 Beschäftigten des 2. und 3. Sektors arbeiten rund 80% in den Zentren und Agglomerationen sowie weiteren Arbeitsplatzgebieten von überörtlicher Bedeutung. Die Beschäftigtenentwicklung ist in allen Gebieten mit Ausnahme des Bezirks Gäu zwischen 1991 und 2001 tendenziell rückläufig. Das Ziel einer überdurchschnittlichen Bevölkerungs- und Beschäftigungsdynamik in den Zentren und Agglomerationen sowie den Arbeitsplatzgebieten von überörtlicher Bedeutung im Vergleich zum restlichen Kanton konnte nicht erreicht werden. Parallel zum gesamtschweizerischen Trend wächst die Bevölkerung vor allem im Agglomerationsgürtel sowie in attraktiven Wohngemeinden des ländlichen Raums. Letztlich heisst das nichts anderes, als dass sich die Agglomerationen weiter ausdehnen.

**Grundsatz 4: Vermehrte Abstimmung der Siedlungsentwicklung auf das Angebot im öffentlichen Verkehr**

Das ÖV-Angebot ist in den Agglomerationen (Zentrums- und Entwicklungsgemeinden in Zentrumsnähe) am grössten. Andererseits ist in den Agglomerationen der Motorisierungsgrad niedriger als im ländlichen Raum. Das ÖV-Angebot ist zwischen 1994 und 2003 um 9% ausgebaut worden, was in etwa dem gesamtkantonalen Bevölkerungswachstum entspricht, aber nicht dessen Verteilung widerspiegelt: Das grösste Bevölkerungs- und Siedlungswachstum ist in Gebieten mit unterdurchschnittlichem ÖV-Angebot zu verzeichnen (ländliche Gemeinden und Wohngemeinden). Gleichzeitig erhöhte sich der Motorisierungsgrad in diesen Gemeinden am deutlichsten. In den Zentren und zentrumsnahen Gemeinden steigt das ÖV-Angebot, hingegen stagniert die Bevölkerung. Einzig in den weiteren

Entwicklungsgemeinden (d.h. Teilen des Agglomerationsgürtels) geht das hohe Bevölkerungswachstum auch mit einem deutlich ausgebauten ÖVAngebot einher.

#### **Grundsatz 5: Erhalten und Stärken der Qualitäten und der Funktionsfähigkeit der Gemeinden im ländlichen Raum**

Die Qualitäten und Funktionsfähigkeit des ländlichen Raums können anhand der vorliegenden Daten (Bevölkerung, Beschäftigte, Steuerkraftindex) nur annäherungsweise beurteilt werden. Aufgrund der Bevölkerungsentwicklung scheinen zumindest diejenigen Teile des ländlichen Raums nahe von Zentren bzw. Arbeitsplatzgebieten attraktiv (v.a. Bezirke Bucheggberg, Dorneck und Wasseramt), währenddem andere ländliche Gebiete an Bevölkerung verlieren (z.B. Teile des Bezirks Thal). Inwieweit die Attraktivität als Wohnort auf den Erhalt der Funktionsfähigkeit diverser Angebotskomponenten (z.B. Einkauf, Gesundheit, Bildung) zurückzuführen ist, kann aufgrund der Datenlage nicht schlüssig beantwortet werden. Die abnehmenden Beschäftigtenzahlen im Detailhandel lassen vermuten, dass die Neuzuzüger bei ihrer Wahl des Wohnortes vor allem eine attraktive Wohnlage verbunden mit einer guten Verkehrsanbindung an die Arbeitsplatzgebiete suchen und weniger auf ein eigenständig funktionierendes kommunales Angebot abstellen.

#### **Grundsatz 6: Nachhaltige Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen für die Bevölkerung und Schutz der Lebensräume und Lebensgemeinschaften von standortheimischen Pflanzen und Tieren**

Die lufthygienischen Vorgaben werden insgesamt nur teilweise erreicht. Die Situation ist im Kanton Solothurn – wie auch gesamtschweizerisch – nach wie vor unbefriedigend. Bei den Fliessgewässern zeigt sich trotz Verbesserungen sowohl beim chemischen Zustand wie auch beim Lebensraum ein ähnliches Bild. In der Landwirtschaft schreitet die Ökologisierung voran: Der Anteil extensiv genutzter Wiesen des Kantons Solothurn liegt über dem Schweizer Durchschnitt, und die im Mehrjahresprogramm Natur und Landschaft gesteckten Ziele bei den Vereinbarungsflächen konnten grösstenteils erreicht werden.

### 2.5 Synthese

Insbesondere die Ergebnisse des Zielcontrollings zeigen, dass der raumordnungspolitische Handlungsbedarf insgesamt gross bleibt. Der Bericht definiert für die kommende Legislatur die folgenden fünf prioritären Handlungsfelder mit den entsprechenden raumplanerischen Steuerungsmassnahmen, die im Einflussbereich des Kantons liegen:

#### **Zentren und Agglomerationen aufwerten**

Die drei Agglomerationen Olten, Solothurn und Grenchen sollen gestärkt werden. Dazu dienen die anstehenden Gesamtverkehrsprojekte in Olten und Solothurn, die flankierenden Massnahmen zur A5 im Raum Grenchen–Solothurn sowie die darauf aufbauenden, in Erarbeitung stehenden Agglomerationsprogramme von Olten und Solothurn. Andererseits sollen im Richtplan konkrete, räumlich begrenzte Entwicklungsschwerpunkte für Wohnen und Arbeiten festgesetzt werden. Ausserdem sollen die aktuellen Richtplankriterien für Neueinzonungen hinsichtlich weiter gehender Differenzierungen überprüft und Gemeindezusammenschlüsse mit der Teilrevision des Gemeindegesetzes gefördert werden.

#### **Funktionsfähigkeit des ländlichen Raums erhalten und Eigeninitiativen unterstützen**

Der ländliche Raum soll aus aktiven Regionen bestehen. Der Kanton unterstützt regionale Eigeninitiativen, die darauf abzielen, die regionsspezifischen Stärken zu fördern. Der ländliche Raum soll die Impulse aus den Zentren aufnehmen, sich spezialisieren und so komplementäre Mehrwerte schaffen. Zu beachten gilt, dass dieser Raum kein homogenes Gebilde darstellt. Die jeweiligen Stärken und Entwicklungsmöglichkeiten sind mit den betroffenen Gemeinden resp. Regionen zu klären. Die weiteren Massnahmen decken sich mit den beiden letzt genannten unter "Zentren und Agglomerationen aufwerten".

#### **Siedlung und Verkehr besser aufeinander abstimmen**

Die vermehrte Abstimmung zwischen Siedlung und Verkehr bildet ebenfalls ein Handlungsschwerpunkt des Verkehrspolitischen Leitbilds. Insofern geht es in diesem Handlungsfeld primär um die koordinierte Umsetzung dieses Leitbilds.

#### **Zusammenarbeit verstärken**

Aufgrund der geografischen Lage des Kantons Solothurn ist die Zusammenarbeit mit den benachbarten Kantonen wichtig. Dies insbesondere auch, weil die dynamischsten Gebiete mit Ausnahme des Gäu vorwiegend in Grenzlagen zu den Nachbarkantonen liegen, was die Notwendigkeit, über die Kantonsgrenzen hinweg zu denken und zu planen, zusätzlich unterstreicht. Gleichzeitig ist aber auch die Zusammenarbeit innerhalb der Kantonsverwaltung zu stärken.

#### **Controllinginstrumente ausbauen**

Das Zielcontrolling zeigt erstmals ein ganzheitliches Bild über die räumlichen Entwicklungen im Kanton Solothurn. Dieses Raummonitoring soll nun weitergeführt, verbessert und ausgebaut werden. Im vorliegenden Richtplancontrolling werden zwei Controllingarten berücksichtigt, nämlich das Vollzugs- und das Zielcontrolling. Diese erlauben jedoch nur bedingte Rückschlüsse auf die Wirkungszusammenhänge. Deshalb sollen mit Blick auf den nächsten Controllingbericht die Vorbereitungsarbeiten für ein Wirkungscontrolling (Welche Wirkungen haben die Richtplanbeschlüsse bei ihrer Umsetzung entfaltet?) aufgenommen werden.

### **3. Rechtliches**

Der Beschluss unterliegt nicht dem Referendum, da er nur auf Kenntnisnahme lautet (§ 148 Abs. 1 lit. a des Gesetzes über politische Rechte, BGS 113.111).

### **4. Antrag**

Gestützt auf die Ausführungen in den Kapiteln "Vollzugscontrolling", "Zielcontrolling" und "Synthese" beantragen wir Ihnen, den Controllingbericht 2004 über den Stand der kantonalen Richtplanung (Richtplancontrolling) zur Kenntnis zu nehmen.

Wir bitten Sie, auf die Vorlage einzutreten und dem nachfolgenden Beschlussesentwurf zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Ruth Gisi  
Frau Landammann

Dr. Konrad Schwaller  
Staatschreiber



5. **Beschlussesentwurf**

**Controllingbericht 2004 über den Stand der kantonalen Richtplanung  
(Richtplancontrolling)**

Der Kantonsrat von Solothurn, gestützt auf §§ 57 und 64 des Planungs- und Baugesetzes vom 3. Dezember 1978, nach Kenntnisnahme von Botschaft und Entwurf des Regierungsrates vom 30. August 2004 (RRB Nr. 2004/1790), beschliesst:

Vom Controllingbericht 2004 über den Stand der kantonalen Richtplanung (Richtplancontrolling) wird Kenntnis genommen.

Im Namen des Kantonsrates

Präsidentin

Ratssekretär

---

Dieser Beschluss unterliegt nicht dem Referendum.

---

**Verteiler KRB**

Bau- und Justizdepartement  
Amt für Raumplanung  
Amt für Verkehr und Tiefbau  
Amt für Umwelt  
Amt für Landwirtschaft  
Kantonsforstamt  
Amt für Wirtschaft und Arbeit  
Amt für Gemeinden und soziale Sicherheit

