

Regierungsratsbeschluss

vom 26. September 2006

Nr. 2006/1789

KR.Nr. A 060/2006 (BJD)

Auftrag überparteilich: Konzept Solothurn City (KSC) (17.05.2006)

Stellungnahme des Regierungsrates

1. Auftragstext

Der Regierungsrat wird beauftragt ein Konzept in die Wege zu leiten, dass eine Verdichtung der Solothurner Städte und gleichzeitig eine Eindämmung der zunehmenden Zersiedelungen zum Ziel hat. Es ist allerdings darauf zu achten, dass durch dieses Konzept kein Standortnachteil für das kantonale Wirtschaftswesen entsteht. Diese Ziele sollen durch Verknüpfungen geplanter Bauprojekte und intensives Lobbying seitens des Kantons erreicht werden.

2. Begründung

In der gesamten Schweiz wie auch im Kanton Solothurn fand insbesondere in den vergangenen Jahrzehnten eine enorme Zersiedelung statt. Neue Einkaufszentren, Wohnquartiere und Industriebauten schossen wie Pilze aus dem Boden. Diese Entwicklung bringt eine Reihe negativer Aspekte mit sich:

- Für die Erschliessung dieser grossflächigen Siedlungsentwicklungen müssen neue Verkehrsverbindungen geschaffen werden. Bestehende Ressourcen können nicht genutzt werden.
- Das Landschaftsbild verändert sich dahingehend, dass vorhandene Naherholungsgebiete und Grünflächen verschwinden.
- Die Städte verlieren zunehmend an Bevölkerung und Gewerbe und somit an Attraktivität.

Diese Probleme werden zwar verschiedentlich angesprochen und diskutiert, jedoch resultierten daraus bisher keinerlei Lösungen. Dies ist unseres Erachtens auf den fehlenden Druck der Öffentlichkeit zurückzuführen und auf den nötigen Ansporn durch die öffentliche Hand.

Die Bevölkerungszahl in der Schweiz stagniert seit Jahren und doch wird immer mehr Neuland bebaut. Im Gegenzug dazu verschwindet Industrie und Bevölkerung aus den Städten, was in Zukunft zu weiteren Problemen führen dürfte. Dieser Trend ist umgehend aufzuhalten oder zumindest zu verlangsamen. Dieses Problem ist teilweise auf die verfehlte Verkehrspolitik der Kommunen zurückzuführen. Autofreie Innenstädte, überteuerte oder keine Parkmöglichkeiten sowie schlechte Verbindungen im Bereich öffentlicher Verkehr und ungenügende Erschliessungen führen zu einer erhöhten Fluktuation der Allgemeinheit aus den Städten.

Weitere mögliche Massnahmen:

- Die Situation in den Agglomerationen bezüglich Verkehr muss zwingend verbessert werden. Im Mehrjahresprogramm National- und Kantonsstrassen soll in Zukunft verstärkt auf eine Verbesserung dieser Situation gezielt werden.
- Im Bereich Raumplanung soll eine übergeordnete Zusammenarbeit bzw. eine Vereinheitlichung auf kantonaler Ebene geprüft werden.
- Als Massnahme kann beispielsweise in Erwägung gezogen werden, Neubauten die auf bisher unbebautem Gebiet entstehen sollen, finanziell zu belasten und im Gegenzug Verdichtungsprojekte zu unterstützen. Primär soll allerdings die anhaltende Fluktuation aus den Städten verhindert werden.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Ausgangslage

Für die Steuerung der Raumentwicklung bestehen bereits heute verschiedene Möglichkeiten, die sehr wohl im Sinne des Auftrages wirken. Deshalb ist es zweckmässig, kurz auf die wesentlichsten gesetzlichen Grundlagen und Instrumente der Raumplanung hinzuweisen.

Das kantonale Planungs- und Baugesetz vom 3. Dezember 1978 (PBG, BGS 711.1) und die kantonale Bauverordnung vom 3. Juli 1978 (KBV, BGS 711.61) sind die massgebenden gesetzlichen Grundlagen für die räumliche Entwicklung des Kantons. Haushälterische Bodennutzung und eine geordnete Besiedlung sind ebenso wichtig, wie der Schutz von Ortschaften, Landschaften und Kulturdenkmäler. Die Planungsaufgabe zur Steuerung der räumlichen Entwicklung erfolgt im Spannungsfeld unterschiedlichster Interessen. Die Gemeindebehörden sind für die Ortsplanungen verantwortlich. Sie planen ihre künftige Entwicklung und berücksichtigen übergeordnete Vorgaben. Die Grösse der Bauzone leitet sich aus dem voraussichtlich innert 15 Jahren benötigten Land ab. Dabei spielt die Bevölkerungsentwicklung, der bisherige Flächenverbrauch und generell die Entwicklungsmöglichkeiten der einzelnen Gemeinden eine wichtige Rolle. Der Kanton koordiniert und genehmigt diese Planungen. Sie müssen mit dem Gesetz und den kantonalen Vorgaben übereinstimmen.

Mit dem kantonalen Richtplan – dem Richtplan 2000 – verfügt der Kanton Solothurn über ein räumliches Koordinations- und Führungsinstrument. Mit dem Richtplan ist die anzustrebende räumliche Entwicklung auf der Grundlage des Strukturkonzeptes festgelegt worden. Nach Sachbereichen gegliedert sind im Richtplan die entsprechenden Planungsgrundsätze festgehalten und die Planungsaufträge erteilt worden. Massnahmen zur Siedlungsbegrenzung, Festlegung von überörtlichen Arbeitsplatzgebieten, Spielregeln für die Ansiedlung von Einkaufszentren bzw. verkehrsintensiven Anlagen und eine angebotsorientierte Verkehrsplanung sind beispielhaft ausgewählte Themenbereiche für die Steuerung der Raumentwicklung im Sinne des Auftrages. Der Richtplan ist als dynamisches und flexibles Instrument in der Hand der Regierung konzipiert. Verschiedene Anpassungen sind zwischenzeitlich vorgenommen und vom Bundesrat genehmigt worden. Der aktuelle Richtplan ist jederzeit und für jedermann unter www.arp.so.ch einsehbar.

Die Aufgabe ‚Raumplanung‘ ist auf Bundesebene erst im Jahre 1980 gesetzlich verankert worden (Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22. Juni 1979, RPG, SR 700) und Verordnung über die Raumplanung vom 28. Juni 2000, RPV, SR 700.1). Darin werden die planerischen Instrumente festgehalten – Sachplan, Konzept, Richtplan, Nutzungsplan – und die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen umschrieben. Die Behörden von Bund, Kantonen und Gemeinden haben für raumwirksame Aufgaben generell eine Planungs- und Koordinationspflicht. Raumplanerische Massnahmen entfalten ihre Wirkung vielfach nicht unmittelbar; erst mit anderen, flankierenden Massnahmen und zeitverzögert kommt die angestrebte Wirkung zum Tragen. Fachlich korrekte Massnahmenvorschläge konkurrieren oft mit politischen Überlegungen, so dass – von der gesetzlichen Übungsanlage her – die raumplanerischen Resultate dem Machbaren und nicht dem Wünschbaren entsprechen. Das Resultat der Interessenabwägung stellt immer einen Kompromiss dar.

Mit den Initianten des Vorstosses ist festzustellen:

Unser Lebensraum befindet sich im Wandel. Die Lebensweisen und damit die Siedlungsformen in der Schweiz haben sich in den vergangenen Jahrzehnten entscheidend verändert. Drei Viertel der Schweizerinnen und Schweizer leben heute in Agglomerationsgebieten. Diese erstrecken sich von den Kernstädten bis weit ins Umland hinaus. Weite Gebiete haben ihren ländlichen Charakter verloren, ohne aber städtische Qualitäten zu gewinnen. Die Gründe für diese Entwicklung sind mannigfaltig: die Entwicklung zur Dienstleistungsgesellschaft und die wachsenden Möglichkeiten der Mobilität. Der relativ jungen Aufgabe Raumplanung mit ihren instrumentellen Einflussmöglichkeiten ist es bisher nicht gelungen, Siedlungsentwicklung und Verkehrsplanung nachhaltig aufeinander abzustimmen. Die stark dezentralisierten institutionellen Strukturen begünstigen eine unkoordinierte Siedlungsentwicklung. So bilden die Agglomerationen heute eine Ansammlung von Gemeinden, die oft unterschiedliche, zum Teil gegensätzliche Einzelinteressen verfolgen.

Dieser Urbanisierungsprozess betrifft nicht nur grosse Agglomerationen, sondern im gleichen Masse auch mittlere und kleinere ab 20'000 Einwohnern. Auch der Kanton Solothurn ist mit den Agglomerationen Solothurn, Olten und Grenchen davon betroffen. Diese Gebiete sind erfahrungsgemäss die Motoren der wirtschaftlichen Entwicklung. Die räumliche Trennung der Lebensbereiche Arbeiten, Wohnen und Freizeit führt zu einer funktionalen und sozialen Entmischung mit unerwünschten Folgewirkungen (z.B. Verkehrsaufkommen, Zentrumslasten, Wohnqualität). Den Lösungsansätzen stellen sich Hindernisse funktionaler, organisatorischer, politischer und rechtlicher Art entgegen.

3.2 Zu den Massnahmen

3.2.1 Um die Kantone und Agglomerationen bei der Lösung dieser Probleme zu unterstützen, hat der Bundesrat am 19. Dezember 2001 den Bericht „Agglomerationspolitik des Bundes“ genehmigt. Dabei hat er die Notwendigkeit eines vermehrten Engagements des Bundes zu Gunsten der Agglomerationen betont. Konkret unterstützt der Bund finanziell sogenannte Modellvorhaben (u.a. Projekt Netzstadt *AarauOltenZofingen*) sowie die Einführung eines neuen Planungsinstrumentes, dem Agglomerationsprogramm. Letzteres verstärkt die Koordination zwischen Siedlungsentwicklung und Verkehrsplanung, so dass der erwartete künftige Mehrverkehr möglichst umweltverträglich bewältigt werden kann. Mit der Schaffung eines Infrastrukturfonds – die Beratungen im Bundesparlament sind im Gange – will der Bund ab dem Jahr 2010 Infrastrukturprojekte in Agglomerationen finanziell unterstützen. Das setzt voraus, dass die vorgeschlagenen Massnahmen aus den Agglomerationsprogrammen den Grundanforderungen bzw. den Wirksamkeitskriterien des Bundes genügen.

Im Kanton Solothurn sind die Arbeiten an zwei Agglomerationsprogrammen bereits weit fortgeschritten (vgl. RRB Nr. 2381 vom 16. Dezember 2003). Das Agglomerationsprogramm Netzstadt *AarauOltenZofingen* und das Agglomerationsprogramm Solothurn sind beim Bundesamt für Raumentwicklung einer Zwischenbeurteilung unterzogen worden. Der Bund hat die notwendigen Zusatzarbeiten festgehalten. Die Einreichung der Programme ist für Ende 2007 vorgesehen.

3.2.2 Die aktuelle Teilrevision des PBG nimmt diese und andere Anliegen des Vorstosses auf:

- a. Erweiterung des Erschliessungsbegriffs mit der Forderung des Anschlusses an den öffentlichen Verkehr (§ 28).
- b. Die bessere Abstimmung von Nutzung und Erschliessung (§ 26).
- c. Die Förderung der Durchmischung der Nutzungen (§ 29 ff).
- d. Aufwertung der Regionalplanung (§ 49).
- e. Massnahmen gegen die Baulandhortung (§ 26^{bis}).

Im Übrigen bleibt festzustellen, dass das PBG mit seinen Instrumenten den Rahmen des Bundesrechts weitgehend ausschöpft. So ist auch die kantonale Bauverordnung im Sinne der Forderung nach verdichteter Bauweise geändert worden. Ob die auf Bundesebene angesagte Totalrevision des Raumplanungsgesetzes neue Instrumente im Sinne der berechtigten Anliegen des Vorstosses bringt, bleibt abzuwarten. Diese Revision ist für das Jahr 2010 vorgesehen. Insbesondere ist nach dem Fall „Galmiz“ zu hoffen, dass zwischen den Kantonen eine bessere Abstimmung der Raumplanung stattfinden wird.

Die im Vorstoss exemplarisch thematisierte finanzielle Belastung des Bauens auf der grünen Wiese und finanzieller Förderung verdichteten Bauens dürfte bei den Reformbestrebungen kaum im Vordergrund stehen, zumal schon der in Art. 5 Absatz 1 RPG enthaltene Gesetzgebungsauftrag an die Kantone zum Mehrwertsausgleich in den meisten Kantonen nicht umgesetzt werden konnte.

3.3 Schlussfolgerungen

Wir nehmen die aufgeworfene Thematik sehr ernst. Wir wirken mit den bisherigen Instrumenten (Kantonaler Richtplan) und mit den in unserem Einflussbereich liegenden Entscheidkompetenzen (z. B. Genehmigung der Nutzungsplanungen) bereits in die von den Initianten geforderte Richtung. Mit der genannten Gesetzesrevision und den laufenden Arbeiten an den Agglomerationsprogrammen werden die kantonalen Anstrengungen verstärkt. Weitere Grundlagen zur gezielten Steuerung einer nachhaltigen Raumentwicklung sind erarbeitet worden bzw. sind in Arbeit. So zeigen die Bevölkerungsprognosen mit welchen Entwicklungen im Kanton Solothurn bis 2030 zu rechnen ist (vgl. RRB Nr. 2006/826 vom 25. April 2006). Bis zum Jahre 2020 ist im Kanton Solothurn eine weitere stetige Bevölkerungszunahme um 3 % zu erwarten. Zum Thema Bauzonen arbeitet das Bau- und Justizdepartement zur Zeit an einem Kriterienkatalog zur Begrenzung einer weiteren Ausdehnung der Bauzonengrösse. Mit den bereits im Einsatz stehenden Instrumenten und den laufenden Arbeiten sind genügend Ansatzpunkte vorhanden, um die Raumentwicklung im Sinne der erwünschten Raumordnung zu steuern. Es braucht keine zusätzlichen Konzepte und ein unmittelbarer, die dargestellten Massnahmen übersteigender Handlungsbedarf ist im Moment nicht erkennbar.

4. Antrag des Regierungsrates

Nichterheblicherklärung.

K. Fuwami

Dr. Konrad Schwaller
Staatsschreiber

Vorberatende Kommission

Umwelt-, Bau- und Wirtschaftskommission

Verteiler

Bau- und Justizdepartement

Bau- und Justizdepartement (br)

Amt für Raumplanung (BS/Ci) (3)

Volkswirtschaftsdepartement

Amt für Wirtschaft und Arbeit

Aktuarin UMBAWIKO

Parlamentsdienste

Traktandenliste Kantonsrat